

Hotărâre nr. 793/2005

din 14/07/2005

Publicat în Monitorul Oficial, Partea I nr. 743 din 16/08/2005

privind aprobarea Strategiei naționale de luptă antifraudă pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România

În temeiul art. 108 din Constituția României, republicată,

Guvernul României adoptă prezenta hotărâre.

Articol unic. - Se aprobă Strategia națională de luptă antifraudă pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, prevăzută în anexa care face parte integrantă din prezenta hotărâre.

**PRIM-MINISTRU
CĂLIN POPESCU-TĂRICEANU**

Contrasemnează:

Ministrul delegat pentru controlul implementării
programelor cu finanțare
internațională și urmărirea
aplicării acquis-ului comunitar,
Cristian David
Șeful Cancelariei Primului-Ministru,
Aleodor Marian Frâncu
Ministrul integrării europene,
Ene Dinga
p. Ministrul administrației și internelor,
Anghel Andreescu,
secretar de stat
Ministrul finanțelor publice,
Ionel Popescu

București, 14 iulie 2005.
Nr. 793.

ANEXĂ

**STRATEGIA NAȚIONALĂ DE LUPTĂ ANTIFRAUDĂ
pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România**

PREAMBUL

Elaborarea Strategiei naționale de luptă antifraudă pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, denumită în continuare Strategia, are ca punct de plecare, pe de o parte, necesitatea de a armoniza reglementările din legislația națională cu normele europene în domeniu și de a pregăti cadrul normativ, instituțional și operațional pentru momentul aderării, iar, pe de altă parte, nevoia de a eficientiza controlul financiar și controlul fiscal care se exercită în legătură cu fondurile europene.

În același timp Strategia urmărește realizarea unei mai bune coordonări a instituțiilor cu atribuții în domeniu, rolul primordial în această acțiune revenindu-i Departamentului pentru Lupta Antifraudă.

Necesitatea Strategiei a fost afirmată prin Acordul de cooperare încheiat între Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și Departamentul de Inspecție al Primului-Ministru, devenit ulterior Departamentul pentru Lupta Antifraudă, prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2005 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, acord ce a intrat în vigoare în luna octombrie 2004.

Prezenta Strategie se referă strict la fraudă împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, existând o delimitare între acest tip de fraudă și corupție. Acest aspect reiese nu numai din definiția "corupției" adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei, ci și din legislația națională în domeniu.

Departamentul pentru Lupta Antifraudă este instituția inițitoare a Strategiei, precum și principalul responsabil pentru elaborarea și implementarea acesteia. Acest departament a fost sprijinit în activitatea de elaborare de către reprezentanții Programului SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) al Comisiei Europene și Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD), precum și de către Unitatea de Politici Publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului.

Anterior redactării Strategiei a fost realizată o analiză-diagnostic a cadrului legal și instituțional existent în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, analiză care a stat la baza elaborării obiectivelor și măsurilor incluse în acest document. Au fost, de asemenea, organizate consultări cu reprezentanții instituțiilor responsabile de implementarea măsurilor cuprinse în Strategie.

CAPITOLUL I Contextul general

1. Scopul Strategiei

Prin prezenta strategie se urmărește crearea unui cadru normativ instituțional și operațional coerent și eficient, compatibil cu normele europene, pentru protejarea efectivă și echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii Europene în România.

2. Perioada de implementare a Strategiei

Având în vedere că până la momentul aderării României la Uniunea Europeană trebuie pregătit cadrul normativ, instituțional și operațional în domeniul protecției intereselor financiare europene, perioada de implementare a Strategiei este 2005-2007.

3. Obiectivele Strategiei

3.1. Obiective generale

Strategia are drept obiective generale dezvoltarea unui sistem integrat de coordonare a luptei antifraudă privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România și întărirea capacității administrative a instituțiilor cu atribuții în prevenirea, identificarea, investigarea, sancționarea fraudei și recuperarea prejudiciului produs prin comiterea acesteia.

3.2. Obiective specifice

A. Prevenirea fraudării fondurilor comunitare prin acțiuni de comunicare și relații publice:

- eficientizarea cooperării privind comunicarea între instituțiile cu atribuții în domeniul fondurilor comunitare și, în același timp, între acestea și beneficiarii fondurilor Uniunii Europene, instituțiile Uniunii Europene, ambasadele statelor membre, societatea civilă;
- creșterea gradului de informare a opiniei publice în vederea prevenirii fraudei;
- creșterea gradului de transparență în alocarea fondurilor europene nerambursabile.

B. Controlul financiar public:

- îmbunătățirea controlului financiar public intern în vederea eficientizării activităților de identificare a fraudelor și neregulilor;
- întărirea responsabilității manageriale a conducătorilor agențiilor de implementare a programelor cu finanțare europeană;
- dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului implicat în activități legate de controlul financiar;
- dezvoltarea și implementarea standardelor de audit extern în conformitate cu standardele internaționale în domeniu.

C. Controlul fiscal:

- dezvoltarea unei capacități adecvate de coordonare și asigurare a calculării, colectării, plății și controlului resurselor proprii, precum și de raportare către Uniunea Europeană;
- crearea unui cadru legislativ pentru colectarea și controlul taxelor de producție ce vor fi percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză;
- elaborarea actelor normative necesare asigurării conformității cu reglementările comunitare în domeniul colectării și controlului resurselor proprii.

D. Cercetarea și urmărirea penală a cazurilor de fraudă:

- armonizarea dispozițiilor procedural-penale cu ansamblul normativ penal în materie;
- armonizarea legislației naționale cu acquis-ul comunitar în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene;
- întărirea capacității administrative a instituțiilor cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene;
- pregătirea și perfecționarea continuă a celor implicați în activitatea de urmărire penală, precum și în activitatea de judecată a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Comunității Europene.

E. Recuperarea prejudiciului:

- îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniul recuperării fondurilor de preaderare;
- pregătirea cadrului legislativ și operațional cu privire la procesul de recuperare în domeniul resurselor proprii, după aderarea efectivă a României la Uniunea Europeană;
- dezvoltarea competențelor personalului implicat în evaluarea prejudiciilor cauzate prin fraudă.

F. Coordonarea luptei antifraudă:

- consolidarea instituțională a Departamentului pentru Lupta Antifraudă;
- dezvoltarea activității de culegere și analiză a datelor relevante pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, în cadrul Departamentului pentru Lupta Antifraudă;
- îmbunătățirea coordonării luptei antifraudă cu privire la protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene în România;
- dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului Departamentului pentru Lupta Antifraudă și al celorlalte instituții implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România;
- îmbunătățirea sistemului de comunicare a neregulilor;
- crearea unui sistem informațional cu privire la cazurile de fraudă.

4. Principii ale Strategiei:

- eficiență în lupta antifraudă;
- responsabilitatea instituțională și managerială;
- competență profesională a personalului implicat în lupta antifraudă;
- transparența activităților desfășurate de instituțiile implicate în lupta antifraudă.

5. Aria de cuprindere a intereselor financiare ale Uniunii Europene

În calitate sa de stat candidat, România beneficiază anual din partea Uniunii Europene de asistență financiară, fiind astfel sprijinită în pregătirea pentru aderare. Această asistență este acordată, în principal, prin intermediul a trei instrumente financiare: PHARE, ISPA și SAPARD. Pe lângă acestea, mai multe programe comunitare (Daphne, Leonardo da Vinci II, Socrates II, Youth, Culture 2000, LIFE, Fiscalis, 6th EC Framework Programme on Research, Combating Discrimination, IDA II) sunt deschise participării României.

Ca viitor stat membru, România trebuie să își consolideze cadrul normativ, instituțional și operațional pentru a asigura utilizarea și administrarea eficientă a fondurilor structurale și a Fondului de coeziune.

De asemenea, anumite taxe și impozite (în prezent TVA, taxele vamale, taxele agricole, iar după aderare, taxele de producție percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză, colectate de instituțiile naționale responsabile) și un procent care se va stabili ulterior din venitul național brut (VNB) vor constitui resurse proprii la bugetul Uniunii Europene.

În perspectiva trecerii la moneda unică, o atenție deosebită trebuie acordată și protecției monedei și bancnotei euro împotriva falsificării. În acest context, România trebuie să continue implementarea legislației adoptate în domeniu în vederea alinierii acesteia la prevederile europene.

6. Conceptul de fraudă

Ordonanța Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, definește fraudă ca fiind "orice acțiune sau omisiune intenționată în legătură cu: utilizarea sau prezentarea de declarații ori documente false, incorecte sau incomplete, inclusiv faptele penale prevăzute în cap. III secțiunea 4¹ din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările ulterioare, care au ca efect alocarea/dobândirea, respectiv utilizarea nepotrivită sau incorectă a fondurilor comunitare de la bugetul general al Comunității Europene și/sau a sumelor de cofinanțare aferente de la bugetul de stat, bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2) lit. a-f) și i) din Legea nr. 500/2002, cu modificările ulterioare, și la art. 1 alin. (2) lit. a-d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 108/2004, cu modificările ulterioare; necomunicarea unei informații prin încălcarea unei obligații specifice, având același efect la care s-a făcut referire anterior; deturnarea acestor fonduri de la scopurile pentru care au fost acordate inițial".

Această definiție, care reglementează conceptul de fraudă la nivel național, este în concordanță cu definiția fraudei adoptată la nivelul Uniunii Europene, prevăzută prin Convenția privind protecția intereselor financiare comunitare (Convenția PIF)¹).

¹) Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 316 din 27 noiembrie 1995.

Prin aceeași Ordonanță a Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, este definit, de asemenea, și conceptul de neregulă ca fiind "orice abatere de la legalitate, regularitate și conformitate, precum și orice nerespectare a prevederilor memorandumurilor de finanțare, memorandumurilor de înțelegere, acordurilor de finanțare - privind asistența financiară nerambursabilă acordată României de Comunitatea Europeană -, precum și a prevederilor contractelor încheiate în baza acestor memorandumuri/acorduri, rezultând dintr-o acțiune sau omisiune a operatorului economic, care, printr-o cheltuială neeligibilă, are ca efect prejudicierea bugetului general al Comunității Europene și/sau a bugetelor prevăzute la art. 1 alin. (2) lit. a-f) și i) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările ulterioare, și la art. 1 alin. (2) lit. a-d) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 45/2003 privind finanțele publice locale, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 108/2004".

Această definiție este în concordanță cu definiția neregulii, reglementată la nivelul Uniunii Europene prin Regulamentul Consiliului Uniunii Europene nr. 2.988/95 privind protecția intereselor financiare ale Comunității Europene²).

²) Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 312 din 23 decembrie 1995.

7. Structura și conținutul Strategiei

Protecția efectivă și echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii Europene implică asigurarea desfășurării eficiente a activităților de prevenire, detectare, raportare, investigare, urmărire penală, sancționare administrativă sau penală și recuperare a prejudiciului la nivel național. Strategia acoperă toate aceste subiecte, fiecare capitol prezentând situația actuală în domeniu, legislația aplicabilă și instituțiile implicate, analizând atât deficiențele legislative, cât și stadiul implementării legislației existente, propunând, de asemenea, un set de măsuri necesare pentru asigurarea eficienței protecției intereselor financiare europene în România.

Primul capitol prezintă contextul general al Strategiei, stabilind scopul și obiectivele sale, precum și definirea conceptelor și a ariei de cuprindere a intereselor financiare ale Uniunii Europene.

Capitolul II surprinde aspecte specifice activității de prevenire prin intermediul acțiunilor de comunicare și relații publice. Informarea și conștientizarea opiniei publice cu privire la lupta împotriva utilizării ilicite a fondurilor europene, prin intermediul unei intense activități de comunicare, promovează mesajul preventiv și sporește încrederea populației în capacitatea autorităților din cadrul administrației naționale de a combate neregulile și fraudele ce afectează interesele financiare ale Uniunii Europene în România.

Capitolele dedicate controlului financiar public și controlului fiscal (cap. III și IV) prezintă atât cadrul normativ specific, cât și deficiențele înregistrate în domeniu, măsurile propuse urmărind consolidarea capacității administrative a instituțiilor implicate, precum și pregătirea profesională a personalului cu atribuții în domeniu.

Analizând specificul infracțiunilor împotriva intereselor financiare europene, cap. V descrie particularitățile procedurilor penale naționale cu privire la cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, măsurile avute în vedere în acest capitol concentrându-se în special asupra consolidării capacității de implementare efectivă a dispozițiilor în domeniu.

Prezentarea procesului de recuperare financiară a fondurilor comunitare prin intermediul procedurii administrative sau procedurii civile, precum și identificarea deficiențelor normative în derularea procedurii de executare silită fac obiectul cap. VI al prezentei Strategii.

Aspectele generale privind coordonarea luptei antifraudă și protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, în special consolidarea instituțională a Departamentului pentru Lupta Antifraudă (DLAF), în calitate de instituție de contact cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), sunt prezentate pe parcursul cap. VII.

Modul în care va fi monitorizată și evaluată implementarea Strategiei face obiectul ultimului capitol. Obiectivele și măsurile necesare, precum și instituțiile responsabile și termenele de implementare a acestor măsuri sunt prevăzute în Planul de acțiune, care se constituie în anexă la prezenta Strategie.

CAPITOLUL II

Prevenirea fraudării fondurilor comunitare prin acțiuni de comunicare și relații publice

1. Prezentare generală

Comunicarea este o parte importantă a procesului de prevenire a fraudării fondurilor comunitare. Relațiile publice pot îndeplini cu succes rolul de liant între instituțiile care au atribuții în prevenirea fraudării fondurilor comunitare și grupurile țintă cărora li se adresează mesajul de prevenire.

În prezent există un cadru normativ deficitar în privința coordonării comunicării la nivel național și internațional între instituțiile cu atribuții în domeniul luptei antifraudă.

Componenta de comunicare - parte a competențelor DLAF - este materializată prin responsabilitatea de a recepționa, centraliza și de a comunica în exterior toate activitățile întreprinse pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene în România. Funcția de comunicare a DLAF are și o dimensiune internă, respectiv de a informa, de a susține și de a motiva propriul personal, precum și pe cel guvernamental implicat în derularea programelor de finanțare ale Uniunii Europene.

Conform cercetărilor de sondare a opiniei publice (Sondaj IRSOP "Opinia românilor despre Delegația CE și despre distribuirea fondurilor europene în România", studiu realizat la cererea Delegației Comisiei Europene la București, august 2004), nouă din zece români consideră că în distribuția fondurilor Uniunii Europene există fraude de care sunt răspunzătoare persoane fizice și/sau juridice. Această suspiciune este în mare parte rezultatul neîncrederii față de principalele instituții responsabile (ministere, primării, consilii județene, prefecturi și agenții de dezvoltare regională), precum și al lipsei de informare privind procedurile de acordare a fondurilor comunitare în România.

Creșterea încrederii populației în necesitatea și eficiența luptei împotriva fraudei trebuie realizată prin mediatizarea permanentă a activității instituțiilor responsabile, scop ce poate fi atins prin intermediul mijloacelor de comunicare în masă.

În același timp, prin elaborarea unui sistem eficient de cooperare între comunicatorii instituțiilor cu atribuții în domeniul fondurilor comunitare se vizează, în principal, mărirea gradului de conștientizare a opiniei publice, dar și a jurnaliștilor asupra aspectelor legate de lupta antifraudă.

În calitate de instituție de contact cu OLAF, stabilită prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, DLAF trebuie să își asume responsabilitatea privind coordonarea comunicării în domeniul luptei antifraudă. În acest sens, DLAF trebuie să stabilească relații de cooperare privind schimbul de informații cu Parchetul Național Anticorupție și cu Parchetul General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, cu Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Integrării Europene, instituțiile statului implicate în implementarea programelor comunitare, precum și cu alte instituții cu atribuții în domeniu.

2. Măsuri:

- până în luna august 2005, instituțiile cu atribuții în gestionarea asistenței financiare nerambursabile a fondurilor comunitare și controlul utilizării acestora își vor desemna persoana responsabilă de comunicare pentru ca DLAF să constituie un grup de lucru în scopul îndeplinirii atribuțiilor sale de coordonare a comunicării în lupta antifraudă și, totodată, în vederea adoptării unei metodologii comune referitoare la monitorizarea, evaluarea și prezentarea reacțiilor publice la măsurile de prevenire luate în domeniul fraudei;

- până în luna august 2005, DLAF va încheia protocoale de cooperare în domeniul comunicării cu instituții implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România;

- DLAF va asigura în mod permanent coordonarea comunicării dintre instituțiile naționale cu atribuții în domeniul fondurilor comunitare și instituțiile internaționale specifice;

- în urma monitorizării activității instituțiilor cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare ale Comunităților Europene în România, DLAF va elabora trimestrial o sinteză a acțiunilor și măsurilor întreprinse la nivel național (septembrie 2005, iar ulterior aceste date, la fiecare 3 luni);

- până în luna decembrie 2006, DLAF va organiza semestrial câte un seminar, o sesiune de comunicare și informare, o reuniune, precum și consultări cu reprezentanții mass-media privind procedurile de acordare a fondurilor comunitare, posibilele riscuri și nereguli, atribuțiile diferitelor organisme în domeniu;

- până în luna octombrie 2005, DLAF va elabora materiale promoționale care să conțină informații în legătură cu sprijinul financiar acordat României de Uniunea Europeană.

CAPITOLUL III

Controlul financiar public

1. Prezentare generală

Guvernul României, prin Ministerul Finanțelor Publice, garantează integritatea contribuției financiare a Uniunii Europene și asigură respectarea utilizării acestora conform destinației stabilite prin memorandumurile sau acordurile de finanțare, memorandumurile de înțelegere, precum și prin alte documente încheiate între Comisia Europeană și Guvernul României.

Realizarea acestui obiectiv se asigură prin structurile de control financiar organizate atât la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, ca gestionar al acestor fonduri, cât și la nivelul fiecărei agenții de implementare a programelor finanțate din fonduri comunitare (Agenția SAPARD, Ministerul Integrării Europene, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale, Compania Națională de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., Oficiul de Plăți și Contractare PHARE și Agenția Națională pentru Programe Comunitare în Domeniul Educației și Formării Profesionale) sau la nivelul instituției publice ierarhic superioare ori coordonatoare.

De asemenea, Curtea de Conturi este abilitată să controleze corectitudinea utilizării fondurilor provenite din asistența financiară nerambursabilă acordată României de Uniunea Europeană.

Cadrul legal pentru definirea sistemelor și principiilor controlului financiar public în România este, la data adoptării prezentei strategii, în cea mai mare parte elaborat și în acord cu exigențele Uniunii Europene, exprimate în cadrul negocierilor de aderare.

Structura generală a controlului financiar public în România, aplicabil și fondurilor comunitare, este următoarea:

1.1. controlul financiar public intern, care include:

a) controlul intern (la nivelul entității publice):

(i) controlul managerial;

(ii) controlul financiar preventiv propriu;

(iii) auditul public intern;

b) controlul financiar preventiv delegat;

1.2. auditul public extern.

Controlul financiar public intern reprezintă întregul sistem de control intern din sectorul public, format din sistemele de control ale entităților publice, ale altor structuri abilitate de Guvern și din unități centrale responsabile cu armonizarea și implementarea principiilor și standardelor de control și audit intern.

Prin control intern se înțelege ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient și eficace. Controlul intern este reglementat în principal de Ordonanța Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, republicată. Există însă alte acte normative (Legea finanțelor publice, Legea contabilității, Legea achizițiilor publice etc.) care dezvoltă sau se referă la obiectivele, funcțiile și rolul controlului intern. În vederea eficientizării implementării controlului intern în instituțiile publice, se impune sistematizarea³⁾ sub forma unui cod a tuturor reglementărilor în vigoare referitoare la controlul intern, astfel încât acestea să constituie un corp coerent de norme în materie.

³⁾ Conform prevederilor art. 17 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 77/2004.

Controlul managerial se referă la toate procedurile instituționale care asigură atât înregistrarea, evidența, monitorizarea, prelucrarea și transmiterea informațiilor, cât și raportarea situației cu privire la entitatea publică. La nivelul factorilor de management nu este percepută încă foarte clar diferența dintre control și audit. Auditul intern este perceput mai degrabă ca un alt nivel de control și nu ca o activitate independentă și obiectivă, care evaluează și îmbunătățește eficiența sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor de administrare. Instituțiile cu atribuții în domeniu acordă o importanță destul de mare controlului interinstituțional, fără a pune accentul necesar pe responsabilitatea managerială. Acest fapt determină existența unui grad scăzut de responsabilizare a conducătorilor agențiilor de implementare, afectând astfel eficiența activităților de control intern. De asemenea, până la adoptarea acestei strategii, nu au fost elaborate încă ghiduri practice în materia controlului managerial, care să cuprindă proceduri, tehnici și metode prin care managerul entității publice să se asigure că utilizarea și administrarea fondurilor se fac în mod legal, eficient și oportun.

Controlul financiar preventiv, reglementat, de asemenea, prin Ordonanța Guvernului nr. 119/1999, republicată, constă în verificarea legalității și regularității operațiunilor financiare efectuate înainte de aprobarea acestora. Controlul financiar preventiv este de două tipuri: controlul financiar propriu, organizat la nivelul fiecărei entități publice, și controlul financiar preventiv delegat, organizat și exercitat de către reprezentanții ai Ministerului Finanțelor Publice.

Conform prevederilor art. 8 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 119/1999, republicată, până la momentul aderării României la Uniunea Europeană, controlul financiar preventiv se va integra în sfera răspunderii manageriale.

În anul 2004 au fost înregistrate progrese importante în ceea ce privește descentralizarea funcției de control financiar preventiv de la nivelul Ministerului Finanțelor Publice către ordonatorii de credite. În continuare trebuie acordată o atenție deosebită dezvoltării controlului managerial în direcția unei mai bune gestionări a riscului asociat operațiunilor financiare la nivelul entității publice.

Controlul cu privire la utilizarea și administrarea fondurilor comunitare de preaderare este special reglementat prin Ordonanța Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și prin Hotărârea Guvernului nr. 1.510/2003 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător, cu modificările și completările ulterioare.

Competența efectuării acestui control, care este de fapt un control ex-post, tip inspecție, a fost stabilită în sarcina agențiilor de implementare a programelor finanțate din fonduri de preaderare.

Până în prezent, la nivelul nici unei agenții de implementare nu a fost instituit cadrul necesar organizării acestor activități de control. În perioada imediat următoare este necesară instituirea cadrului organizatoric pentru efectuarea controalelor cu privire la utilizarea și

administrarea fondurilor comunitare de preaderare. De asemenea, este necesară dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului care va fi implicat în efectuarea acestui tip de control.

Ulterior aderării la Uniunea Europeană, în calitate de stat membru, România va trebui să organizeze, conform prevederilor regulamentelor nr. 438/2001 și nr. 1.386/2002 ale Comisiei Europene, verificări ale operațiunilor finanțate prin instrumentele structurale. Aceste verificări se vor realiza asupra unor eșantioane care vor fi stabilite în baza unor analize de risc. Prin urmare, este necesar ca, până la momentul aderării la Uniunea Europeană, România să dețină cadrul normativ și organizatoric necesar efectuării acestor verificări. Un prim pas în acest sens a fost deja făcut prin adoptarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 22/2005 pentru completarea Legii nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, aprobată cu modificări prin Legea nr. 200/2005, care prevede constituirea pe lângă Curtea de Conturi a unui organism asociat care va asigura și verificările asupra fondurilor structurale. În perioada următoare trebuie avută în vedere și stabilirea organismelor responsabile pentru asigurarea verificărilor pe eșantioane asupra Fondului de coeziune.

Reglementarea auditului public intern s-a realizat prin Legea nr. 672/2002 privind auditul public intern, modificată și completată prin Ordonanța Guvernului nr. 37/2004. De asemenea, o serie de ghiduri practice și de manuale au fost elaborate în acest domeniu de către Unitatea Centrală de Armonizare pentru Audit Public Intern, stabilită în cadrul Ministerului Finanțelor Publice. Printre acestea se regăsesc și manualele de audit public intern pentru programele PHARE, ISPA și SAPARD. Totuși, astfel de manuale și ghiduri în domeniul programelor europene trebuie dezvoltate în continuare și cu privire la auditul de performanță.

Prin memorandumurile și acordurile de finanțare încheiate între Guvernul României și Comisia Europeană se prevede că România trebuie să asigure realizarea unui audit public extern, independent din punct de vedere operațional de activitatea de implementare a programelor, prin care să se certifice utilizarea fondurilor în conformitate cu prevederile respectivelor memorandumuri și acorduri.

Începând cu anul 2001, Curtea de Conturi efectuează auditul public extern asupra fondurilor aferente Programului SAPARD și, începând cu anul 2002, și asupra fondurilor aferente Programului ISPA. Întrucât cerințele acordurilor și memorandumurilor de finanțare cu privire la realizarea auditului public extern în cazul fondurilor comunitare excedau prevederilor Legii de organizare și funcționare a Curții de Conturi, s-a considerat oportună constituirea unui organism asociat, care să aibă atribuții, respectiv proceduri, diferite de cele ale Curții de Conturi. Acest organism a fost creat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 22/2005, aprobată cu modificări prin Legea nr. 200/2005, anterior menționată, urmând ca organizarea, funcționarea și atribuțiile sale să fie reglementate de Parlament.

În prezent, auditarea fondurilor SAPARD se realizează în baza unor proceduri interne detaliate. Este necesar ca astfel de proceduri să fie dezvoltate și pentru realizarea auditului aferent fondurilor ISPA. De asemenea, este necesară îmbunătățirea procedurilor existente pentru realizarea auditului aferent fondurilor SAPARD.

Numărul personalului care asigură în acest moment auditul public extern asupra fondurilor aferente programelor ISPA și SAPARD este relativ redus. Având în vedere că acest organism asociat va avea atribuții și proceduri de lucru diferite de cele ale Curții de Conturi, un accent deosebit trebuie pus pe dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului, care va avea printre atribuții și realizarea auditului public extern asupra fondurilor comunitare.

2. Măsuri

În contextul negocierilor pentru aderarea României la Uniunea Europeană, dezvoltarea controlului financiar preventiv este abordată cu maximă atenție de autoritățile naționale implicate, dovada elocventă în acest sens fiind faptul că multe dintre măsurile necesare a fi implementate în acest domeniu au fost deja identificate și incluse în Planul de măsuri prioritare pentru integrare europeană în perioada noiembrie 2004 - decembrie 2005, după cum urmează:

- Ministerul Finanțelor Publice va elabora, până în luna noiembrie 2005, un cod al controlului intern;
 - se va urmări elaborarea de către Ministerul Finanțelor Publice, până în luna iulie 2005, a unor standarde generale de control și management financiar;
 - Ministerul Finanțelor Publice va elabora, până în luna noiembrie 2005, un manual general al auditului performanței și un ghid de audit al performanței în domeniul programelor europene.
- Suplimentar față de măsurile incluse în Planul de măsuri prioritare pentru integrare europeană în perioada noiembrie 2004 - decembrie 2005 este necesară și implementarea altor măsuri:
- până în luna ianuarie 2006, Ministerul Finanțelor Publice va clarifica agențiilor de implementare rolul și funcțiile controlului managerial, comparativ cu cele ale auditului public intern, în cadrul controlului intern, prin desfășurarea unui training adecvat în acest sens;
 - Ministerul Finanțelor Publice va crea, până în luna ianuarie 2006, cadrul legal necesar privind întocmirea unor contracte clare care să conțină indicatori de performanță pentru răspunderea managerială a conducătorilor agențiilor de implementare a programelor cu finanțare europeană;
 - până în luna noiembrie 2005, agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri PHARE și ISPA, precum și Agenția SAPARD își vor institui cadrul necesar organizării activităților de control cu privire la utilizarea și administrarea fondurilor comunitare de preaderare;
 - agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri PHARE și ISPA, precum și Agenția SAPARD își vor instrui, până în luna decembrie 2006, personalul propriu implicat în efectuarea controalelor cu privire la utilizarea și administrarea fondurilor comunitare de preaderare;
 - Ministerul Finanțelor Publice va stabili, până în luna septembrie 2005, organismele responsabile pentru asigurarea verificărilor pe eșantioane asupra Fondului de coeziune;
 - până în luna octombrie 2005, organismul asociat constituit pe lângă Curtea de Conturi va elabora proceduri de lucru pentru realizarea auditului public extern aferent fondurilor ISPA și va îmbunătăți procedurile de lucru existente pentru realizarea auditului aferent fondurilor SAPARD;
 - organismul asociat constituit pe lângă Curtea de Conturi va asigura instruirea personalului propriu până în luna decembrie 2006.

CAPITOLUL IV Controlul fiscal

1. Prezentare generală

Controlul fiscal are ca obiect verificarea bazelor de impunere, a legalității și conformității declarațiilor fiscale, corectitudinii și exactității îndeplinirii obligațiilor de către contribuabili, respectării prevederilor legislației fiscale și contabile, stabilirea diferențelor obligațiilor de plată, precum și a accesoriilor aferente acestora⁴⁾.

⁴⁾ Art. 91 alin. (1) din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Pentru realizarea acestui obiectiv, Guvernul României, în baza Programului de guvernare aprobat de Parlament, valabil pentru perioada 2005-2008, prevede la capitolul "Politica fiscal-bugetară" ca direcție principală de acțiune concentrarea tuturor formelor de control fiscal în cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF), pentru a realiza legătura directă a controlului fiscal cu colectarea obligațiilor bugetare.

Acest angajament politic a fost realizat prin adoptarea Ordonanței Guvernului nr. 8/2005 privind stabilirea unor măsuri de preluare a Gărzii Financiare și a Autorității Naționale a Vămirilor în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, precum și a unor măsuri de reorganizare a Agenției Naționale de Administrare Fiscală⁵⁾, aprobată cu modificări prin Legea nr. 154/2005⁶⁾.

⁵⁾ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 101 din 31 ianuarie 2005.

⁶⁾ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 452 din 27 mai 2005.

Unul dintre obiectivele ANAF îl reprezintă colectarea veniturilor bugetului general consolidat (impozite, taxe, contribuții la asigurările sociale, șomaj și altele), iar în vederea realizării acestuia una dintre atribuții constă în exercitarea urmăririi, supravegherii și controlului fiscal pe întreg teritoriul național⁷⁾.

⁷⁾ Art. 24 din Hotărârea Guvernului nr. 208/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice și a Agenției Naționale de Administrare Fiscală, cu modificările ulterioare, coroborat cu art. 19 și 21 din Ordonanța Guvernului nr. 86/2003 privind unele reglementări în domeniul financiar, cu modificările și completările ulterioare. De asemenea, art. 96 din Ordonanța Guvernului nr. 92/2003, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede: "Inspekția fiscală se exercită exclusiv, nemijlocit și neîngrădit prin Agenția Națională de Administrare Fiscală sau, după caz, de compartimentele de specialitate ale autorităților administrației publice locale, conform dispozițiilor prezentului titlu, ori de alte autorități care sunt competente, potrivit legii, să administreze impozite, taxe, contribuții sau alte sume datorate bugetului general consolidat".

Tocmai în acest sens România trebuie să își dezvolte capacitatea administrativă, astfel încât să poată coordona și asigura calcularea, colectarea, plata și controlul corect al resurselor proprii, precum și raportarea către Uniunea Europeană, în vederea asigurării conformității cu reglementările în domeniul resurselor proprii.

În România, în acest moment, se colectează TVA și taxe vamale, urmând să se creeze, conform prevederilor Planului de măsuri prioritare pentru integrare europeană în perioada noiembrie 2004 - decembrie 2005, cadrul legal pentru colectarea și controlul taxelor de producție percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză.

Atribuțiile în domeniul taxelor vamale aparțin Autorității Naționale a Vămirilor (ANV). Aceasta verifică modul de declarare de către titularul operațiunii vamale sau de către comisionarul vamal a drepturilor cuvenite bugetului de stat, încasează și virează aceste drepturi la bugetul de stat, stabilește eventualele diferențe prin controale ulterioare și asigură încasarea acestora⁸⁾.

⁸⁾ Art. 4 pct. 15 din Hotărârea Guvernului nr. 165/2005 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale a Vămirilor.

De asemenea, implicații indirecte în domeniul resurselor proprii are și Garda Financiară, care exercită controlul operativ și inopinat în scopul prevenirii, descoperirii și combaterii oricăror fapte care au ca efect fraudă și evaziunea fiscală, cu excepția stabilirii diferențelor de impozite, taxe și contribuții, precum și a dobânzilor și penalităților aferente acestora, a urmăririi și încasării veniturilor bugetare⁹⁾.

⁹⁾ Art. 1 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 91/2003 privind organizarea Gărzii Financiare, aprobată cu modificări prin Legea nr. 132/2004, cu modificările ulterioare.

În momentul integrării României în Uniunea Europeană, orice comerciant român care va obține venituri în urma tranzacțiilor comerciale sau prestărilor de servicii cu parteneri comerciali din alte state membre va fi obligat să dețină un număr distinct și armonizat de identificare fiscală, iar valorile tranzacțiilor cu partenerii de afaceri europeni, precum și numerele de identificare ale acestora vor trebui declarate periodic. În cazul TVA, declarația ce trebuie astfel completată poartă numele de declarație recapitulativă.

Legislația din România reglementează sistemul de control fiscal în domeniul resurselor proprii și modul de colectare a acestora, însă ca obiectiv pentru o colectare eficientă a taxelor și impozitelor ce vor fi considerate resurse proprii ale Uniunii Europene după integrare există nevoia perfecționării mecanismului de control fiscal, bazat pe o legislație bine concepută și pe instituții competente pentru a o aplica.

De asemenea, în vederea definitivării pregătirilor de a deveni stat membru, eforturile României trebuie să fie concentrate pe dezvoltarea unui nivel adecvat al capacității administrative și pe calcularea adecvată a resurselor proprii ce urmează să fie utilizate pentru

contribuția la bugetul Uniunii Europene. Sunt necesare eforturi susținute pentru întărirea capacității administrative în contextul politicilor de bază în domeniul statisticii privind vama, TVA și venitul național brut (VNB). Aceasta presupune o capacitate adecvată de colectare și control al TVA și al taxelor vamale (inclusiv instrumente pentru efectuarea plății și combaterea fraudei și evaziunii), precum și de calculare a VNB într-un mod corect și exhaustiv.

Viziunea controlului fiscal existentă în Comunitatea Europeană este legată de regulile privind sistemul resurselor proprii.

Astfel, resursele proprii ale Comunității Europene sunt stabilite, încasate, calculate, plătite și controlate în baza Deciziei Consiliului¹⁰⁾ nr. 597/2000/CE, EURATOM¹¹⁾ și a celor două regulamente de implementare ale acesteia: Regulamentul Consiliului (CE, EURATOM) nr. 1.150/2000¹²⁾ și Regulamentul Consiliului (CE, EURATOM) nr. 1.553/1989¹³⁾.

¹⁰⁾ Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L253/42 din 7 octombrie 2000.

¹¹⁾ Potrivit art. 1 din Decizia Consiliului 2000/597/EC, EURATOM, Bugetul Uniunii Europene va fi finanțat în întregime din resursele proprii ale Comunităților, fără a prejudicia alte venituri, iar în conformitate cu art. 269 din Tratatul de înființare a Comunităților Europene, "Consiliul, prin decizie unanimă asupra propunerii Comisiei și după consultarea Parlamentului European, va stabili prevederi în legătură cu sistemul de resurse proprii al Comunității, pe care îl va recomanda statelor membre spre adoptare în acord cu cerințele constituționale ale acestora".

¹²⁾ Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C318/1 din 30 decembrie 2003.

¹³⁾ Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr. L155 din 7 iunie 1989.

Resursele proprii¹⁴⁾ necesare pentru finanțarea bugetului Uniunii Europene provin din contribuțiile statelor membre, ce au la bază resursele proprii tradiționale (taxe vamale, taxe agricole și taxele pe zahăr), și din resursele bazate pe TVA și nivelul VNB¹⁵⁾.

¹⁴⁾ Conform art. 2 din Decizia Consiliului 2000/597/EC, EURATOM, vor constitui resurse proprii intrate în bugetul Uniunii Europene următoarele venituri: taxe, prime, sume adiționale sau compensatorii, sume adiționale ori factori și alte taxe stabilite sau care urmează să fie stabilite de instituțiile Comunităților Europene privind comerțul cu țări nemembre, în cadrul politicii agricole comune, și, de asemenea, contribuțiile și alte obligații prevăzute în cadrul organizației comune a pieței zahărului; taxele cuprinse în tariful vamal comun și alte taxe stabilite sau care urmează să fie stabilite de către instituțiile Comunităților Europene privind comerțul cu țările nemembre și taxele vamale asupra produselor ce intră sub incidența Tratatului de stabilire al Comunității Oțelului și Cărbunelui; aplicarea unei rate uniforme valabile pentru toate statele membre pe baza evaluării armonizate a TVA determinate în concordanță cu regulile Comunității Europene. Baza de evaluare care trebuie luată în considerare în acest scop nu va depăși 50% din produsul național brut (PNB) pentru fiecare stat membru, așa cum se definește în paragraful 7; aplicarea unei rate ce trebuie determinată în conformitate cu procedura bugetară privind totalul tuturor altor venituri asupra sumei tuturor PNB-urilor statelor membre.

¹⁵⁾ Această resursă este utilizată pentru a furniza veniturile necesare acoperirii cheltuielilor, atunci când toate celelalte surse de finanțare au fost epuizate. Este calculată prin aplicarea unei cote uniforme a sumei PNB-urilor tuturor statelor membre. PNB-ul fiecărui stat membru este determinat conform regulilor Comunității Europene.

Resursele proprii ale Comunității Europene sunt veniturile impozabile alocate o dată pentru toată Comunitatea Europeană, în scopul de a finanța bugetul Uniunii Europene, contribuind la acesta în mod automat, fără a fi nevoie de o decizie ulterioară a autorităților naționale.

2. Măsuri:

- până în luna decembrie 2005, ANAF va elabora cadrul juridic unitar pentru activitatea de control fiscal și de combatere a evaziunii fiscale;
- Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale și Ministerul Finanțelor Publice vor stabili, până în luna august 2005, structurile pentru calculul, colectarea și controlul taxelor de producție percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză;
- Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale și Ministerul Finanțelor Publice vor elabora procedurile specifice colectării taxelor de producție percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză până în luna octombrie 2005;
- până în luna decembrie 2005, ANAF va stabili formatul standard al declarației recapitulative de TVA;
- ANAF va elabora, până în luna decembrie 2005, procedurile și normele pentru înregistrarea operatorilor intracomunitari români plătitori de TVA și a tranzacțiilor intracomunitare;
- ANAF va adopta, până în luna decembrie 2005, reglementările comunitare referitoare la crearea Registrului de TVA al operatorilor intracomunitari;
- ANAF va adopta, până în luna decembrie 2005, reglementările comunitare referitoare la crearea numărului de TVA.

CAPITOLUL V

Cercetarea și urmărirea penală

1. Prezentare generală

Convenția din 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunității Europene (Convenția PIF) consideră combaterea fraudelor care afectează interesele financiare comunitare drept unul dintre obiectivele prioritare ale Uniunii Europene și o problemă de interes comun în cadrul cooperării dintre statele membre. În acest context, Convenția PIF prevede necesitatea adoptării unei definiții comune a noțiunii de fraudă, precum și plasarea acesteia în domeniul legii penale.

Cadrul normativ pentru protecția intereselor financiare comunitare împotriva fraudei în România este fundamentat pe Ordonanța Guvernului nr. 79/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 622 din 30 august 2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de

corupție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 219 din 18 mai 2000, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 904 din 12 decembrie 2002, cu modificările și completările ulterioare; Legea nr. 87/1994 pentru combaterea evaziunii fiscale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 545 din 29 iulie 2003; Regulamentul Băncii Naționale a României nr. 8/2002 privind procedura în cazul constatării de bancnote și monede euro false sau contrafăcute, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 8 ianuarie 2003, și altele.

Cadrul instituțional implicat în combaterea fraudei în România include organele judiciare cu competență în cercetarea și urmărirea penală și judecarea cauzelor privind infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene (Parchetul Național Anticorupție¹⁶⁾, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, parchetele ordinare de pe lângă instanțele competente), precum și autorități implicate în lupta antifraudă (Ministerul Administrației și Internelor, Garda Financiară, DLAF, Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, Banca Națională a României și altele).

¹⁶⁾ Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, aprobată cu modificări prin Legea nr. 503/2002, cu modificările și completările ulterioare, se înființează la nivel național Parchetul Național Anticorupție (PNA), care funcționează pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție ca parchet specializat în combaterea infracțiunilor de corupție (art. 1). De competența PNA sunt și infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene, prevăzute în art. 18¹-18⁵ din Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare, dacă au cauzat un prejudiciu mai mare de 10.000 euro sau sunt comise de persoane învestite cu prerogative de autoritate publică (art. 13 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 503/2002, cu modificările și completările ulterioare, modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2004 privind creșterea transparenței în exercitarea demnităților publice și a funcțiilor publice, precum și intensificarea măsurilor de prevenire și combatere a corupției, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 601/2004).

În ceea ce privește spălarea banilor, a fost perfecționat cadrul de reglementare a controlului și luptei împotriva spălării banilor, ratificându-se Convenția europeană privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii, încheiată la Strasbourg la 8 noiembrie 1990, prin Legea nr. 263/2002 pentru ratificarea Convenției europene privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii, încheiată la Strasbourg la 8 noiembrie 1990.

De asemenea, prin adoptarea Legii nr. 656/2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, a fost înființat Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor - ONPCSB, organism de specialitate în subordinea Guvernului. Conform art. 6 din Legea nr. 656/2002, ONPCSB va proceda la analiza și prelucrarea informațiilor, iar atunci când va constata existența unor indicii temeinice de spălare a banilor, va transmite de îndată informațiile către procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Potrivit art. 3, ONPCSB poate dispune motivat suspendarea efectuării unei operațiuni financiare pentru 48 de ore, dacă există suspiciuni că aceasta are ca scop spălarea banilor.

Competența urmăririi penale în cazul infracțiunilor de spălare a banilor aparține Direcției de investigare a infracțiunilor de criminalitate organizată și terorism - DIICOT, structură a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție¹⁷⁾, în cadrul Ministerului Public, specializată în combaterea infracțiunilor de criminalitate organizată și terorism.

¹⁷⁾ Conform art. 12 din Legea nr. 508/2004 privind înființarea, organizarea și funcționarea în cadrul Ministerului Public a Direcției de investigare a infracțiunilor de criminalitate organizată și terorism, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.089 din 23 noiembrie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

În vederea atingerii scopului pentru care a fost creat, ONPCSB cooperează cu instituțiile și persoanele implicate în combaterea spălării banilor, prevăzute la art. 8 din Legea nr. 656/2002, având încheiate 25 de protocoale cu entități raportoare interdepartamentale, interministeriale și interservicii, inclusiv cu serviciile de informații.

Actualizarea permanentă a sistemului de protocoale de cooperare și a informațiilor incidente în aplicarea legii, precum și crearea unei culturi a cooperării interinstituționale în detrimentul competiției dintre instituții sunt premise ale unei funcționări eficiente a sistemului de prevenire și combatere a spălării banilor.

Legislația națională în domeniul protecției monedei euro împotriva falsificării continuă să fie adaptată la legislația comunitară. Acest tip de falsificare este considerat a fi una dintre cele mai grave infracțiuni de fals, întrucât urmarea produsă prin punerea în circulație a unei bancnote sau monede false este dată nu atât de valoarea nominală a acesteia, cât mai ales de efectul de multiplicare, rezultat al tranzacțiilor la care participă instrumentul de plată, la fiecare operațiune achiziționându-se un echivalent al valorii falsificate.

Prin Legea nr. 299/2004 privind răspunderea penală a persoanelor juridice pentru infracțiunile de falsificare de monede sau de alte valori s-a stabilit răspunderea penală a persoanelor juridice (cu excepția statului, autorităților publice și instituțiilor publice) pentru săvârșirea infracțiunilor de falsificare de monede sau de alte valori. Dispozițiile acestei legi și cele ale Codului penal (art. 282-284 din actuala reglementare, art. 464 al noului Cod penal) trebuie să își regăsească echivalentul în dispozițiile procedural penale privind executarea pedepselor.

În prezent, la Ministerul Justiției se află în lucru două proiecte de modificare a actualului Cod penal și Cod de procedură penală în ceea ce privește, printre altele, și răspunderea penală a persoanelor juridice pentru faptele comise atât cu intenție, cât și din neglijență, persoană juridică însemnând orice organizație, companie, asociație sau fundație, cu capacitate civilă, înregistrată și autorizată conform legii. Trebuie subliniat faptul că răspunderea penală a persoanei juridice nu va exclude răspunderea penală a persoanei fizice care a participat la comiterea aceleiași fapte ilicite.

În ceea ce privește situația în care are loc o reorganizare (de exemplu, înființarea unei noi companii, preluarea, absorbția, fuziunea etc.) ce ar determina ca sancțiunile penale stabilite să nu poată fi aplicate entității nou-formate, o desființare sau dizolvare a persoanei juridice implicate într-un proces penal, aceasta a fost analizată în proiectul de modificare a Codului de procedură penală¹⁸⁾.

¹⁸⁾ Conform art. 21 din proiectul de modificare a Codului de procedură penală, "Dacă una din părți este o persoană juridică, în caz de reorganizare a acesteia, se introduc în cauză succesorii în drepturi, iar în caz de desființare sau de dizolvare se introduc în cauză lichidatorii" și conform cap. 1 din proiectul de modificare a Codului de procedură penală "Procedura privind tragerea la răspundere penală a persoanei juridice".

Referitor la organele judiciare implicate în urmărirea cazurilor de fraudă, PNA este competent să investigheze infracțiunile prevăzute în Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare, săvârșite în una dintre următoarele condiții:

a) dacă, indiferent de calitatea persoanelor care le-au comis, au cauzat o pagubă materială mai mare decât echivalentul în lei a 10.000 euro ori o perturbare deosebit de gravă a activității unei autorități publice, instituții publice sau oricărei alte persoane juridice ori dacă valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție este mai mare decât echivalentul în lei a 3.000 euro¹⁹⁾;

b) dacă, indiferent de valoarea pagubei materiale sau de gravitatea perturbării aduse unei autorități publice, instituții publice sau oricărei alte persoane juridice ori de valoarea sumei sau a bunului care formează obiectul infracțiunii de corupție, sunt comise de către persoane învestite cu prerogative de autoritate publică sau de către alte persoane limitativ prevăzute de lege²⁰⁾, cu precizarea că prevederile art. 13 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, prin care se stabilește că sunt de competența PNA infracțiunile prevăzute în Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare, comise de către deputați și senatori, sunt declarate neconstituționale prin Decizia Curții Constituționale nr. 235 din 5 mai 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 462 din 31 mai 2005.

¹⁹⁾ Conform art. 13 alin. (1) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, aprobată cu modificări prin Legea nr. 503/2002, modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 601/2004.

²⁰⁾ Deputați, senatori, membri ai Guvernului, secretari de stat ori subsecretari de stat și asimilații acestora, judecătorii Înaltei Curți de Casație și Justiție și ai Curții Constituționale, președintele și vicepreședintele Consiliului Legislativ, Avocatul Poporului și adjuncții săi, consilierii prezidențiali și consilierii de stat din cadrul Administrației Prezidențiale, consilierii de stat ai primului-ministru, membrii, procurorii și controlorii financiari ai Curții de Conturi și ai camerelor județene de conturi, guvernatorul și viceguvernatorul Băncii Naționale a României, președintele și vicepreședintele Consiliului Concurenței, ceilalți magistrați, ofițeri, amirali, generali și mareșali, ofițeri de poliție și agenți de poliție, indiferent de gradul profesional, președinții și vicepreședinții consiliilor județene, primarul general și viceprimarii municipiului București, primarii și viceprimarii sectoarelor municipiului București, primarii și viceprimarii municipiilor, orașelor și comunelor, consilierii județeni și locali, prefecti, subprefecti, persoane cu funcții de conducere ale autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, precum și cele de control ale acestora, notarii publici, avocații, comisarii Gărzii Financiare, membrii consiliilor de administrație și persoanele care dețin funcții de conducere, de la director inclusiv, în cadrul regiilor autonome de interes național, al companiilor și societăților naționale, al băncilor și societăților comerciale la care statul este acționar majoritar, al instituțiilor publice care au atribuții în procesul de privatizare și al unităților centrale financiar-bancare, persoanele prevăzute la art. 8¹ din Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare, lichidatorii judiciari, personalul vamal, executorii judecătorești și executorii Autorității pentru Valorificarea Activelor Statului - conform art. 13 alin. (1) lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Parchetul Național Anticorupție, modificat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 24/2004, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 601/2004.

În cazul infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, prevăzute în Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare, urmărirea penală se efectuează în mod obligatoriu de procuror²¹⁾.

²¹⁾ Conform art. 22 din Legea nr. 78/2000, cu modificările și completările ulterioare: "În cazul infracțiunilor prevăzute în prezenta lege, urmărirea penală se efectuează în mod obligatoriu de către procuror".

În scopul efectuării cu celeritate și în mod temeinic a activităților de descoperire și de urmărire a infracțiunilor de corupție, în cadrul PNA funcționează ofițeri de poliție, constituind poliția judiciară a PNA. Aceștia își desfășoară activitatea numai în cadrul PNA, sub autoritatea exclusivă a procurorului general al PNA²²⁾.

²²⁾ Conform art. 10 alin. (1) și (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002, aprobată cu modificări prin Legea nr. 503/2002, cu modificările și completările ulterioare.

În concluzie, obținerea efectului corespunzător în lupta antifraudă depinde de capacitatea de implementare efectivă a dispozițiilor în domeniu, dacă va fi dublată de o cooperare interinstituțională, de specializarea și perfecționarea continuă a personalului implicat, soluțiile ce urmează a fi luate trebuind să aibă un impact semnificativ atât în ceea ce privește prevenirea, cât și înlăturarea consecințelor acțiunilor ilicite.

2. Măsuri:

• Ministerul Justiției, până în luna august 2005, va elabora prevederi de drept penal substanțial și procedural cu privire la răspunderea penală a persoanelor juridice;

• ONPCSB, până în luna octombrie 2005, va actualiza sistemul protocoalelor încheiate privind cooperarea cu entitățile raportoare;

• Consiliul Superior al Magistraturii va organiza, până în luna decembrie 2006, prin intermediul Institutului Național al Magistraturii, cursuri de pregătire în domeniul protecției intereselor financiare ale Comunităților Europene și, în cadrul curților de apel, seminarii și simpozioane.

1. Prezentare generală

Nivelul de recuperare a prejudiciilor, mijloacele angajate, precum și gradul de implicare a instituțiilor cu competențe în acest domeniu, potrivit cadrului normativ în materie, sunt aspecte integrante ale eficienței procesului de recuperare a prejudiciilor aduse fondurilor comunitare în România.

Cadrul legal specific este reprezentat de prevederile Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, iar cadrul legal general este reprezentat de dispozițiile Codului de procedură civilă (referitoare la desfășurarea procesului civil, la efectuarea expertizelor judiciare, la dispunerea și ducerea la îndeplinire a măsurilor asigurătorii și la efectuarea procedurii de executare silită), ale Codului de procedură penală (referitoare la desfășurarea procesului penal, dispunerea și ducerea la îndeplinire a măsurilor asigurătorii, constituirea ca parte civilă a persoanei vătămate), precum și ale Codului de procedură fiscală (referitoare la soluționarea contestațiilor împotriva actelor administrative, efectuarea procedurii de executare silită).

Instituțiile implicate în procedura de recuperare sunt:

- agențiile de implementare în cadrul programelor PHARE (Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România - S.A., Compania Națională de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., Oficiul de Plăți și Contractare PHARE, Ministerul Integrării Europene și Agenția Națională pentru Programe Comunitare în Domeniul Educației și Formării Profesionale);
- agențiile de implementare în cadrul programelor ISPA (Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România, Compania Națională de Căi Ferate "C.F.R." - S.A., Oficiul de Plăți și Contractare PHARE și Agenția de implementare a Proiectului de asistență tehnică privind îmbunătățirea condițiilor de navigație pe Dunăre din cadrul Ministerului Transporturilor, Construcțiilor și Turismului);
- Agenția SAPARD în cadrul Programului SAPARD;
- instituțiile responsabile cu implementarea descentralizată a programelor comunitare (unde selecția proiectelor și derularea fondurilor se realizează la nivel național prin următoarele structuri aprobate de Comisia Europeană: Agenția Națională pentru Programe Comunitare în Domeniul Educației și Formării Profesionale și Agenția Națională pentru Sprijinirea Inițiativelor Tinerilor);
- PNA;
- Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PGICCJ);
- instanțele judecătorești;
- Ministerul Justiției, prin Biroul central pentru expertize tehnice judiciare din cadrul Direcției de resurse umane și relația cu Consiliul Superior al Magistraturii.

Activitatea de recuperare se desfășoară prin intermediul procedurii administrative sau procedurii civile, în cazul în care prejudiciul este rezultatul comiterii unor nereguli fără caracter infracțional, respectiv prin intermediul procedurii penale, dacă prejudiciul este rezultat al comiterii unor fapte de natură penală.

Având în vedere complexitatea și importanța activității de evaluare a prejudiciului, pentru a asigura o recuperare eficientă, trebuie acordată o atenție sporită pregătirii profesionale a personalului cu atribuții în domeniu.

În prezent, conform dispozițiilor art. 3 din Ordonanța Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale art. 6 din Hotărârea Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, evaluarea prejudiciilor se realizează de personalul agențiilor de implementare. În cazul în care prejudiciul este creat cu implicarea funcționarilor având funcții de conducere în cadrul agențiilor de implementare, evaluarea acestuia poate intra în sfera conflictului de interese, fiind necesară desemnarea unei alte structuri pentru evaluarea prejudiciului.

În conformitate cu prevederile contractelor de finanțare încheiate de Oficiul de Plăți și Contractare PHARE sau de Ministerul Integrării Europene cu beneficiarii, diferendele dintre părți (inclusiv cel referitor la stabilirea prejudiciului, precum și la întinderea acestuia) se soluționează mai întâi pe cale amiabilă și apoi, în caz de refuz de plată din partea debitorului, de instanțele judecătorești competente. În acest caz, executarea silită se face în temeiul hotărârii judecătorești definitive și irevocabile, care reprezintă titlu executoriu. Astfel, dispozițiile Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, privitoare la încheierea procesului-verbal de control, precum și la efectele juridice ale acestuia sunt contrare clauzelor contractuale (care, potrivit dreptului comun, reprezintă legea aplicabilă între părți). Procesul-verbal de control nu poate reprezenta titlu executoriu (și implicit o procedură de recuperare cu celeritate a prejudiciului), întrucât, nefiind stipulată în contract posibilitatea încheierii acestuia, este lipsit de efecte juridice.

Având în vedere cele de mai sus, se impune modificarea contractelor de finanțare, în sensul aplicării unitare a dispozițiilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare.

Potrivit dispozițiilor art. 10 din Ordonanța Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, "... actul/documentul comunicat debitorului, prin care se constată și se stabilește o obligație de plată provenită din sume plătite necuvenit din fonduri comunitare și/sau din sume de cofinanțare, precum și accesoriile acestora vor fi transmise organelor competente, potrivit legii, ale Ministerului Finanțelor Publice - Agenția Națională de Administrare Fiscală, respectiv organelor teritoriale subordonate acesteia și/sau celorlalți creditori bugetari, după caz, care vor duce la îndeplinire măsurile asigurătorii și vor efectua procedura de executare silită în conformitate cu prevederile Ordonanței Guvernului nr. 92/2003 republicată". Din analiza acestui text de lege, coroborat cu dispozițiile art. 24 și 26 din Hotărârea Guvernului nr. 208/2005 privind organizarea și funcționarea Ministerului Finanțelor Publice și a Agenției Naționale de Administrare Fiscală, cu modificările ulterioare, rezultă că în prezent ANAF nu are

competențe legale privind efectuarea procedurii de executare silită în vederea recuperării prejudiciilor aduse fondurilor comunitare, ci doar pentru fondurile de cofinanțare aferente. De asemenea, nu a fost identificată nici o entitate care să aibă în prezent aceste atribuții.

Întrucât cadrul organizatoric și operațional, precum și pregătirea profesională specifică a personalului permit desfășurarea acestui tip de activitate, ANAF reprezintă singura instituție din România în măsură să efectueze procedura de executare silită în cazul recuperării prejudiciilor aduse fondurilor comunitare.

Astfel, se impune modificarea prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, în sensul acordării exclusiv ANAF și a competențelor anterior menționate.

De asemenea, trebuie stabilit cadrul legal al procedurii de reglementare a contestațiilor cu privire la obligațiile de plată, organismul care soluționează contestațiile, precum și toate aspectele procedurale care decurg din această activitate, organismele care vor calcula dobânzile și penalitățile ce curg ulterior transmiterii înștiințării de plată sau transmiterii titlului executoriu.

Activitatea de recuperare a prejudiciilor cauzate de utilizarea necorespunzătoare a fondurilor comunitare este rezultatul acțiunii consecutive a două proceduri distincte:

- procedura de acordare și derulare a contractului de finanțare; și
- procedura de executare silită de drept comun.

Prejudiciul este urmarea directă a derulării ilicite (în caz de fraudă) sau defectuoase (în caz de neregulă) a procedurii speciale de acordare și derulare a contractelor de finanțare din fonduri comunitare.

Recuperarea prejudiciului ca etapă finală a procesului determinat de fraude sau nereguli în utilizarea fondurilor comunitare are loc în baza procedurii de executare silită de drept comun. Aprecierea circumstanțelor producerii prejudiciului, precum și identificarea și evaluarea cuantumului acestuia au în vedere însă procedura complexă de acordare a contractelor de finanțare din fonduri comunitare (trebuie respectate reglementările și procedurile privitoare la evaluarea proiectelor, tipurile de contracte folosite în implementarea acestora, derularea licitațiilor, reguli generale și specifice de acordare a contractelor, care sunt descrise în Manualul Sistemului de Implementare Descentralizată, în Ghidul practic pentru proceduri contractuale pentru PHARE, ISPA și SAPARD pentru proiectele lansate după 1 ianuarie 2001 și în Ghidul practic pentru contracte de asistență externă finanțate de Comisia Europeană pentru proiectele lansate după 1 iunie 2003).

În acest context, pentru o asimilare corectă a acestor proceduri speciale și pentru conturarea unei practici judiciare unitare în domeniul fondurilor comunitare, se impune crearea unui personal specializat din rândul magistraților și formarea continuă a acestuia.

Pentru stabilirea exactă a întinderii prejudiciului, atât în fața organelor judiciare penale, cât și în fața instanței civile, se poate solicita efectuarea de expertize tehnice judiciare. Având în vedere specificul acordării și derulării contractelor cu finanțare comunitară, precum și necesitatea adaptării permanente la transformările care se produc în desfășurarea activităților economico-financiare prin implementarea procedurilor și regulilor comunitare, se impune instruirea în acest domeniu a experților tehnici desemnați de Ministerul Justiției, prin Biroul central pentru expertize tehnice judiciare din cadrul Direcției de resurse umane și relația cu Consiliul Superior al Magistraturii.

În prezent Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar (AMCSC), din cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP) este singura instituție responsabilă pentru pregătirea acestor experți în domeniul fondurilor comunitare (planificare, fondurile necesare, certificarea instruirii). În acest scop, este necesar ca Ministerul Justiției, prin Biroul central de expertize tehnice judiciare din cadrul Direcției de resurse umane și relația cu Consiliul Superior al Magistraturii, să identifice numărul experților ce urmează să fie pregătiți în domeniu.

Având în vedere că după aderarea României anumite impozite și taxe (TVA, taxele vamale, taxele agricole, taxele percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză) colectate de instituțiile naționale responsabile, precum și un procent din VNB care se va stabili ulterior vor constitui resurse la bugetul Uniunii Europene, se impune identificarea măsurilor legislative, operaționale și de pregătire profesională necesare protecției intereselor financiare ale Comunităților Europene, precum și recuperării prejudiciilor în acest domeniu.

2. Măsuri:

- agențiile de implementare vor asigura, până în luna decembrie 2006, instruirea personalului cu atribuții în evaluarea prejudiciilor;
- MFP va elabora, până în luna octombrie 2005, propuneri de modificare a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât evaluarea prejudiciilor să fie externalizată agențiilor de implementare în cazul unui conflict de interese la nivelul acestora;
- MFP va elabora, până în luna octombrie 2005, propuneri de modificare a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, în sensul acordării ANAF a competențelor exclusive privind efectuarea procedurii de executare silită în cazul prejudiciilor aduse fondurilor comunitare, stabilirii procedurii de reglementare a contestațiilor și a organismelor care vor calcula dobânzile și penalitățile care curg ulterior transmiterii înștiințării de plată sau transmiterii titlului executoriu;
- MFP și ANAF vor elabora, până în luna octombrie 2005, propuneri de modificare a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 208/2005, cu modificările ulterioare, astfel încât să se acopere necesarul de personal al ANAF, în vederea îndeplinirii în condiții optime a atribuțiilor privitoare la executarea silită în cazul fondurilor comunitare;
- MFP și agențiile de implementare vor întreprinde, până în luna decembrie 2005, demersurile necesare modificării contractelor de finanțare, astfel încât dispozițiile acestora să nu fie contrare prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare;
- Ministerul Justiției, prin Biroul central de expertize tehnice judiciare, va identifica, până în luna septembrie 2005, numărul de experți care vor beneficia de pregătire în domeniul fondurilor comunitare, în limita de 50 de persoane;

- AMCSC și Ministerul Justiției, prin Biroul central de expertize tehnice judiciare, vor asigura, până în luna decembrie 2006, pregătirea profesională a experților tehnici judiciari;
- MFP va efectua, până în luna decembrie 2005, o analiză în vederea identificării măsurilor legislative, operaționale și de pregătire profesională pentru recuperarea prejudiciilor în domeniul taxelor și impozitelor care se vor constitui venit la bugetul Uniunii Europene după aderare.

CAPITOLUL VII

Coordonarea luptei antifraudă și protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România

1. Consolidarea instituțională a DLAF

1.1. Prezentare generală

În contextul negocierilor pentru aderarea României la Uniunea Europeană, la cap. 28 "Controlul financiar" una dintre condițiile impuse a fost asumarea de către România a angajamentului de a crea o structură care să funcționeze drept punct unic de contact în relațiile cu Comisia Europeană (OLAF) și cu statele membre, prin intermediul căreia să se asigure protecția efectivă și echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii Europene în România.

În anul 2002, prin Hotărârea Guvernului nr. 521/2002 privind desemnarea Corpului de control al primului-ministru drept instituție unică de contact cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) al Uniunii Europene, Corpul de control al primului-ministru a fost desemnat ca instituție unică de contact cu OLAF, având competența de a coordona asigurarea protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene în România. Ca urmare a mai multor modificări și completări legislative, această calitate a revenit Corpului de Control al Guvernului²³⁾, iar ulterior, Departamentului de Inspecție al Primului-Ministru și Urmărire a Utilizării Transparente a Fondurilor Comunitare (DIPM)²⁴⁾.

²³⁾ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 64/2003 pentru stabilirea unor măsuri privind înființarea, organizarea, reorganizarea sau funcționarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, a ministerelor, a altor organe de specialitate ale administrației publice centrale și a unor instituții publice, cu modificările și completările ulterioare, și Hotărârea Guvernului nr. 766/2003 privind organizarea și funcționarea Corpului de Control al Guvernului.

²⁴⁾ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2004 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, aprobată cu modificări prin Legea nr. 228/2004, cu modificările și completările ulterioare, Decizia primului-ministru nr. 43/4/2004 pentru stabilirea atribuțiilor și organizării interne a Departamentului de Inspecție al Primului-Ministru și Urmărire a Utilizării Transparente a Fondurilor Comunitare și Hotărârea Guvernului nr. 1.348/2004, abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005.

Hotărârea Guvernului nr. 1.348/2004 privind organizarea și funcționarea Departamentului de Inspecție al Primului-Ministru și Urmărire a Utilizării Transparente a Fondurilor Comunitare drept instituție de contact cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), abrogată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 17 iunie 2005, stabilea următoarele principale competențe ale DIPM:

- a) asigurarea coordonării luptei antifraudă și protecției efective și echivalente a intereselor financiare ale Uniunii Europene în România;
- b) efectuarea verificărilor privind posibilele nereguli care afectează programele cu finanțare internațională și urmărirea utilizării transparente a fondurilor comunitare;
- c) elaborarea de programe de perfecționare, stagii de pregătire și instruire în domeniul luptei antifraudă.

Totodată DIPM mai avea, conform prevederilor Deciziei primului-ministru nr. 43/4/2004, emisă în aplicarea prevederilor art. 2 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2004, cu modificările și completările ulterioare, și următoarele atribuții:

- verificarea sesizărilor cu privire la conflictul de interese, potrivit prevederilor titlului IV al cărții I din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare;
- exercitarea controlului asupra autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, dispus de primul-ministru;
- verificarea sesizărilor primite de primul-ministru.

Chiar în perioada în care prezenta strategie era în curs de elaborare, atribuțiile DIPM, ce decurgeau din calitatea sa de instituție de contact cu OLAF, au fost preluate de un departament nou-înființat, respectiv Departamentul pentru Lupta Antifraudă (DLAF)²⁵⁾.

²⁵⁾ Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 517 din 17 iunie 2005.

În calitate de instituție de contact cu OLAF, DLAF are următoarele atribuții²⁶⁾:

- a) asigură coordonarea luptei antifraudă și protejarea efectivă și echivalentă a intereselor financiare ale Uniunii Europene în România;
- b) efectuează controlul obținerii, derulării sau utilizării fondurilor provenite din programele de asistență ale Uniunii Europene, având calitatea de organ de constatare, în sensul art. 214 din Codul de procedură penală, în privința posibilelor nereguli și/sau fraude ce afectează interesele financiare ale Uniunii Europene în România, astfel cum sunt definite în Ordonanța Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare;
- c) asigură și facilitează cooperarea dintre instituțiile naționale implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, precum și dintre acestea și OLAF și statele membre ale Uniunii Europene;
- d) inițiază și avizează proiecte de acte normative privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, în vederea armonizării legislative în domeniu;

- e) culege, analizează și prelucrează datele în scopul realizării analizelor relevante în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene în România;
- f) elaborează și coordonează programe de perfecționare, stagii de pregătire și instruire în domeniul luptei antifraudă;
- g) îndeplinește orice alte atribuții stabilite prin acte normative sau prin decizii ale primului-ministru.

²⁶⁾ Art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005.

Prin noul act normativ s-a înlăturat ambiguitatea privind autonomia operațională, care rezulta din faptul că șeful DIPM putea primi dispoziții de la primul-ministru în cazul controalelor dispuse sau al verificării sesizărilor primite de acesta. Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005 se consacră ca unic domeniu de activitate al DLAF controlul fondurilor comunitare. În același timp, potrivit art. 6 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005, DLAF acționează pe bază de autonomie funcțională și decizională, independent de ale instituției publice, conform obligațiilor asumate de România. De asemenea, același articol prevede că șeful DLAF nu va solicita și nu va primi instrucțiuni de la nici o autoritate, instituție sau persoană în realizarea atribuțiilor sale referitoare la declanșarea și desfășurarea controalelor ori la întocmirea actelor de control.

Hotărârea Guvernului nr. 1.348/2004 nu conținea referiri la modul de desfășurare a investigațiilor, la drepturile investigatorilor, la obligațiile entităților controlate.

Potrivit acestui act normativ, singurul act procedural pe care îl puteau îndeplini reprezentanții DLAF în acțiunea de control era solicitarea de documente și informații, fără consacrarea vreunei sancțiuni în cazul neîndeplinirii acestei obligații.

Atribuțiile conferite noului departament prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005 au fost sporite în scopul asigurării operativității și eficienței controalelor, valorificării actelor de control drept mijloace de probă în procedurile judiciare, dezvoltării activității de culegere și analiză a datelor, precum și coordonării efective a tuturor autorităților și instituțiilor cu atribuții în gestionarea fondurilor comunitare.

Potrivit prevederilor art. 10 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005, investigatorii DLAF au competențe privind efectuarea de controale la fața locului, luarea de declarații, solicitarea de documente și informații necesare.

Toate instituțiile și autoritățile publice implicate, precum și operatorii economici, indiferent dacă sunt cu capital de stat sau privat, sunt obligați să permită reprezentanților DLAF accesul necondiționat în sedii, pe terenuri, în mijloace de transport sau în alte spații folosite în scopuri economice.

La cererea DLAF, organele de control financiar-fiscal, organele de poliție, jandarmerie sau alți agenți ai forței publice sunt obligați să acorde sprijin echipei de control în exercitarea atribuțiilor ce îi revin.

În îndeplinirea competențelor, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005 prevede obligația tuturor autorităților cu competențe în gestionarea asistenței financiare nerambursabile, în controlul utilizării corespunzătoare a fondurilor comunitare, în prevenirea comiterii neregulilor și fraudelor, precum și a celor cu competențe în efectuarea urmăririi penale și sancționarea celor vinovați și în recuperarea prejudiciilor de a transmite, în termen de 15 zile, datele și informațiile solicitate de către DLAF, această prevedere dezvoltând activitatea privind culegerea de informații.

Dacă prin Hotărârea Guvernului nr. 1.348/2004, în cazul constatării unor elemente de natură infracțională în gestionarea fondurilor comunitare, actul de verificare era transmis numai către PNA, indiferent dacă acesta era competent sau nu din punct de vedere material să efectueze urmărirea penală, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005 a fost pus accentul pe celeritatea soluționării cauzelor de fraudă și s-a prevăzut la art. 11 că actul de control va fi transmis direct parchetului competent, în vederea luării de îndată a măsurilor legale pentru indisponibilizarea fondurilor, recuperarea prejudiciului și restituirea acestuia, precum și pentru tragerea la răspundere penală a persoanelor vinovate.

Totodată, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005 a fost consolidat rolul de coordonare al DLAF în ceea ce privește lupta antifraudă. Astfel, potrivit art. 7, DLAF va asigura și va facilita cooperarea dintre instituțiile naționale implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, precum și între acestea și OLAF și statele membre ale Uniunii Europene.

În același timp DLAF are atribuții de coordonare a programelor de perfecționare, stagiilor de pregătire și instruire în domeniul luptei antifraudă.

O altă latură a acțiunii de coordonare se referă la culegerea, analiza și prelucrarea datelor relevante, în scopul realizării analizelor în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene în România. În realizarea acestei ultime atribuții, a fost consacrată obligația autorităților cu competențe în gestionarea asistenței financiare nerambursabile, în controlul utilizării corespunzătoare a fondurilor comunitare, în prevenirea comiterii neregulilor și fraudelor, precum și a celor cu competențe în efectuarea urmăririi penale și sancționarea celor vinovați și în recuperarea prejudiciilor de a transmite către DLAF, în termen de 15 zile, datele și informațiile solicitate.

Totodată, în Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale anticorupție pe perioada 2005-2007²⁷⁾, măsura 1.11 se referă la "realizarea unei evaluări independente cu privire la instituțiile care realizează controale/inspecții la agenții economici", având ca termen de realizare luna martie 2006.

²⁷⁾ Aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 231/2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 272 din 1 aprilie 2005.

Concluziile evaluării în această privință vor putea sta la baza unor eventuale modificări sau completări ale prevederilor legale în vigoare, în vederea asigurării unei autonomii și a unui control adecvat al activității DLAF.

Începând cu luna octombrie 2003, Comisia Europeană asigură României finanțare pentru activități de training prin Programul Multi Country PHARE (MCP) 2002 "Lupta împotriva fraudelor care afectează interesele financiare ale Comisiei Europene". Având în vedere că Programul MCP 2002 acoperă doar parțial nevoile de training pentru România (atât din punct de vedere tematic, cât și din punct de vedere al numărului de persoane beneficiare), este necesar ca DLAF și instituțiile implicate în domeniu să elaboreze un program

suplimentar de training, pentru extinderea celui finanțat în baza Programului MCP 2002, în care vor fi stabilite activități concrete și parametri specifici (titlul activității, grupul țintă, durata activității, perioada și locul de desfășurare).

În anul 2004 DLAF a inițiat crearea unei rețele a coordonatorilor de training, alcătuită din specialiști în domeniu ai instituțiilor implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România. Pentru asigurarea desfășurării eficiente a activității de training, DLAF va furniza asistență și suport organizațional tuturor instituțiilor implicate în lupta antifraudă. Totodată este necesară întărirea rolului coordonatorilor de training în cadrul instituțiilor din care fac parte, prin adoptarea de proceduri interne care să asigure realizarea în bune condiții a atribuțiilor ce le revin.

În ceea ce privește pregătirea profesională a personalului implicat în protecția intereselor financiare comunitare, o atenție deosebită trebuie acordată recrutării și formării formatorilor.

Identificarea posibililor candidați pentru rolul de formatori și recrutarea acestora se vor realiza prin intermediul coordonatorilor de training desemnați la nivelul fiecărei instituții cu atribuții în protecția intereselor financiare comunitare. Recrutarea formatorilor se va face din rândul specialiștilor agențiilor de implementare și al celorlalte instituții cu atribuții în domeniu. În acest sens, este necesară stabilirea unei proceduri obiective și transparente de selecție a formatorilor, la nivelul fiecărei instituții implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România.

Formatorii selectați vor avea obligația de a participa la cursurile de formare a formatorilor organizate, de către fiecare instituție responsabilă, în colaborare cu DLAF, în vederea dezvoltării abilităților necesare organizării și susținerii activităților de training, precum și evaluării acestor activități după finalizare. Prin aceste cursuri se urmărește totodată familiarizarea formatorilor cu metodele moderne și interactive de predare, precum și dezvoltarea unor abilități de îndrumare ("coaching") și formare a altor formatori. În acest scop este necesar ca fiecare instituție cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare comunitare să identifice resursele proprii necesare formării formatorilor pentru participarea la aceste cursuri de specializare.

1.2. Măsuri:

- DLAF, cu sprijinul coordonatorilor de training din instituțiile implicate în domeniu, va elabora un program suplimentar de training, pentru extinderea celui finanțat în baza Programului MCP 2002, până în luna aprilie 2006;
- DLAF și instituțiile implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România vor adopta, până în luna decembrie 2005, proceduri interne care să asigure realizarea în bune condiții a atribuțiilor ce le revin coordonatorilor de training;
- instituțiile cu atribuții în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România vor adopta, până în luna septembrie 2005, proceduri de selecție a formatorilor;
- instituțiile cu atribuții în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România, în colaborare cu DLAF, vor identifica, până în luna martie 2006, resursele necesare participării formatorilor selectați la cursuri de formare a formatorilor.

2. Analiza strategică și operațională

2.1. Prezentare generală

Conform prevederilor acordurilor de finanțare SAPARD și memorandumurilor de finanțare PHARE și ISPA, coroborate cu prevederile Protocolului cu privire la raportarea neregulilor în cazul utilizării fondurilor nerambursabile primite de România de la Comisia Europeană în baza programelor PHARE, ISPA și SAPARD, încheiat cu Ministerul Finanțelor Publice în luna noiembrie 2003, DLAF are responsabilitatea transmiterii către OLAF a rapoartelor trimestriale de nereguli, primite de la Direcția Generală a Fondului Național de Preaderare.

De asemenea, una dintre atribuțiile DLAF, recent stabilită prin art. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2005, o reprezintă culegerea, analiza și prelucrarea de date în scopul realizării analizelor relevante în domeniul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene în România.

Aceste analize au ca scop identificarea zonelor cu risc sporit de comitere a fraudelor și neregulilor, pe regiuni, pe tipuri de beneficiari ai finanțărilor și pe programe de finanțare, și stau la baza stabilirii priorităților cu privire la protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene.

În îndeplinirea atribuției anterior menționate, este necesar ca DLAF să își creeze un sistem informatic de administrare și monitorizare a datelor specifice domeniului de activitate, structurat după modelul OLAF, securizat și organizat pe niveluri de acces. Pe lângă utilizarea sa la realizarea analizelor de risc, acest sistem informatic va facilita și monitorizarea stadiului măsurilor întreprinse pentru tratarea fiecărei nereguli și/fraude comise.

2.2. Măsuri:

- până în luna august 2005 DLAF va recruta personal în vederea realizării activității de analiză strategică și operațională;
- până în luna septembrie 2005 DLAF va crea un sistem informatic ce va cuprinde datele cuprinse în rapoartele trimestriale de nereguli, primite de la Direcția Generală a Fondului Național de Preaderare;
- până în luna octombrie 2005 DLAF va dezvolta o procedură internă cu privire la primirea și transmiterea informațiilor obținute în baza rapoartelor de nereguli, ce vor fi stocate în baza de date informatizată, la accesul și utilizarea acestei baze;
- până în luna decembrie 2005 DLAF va efectua analize de risc în baza informațiilor cu privire la neregulile detectate anterior și va realiza rapoarte trimestriale cu privire la situațiile în care măsurile de înlăturare a neregulii sau recuperării prejudiciului nu au fost întreprinse de agențiile de implementare.

3. Comunicarea neregulilor

3.1. Prezentare generală

Responsabilitatea asigurării, coordonării și monitorizării raportării neregulilor cu privire la fondurile de preaderare, atât între entitățile din cadrul administrației naționale implicate, cât și către Comisia Europeană - OLAF, aparține DLAF.

Procedurile de raportare a neregulilor către Comisia Europeană, reglementate prin acordurile și memorandumurile de finanțare, prezintă un grad de complexitate ridicat, fapt ce conduce în multe situații la interpretări diferite în aplicarea acestora. În vederea clarificării și interpretării unitare a procedurilor respective, se impune ca DLAF să asigure un schimb eficient de informații atât cu agențiile de

implementare responsabile cu întocmirea rapoartelor de nereguli, cât și cu Comisia Europeană - OLAF. De asemenea, este necesară dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului implicat în activități de raportare a neregulilor.

Pentru implementarea obligațiilor de raportare prevăzute prin acordurile și memorandumurile de finanțare, a fost încheiat un protocol între DLAF și Direcția Generală a Fondului Național de Preaderare (DGFNP) din cadrul MFP.

În același timp obligația raportării de către agențiile de implementare la DGFNP a neregulilor privind utilizarea fondurilor de preaderare a fost inclusă în acordurile de finanțare încheiate între aceste entități. Se impune ca la nivelul fiecărei agenții de implementare să fie foarte clar stabilite toate fazele de tratare a neregulilor, astfel încât să se asigure transmiterea informațiilor de la serviciile care detectează către responsabilul cu raportarea neregulilor. De asemenea, trebuie asigurată transmiterea către acesta a informațiilor cu privire la stadiul îndeplinirii măsurilor (administrative, judiciare, legislative sau financiare) ce trebuie întreprinse ca urmare a comiterii fiecărei nereguli. Procedurile interne de lucru dezvoltate în acest sens la nivelul fiecărei agenții de implementare vor trebui reanalizate și completate astfel încât să acopere toate problemele legate de tratarea neregulilor în cadrul agenției de implementare în cauză.

În vederea asigurării schimbului operativ de date și întăririi cooperării interinstituționale este necesar ca DLAF să încheie protocoale de colaborare cu instituțiile care au atribuții în gestionarea fondurilor comunitare și în implementarea proiectelor, dar și cu alte instituții potențial deținătoare de informații în acest domeniu.

În prezent, rapoartele de nereguli sunt transmise OLAF de către DLAF numai pe suport hârtie. Urmează a se dezvolta cadrul necesar transmiterii rapoartelor de nereguli în format electronic, prin Sistemul Informatic Antifraudă (AFIS) al Comisiei Europene, această procedură de transmitere prezentând anumite avantaje comparativ cu cea utilizată în prezent (facilitarea prelucrării rapoartelor, creșterea gradului de securizare a datelor transmise).

3.2. Măsuri:

- până în luna martie 2006, în cadrul DLAF se va dezvolta, cu caracter temporar, o funcție de asistență (help-desk) pe probleme de raportare a neregulilor, pentru entitățile cu atribuții în acest domeniu din cadrul administrației naționale;
- până în luna decembrie 2006, toate entitățile din cadrul administrației naționale (DLAF, DGFNP și agențiile de implementare) cu atribuții în domeniul raportării neregulilor își vor instrui personalul propriu implicat în astfel de activități;
- agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri de preaderare își vor completa, până în luna noiembrie 2005, procedurile interne de lucru pentru asigurarea transmiterii informațiilor de la serviciile care detectează către responsabilul cu raportarea neregulilor și pentru asigurarea monitorizării stadiului îndeplinirii măsurilor necesare în cazul fiecărei nereguli;
- până în luna decembrie 2005, DLAF va încheia protocoale de colaborare cu instituțiile potențial deținătoare de informații cu privire la fraude și nereguli legate de fondurile comunitare (Serviciul Român de Informații, Inspectoratul General al Poliției Române, ANAF);
- DGFNP și agențiile de implementare se vor conecta la AFIS al Comisiei Europene (până în luna decembrie 2005 se va conecta DGFNP, urmând ca până în luna iulie 2006 să se conecteze toate agențiile de implementare).

4. Sistemul informatic antifraudă AFIS

4.1. Prezentare generală

Prin AFIS al Comisiei Europene se gestionează diverse baze de date (module) necesare cooperării internaționale în domeniul combaterii fraudei vamale (modulele Marinfo, Marsur, CIGinfo, CIS și altele) și se asigură suportul necesar raportării neregulilor în domeniul fondurilor agricole, structurale și de coeziune. Modulele cu caracter vamal pot fi disponibile României în perioada de preaderare.

În anul 2004 au fost înființate terminale AFIS în cadrul DLAF și Autorității Naționale a Vămirilor, fiind totodată obținut accesul la modulul CIGinfo.

În vederea eficientizării luptei împotriva fenomenului de fraudă, pe viitor este necesară dezvoltarea sistemului informațional antifraudă.

4.2. Măsuri:

- Autoritatea Națională a Vămirilor va efectua, până în luna octombrie 2005, demersurile necesare pentru obținerea accesului la modulele AFIS disponibile unui stat candidat;
- DLAF va elabora, până în luna octombrie 2005, politica de conectare și utilizare a AFIS.

CAPITOLUL VIII

Monitorizarea și evaluarea strategiei. Planul de acțiune

DLAF este organismul responsabil de coordonarea implementării Strategiei cu privire la protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene. Instrumentul prin care se asigură implementarea Strategiei este Planul de acțiune (prezentat în anexa la Strategie), care conține obiective, măsuri, termene și instituții responsabile pentru implementarea măsurilor.

Fiecare instituție responsabilă cu implementarea măsurilor incluse în Planul de acțiune își va elabora propria metodologie de implementare, precum și indicatorii de monitorizare pentru fiecare măsură propusă. Instituțiile responsabile au obligația de a raporta DLAF stadiul implementării măsurilor. Frecvența și modul de raportare, precum și structura rapoartelor de monitorizare, acolo unde este cazul, vor fi stabilite ulterior de către DLAF, cu consultarea tuturor celorlalte instituții implicate.

Evaluarea implementării Strategiei se va realiza, pe baza unor rapoarte de monitorizare, în două etape, o evaluare intermediară (la un an de la intrarea în vigoare a hotărârii Guvernului prin care se adoptă Strategia) și o evaluare finală ce va evidenția gradul în care au fost îndeplinite obiectivele, precum și direcțiile viitoare de acțiune în acest domeniu. Întrucât Planul de măsuri prioritare pentru integrare europeană în perioada noiembrie 2004-decembrie 2005 prevede actualizarea prezentei strategii în luna decembrie 2005, la numai 6 luni de la aprobarea sa, este necesară modificarea termenului, actualizarea Strategiei urmând a se realiza în urma evaluării intermediare.

PLAN DE ACȚIUNE
Prevenirea fraudării fondurilor comunitare prin acțiuni de
comunicare și relații publice

Obiectivele	Măsurile	Termenul de realizare	Instituțiile responsabile	Indicatorii de evaluare a stadiului realizării măsurii
Eficientizarea cooperării privind comunicarea dintre instituțiile cu atribuții în domeniul fondurilor comunitare și, în același timp, între acestea și beneficiarii fondurilor Uniunii Europene, instituțiile Uniunii Europene, ambasadatele statelor membre, societatea civilă	Desemnarea persoanelor responsabile de comunicare pentru ca DLAF să constituie un grup de lucru în scopul îndeplinirii atribuțiilor sale de coordonare a comunicării în lupta antifraudă și totodată în vederea adoptării unei metodologii comune referitoare la monitorizarea, evaluarea și prezentarea reacțiilor publice la măsurile de prevenire luate în domeniul fraudei	august 2005	DLAF Instituțiile cu atribuții în gestionarea asistenței financiare nerambursabile a fondurilor comunitare și controlul utilizării acestora	Constituirea grupului de lucru
	Încheierea de protocoale de cooperare, în domeniul comunicării, cu instituții implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România	august 2005	DLAF Instituțiile implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România	Protocoalele de colaborare încheiate
	Coordonarea comunicării dintre instituțiile naționale cu atribuții în domeniul fondurilor comunitare și instituțiile internaționale specifice	permanent	DLAF	Coordonarea asigurată
Creșterea gradului de informare a opiniei publice în vederea prevenirii fraudei	Elaborarea trimestrială a sintezei acțiunilor și măsurilor întreprinse la nivel național, în urma monitorizării activității instituțiilor cu atribuții în domeniul protecției intereselor financiare ale Comunităților Europene în România	septembrie 2005 Ulterior acestei date, la fiecare trei luni	DLAF	Sinteza acțiunilor și măsurilor elaborate
	Organizarea semestrială a unui seminar, a unei sesiuni de comunicare și informare, a unei reuniuni, precum și consultări cu reprezentanții mass-media privind procedurile de acordare a fondurilor comunitare, posibilele riscuri și nereguli, atribuțiile diferitelor organisme în domeniu;	decembrie 2006	DLAF	Seminariile, sesiunile de comunicare și informare, reuniuni derulate
Creșterea gradului de transparență în alocarea fondurilor europene nerambursabile	Elaborarea de materiale promoționale care să conțină informații în legătură cu sprijinul financiar acordat României de Uniunea Europeană	octombrie 2005	DLAF	Materialele promoționale distribuite
Controlul financiar public intern				
Îmbunătățirea controlului financiar public intern, în vederea eficientizării activităților de identificare a fraudelor și neregulilor	Elaborarea Codului controlului financiar public intern	noiembrie 2005	MFP	Codul controlului financiar public intern aprobat
	Elaborarea unor standarde generale de control și management financiar	iulie 2005	MFP	Standardele generale de control și management financiar aprobate prin ordin al ministrului finanțelor publice
	Instituirea cadrului organizatoric necesar organizării activităților de control cu privire la utilizarea și administrarea fondurilor comunitare de preaderare	noiembrie 2005	Agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri de preaderare	Cadrul organizatoric necesar funcționării structurilor care efectuează controlul utilizării și administrării fondurilor comunitare de preaderare aprobat de conducătorul fiecărei agenții
	Desemnarea organismelor responsabile pentru verificările pe eșantioane în cazul proiectelor	septembrie 2005	MFP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ

	finanțate din Fondul de coeziune			aprobat de Guvern
	Elaborarea unui manual general al auditului performanței	noiembrie 2005	MFP	Manual general al auditului performanței aprobat
	Elaborarea unui ghid de audit al performanței în domeniul programelor europene	noiembrie 2005	MFP	Ghid de audit al performanței în domeniul programelor europene aprobat
Întărirea responsabilității manageriale a conducătorilor agențiilor de implementare	Crearea cadrului legal privind întocmirea unor contracte clare care să conțină indicatori de performanță pentru răspunderea managerială a conducătorilor agențiilor de implementare a programelor cu finanțare europeană	ianuarie 2006	MFP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
Dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului implicat în activități de control financiar	Instruirea personalului implicat în efectuarea controalelor cu privire la utilizarea și administrarea fondurilor comunitare de preaderare	decembrie 2006	Agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri de preaderare	Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Sesiuni de pregătire organizate
	Instruirea personalului agențiilor de implementare, în vederea clarificării rolului și funcțiilor controlului managerial, comparativ cu cele ale auditului public intern	ianuarie 2006	MFP	Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Sesiuni de pregătire organizate
	Instruirea personalului din cadrul organismului asociat constituit pe lângă Curtea de Conturi a României	decembrie 2006	CCR	Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Sesiuni de pregătire organizate
Dezvoltarea și implementarea standardelor de audit public extern în conformitate cu standardele internaționale în domeniu	Elaborarea procedurilor de lucru pentru realizarea auditului public extern aferent fondurilor ISPA și îmbunătățirea procedurilor de lucru existente pentru realizarea auditului public extern aferent fondurilor SAPARD	octombrie 2005	CCR	Proceduri de lucru pentru realizarea auditului public extern aferent fondurilor ISPA și proceduri de lucru pentru realizarea auditului public extern aferent fondurilor SAPARD aprobate
Controlul fiscal				
Dezvoltarea unei capacități adecvate de coordonare și asigurare a calculării, colectării, plății și controlului resurselor proprii, precum și de raportare către Uniunea Europeană	Elaborarea unui cadru juridic unitar pentru activitatea de control fiscal și de combatere a evaziunii fiscale	decembrie 2005	ANAF	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
Crearea unui cadru legislativ pentru colectarea și controlul taxelor de producție ce vor fi percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză	Stabilirea structurilor pentru calculul, colectarea și controlul taxelor de producție percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză	august 2005	MAPDR, MFP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
	Elaborarea procedurilor specifice colectării taxelor de producție percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză	octombrie 2005	MAPDR, MFP	Proceduri specifice de colectare a taxelor de producție percepute asupra cotelor de zahăr și izoglucoză aprobate
Elaborarea actelor normative necesare asigurării conformității cu reglementările comunitare în domeniul colectării și controlului resurselor proprii	Stabilirea formatului standard al declarației recapitulative de TVA	decembrie 2005	ANAF	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
	Elaborarea procedurilor și a normelor pentru înregistrarea operatorilor intracomunitari români plătitori de TVA și a tranzacțiilor intracomunitare	decembrie 2005	ANAF	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
	Adoptarea reglementărilor comunitare referitoare la crearea registrului de TVA al operatorilor intracomunitari	decembrie 2005	ANAF	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
	Adoptarea reglementărilor comunitare referitoare la crearea numărului de TVA	decembrie 2005	ANAF	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
Cercetarea și urmărirea penală				
Armonizarea dispozițiilor procedural-penale	Adoptarea prevederilor de drept penal substanțial	august 2005	MJ	Proiect de lege pentru modificarea și completarea

cu ansamblul normativ penal în materie	și procedural cu privire la răspunderea penală a persoanelor juridice			Codului penal Proiect de lege pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală
Întărirea capacității administrative a instituțiilor cu atribuții în domeniul PIF	Actualizarea sistemului protocoalelor încheiate de Oficiul pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor privind cooperarea cu entitățile raportoare	octombrie 2005	OPCSB și entitățile raportoare	Numărul protocoalelor Nominalizarea entităților raportoare
Pregătirea și perfecționarea continuă a persoanelor implicate în activitatea de urmărire penală, precum și în activitatea de judecată a infracțiunilor împotriva intereselor financiare ale Comunității Europene	Participarea procurorilor și a judecătorilor care instrumentează infracțiuni împotriva intereselor financiare ale Comunității Europene la module de pregătire (cursuri, seminarii, simpozioane), în vederea consolidării capacității de implementare a legislației antifraudă	decembrie 2006	CSM, INM, DLAF	Număr de module de pregătire/tematici/ participanți/pe an
Recuperarea financiară				
Îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniul recuperării fondurilor comunitare	Inițierea de propuneri de modificare a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât activitatea de evaluare a prejudiciilor să fie externalizată agențiilor de implementare în cazul unui conflict de interes la nivelul acestora	octombrie 2005	MFP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
	Inițierea de propuneri de modificare a prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare, în sensul acordării ANAF a competențelor exclusive privind efectuarea procedurii de executare silită în cazul prejudiciilor aduse fondurilor comunitare, stabilirii procedurii de reglementare a contestațiilor și a organismelor care vor calcula dobânzile și penalitățile ce curg ulterior transmiterii înștiințării de plată sau transmiterii titlului executoriu	octombrie 2005	MFP	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
	Inițierea de propuneri de modificare a prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 208/2005, cu modificările ulterioare, în vederea acoperirii necesarului de personal al ANAF pentru îndeplinirea în condiții optime a atribuțiilor privitoare la executarea silită în cazul fondurilor comunitare	octombrie 2005	MFP, ANAF	Proiect de act normativ supus dezbaterii publice Proiect de act normativ aprobat de Guvern
	Efectuarea demersurilor necesare modificării contractelor de finanțare, astfel încât dispozițiile acestora să nu fie contrare prevederilor Ordonanței Guvernului nr. 79/2003, aprobată cu modificări prin Legea nr. 529/2003, cu modificările și completările ulterioare, și ale Hotărârii Guvernului nr. 1.510/2003, cu modificările și completările ulterioare	decembrie 2005	MFP, agențiile de implementare în cadrul programelor de preaderare PHARE, ISPA și SAPARD	Modificarea contractelor de finanțare
Dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului din cadrul instituțiilor responsabile cu recuperarea prejudiciilor	Asigurarea pregătirii profesionale a personalului cu atribuții în evaluarea prejudiciilor	decembrie 2006	Agențiile de implementare în cadrul programelor de preaderare PHARE, ISPA, SAPARD și programelor comunitare	Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Număr de module de pregătire/tematici/ participanți/pe an
	Încheierea unui protocol de colaborare cu CSM în vederea asigurării pregătirii profesionale a magistraților în domeniul fondurilor comunitare	septembrie 2005	DLAF	Protocol de colaborare Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Număr de module de pregătire/tematici/ participanți/pe an

Asigurarea pregătirii profesionale a experților tehnici judiciari în domeniul fondurilor comunitare		decembrie 2006	AMCSC, MJ	Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Număr de module de pregătire/tematici/participanți/pe an
Identificarea numărului și selectarea experților care vor beneficia de pregătire în domeniul fondurilor comunitare		august 2005	MJ	Identificarea personalului care va beneficia de pregătire profesională
Asigurarea pregătirii profesionale a personalului cu competențe în recuperarea prejudiciilor în domeniul taxelor și impozitelor care se vor constitui venit la bugetul Uniunii Europene după aderarea României		decembrie 2006	MFP, ANAF, GF, ANV	Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Număr de module de pregătire/tematici/participanți/pe an
Pregătirea cadrului legislativ și operațional în domeniul recuperării taxelor și impozitelor care se vor constitui venit la bugetul Uniunii Europene după aderarea României	Efectuarea unei analize în vederea identificării măsurilor necesare în domeniul legislativ, operațional	decembrie 2005	MFP, ANAF, GF, ANV	Identificarea măsurilor necesare
Coordonarea luptei antifraudă și protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România				
Îmbunătățirea coordonării luptei antifraudă cu privire la protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene în România	Adoptarea procedurilor interne care să asigure realizarea în bune condiții a atribuțiilor care le revin coordonatorilor de training	decembrie 2005	DLAF PNA ANV IGPR GF ONPCSB CCR MFP MIE Agenția SAPARD CNADNR CNCFR ANAF	Proceduri interne specifice coordonatorilor de training aprobate de șefii instituțiilor responsabile
Dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului DLAF și al celorlalte instituții implicate în protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în România	Elaborarea programului suplimentar de training	aprilie 2006, urmând a fi adaptat în funcție de derularea Programului MCP 2002	DLAF, cu sprijinul coordonatorilor de training din cadrul: PNA ANV IGPR GF ONPCSB CCR MFP MIE Agenția SAPARD CNADNR CNCFR ANAF	Programul suplimentar de training aprobat Sesiuni de training derulate
	Adoptarea procedurilor de selecție a formatorilor	septembrie 2005	DLAF PNA ANV IGPR GF ONPCSB CCR MFP MIE Agenția SAPARD CNADNR CNCFR ANAF	Proceduri de selecție a formatorilor aprobate de șefii instituțiilor responsabile
	Identificarea resurselor necesare participării formatorilor selectați la cursuri de formare a formatorilor	martie 2006	DLAF PNA ANV IGPR GF ONPCSB CCR MFP MIE Agenția SAPARD CNADNR CNCFR ANAF	Buget aprobat pentru desfășurarea cursurilor de formare a formatorilor
Dezvoltarea activității de culegere și analiză a datelor relevante pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, în cadrul DLAF	Recrutarea de personal în vederea realizării activității de analiză strategică și operațională	august 2005	DLAF	Selectarea personalului necesar
	Crearea unui sistem informatic pentru stocarea de date cu privire	septembrie 2005	DLAF	Sistem informatic devenit operațional

	la fraudele și neregulile legate de utilizarea fondurilor comunitare			
	Dezvoltarea unei proceduri interne cu privire la primirea și transmiterea informațiilor obținute în baza rapoartelor de nereguli ce vor fi stocate în baza de date informatizată, accesul și utilizarea acestei baze	octombrie 2005	DLAF	Proceduri interne de lucru aprobate de către șeful DLAF
	Efectuarea analizelor de risc în baza informațiilor cu privire la neregulile detectate anterior și realizarea de rapoarte trimestriale cu privire la situațiile în care măsurile de înlăturare a neregulii sau de recuperare a prejudiciului nu au fost întreprinse de către agențiile de implementare	decembrie 2005	DLAF	Înaintarea analizelor de risc și a rapoartelor privind măsurile restante către șeful DLAF
Îmbunătățirea sistemului de comunicare a neregulilor	Dezvoltarea unei funcții de asistență (help-desk) pe probleme de comunicare a neregulilor, în cadrul DLAF	martie 2006	DLAF	Desemnarea de către șeful DLAF a personalului care va îndeplini această funcție Clarificarea problemelor întâmpinate de instituțiile naționale în aplicarea procedurilor de comunicare a neregulilor
	Încheierea de protocoale de colaborare cu instituții potențial deținătoare de informații cu privire la interesele financiare ale Uniunii Europene în România	decembrie 2005	DLAF, Serviciul Român de Informații, IGPR, ANAF	Proiecte de protocoale de colaborare supuse dezbaterii părților Protocoale de colaborare semnate de fiecare parte
	Completarea procedurilor interne de lucru pentru asigurarea transmiterii informațiilor către responsabilul cu comunicarea neregulilor la nivelul agențiilor de implementare și pentru asigurarea monitorizării stadiului îndeplinirii măsurilor necesare în cazul fiecărei nereguli	noiembrie 2005	Agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri de preaderare	Proceduri interne de lucru aprobate
	Conectarea DGFNP la AFIS al Comisiei Europene	decembrie 2005	DGFNP	Terminal AFIS devenit operațional
	Conectarea fiecărei agenții de implementare la AFIS al Comisiei Europene	iulie 2006	Agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri de preaderare	Terminale AFIS devenite operaționale
Dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului implicat în activități de comunicare a neregulilor	Instruirea personalului implicat în activități de comunicare a neregulilor	decembrie 2006	Agențiile de implementare a proiectelor finanțate din fonduri de preaderare, DGFNP și DLAF	Planuri de pregătire profesională specializată întocmite Sesiuni de pregătire organizate
Crearea unui sistem informațional cu privire la cazurile de fraudă	Efectuarea demersurilor necesare pentru obținerea accesului la modulele AFIS disponibile unui stat candidat	octombrie 2005	ANV	Acces obținut pentru modulele AFIS disponibile
	Elaborarea politicii de conectare și utilizare a AFIS	octombrie 2005	DLAF	Politica de conectare și utilizare a AFIS aprobată

ABREVIERI

AFIS - Sistemul informatic antifraudă
 AMCSC - Autoritatea de Management pentru Sprijin Comunitar
 ANAF - Agenția Națională de Administrare Fiscală
 ANPCDEFP - Agenția Națională pentru Programe Comunitare în Domeniul Educației și Formării Profesionale
 ANV - Autoritatea Națională a Vămirilor
 BNR - Banca Națională a României
 CCR - Curtea de Conturi a României
 CE - Comisia Europeană
 CNADNR - Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
 CNCFR - Compania Națională de Căi Ferate "C.F.R." - S.A.
 CSM - Consiliul Superior al Magistraturii
 DGFNP - Direcția Națională a Fondului Național de Preaderare

DIICOT - Direcția de investigare a infracțiunilor de criminalitate organizată și terorism
DIPM - Departamentul de Inspecție al Primului-Ministru și Urmărire a Utilizării Transparente a Fondurilor Comunitare
DLAF - Departamentul pentru Lupta Antifraudă
GF - Garda Financiară
HG - Hotărâre a Guvernului
IGPR - Inspectoratul General al Poliției Române
INM - Institutul Național al Magistraturii
MAPDR - Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale
MCP - Programul Multi Country PHARE
MFP - Ministerul Finanțelor Publice
MIE - Ministerul Integrării Europene
MJ - Ministerul Justiției
MOF - Monitorul Oficial
MTCT - Ministerul Transporturilor, Construcțiilor și Turismului
OECD - Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OG - Ordonanță a Guvernului
OLAF - Oficiul European de Luptă Antifraudă
OPCP - Oficiul de Plăți și Contractare PHARE
OPCSB - Oficiul Național pentru Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor
OUG - Ordonanță de urgență a Guvernului
PGOECCJ - Parchetul General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție
PIF - Protecția intereselor financiare
PNA - Parchetul Național Anticorupție
PNB - Produsul național brut
SGG - Secretariatul General al Guvernului
SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management
TVA - Taxă pe valoarea adăugată
UE - Uniunea Europeană
VNB - Venitul național brut