

SEMNALE DE ALERTĂ PRIVIND PRODUCEREA FRAUDELOR

Data: 26.10.2020

Autoritatea de Management a Programului Operațional Capacitate Administrativă (AM POCA) are o preocupare permanentă în ceea ce privește prevenirea fraudelor în cadrul operațiunilor pe care le finanțează.

În contextul autoevaluării riscurilor de fraudă, considerăm utilă informarea beneficiarilor POCA cu privire la principalele **semnale de alertă care ar putea indica prezența unor fraude**, fără ca acestea să însemne că fraudă există, semnalele de alertă indicând, mai exact, o anumită practică/acțiune care necesită o atenție suplimentară atât din partea beneficiarilor, cât și din partea autorităților cu responsabilități în gestionarea și controlul programului, pentru a exclude sau considera o posibilă fraudă.

I. Recomandări generale privind înțelegerea motivelor aflate la baza comiterii fraudelor



Justificarea:

O persoană poate formula o justificare prin explicarea „rezonabilă” a actelor sale, de exemplu:

- ✓ „este corect să procedez astfel - merit acești bani”
- ✓ „au o datorie față de mine”
- ✓ „iau banii doar cu împrumut - îi voi restitui”.

Presiunea financiară - stimulent sau motivație:

- ✓ factorul „nevoie sau aviditate”:

Simpla aviditate poate reprezenta de multe ori un motiv puternic. Alte presiuni pot apărea din problemele financiare personale sau din vicii personale, precum: jocurile de noroc, dependența de droguri, etc.

Oportunitatea:

Chiar dacă o persoană are o justificare/presiune financiară, trebuie să existe și o oportunitate.

Regulile instituite propriului sistem de control intern nu trebuie să permită generarea de oportunități în fraudarea fondurilor europene.

Întrucât **presupusa probabilitate ca fraudă să nu fie detectată reprezintă un considerent esențial pentru autorul fraudei, ar trebui eliminate punctele slabe ale sistemelor de control intern**, în special referitoare la:

- ✓ supravegherea activităților
- ✓ separarea funcțiilor
- ✓ aprobarea/supervizarea de către organele de conducere.

În contextul unor culturi organizaționale prin care **elementele de justificare și de presiune financiară practic au șanse aproape inexistente de manifestare și sunt monitorizate permanent**, dintre cele 3 elemente/motive

- ✓ **elementul oportunitate este esențial** în conceperea și poziționarea la timp a unor **bariere solide/măsuri eficace care să nu permită factorilor interni și externi oportunități de fraudare**, respectiv în scopul diminuării/eliminării eventualelor cauze de producere ale deficiențelor sistemului de control.

II. Riscuri de fraudă - exemple indicatori de fraudă

a) specifice procedurilor de achiziții

1. Nedeclararea conflictelor de interese

- ✓ favorizarea inexplicabilă sau în mod excepțional a unui anumit contractant sau vânzător
- ✓ acceptarea continuă a unor servicii la prețuri ridicate și de calitate scăzută etc.
- ✓ o persoană responsabilă pentru contractare nu depune sau nu completează declarația privind conflictele de interese sau refuză promovarea într-un post din afara domeniului achizițiilor publice
- ✓ există indicii potrivit cărora o persoană cu responsabilități pentru contractare efectuează o activitate paralelă/înființează o „societate-paravan”

2. Practici de cooperare secretă

(contractanții dintr-o anumită zonă sau regiune geografică sau dintr-o anumită industrie pot încheia acorduri în vederea înlăturării concurenței și majorării prețurilor prin diferite sisteme de cooperare secretă prin depunerea de oferte de curtoazie, abținerea de la participare, rotația ofertelor, împărțirea piețelor):

- ✓ oferta câștigătoare are un preț prea mare în raport cu estimările de costuri, listele de prețuri publicate, serviciile similare sau mediile la nivel de industrie și prețurile de piață corecte
- ✓ toți ofertanții mențin prețuri ridicate prețul ofertelor scade atunci când la licitație se alătură un ofertant nou
- ✓ rotația ofertanților câștigători în funcție de regiune, tip de activitate, tip de lucrări;
- ✓ configurație anormală a ofertelor (de exemplu, ofertele sunt separate de procentaje exacte, oferta câștigătoare este cu puțin sub pragul de preț acceptat, se încadrează



- exact în bugetul alocat, este prea mare, prea apropiată, diferența este excesivă, sumele sunt rotunjite, incomplete etc.)*
- ✓ *legături aparente între ofertanți, cum ar fi: adrese, angajați sau numere de telefon comune etc.*
 - ✓ *în oferta contractantului sunt incluși subcontractanți aflați în competiție pentru contractul principal;*
 - ✓ *contractanții calificați se abțin de la depunerea unei oferte și devin subcontractanți, sau ofertantul cu cel mai scăzut preț se retrage și devine subcontractant;*
 - ✓ *ofertanții respinși sunt angajați ca subcontractanți;*
 - ✓ *unele societăți licitează întotdeauna una împotriva celeilalte, în timp ce altele nu o fac niciodată;*
 - ✓ *ofertanții respinși nu pot fi localizați pe Internet sau în nomenclatoarele de societăți, nu au adrese etc.*
 - ✓ *există corespondență sau alte indicii potrivit cărora contractanții efectuează schimburi de informații privind prețurile, își alocă teritorii sau încheie alte tipuri de acorduri neoficiale*

3. Oferte discrepante

- ✓ *oferta pentru anumite activități pare a fi nejustificat de scăzută*
- ✓ *activitățile pentru care se primesc oferte sunt diferite față de contractul propriu-zis*
- ✓ *după atribuirea contractului au loc modificări sau eliminări ale cerințelor privind unele activități*
- ✓ *ofertantul are legături apropiate cu personalul responsabil cu achizițiile sau a participat la redactarea specificațiilor și are informații pe care ceilalți posibili ofertanți nu le cunosc*

4. Manipularea specificațiilor pentru a favoriza anumiți ofertanți

(Cererile de oferte pot conține specificații adaptate pentru a corespunde calificărilor sau competențelor unui anumit ofertant. Această situație este frecventă în special în cazul contractelor din domeniul IT și alte contracte tehnice.

Specificațiile care sunt prea restrictive pot fi utilizate pentru a exclude alți ofertanți calificați sau pentru a justifica achiziții dintr-o singură sursă și pentru a evita orice concurență. Un ansamblu de specificații manipulate care favorizează un anumit contractant sugerează corupție):

- ✓ *doar un singur ofertant sau foarte puțini ofertanți răspund la cererile de oferte*
- ✓ *există similitudini între specificații și produsele sau serviciile contractantului câștigător*
- ✓ *se primesc reclamații din partea celorlalți ofertanți*
- ✓ *specificațiile sunt semnificativ mai restrânse sau acoperă o sferă mai largă decât în cazul cererilor de oferte anterioare/similare*
- ✓ *specificații neobișnuite sau nerezonabile*
- ✓ *acordarea unui număr ridicat de contracte avantajoase unui singur furnizor*
- ✓ *socializare sau contacte personale între personalul responsabil cu contractarea și ofertanți pe durata procedurii de atribuire*
- ✓ *cumpărătorul definește un articol folosind denumirea unei mărci comerciale în locul unei descrieri generice*

5. Scurgeri de date/divulgarea datelor referitoare la licitație



(Personalul însărcinat cu contractarea, redactarea documentației de atribuire sau evaluarea ofertelor poate divulga unui ofertant favorit informații confidențiale, precum bugete estimate, soluții preferate sau date privind ofertele concurente):

- ✓ *oferta câștigătoare are un preț cu foarte puțin mai scăzut decât următoarea ofertă cu preț scăzut*
- ✓ *neaplicarea termenelor limită*
- ✓ *unele oferte sunt deschise în avans*
- ✓ *sunt acceptate oferte care depășesc termenul limită/ofertantul care depune oferta după expirarea termenului este câștigător*
- ✓ *toate ofertele sunt respinse și contractul este relucitat*
- ✓ *ofertantul câștigător comunică în privat cu personalul însărcinat cu contractarea, prin e-mail sau alte mijloace, în timpul perioadei de atribuire.*

6. Manipularea ofertelor

- ✓ *reclamații din partea ofertanților*
- ✓ *indicii privind modificarea ofertelor după recepție*
- ✓ *anularea unor oferte pe motivul unor erori*
- ✓ *un ofertant calificat este descalificat din motive suspecte*
- ✓ *activitatea nu este relucitată, deși numărul ofertelor primite a fost inferior minimului necesar.*

7. Atribuirii nejustificate cu sursă unică/unui singur ofertant favorizat

(Acest sistem este adesea rezultatul corupției, în special dacă metoda este repetată și suspectă. Aceste atribuirii pot avea loc prin fragmentarea achizițiilor, în scopul evitării plafoanelor de ofertare concurențială, falsificarea justificărilor achizițiilor din sursă unică, redactarea unor specificații foarte restrictive, prelungirea contractelor atribuite anterior în locul relucitării acestora):

- ✓ *atribuirii în favoarea unui singur ofertant la prețuri superioare sau puțin inferioare plafoanelor de atribuire concurențială*
- ✓ *achiziții publice desfășurate anterior în condiții concurențiale au devenit neconcurențiale*
- ✓ *fragmentarea achizițiilor, pentru a evita plafonul de ofertare concurențială;*
- ✓ *cererea de ofertă este transmisă doar unui singur furnizor*
- ✓ *prelungirea contractelor existente în vederea evitării unor noi licitații*

8. Fragmentarea/divizarea achizițiilor

- ✓ *două sau mai multe achiziții consecutive și asemănătoare/cu același obiect sau destinate utilizării identice ori similare a căror furnizare/prestare răspunde aceleiași necesități rezultate din îndeplinirea proiectului, situate imediat sub plafoanele de acordare concurențială și care, prin însumarea valorilor estimate, acestea indică obligativitatea utilizării unei singure proceduri superioare de achiziție*
- ✓ *separarea nejustificată a achizițiilor, de exemplu contracte separate servicii IT și furnizare echipamente/servicii instruire specifice, fiecare având o valoare inferioară plafoanelor de ofertare*
- ✓ *achiziții consecutive la valori situate imediat sub plafoane, având același scop/necesități în cadrul proiectului*



9. Combinarea contractelor/un singur contractant prezintă facturi similare pentru activități sau contracte diferite

(Un contractant având mai multe comenzi similare poate percepe aceleași costuri de personal, onorarii sau alte tipuri de cheltuieli similare pentru mai multe comenzi/contracte, ceea ce determină suprafacturarea):

- ✓ facturi similare prezentate pentru activități și/sau contracte diferite
- ✓ contractantul facturează aceeași activitate prestată pentru aceeași perioadă de timp în cadrul mai multor proiecte/contracte

10. Costuri majorate/incorecte

(În teorie, costurile cu forța de muncă pot fi percepute pentru orice contract. Costurile cu forța de muncă pot fi manipulate prin crearea de fișe de pontaj fictive, modificarea fișelor de pontaj sau a documentației aferente sau simpla facturare a unor costuri majorate artificial pentru forța de muncă, fără documente justificative):

- ✓ sume excesive sau nerezonabile percepute pentru forța de muncă
- ✓ sumele percepute pentru forța de muncă nu sunt în concordanță cu evoluția serviciilor prevăzute de contract
- ✓ modificări evidente ale fișelor de pontaj sau acestea nu se găsesc
- ✓ pentru aceleași costuri se percep sume în mai multe contracte
- ✓ costurile indirecte sunt facturate drept costuri directe

11. Manipularea prețurilor

(Contractanții nu pun la dispoziție date curente, complete și exacte privind costurile sau prețurile în propunerile de prețuri, ceea ce are ca rezultat creșterea prețului contractului):

- ✓ contractantul refuză, amână sau nu poate furniza documente justificative privind costurile
- ✓ contractantul furnizează documente incorecte sau incomplete
- ✓ informațiile privind prețul nu mai sunt valabile
- ✓ prețuri ridicate comparativ cu contracte similare, liste de prețuri mari sau medii la nivel de industrie

12. Inexistența produselor/rezultatelor sau operațiuni care nu au fost realizate conform contractului/Neîndeplinirea specificațiilor contractului

(Contractanții care nu îndeplinesc specificațiile contractului și apoi declară, în mod fals și cu bună știință, că le-au îndeplinit comit o fraudă. Motivul este, în mod evident, creșterea profiturilor prin reducerea costurilor, evitarea penalizărilor pentru nerespectarea termenelor limită etc. Multe astfel de sisteme sunt dificil de detectat în absența unor verificări/inspecții sau teste amănunțite efectuate de experți independenți în domeniu. Există totuși posibilitatea ca autorii fraudelor să încerce să mituiască inspectorii):

- ✓ discrepanțe între rezultatele testelor/inspecțiilor, pe de o parte, și clauzele și specificațiile contractului, pe de altă parte
- ✓ absența certificatelor sau documentelor justificative de testare sau inspecție
- ✓ calitate inferioară, activitate nesatisfăcătoare și număr mare de reclamații
- ✓ în documentele contabile ale contractantului există indicii potrivit cărora contractantul nu a achiziționat/închiriat echipamente/materiale necesare serviciilor sau nu dispune de suficienți experți (NB: această verificare încrucișată se poate dovedi utilă)

13. Facturi false, duplicate sau cu prețuri excesive/„umflate”



(Un contractant poate prezenta, cu bună știință, facturi false, duble sau cu prețuri excesive, acționând pe cont propriu sau în cooperare cu angajați responsabili cu procesul de contractare, în urma coruperii acestora):

- ✓ *bunuri sau servicii facturate care nu se află în inventar sau nu pot fi localizate*
- ✓ *nu există confirmări de primire a unor bunurilor sau serviciilor facturate*
- ✓ *comenzile de achiziție pentru unele bunuri sau servicii facturate sunt inexistente sau suspecte*
- ✓ *documentele justificative nu indică finalizarea activităților sau efectuarea cheltuielilor necesare*
- ✓ *prețurile de facturare, sumele, descrierile sau datele privind bunurile depășesc sau nu corespund cu prevederile contractuale, comanda de achiziție, fișele de magazie, sau inventarul*
- ✓ *facturi multiple cu sumă, număr, dată etc. identice*
- ✓ *subcontracte în cascadă*
- ✓ *plăți în numerar sau plăți către societăți off-shore*

14. Furnizori de servicii fictivi/„fantomă”

(Un angajat poate autoriza plăți către un vânzător fictiv, urmărind în acest fel să deturneze fonduri. Sistemul este utilizat frecvent în situațiile în care nu există o separare a atribuțiilor de întocmire a cererii, recepție și plată. Contractanții pot înființa societăți fictive pentru a depune oferte de curtoazie în cadrul unor sisteme de cooperare secretă, în vederea majorării artificiale a costurilor sau, pur și simplu, pentru emiterea de facturi false. Experiența a arătat că autorii fraudelor au tendința de a utiliza denumiri de societăți similare denumirilor unor societăți reale):

- ✓ *furnizorul de servicii nu poate fi găsit în nomenclatoarele de societăți, pe Internet, cu ajutorul motorului de căutare Google sau al altor motoare de căutare etc.*
- ✓ *adresa furnizorului de servicii nu poate fi găsită sau adresa sau numărul de telefon ale furnizorului servicii sunt incorecte*
- ✓ *este folosită o societate off-shore*

15. Înlocuirea/substituția produsului

(Înlocuirea, fără știința cumpărătorului, a produselor prevăzute în contract cu unele de calitate inferioară. În cel mai rău caz, substituția produselor poate pune în pericol viața. Substituția este o opțiune atractivă, în special în cazul contractelor care prevăd utilizarea de bunurilor și materialelor costisitoare, de calitate superioară, care ar putea fi înlocuite cu produse mult mai ieftine, cu aspect similar. Substituția implică de multe ori componente care nu pot fi detectate cu ușurință. De asemenea, atunci când au loc verificări/controale, pot fi prezentate eșantioane special create, pentru a induce în eroare):

- ✓ *ambalaje neobișnuite sau generice: ambalajul, culorile sau forma diferă de norme/specificații*
- ✓ *discrepanțe între aspectul așteptat și cel real*
- ✓ *numerele de identificare a produsului diferă de numerele publicate sau cele de catalog sau de sistemul de numerotare*
- ✓ *număr de defecțiuni înregistrat în cadrul testelor sau în utilizare peste medie, înlocuiri anticipate sau costuri ridicate de întreținere și de reparație*
- ✓ *certIFICATELE de conformitate sunt semnate de persoane necalificate sau neautorizate*
- ✓ *contractantul nu a respectat graficul de timp, dar recuperează întârzierile cu rapiditate*
- ✓ *numere de serie atipice sau șterse sau nu corespund sistemului de numerotare al producătorului autentic*



16. alte riscuri referitoare la serviciile de consultanță

- ✓ *nu există acorduri sau contracte încheiate oficial; cu toate acestea, se plătesc sume mari pentru „servicii prestate”, pe baza unor facturi conținând date insuficiente*
- ✓ *există acorduri sau contracte oficiale, dar acestea sunt vagi în ceea ce privește serviciile care urmează a fi prestate și nu există facturi detaliate sau documente justificative de suficiente să justifice cheltuielile (de exemplu pentru deplasări, pentru realizarea studiilor, rapoarte de sinteză)*
- ✓ *serviciile plătite au fost utilizate pentru obținerea, distribuirea sau utilizarea unor informații sau date protejate prin legi sau regulamente*
- ✓ *serviciile plătite aveau scopul de a influența în mod ilegal conținutul unei cereri, evaluarea unei propuneri sau estimări de preț, selecția de surse pentru atribuirea de contracte sau negocierea unui contract, a unei modificări sau a unei revendicări. Nu este important dacă atribuirea se face de către contractantul principal sau un subcontractant de la orice nivel*

b) specifice costurilor cu forța de muncă

1. **Exagerarea calității activității desfășurate de personal** - un contractor exagerează intenționat calitatea personalului implicat sau activitățile pentru a le declara costuri eligibile:
 - ✓ *forța de muncă necorespunzătoare din punct de vedere al calificării*
 - ✓ *descrieri incorecte/inexacte ale activităților desfășurate de personal*
2. **Cheltuieli false cu forța de muncă** - un beneficiar solicită rambursarea unor cheltuieli de personal false pentru activități fie neexecutate, fie executate în afara dispozițiilor contractuale:
 - ✓ *cheltuieli de personal false*
 - ✓ *ore suplimentare necompensate pretinse ca fiind costuri reale*
 - ✓ *tarife orare incorecte*
 - ✓ *solicitarea rambursării cheltuielilor pentru personal inexistent*
 - ✓ *solicitarea rambursării cheltuielilor de personal pentru activități desfășurate în afara perioadei de implementare.*
3. **Cheltuieli de personal atribuite incorect anumitor proiecte** - un beneficiar repartizează/divizează eronat, dar cu buna știință, cheltuieli de personal între două sau mai multe proiecte finanțate de UE și/sau alte surse de finanțare

c) specifice dublei finanțări - un aplicant solicită finanțarea aceluiași proiect din mai multe fonduri europene/naționale, fără să declare acest fapt

Dispozițiile UE privind dubla finanțare a proiectelor se referă exclusiv la bugetul UE. Cu toate acestea, dubla finanțare se produce atunci când un beneficiar primește, în mod ilegal, în paralel sau ulterior, o subvenție pentru același proiect sau pentru aceeași cheltuială pentru care a beneficiat deja de finanțare sau de cofinanțare acordată de UE sau de orice organism public sau chiar privat.

Articolul 65 alineatul (11) din CPR - Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, referitor la eligibilitatea



cheltuielilor, prevede că:

„O operațiune poate beneficia de contribuții din partea unuia sau mai multor fonduri ESI sau din partea unuia sau mai multor programe și din partea altor instrumente ale Uniunii cu condiția ca pentru cheltuielile incluse într-o cerere de rambursare de la unul dintre fondurile ESI să nu se beneficieze de contribuții din partea altui fond sau instrument al Uniunii și să nu se beneficieze de contribuții din partea aceluiași fond în cadrul unui alt program”.

Articolul 191 din Regulamentul financiar - REG (UE, Euratom) nr. 1046/2018, referitor la principiul atribuirii necumulative și interzicerea dublei finanțări, prevede că:

„(1) Aceleași acțiuni i se poate atribui un singur grant alocat de la buget în favoarea aceluiași beneficiar, cu excepția cazurilor în care actele de bază relevante dispun altfel.

Unui beneficiar i se poate aloca de la buget un singur grant de funcționare într-un exercițiu financiar.

O acțiune poate fi finanțată în comun din linii bugetare separate de mai mulți ordonatori de credite competenți.

(2) Solicitantul informează de îndată ordonatorii de credite cu privire la cererile și granturile multiple pentru aceeași acțiune sau același program de lucru.

(3) Aceleași costuri nu pot fi finanțate în niciun caz de două ori din buget”.

III. Măsuri preventive recomandate beneficiarilor/partenerilor POCA

- ✓ Elaborarea și respectarea unor cerințe adecvate de integritate la nivelul autorităților contractante;
 - ✓ Cunoașterea foarte bună a legislației aplicabile, a contractelor de finanțare și a contractelor de achiziție;
-
- ✓ Corectitudinea în determinarea valorii estimate a viitorului contract, fără încercări de a diviza artificial achiziția pentru a eluda normele legale;
 - ✓ Asigurarea transparenței totale în ceea ce privește modificarea criteriilor de calificare și selecție;
 - ✓ Claritatea formulării criteriilor de calificare și selecție (evitarea ambiguităților, a formulărilor confuze sau interpretabile, etc.) care să asigure atât întocmirea corespunzătoare a ofertelor cât și evaluarea obiectivă a acestora;
 - ✓ Creșterea calitativă a informațiilor cuprinse în documentațiile de atribuire, în scopul minimizării necesității utilizării actelor adiționale sau utilizării acestora doar în cazurile permise legal;
 - ✓ Obiectivitatea procesului de evaluare pe baza criteriilor stabilite și a algoritmului de calcul prezentat în anunțul procedurii;
 - ✓ Comunicarea clară către operatorii economici a motivelor pentru care oferta depusă nu a fost câștigătoare, evitându-se astfel eventuale contestații;
-
- ✓ Instituirea unui proces adecvat de management de proiect;
 - ✓ Operaționalizarea reală a evaluării riscurilor, inclusiv a riscurilor de fraudă;
 - ✓ Asigurarea unui răspuns direct și imediat la abaterile/neregulile identificate;
 - ✓ Creșterea rigorii în ceea ce privește pregătirea/verificarea adecvată a documentelor justificative prezentate la plată;
 - ✓ Consolidarea mecanismelor de control de prim nivel (la nivelul beneficiarilor) a cheltuielilor declarate în cadrul cererilor de rambursare.





Acest material a fost elaborat de AM POCA în scopul prevenirii fraudelor la nivelul operațiunilor finanțate, luând în considerare, cu precădere, documentele de lucru/indicațiile și cerințele prezentate de:

- ✓ Ghidul COCOF 09/0003/00 - Nota informativă (CE) privind indicatorii de fraudă pentru Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de Coeziune;
- ✓ Anexa 1 - „Sisteme și indicatori de fraudă” la HG nr. 875/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor OUG 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, cu modificările și completările ulterioare;
- ✓ Ghidul EGESIF_14-0021 din 16/06/2014 - Nota orientativă (CE) privind evaluarea riscului de fraudă și măsuri eficiente și proporționale.

