

# Capitolul I

## Expresii consacrate<sup>[1]</sup>

**Activitatea de prevenire a neregulilor** – identificarea și gestionarea riscurilor, elaborarea și urmărirea aplicării procedurilor de management și a celorlalte instrumente de control intern, care să asigure corectitudinea acordării și utilizării fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.

**Aplicare de corecții financiare** – măsurile administrative luate de autoritățile competente care constau în excluderea de la finanțarea din fonduri europene și/sau fonduri publice naționale aferente acestora a cheltuielilor pentru care a fost constatată o neregulă.

**Asistență Tehnică** – sprijin acordat din Programul Operațional Asistență Tehnică și din axele de Asistență Tehnică ale P.O. pentru implementarea optimă a Instrumentelor Structurale.

**Autoritate de Certificare** – Autoritatea de Certificare și Plată, în cazul programelor finanțate din instrumente structurale și din Fondul European pentru pescuit, precum și pentru Programul Mecanismului financiar al Spațiului Economic European, Organismul de coordonare pentru programele finanțate din fonduri pentru sprijinirea politicii agricole comune și Ministerul Finanțelor Publice, prin Oficiul de Plăți și Contractare PHARE, pentru Programul de cooperare româno-elvețian, vizând reducerea disparităților economice și sociale în cadrul Uniunii Europene extinse, Ministerul Administrației și Internelor prin Direcția generală financiară pentru Programul general Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii, alte structuri cu rol de certificare în conformitate cu deciziile de instituire a sistemelor de management și control/cu deciziile de aprobare a programelor/fondurilor.

**Autoritate de Management** – organism public desemnat de statul membru pentru a gestiona un Program Operațional, responsabil de implementarea corectă a acestuia.

**Autorități cu competențe în gestionarea fondurilor europene** – autoritățile de management în cadrul programelor finanțate din instrumente structurale, de

---

<sup>[1]</sup> A se vedea O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene (...) și Normele metodologice din 31 august 2011 (actualizate) de aplicare a acesteia.

coeziune, din Fondul european pentru pescuit, din fonduri aferente Instrumentului de asistență pentru preaderare, autoritățile care asigură gestionarea Instrumentului european de vecinătate și parteneriat ENPI, Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit, Agenția de Plăți și Intervenție în Agricultură, în cadrul programelor de finanțare a politicii agricole comune, agențiile de implementare – inclusiv Oficiul de Plăți și Contractare PHARE – în cadrul programelor PHARE, Oficiul de Plăți și Contractare PHARE, în cadrul Facilității Schengen, Facilității de Tranziție și al Mecanismului Financiar SEE, cu excepția proiectelor delegate, precum și autoritățile naționale responsabile de participarea României la alte programe finanțate din fonduri europene.

**Autorități de certificare** – toate structurile cu funcțiuni de certificare a cheltuielilor finanțate din fondurile europene și/sau din fondurile publice naționale aferente acestora, stabilite prin reglementările donatorilor și reglementările naționale.

**Beneficiar** – organismul, autoritatea, instituția sau societatea comercială din sectorul public ori privat, unitatea administrativ-teritorială, organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean responsabile pentru inițierea ori inițierea și implementarea proiectelor aprobate spre finanțare în cadrul unui Program Operațional.

**Blocarea fondurilor** – prevenirea oricărui transfer, acces la utilizare a fondurilor în orice mod care ar produce o schimbare a volumului, caracterului, localizării, proprietarului, posesiei, destinației acestora sau o altă schimbare care ar permite utilizarea fondurilor, inclusiv gestiunea de portofoliu.

**Compensare din alte fonduri** – stingerea creanței bugetare rezultate din nereguli de către organele fiscale ale Autorității Naționale de Administrare Fiscală, conform O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală.

**Constatarea neregulilor** – activitatea de control/investigare desfășurată de autoritățile competente, în vederea stabilirii existenței unei nereguli.

**Creanțe bugetare rezultate din nereguli** – sumele de recuperat ca urmare a constatării unei nereguli în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.

**Debitor** – persoana fizică sau juridică în sarcina căreia se stabilește o creanță bugetară rezultată din nereguli, în vederea recuperării acesteia.

**Deducere din plăți** – modalitatea de stingere a creanțelor bugetare rezultate din nereguli de către autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene,

din plăți datorate debitorului în baza contractelor/acordurilor/deciziilor/ordinelor de finanțare, cu reflectarea corespunzătoare a operațiunii în evidențele contabile.

**Donator public internațional** – statul sau gruparea de state europene care oferă României finanțarea anumitor operațiuni sau programe fără contrapartidă.

**Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR)** – fond structural care susține dezvoltarea economică durabilă la nivel regional și local, prin mobilizarea capacităților locale și diversificarea structurilor economice în domenii precum cercetare și dezvoltare tehnologice, inovare și antreprenariat, societatea informațională, IMM-uri, protecția mediului, turism, energie.

**Fondul de Coeziune (FC)** – instrument financiar din care se finanțează proiecte în domeniul protecției mediului și rețelilor de transport transeuropene, proiecte în domeniul dezvoltării durabile, precum și proiecte care vizează îmbunătățirea managementului traficului aerian și rutier, modernizarea transportului urban, dezvoltarea și modernizarea transportului multimodal.

**Fondul Social European (FSE)** – fond structural care contribuie la sporirea adaptabilității forței de muncă și a întreprinderilor, creșterea accesului pe piața forței de muncă, prevenirea șomajului, prelungirea vieții active și creșterea gradului de participare pe piața muncii a femeilor și imigranților, sprijinirea incluziunii sociale a persoanelor dezavantajate și combaterea discriminării.

**Fonduri europene** – sumele provenite din asistența financiară nerambursabilă acordată României din bugetul general al Uniunii Europene și/sau din bugetele administrate de aceasta ori în numele ei.

**Fonduri publice naționale aferente fondurilor europene** – sumele provenite din bugetul general consolidat utilizate pentru: asigurarea cofinanțării, plata prefinanțării, înlocuirea fondurilor europene în situația indisponibilității/sistării temporare a plății acestor fonduri, completarea fondurilor europene în vederea finalizării proiectelor, precum și alte categorii de cheltuieli legal reglementate în acest scop.

**Fonduri Structurale** – instrumente financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării coeziunii economice și sociale (FEDR și FSE).

**Fraudă** – infracțiunea săvârșită în legătură cu obținerea ori utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, încriminată de Codul penal ori de alte legi speciale;

**Instrumente Structurale** – asistența financiară nerambursabilă primită de România, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, prin intermediul Fon-

dului European de Dezvoltare Regională, Fondului Social European și Fondului de Coeziune.

**Mecanismul deducerilor** – sistemul agreat de donatorul fondurilor europene și România, prin care corecția financiară aplicată de autoritățile române se efectuează cu ocazia primei declarații de cheltuieli, după constatarea neregulilor.

**Mecanismul recuperărilor** – sistemul agreat de Comisia Europeană/donatorul public internațional și România, prin care corecția financiară aplicată de autoritățile române se reflectă în prima declarație de cheltuieli, emisă după recuperarea creanței bugetare rezultate din nereguli.

**Neregulă** – orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate în raport cu dispozițiile naționale și/sau europene, precum și cu prevederile contractelor ori a altor angajamente legal încheiate în baza acestor dispoziții, ce rezultă dintr-o acțiune sau inacțiune a beneficiarului ori a autorității cu competențe în gestionarea fondurilor europene, care a prejudiciat sau care poate prejudicia bugetul Uniunii Europene/bugetele donatorilor publici internaționali și/sau fondurile publice naționale aferente acestora printr-o sumă plătită necuvenit.

**Organism Intermediar** – orice organism sau serviciu public sau privat, care acționează sub responsabilitatea unei Autorități de Management sau de Certificare și care îndeplinește atribuțiile unei astfel de autorități față de beneficiarii care implementează operațiunile.

**Perioada de Programare** – cadru financiar multianual pe o perioadă de șapte ani.

**Planul Național de Dezvoltare** – document de planificare strategică și programare financiară care are ca scop orientarea și stimularea dezvoltării economice și sociale în vederea atingerii obiectivului Uniunii Europene, respectiv coeziunea economică și socială.

**Principiul proporționalității** – orice măsură administrativă adoptată trebuie să fie adecvată, necesară și corespunzătoare scopului urmărit, atât în ceea ce privește resursele angajate în constatarea neregulilor, cât și în ceea ce privește stabilirea creanțelor bugetare rezultate din nereguli, ținând seama de natura și frecvența neregulilor, constatate și de impactul financiar al acestora asupra proiectului/programului respectiv.

**Program Operațional** – document prezentat de un stat membru și adoptat de Comisie, care definește o strategie de dezvoltare în conformitate cu un ansamblu coerent de priorități, pentru a căror realizare se face apel la un fond sau, în cadrul obiectivului de convergență, la Fondul de Coeziune și la FEDR.

**Programe finanțate din fonduri europene** – programele PHARE, Programul SAPARD, Programul ex-ISPA, Facilitatea Schengen, Facilitatea de tranziție, programele finanțate din fonduri structurale și de coeziune, programul finanțat din Fondul european de pescuit, programele de cooperare teritorială europeană, Programul național de dezvoltare rurală 2007-2013, finanțat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și în conformitate cu Planul european de redresare economică, Fondul european de garantare agricolă, Programul general Solidaritatea și gestionarea fluxurilor migratorii, precum și programe finanțate de Comisia Europeană în sistem centralizat (de tipul Lifelong Learning, Marco Polo și altele).

**Raportarea neregulilor** – toate activitățile care conduc la informarea Comisiei Europene – Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) sau a donatorilor publici internaționali, conform obligațiilor asumate de România în calitate de stat membru al Uniunii Europene ori de parte a unui acord/memorandum semnat de România cu un donator public internațional, cu privire la constatarea unei nereguli, care are la bază actul de constatare primară administrativă.

**Recuperarea creanțelor bugetare rezultate din nereguli** – exercitarea funcției administrative de către autoritățile competente în vederea stingerii creanțelor bugetare rezultate din nereguli.

**Stabilirea creanțelor bugetare rezultate din nereguli** – activitatea prin care se stabilește și se individualizează obligația de plată rezultată din neregula constatată, prin emiterea unui titlu de creanță.

**Structuri de implementare** – organismul de implementare, autoritatea de management, autoritatea de implementare, organismul intermediar, alte structuri cu funcțiuni delegate etc., așa cum sunt acestea definite de reglementările comunitare și de memorandumurile/acordurile de finanțare încheiate cu Uniunea Europeană/donatorul public internațional și stabilite prin reglementările și acordurile la nivel național.

**Structuri verificate** – beneficiarul asistenței din fonduri europene, oricare structură de implementare, precum și orice persoană fizică ori juridică ce se află într-o relație contractuală, în cadrul proiectelor/programele finanțate din fonduri europene și/sau din fonduri publice naționale aferente acestora.

**Sumă plătită necuvenit** – plata nedatorată, așa cum este aceasta prevăzută în dreptul civil, acordată unui beneficiar sau realizată în numele unui beneficiar, care provine din fonduri europene și/sau fonduri publice aferente acestora.

## **Capitolul al II-lea**

### **Controlul regularității fondurilor europene.**

#### **Unele aprecieri asupra cadrului instituțional**

*România este pe ultimul loc la capitolul absorbție de fonduri europene în cadrul perioadei de programare 2007-2013, (...) prognozându-se că riscă să piardă o sumă substanțială din cauza gestiunii deficitare din primii ani. În ciuda incompetenței administrative previzibile, care ar putea duce la ratarea unei absorbții optime, potențialul fondurilor europene rămâne foarte mare și România câștigă, nu pierde, din orice combinație. În perioada 2007-2013, România a plătit către bugetul UE 9,2 mld. de euro, dar a primit prin intermediul tuturor tipurilor de fonduri nerambursabile peste 21 mld. de euro. Dintre aceștia se deduc dezangajările automate – substanțiale în cazul unor Programe Operaționale – adică bani pierduți definitiv din cauza incapacității de a transmite la timp declarațiile de cheltuieli pentru a fi rambursate de către Comisia Europeană.*

(SAR, Raport anual de analiză și prognoză „România 2014”,  
Societatea Academică din România, București, 2014, p. 39)

Fondurile Structurale și de coeziune sunt instrumente financiare prin care Uniunea Europeană acționează pentru realizarea celor trei obiective ale Politicii de Coeziune, prin implementarea Programelor Operaționale, pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul realizării coeziunii economice și sociale. În perioada 2007-2013, obiectivele Politicii de Coeziune a Uniunii Europene au fost<sup>[1]</sup>:

- Obiectivul Convergență, destinat impulsivării dezvoltării economice a regiunilor rămase în urmă, prin investiții în capitalul uman și infrastructura de bază;
- Obiectivul Competitivitate Regională și Ocuparea Forței de Muncă, vizând consolidarea competitivității și atractivității regiunilor, precum și creșterea capacității de ocupare a forței de muncă printr-o dublă abordare (angajați și angajatori);
- Obiectivul Cooperare Teritorială Europeană care urmărește întărirea cooperării la nivel transfrontalier, transnațional și interregional.

În aceeași perioadă (2007-2013) au operat trei instrumente financiare cunoscute ca Fonduri Structurale, respectiv:

---

<sup>[1]</sup> A. Matei, M. Susanu, Ghid complet fonduri structurale, EUDIRECT, Iași, 2013, p. 2, <http://eudirect.ro/utile/apl.pdf>.

- Fondul European de Dezvoltare Regional (FEDR): sprijin pentru IMM-uri, infrastructura de transport, mediu, energie, educație, sănătate, turism, cercetare-dezvoltare, cooperare teritorială;
- Fondul Social European (FSE): educație și formare profesională, adaptabilitatea forței de muncă și a întreprinderilor, incluziunea socială, creșterea eficienței administrative;
- Fondul de Coeziune (FC): infrastructura mare de transport și mediu.

### **Secțiunea 1. Controlul și politica „toleranței zero” față de fraudele împotriva bugetului Uniunii Europene**

În privința fondurilor/instrumentelor financiare, de natura amintită, controlul este unul aparte. Potrivit Viviane Reding, fost Comisar european pentru Justiție, „Prin adoptarea propunerii de instituire a unui Parchet European, CE își respectă promisiunea de a aplica o politică de toleranță zero față de fraudele împotriva bugetului UE. Când sunt în joc banii contribuabililor fiecare euro contează, cu atât mai mult în contextul economic (...). Un lucru trebuie să fie clar, dacă la nivelul nostru, al UE, nu ne protejăm bugetul federal, nimeni nu o va face în locul nostru. Facem apel la statele membre și la Parlamentul European să sprijine acest proiect important, astfel încât Parchetul European să înceapă să funcționeze de la 1 ianuarie 2015<sup>4</sup>”. În vederea creării unui cadru normativ privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora<sup>[1]</sup>, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență încă de acum patru ani<sup>[2]</sup>. Aceasta reglementează atât activitățile de prevenire a apariției neregulilor, cât și cele de constatare și de recuperare a sumelor plătite necuvenit din asistența financiară nerambursabilă acordată României de Uniunea Europeană, dar și de alți donatori publici internaționali și/sau din fondurile publice naționale aferente acestora.

Ceea ce nu acoperă însă în mod complet și corespunzător privește aplicarea cerințelor cuprinse, în special, în reglementările comunitare aplicabile pentru fondurile europene post-aderare, referitoare la modul de constatare a neregulilor și de recuperare a creanțelor bugetare provenite din nereguli. De asemenea, în

---

<sup>[1]</sup> Documentul de strategie relevant care stă la baza elaborării cadrului normativ privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora este Strategia Națională de Luptă Antifraudă pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, aprobată prin H.G. nr. 793/2005, modificată prin H.G. nr. 1211/2006.

<sup>[2]</sup> O.U.G. nr. 66/2011, privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.

aplicarea reglementărilor în vigoare, structurile specializate organizate, atât în cadrul autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor europene, cât și în afara acestora, au întâmpinat dificultăți în derularea activităților proprii de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare care reprezintă sume de recuperat la bugetul Uniunii Europene și a bugetelor din care provin fondurile publice naționale aferente, plătite necuvenit ca urmare a unei nereguli. Aceasta, cu atât mai mult în situația în care ar fi fost necesar să se aplice corecții financiare datorate constatării unor abateri în aplicarea reglementărilor privind procedurile de achiziție, sau în situațiile în care apariția neregulilor a fost determinată de o activitate neconformă sau defectuoasă a autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor europene.

O altă lacună a sistemului normativ respectiv era că nu reglementa măsurile de prevenire a apariției neregulilor în gestionarea fondurilor europene și/sau a fondurilor naționale aferente acestora, chiar dacă România a figurat cu un mare număr de nereguli. De fapt, prin adoptarea O.U.G. nr. 66/2011 s-a urmărit<sup>[1]</sup>:

- formularea unor principii și reguli de management financiar și control, aplicabile în activitatea curentă de către autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene;

- extinderea domeniului de aplicare a legislației în domeniul neregulilor asupra tuturor programelor care sunt finanțate din fonduri care provin din bugetul Uniunii Europene, indiferent dacă sunt programe pre-aderare sau post-aderare, cât și pentru programele finanțate din fonduri provenind de la alți donatori publici internaționali;

- consolidarea atribuțiilor structurilor de control care sunt organizate atât în interiorul autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor comunitare, cât și în exteriorul acestora, completată de consolidarea și extinderea competențelor de control specifice domeniului constatării neregulilor și stabilirii creanțelor bugetare din cadrul Ministerului Finanțelor Publice<sup>[2]</sup>;

- implementarea unui mecanism bugetar care să permită evidențierea și recuperarea operativă a sumelor declarate ca nereguli în cazul beneficiarilor publici;

- stabilirea cadrului normativ pentru aplicarea corecțiilor financiare în cazul constatării unor abateri în aplicarea reglementărilor privind procedurile de achiziție;

---

<sup>[1]</sup> Nota de fundamentare la O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.

<sup>[2]</sup> Structurile de control din cadrul Ministerului Finanțelor Publice și din cadrul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii au fost organizate în baza prevederilor O.G. nr. 79/2003, cu modificările și completările ulterioare. Odată cu intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, s-au abrogat prevederile conținute în O.G. nr. 79/2003.



– clarificarea cadrului normativ în ceea ce privește soluționarea contestațiilor, atât a celor administrative, cât și a celor adresate instanțelor specializate.

Normele metodologice de aplicare a prevederilor O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora au fost aprobate prin H.G. nr. 875/2011<sup>[1]</sup>. Un an mai târziu, s-a impus adoptarea O.U.G. nr. 22/2011 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 66/2011<sup>[2]</sup>.

Completările au fost aduse în vederea asigurării unei funcționări optime a sistemului în cauză, urmărindu-se în principal următoarele<sup>[3]</sup>:

– extinderea autorităților cu competențe în gestionarea fondurilor europene, în sensul introducerii operatorilor de program în cadrul Mecanismului Financiar SEE 2009-2014 și a Mecanismului Financiar Norvegian 2009-2014;

– corelarea textului modificărilor și completărilor formulate în cadrul comisiilor parlamentare, care au fost introduse prin Legea nr. 142/2012 de aprobare a O.U.G. nr. 66/2011, cu textul deja aprobat al modificărilor și completărilor prin O.U.G. nr. 26/2012;

– definirea decertificării în vederea clarificării acțiunilor de urmat din partea autorităților de certificare din cadrul programelor finanțate din instrumente structurale, din fondurile aferente Instrumentului de asistență pentru preaderare și din Fondul European de Pescuit, în situația în care la solicitarea Comisiei Europene/donatorului public internațional se vor deduce din declarațiile de cheltuieli sume care au fost certificate anterior. Sumele pentru care se efectuează decertificarea se stabilesc caz cu caz prin hotărâre de Guvern, datorită implicațiilor asupra bugetului de stat și a faptului că aplicarea acestei proceduri este ca urmare a unei decizii luate la nivelul autorităților naționale;

– modificarea prevederii privind acțiunile de urmat de către autoritățile cu competențe în gestionarea fondurilor europene, în funcție de riscul de nerecuperare a sumelor de la beneficiari;

---

<sup>[1]</sup> H.G. nr. 875 din 31 august 2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în M. Of. nr. 659 din 15 septembrie 2011.

<sup>[2]</sup> O.U.G. nr. 22/2011 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în M. Of. nr. 621 din 29 august 2012.

<sup>[3]</sup> Nota de fundamentare la O.U.G. nr. 22/2012 pentru modificarea și completarea O.U.G. nr. 66/2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora.