

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 17.12.2007  
COM(2007) 806 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI  
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ**

**Prevenirea fraudei prin valorificarea rezultatelor operaționale:  
o abordare dinamică a protecției împotriva fraudei**

{SEC(2007) 1676}

## 1. INTRODUCERE

Frauda, corupția și alte activități ilegale care afectează interesele financiare ale Uniunii Europene eludează procesele existente în legătură cu gestionarea și controlul fondurilor comunitare sau exploatează punctele slabe ale acestora. Prin urmare, pentru prevenirea fraudei și corupției din toate sectoarele bugetului UE – atât la nivelul veniturilor, cât și al cheltuielilor<sup>1</sup> – este extrem de important ca serviciile de ordonanțare să continue, cu sprijinul OLAF, să îmbunătățească activitatea de prevenire a fraudei în cadrul gestionării financiare<sup>2</sup>.

Prezenta comunicare stabilește noua abordare a Comisiei în ceea ce privește protecția împotriva fraudei în domeniile legislației, contractelor și sistemelor de gestiune și control. Aceasta înlocuiește comunicarea Comisiei privind protecția împotriva fraudei în domeniul legislației și al gestionării contractelor<sup>3</sup>, adoptată de către Comisie la 7 noiembrie 2001 în vederea punerii în aplicare a acțiunii 94 a Cărții albe *Reforma Comisiei*<sup>4</sup>.

## 2. CONTEXT

### 2.1. OLAF și reforma

Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a fost creat în 1999. Acesta îndeplinește misiunea de combatere a fraudei prin realizarea de investigații în calitate de oficiu independent, prin contribuția la conceperea strategiei UE de luptă împotriva fraudei și prin pregătirea inițiativelor necesare pentru crearea sau consolidarea legislației, ca departament al Comisiei.

În 2000, Comisia s-a angajat într-o reformă administrativă<sup>5</sup>. Sistemul de gestiune financiară a fost modernizat prin extinderea competențelor ordonatorilor de credite și prin creșterea responsabilității acestora.

Cartea albă denumită *Reforma Comisiei* conținea măsuri care să permită o mai bună folosire a competențelor existente în cadrul instituțiilor, pentru a îmbunătăți prevenirea neregulilor și fraudei. Această politică de prevenire a fost ulterior detaliată în cadrul comunicării Comisiei *Protecția intereselor financiare ale Comunităților – combaterea fraudei – pentru o abordare strategică globală*<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, JO L 312, 23.12.1995, p. 1.

<sup>2</sup> Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene, modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006.

<sup>3</sup> Comunicarea Comisiei privind protecția împotriva fraudei în domeniile legislației și gestionării contractelor, SEC (2001) 2029, din 7 noiembrie 2001 – nepublicată în JO. A se vedea, cu toate acestea, punctul 3.3

<sup>4</sup> *Reforma Comisiei – o Carte albă – Partea I* (COM/2000/0200 final).

<sup>5</sup> Cartea albă „*Reforma Comisiei*”, partea a-II-a (Planul de acțiune), din 5.4.2000, COM (2000) 200 final/2.

<sup>6</sup> COM(2000) 358 final.

Acțiunea 94 a Cărții albe privind reforma, „Protecția împotriva fraudei în domeniile legislației și gestionării contractelor”, a introdus următorul angajament:

*„Pentru a aduce un plus de eficiență sistemului actual de protecție împotriva fraudei, serviciile Comisiei, atunci când vor iniția noi propuneri legislative, cu un posibil impact asupra bugetului Comunității, vor trebui să transmită proiectele propunerilor către OLAF, în vederea realizării unei evaluări a riscurilor în cadrul consultărilor interservicii. DG Buget va fi asistată de către OLAF în cadrul examinării sistemelor Comisiei de gestionare a contractelor (de exemplu, contracte standard, baza de date centrală a contractelor, instrumente de gestionare). De asemenea, OLAF va oferi consultanță privind protecția împotriva fraudei pe durata întregului proces legislativ”.*

## **2.2. Comunicarea privind protecția împotriva fraudei în domeniile legislației și gestionării contractelor**

Scopul comunicării din 2001 privind protecția împotriva fraudei a fost îndeplinirea obiectivelor stabilite în cadrul Cărții albe privind reforma și în comunicarea Comisiei privind abordarea strategică globală de luptă împotriva fraudei. Acestea vizau dezvoltarea unei culturi a prevenirii și consolidarea capacității instrumentelor juridice de bază de a combate fraudă sau orice altă activitate ilegală. Mecanismul preventiv stabilit în comunicarea din 2001 a avut în vedere două aspecte: legislația și gestionarea contractelor.

În domeniul legislativ, protecția împotriva fraudei s-a limitat la cele mai vulnerabile acte legislative. Identificarea prealabilă a domeniilor politicilor europene vulnerabile a permis o mai bună orientare a procedurii de consultare. Comunicarea a introdus un proces de cooperare în patru faze:

- (a) definirea criteriilor de identificare a sectoarelor cu grad ridicat de risc;
- (b) identificarea sectoarelor cu grad ridicat de risc;
- (c) identificarea inițiativelor legislative care necesită o analiză din punct de vedere al protecției împotriva fraudei înainte de adoptare și
- (d) consultarea prealabilă a OLAF.

Prevenirea fraudei și neregulilor în domeniul gestionării contractelor – al doilea aspect al comunicării din 2001 – a fost urmărită la două niveluri:

- (a) stabilirea la nivel central (Direcția Generală Buget) a unor contracte de achiziții publice și a unor acorduri de granturi standard, clauzele și procedurile pentru contractele de achiziții publice și pentru acordarea de granturi au fost armonizate prin elaborarea de contracte și acorduri standard adaptate utilizării la nivelul tuturor departamentelor Comisiei, precum și prin publicarea de ghiduri și orientări (vademecumuri, circulare etc.);
- (b) la nivelul departamentelor de gestionare a contractelor au trebuit dezvoltate diferite instrumente care să fie folosite în mod independent de către departamentele Comisiei. O parte dintre acestea prezintă

interes specific, precum contractele standard și bazele de date locale, care pot sau nu comunica cu sistemul contabil general al Comisiei;

### **2.3. Necesitatea unei noi abordări în domeniul protecției împotriva fraudei**

Obiectivele procedurii de protecție împotriva fraudei au fost realizate. OLAF a fost implicat activ în revizuirile succesive ale legislației aplicabile în materia execuției bugetului UE, precum și în adoptarea actelor de bază și a instrumentelor standard dezvoltate în cadrul departamentelor Comisiei în vederea punerii în aplicare a bugetului UE. Pentru mai multe detalii, a se vedea raportul anexat privind progresele realizate în cadrul procedurii de protecție împotriva fraudei.

Pentru următorii ani, celor mai importante dispoziții financiare li s-a asigurat deja protecția necesară împotriva fraudei, fie prin intermediul procedurii formale de protecție împotriva fraudei sau prin consultarea interservicii. Au fost elaborate dispoziții antifraudă standard iar cadrul juridic care stabilește normele privind gestiunea financiară a UE intră într-o perioadă de stabilitate. Prin urmare, mecanismul preventiv instituit în cadrul comunicării din 2001 pare să fie mai puțin adaptat contextului actual. În plus, noua abordare va contribui la aceleași obiective urmărite de standardele de control intern pentru o gestionare eficientă, în special standardele 2,7 și 8.

În plus, Comisia susține o politică de „simplificare” al cărei scop parțial este „să urmărească, în continuare, consolidarea, raționalizarea și simplificarea procedurilor interne și metodelor de lucru în vederea sporirii eficienței și eficacității și pentru a stabili un echilibru adecvat între nivelul riscurilor și costurile de control”<sup>7</sup>. Prin urmare, apare ca fiind oportună flexibilizarea procedurii de consultare prealabilă a OLAF.

## **3. NOUA ABORDARE**

### **3.1. Conceptul noii abordări**

Noua abordare în materie de protecție împotriva fraudei va fi bazată, în principal, pe experiența acumulată în urma activității operaționale a OLAF. Valorificarea rezultatelor operaționale va stabili o nouă legătură între experiența practică și măsurile adoptate de diferitele instituții pentru evitarea fraudei și neregulilor. OLAF va valorifica mai bine experiența pe care a acumulat-o din activitățile operaționale și de informații și o va pune la dispoziția altor departamente ale Comisiei, precum și a instituțiilor și organismelor UE.

Noua abordare are în vedere identificarea experienței acumulate ca urmare a activităților de investigații și analiză a informațiilor, precum și comunicarea acestora către autoritățile relevante. De exemplu, OLAF va sprijini departamentele care pun în aplicare politicile comunitare în eforturile acestora de a proteja interesele financiare ale Comunităților și va emite recomandări pentru a asigura cel mai înalt nivel de siguranță posibil împotriva fraudei, corupției și neregulilor.

<sup>7</sup>

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu „Raport privind evoluția reformei Comisiei: după reformă”, COM (2005) 668 final, din 21.12.2005

Pentru ca această abordare să fie eficace este necesar ca autoritățile/departamentele competente să urmeze aceste măsuri.

Se va acorda o atenție specială neregulilor și punctelor slabe sistemice, în special când sunt posibile soluții imediate care presupun costuri reduse (de exemplu, îmbunătățirea formatelor standard sau/și a documentelor precum declarațiile privind absența conflictului de interese, schimbul de date dintre departamente, modificarea vademecurilor, etc.)

### **3.2. Îmbunătățiri așteptate**

Este de așteptat ca rezultatele abordării revizuite privind protecția împotriva fraudei să intensifice impactul investigațiilor din domeniul prevenirii fraudei, corupției, neregulilor și altor activități ilegale care afectează interesele financiare ale UE.

Rezultatul va consta într-un flux al informației mai proactiv și bazat pe asigurarea unui flux adecvat de informații. Acest flux al informațiilor va fi independent de consultările interservicii desfășurate în cadrul Comisiei privind inițiativele legate de gestiunea financiară.

OLAF va extinde sfera sprijinului acordat și la celelalte departamente ale Comisiei prin oferirea de analize specifice bazate pe propriile activități de investigații și informații. Rezultatele din cadrul activităților de protecție împotriva fraudei vor fi puse la dispoziția tuturor departamentelor, instituțiilor UE și organismelor relevante (a se vedea punctele 5.1, 5.2 și 5.3).

### **3.3. Disponibilitatea procesului actual de consultare**

Actualul proces de consultare prealabilă privind proiectele legislative stabilit în cadrul comunicării din 2001 (precum și orice alte riscuri specifice sau preocupări identificate de departamentul responsabil de propunere) va rămâne, la cerere, la dispoziția serviciilor Comisiei. O prezentare generală a tipurilor de instrumente care fac obiectul acestui proces este inclus în Documentul de lucru anexat al serviciilor Comisiei privind rezultatele comunicării din 2001.

Pentru adoptarea de contracte de achiziții și de acorduri de granturi standard, procedura de consultare prealabilă va fi menținută. DG Buget va continua să actualizeze, urmărind practica și modificările legislative, contractele standard existente și acordurile/deciziile privind granturile și va dezvolta noi modele, dacă este cazul.

## **4. PROCESUL DE PUNERE ÎN APLICARE A NOII ABORDĂRI**

În cadrul noii abordări, activitățile de investigație vor alimenta documentele transmise departamentelor Comisiei, instituțiilor UE și organismelor relevante, în timp ce activitățile de informații vor oferi evaluări ale riscurilor pentru cazuri specifice de protecție împotriva fraudei.

Protecția împotriva fraudei și activitățile de informații vor fi complementare. Procesul de protecție împotriva fraudei va identifica problemele care necesită o abordare tematică aprofundată prin folosirea de metode ale activităților de informații,

acestea urmând să ofere date care să fie valorificate în cadrul documentelor obținute în domeniul protecției împotriva fraudei.

#### **4.1. O gamă largă de informații**

Procesul de punere în aplicare a abordării privind protecția împotriva fraudei nu exclude nici o sursă de informare.

OLAF va investiga propriile activități de investigații într-un mod structurat și pluridisciplinar. Această analiză va cuprinde informațiile rezultate din investigațiile interne și externe, precum și din alte activități operaționale desfășurate de OLAF.

În plus față de obligația legală de a informa Comisia și OLAF în legătură cu orice indicii concrete privind existența unor suspiciuni de fraudă, noua abordare privind protecția împotriva fraudei va permite îmbunătățirea fluxului informațiilor între organismele de control. Rezultatele activității de audit vor fi incluse în cadrul informațiilor disponibile, în special constatările relevante ale auditărilor efectuate de către Serviciul de Audit Intern (SAI). Acest serviciu va informa Oficiul despre neregulile sistemice potențiale care prezintă un risc probabil de fraudă, identificate în cadrul auditărilor desfășurate. Aceleași informații privind neregulile sistemice potențiale trebuie furnizate OLAF atât de către Structurile de Audit Intern cât și de organele de control ex-post ale departamentelor operaționale (date furnizate prin instrumentul de audit ABAC).

Dacă este cazul, rapoartele și constatările Curții de Conturi Europene, precum și rapoartele de audit ale direcțiilor generale ordonatoare vor completa analiza privind protecția împotriva fraudei. Rapoartele anuale de activitate și alte rapoarte de gestiune care identifică în mod clar vulnerabilitățile și măsurile adoptate ca urmare a recomandărilor OLAF vor completa analiza.

Informațiile provenite de la autoritățile statelor membre, inclusiv organismele de audit și control, vor fi folosite pentru a contribui la noua abordare. Neregulile notificate de către autoritățile naționale în temeiul legislației comunitare<sup>8</sup> constituie indicii ale potențialelor riscuri existente. Jurisprudența națională legată în mod direct de protecția intereselor financiare ale UE nu va fi exclusă din cadrul analizei privind protecția împotriva fraudei.

#### **4.2. Principalele etape ale procesului de protecție împotriva fraudei**

Principalele etape ale procesului sunt următoarele:

- (1) informațiile sunt colectate ca urmare a investigațiilor și altor rezultate operaționale, precum și din alte surse externe (menționate la punctul 4.1). Va fi asigurat caracterul anonim al informațiilor colectate în cazurile individuale,

---

<sup>8</sup> Regulamentul (CE) nr. 1681/94 al Comisiei din 11 iulie 1994 privind neregulile și recuperarea sumelor plătite în mod necorespunzător în cadrul finanțării politicilor structurale și organizarea unui sistem de informare în acest domeniu, JO L 178, 12.7.1994, p. 43-46 și Regulamentul nr. 1848/2006 al Comisiei privind neregulile și recuperarea sumelor acordate pe nedrept în cadrul finanțării politicii agricole comune și organizarea unui sistem de informare în acest domeniu și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 595/91 al Consiliului.

pentru a se evita dezvăluirea informațiilor cu caracter personal, confidențial sau sensibil;

- (2) analiza informațiilor colectate în vederea identificării posibilelor puncte slabe/vulnerabilități, fie în cadrul legislației, contractelor sau sistemelor de gestionare/control, precum și analiza seriilor de cazuri;
- (3) identificarea recomandărilor pentru evitarea punctelor slabe identificate sau pentru îmbunătățirea protecției împotriva fraudei, corupției și altor activități ilegale;
- (4) constatările și recomandările sunt transmise departamentelor Comisiei, instituțiilor UE și organismelor vizate;
- (5) sunt recepționate comentariile departamentelor Comisiei, instituțiilor și organismelor UE.

## **5. RECOMANDĂRI ȘI ALTE INSTRUMENTE DESTINATE SCHIMBULUI DE INFORMAȚII**

Procesul descris este destinat să aibă ca rezultat recomandări și informații în domeniul protecției împotriva fraudei. Acestea vor fi adresate, în mod direct, departamentelor Comisiei, instituțiilor europene și organismelor vizate individual și în mod colectiv, în special pentru „familiile de politici”.

Recomandările emise de OLAF nu vor avea un caracter obligatoriu. Acesta vor fi dezbătute, atunci când este cazul, în cadrul unui dialog deschis și flexibil cu destinatarii.

Responsabilitatea punerii în aplicare aparține departamentelor Comisiei, instituțiilor și organismelor UE vizate, inclusiv evaluarea costurilor/beneficiilor și a costurilor administrative implicate de aceasta.

### **5.1. O abordare de la caz la caz**

OLAF va oferi recomandări ad hoc în cazul în care protecția intereselor financiare ale UE necesită o măsură specifică din partea departamentului, instituției sau organismului UE vizat.

Departamentul vizat va fi invitat să ia în considerare adoptarea și/sau punerea în aplicare a măsurilor corespunzătoare pentru a elimina sau atenua riscurile specifice sau vulnerabilitățile identificate de către OLAF. În plus, departamentele relevante ale Comisiei vor informa OLAF cu privire la acțiunile întreprinse pentru a preveni prejudicierea intereselor financiare ale UE iar instituțiile și organisme UE vor fi solicitate să acționeze în acest sens.

### **5.2. Recomandări generale și o culegere de cazuri frecvente**

De asemenea, recomandările vor fi puse în mod larg la dispoziția părților interesate pe baza analizei riscurilor și tipurilor de fraudă care rezultă din examinarea unui set de cazuri frecvente care prezintă asemănări în cadrul neregulilor identificate. Departamentele relevante ale Comisiei vor informa OLAF cu privire la acțiunile

întreprinse pentru a evita situațiile similare aflate în responsabilitatea acestora iar instituțiile și organismele UE vor fi solicitate să acționeze în acest sens.

În plus, va fi realizată o culegere de cazuri anonime, inclusiv o descriere a tipurilor de fraudă și nereguli, precum și a *modus operandi*, care va fi pusă la dispoziția personalului din departamentele Comisiei, în măsura în care trebuie să le cunoască (precum și altor instituții, dacă este cazul).

### **5.3. Ghid privind prevenirea fraudei**

Inițiativa Comisiei privind buna și eficiența gestiunii financiare<sup>9</sup> (SEM 2000) a fost lansată în 1995. Primele două faze au fost concepute pentru a îmbunătăți gestiunea financiară în cadrul Comisiei, în timp ce principalul obiectiv al celei de-a treia faze a fost îmbunătățirea gestionării acelei părți a bugetului Comunității gestionat de către statele membre (peste 80%).

Un „Ghid privind testarea vulnerabilității la fraudă”<sup>10</sup> a fost adoptat de către Comisie ca urmare a recomandării nr. 7 din SEM 2000<sup>11</sup>. Acest ghid, publicat de Secretariatul General al Comisiei, este încă disponibil pentru a sprijini personalul Comisiei implicat în gestiunea financiară și protejarea intereselor financiare ale UE.

O nouă versiune a ghidului, publicată de către Comisie sub responsabilitatea OLAF va fi pusă în mod larg la dispoziția părților interesate, inclusiv statele membre. Acesta se va baza pe informațiile rezultate în urma procesului de protecție împotriva fraudei și va fi conceput sub forma unui instrument disponibil online. Ghidul ar putea fi divizat și pus la dispoziție în funcție de sector sau familie de politici, dacă este cazul.

### **5.4. Informații pentru organismele de audit și control**

La punerea în aplicare a noii abordări privind protecția împotriva fraudei, se va acorda o atenție deosebită punctelor slabe structurale sau sistemice care nu au fost deja analizate de către organismele de audit și control sau neconstatate prin intermediul controalelor sistematice. Asemenea puncte slabe structurale sau lacune potențiale ale sistemelor de gestionare constatate în cadrul instituțiilor vor fi comunicate, în plus față de conducere, SAI, structurilor de audit intern relevante sau auditorilor interni ai altor instituții și organisme ale UE.

### **5.5. Flexibilitatea noii abordări**

Pentru a se constitui drept un obstacol suplimentar permanent în calea autorilor fraudelor și pentru a contracara neregulile sistemice, este necesar ca noua politică privind protecția împotriva fraudei să fie concepută ca un instrument flexibil, care să se poată adapta ușor la realitățile în schimbare.

---

<sup>9</sup> Inițiativa Comisiei „Buna și eficiența gestiunii financiare” (SEM 2000): Raport General al Comisiei Europene din anul 1995, punctul 976

<sup>10</sup> Documentul SG/C/3/ED D96 din 6 mai 1996, nepublicat în JO

<sup>11</sup> Disponibilă doar în limba franceză, decizie internă emisă în cadrul sistemelor de arhivare anterioare. *Communication de la Commission adoptée sur communication de Mme Gradin. Etanchéité de la législation à la fraude: mise en œuvre de la recommandation n°7 de SEM 2000, phase 2, SEC (1996) 1802/4 du 11 Octobre 1996*

OLAF va evalua în mod constant necesitatea de a reconcentra activitățile de protecție împotriva fraudei pe domenii specifice și de a adapta procesul de analiză în vederea optimizării eficacității acesteia. Acest fapt ar putea impune – la un moment dat – ca acesta să-și concentreze activitățile pe anumite sectoare ale bugetului UE, în funcție de riscurile sau vulnerabilitățile identificate, precum și de resursele disponibile. Procesul de protecție împotriva fraudei se va concentra, inițial, pe sectorul cheltuielilor directe.

## 6. CONCLUZIE

Noua politică de protecție împotriva fraudei stabilită în cadrul prezentei comunicări are drept scop îmbunătățirea prevenirii fraudei și corupției pe baza experienței acumulate în cadrul activităților de investigare și a altor activități operaționale ale OLAF.

Rezultatele acestui nou proces vor fi adresate departamentelor Comisiei și altor instituții relevante și vor fi comunicate statelor membre implicate în gestiunea și/sau controlul veniturilor și cheltuielilor UE. Primele rezultate – așteptate în a doua jumătate a anului 2008 – vor consta în recomandări ad hoc precum și în realizarea unei culegeri de cazuri frecvente.

După o perioadă de testare de trei ani, va fi realizată o evaluare a abordării stabilite în cadrul prezentei comunicări.

În legătură cu activitățile sale de protecție împotriva fraudei, Comisia va prezenta un raport anual privind lupta împotriva fraudei, publicat în conformitate cu articolul 280 din Tratat.

## 7. ANEXE

- (1) Diagrama procesului
- (2) Document de lucru al serviciilor Comisiei privind mecanismul de protecție împotriva fraudei instituit în temeiul comunicării Comisiei privind protecția împotriva fraudei în domeniul legislației și al gestionării contractelor, adoptată la 7 noiembrie 2001.

**PREVENTION OF FRAUD BY BUILDING ON OPERATIONAL RESULTS:  
A DYNAMIC APPROACH TO FRAUD-PROOFING**

