

**Propunere de politici publice și strategii în vederea creșterii integrității folosirii
fondurilor structurale în România**

*~Crearea unei rețele naționale de ONG-uri cu scopul monitorizării integrității utilizării fondurilor structurale în
România - PHARE/2005/017-553.01.02~*

UNIUNEA EUROPEANĂ



Proiect finanțat prin Phare

Uniunea Europeană reprezintă o entitate politică, socială și economică compusă din 27 de țări. Statele Membre au decis împreună, pe parcursul unui proces de extindere ce a durat 50 de ani, să construiască o zonă de stabilitate, democrație și dezvoltare durabilă, menținând diversitatea culturală, toleranța și libertățile individuale. Uniunea Europeană își propune să împărtășească realizările și valorile sale cu țările și popoarele de dincolo de granițele ei.

I. Introducere

Una dintre provocările cu care se confruntă România în calitate de stat membru, rezidă în gestionarea corectă și eficientă a fondurilor europene - atât din perspectiva autorităților publice care vor coordona administrarea acestor resurse financiare, cât și din perspectiva beneficiarilor propriu-ziși ai acestor fonduri.

O dată cu aderarea României la Uniunea Europeană, politicile prioritare la nivel comunitar devin în consecință, priorități la nivel național. România se vede pusă astfel, în fața unor noi provocări ce derivă, pe de o parte, din decalajele în relația cu celelalte state membre, iar pe de altă parte din problematici existente la nivel național, cum ar fi ar fi competitivitatea și capacitatea administrativă scăzută, capital fizic și uman insuficient și capacitatea de inovare redusă.

În acest context, pentru a face față acestor provocări, România beneficiază de finanțările alocate de Comisia Europeană prin instrumentele structurale, una dintre competențele care îi revin în acest sens, fiind aceea de a asigura un cadru integru în administrarea acestor fonduri.

II. Context

Importanța integrității în gestiunea contractelor finanțate din fonduri structurale

Crearea unui mediu de integritate în viața publică

Asigurarea unui cadru de integritate depinde într-o mare măsură de angajamentul celor implicați în stabilirea și menținerea integrității; dacă liderii angrenați în acest proces nu sunt percepuți ei înșiși ca fiind persoane de o mare integritate, întregul efort de luptă împotriva corupției poate fi sortit eșecului.

Există șapte principii relevante din perspectiva integrității vieții publice:

1. Altruism: cei care dețin funcții publice ar trebui să ia deciziile numai în termeni de interes public, aceste decizii nu trebuie luate pentru a dobândi beneficii financiare sau alte avantaje materiale pentru ei înșiși, familie sau apropiați
2. Integritatea: Funcționarii și oficialii publici nu trebuie să-și creeze obligații financiare sau de alt gen față de organizații sau indivizi din afară, care ar putea exercita o influență asupra modului în care își duc la îndeplinire îndatoririle oficiale
3. Obiectivitatea: În timpul gestionării afacerilor publice, persoanele aflate în funcții publice trebuie să facă aceste alegeri numai pe bază de merit
4. Responsabilitatea: Cei care sunt numiți în funcții publice sunt responsabili pentru deciziile și acțiunile lor în fața publicului și trebuie să se supună oricărui gen de cercetare analitică specifică funcției lor
5. Deschidere: Persoanele aflate în funcții publice trebuie să fie pe cât de transparente posibil cu privire la toate deciziile și acțiunile lor.
6. Onestitatea: Persoanele care dețin funcții publice au datoria de a declara orice interese particulare ce au legătură cu îndeplinirea datoriilor publice și de a lua atitudine în sensul rezolvării oricăror conflicte de interese care pot apărea, astfel încât să protejeze interesul public.
7. Capacitățile de conducere: Oficialii publici trebuie să promoveze și să sprijine aceste principii prin modul de conducere și prin puterea exemplului personal.¹

¹ Ghidul Transparency International, *Sisteme de Integritate Publică*, Volum editat de Jeremy Pope, Asociația Română pentru Transparență, București, 2002.

Clădirea unui sistem de integritate în viața publică solicită un număr de elemente precum legislație, reglementări și coduri etice, onestitate și profesionalism în rândul oficialilor.

Se poate afirma că sectorul administrării fondurilor europene este vulnerabil la corupție? Ținând cont de prestația creată în jurul instituțiilor și autorităților publice din România în ceea ce privește modalitatea de gestionare a fondurilor publice, răspunsul la această întrebare înclină a fi unul pozitiv.

Conform unui studiu realizat de filialele naționale ale Transparency International, una dintre ariile sectorului guvernamental printre cele mai expuse fenomenului corupției, este administrația locală.² Ca orice activitate ce ține de gestionarea unor resurse cu potențial de a genera abateri de la moralitate și de la datorie, administrarea fondurilor publice și-a creat o imagine adeseori asociată practicilor corupte.

Un alt motiv pentru care fenomenul corupției înflorește în sectorul public, și în cazul de față, în ceea ce privește gestiunea unor fonduri europene de către autoritățile publice, este dezinteresul general față de activitățile aferente domeniului public și în particular față de cheltuirea finanțărilor nerambursabile europene, percepute ca fiind „cadouri” atât de clasa politică, cât și de publicul general; neexistând, în aceste condiții motivații suficiente pentru a monitoriza acest proces și pentru a asigura o gestiune corectă și eficientă.

Dezinteresul și lipsa de implicare în scopul prevenirii, combaterii și sancționării corupției în sectorul fondurilor publice, reprezintă o cauză fundamentală a perpetuării practicilor corupte. În aceste condiții, atât instituțiile cu competențe, dar și societatea civilă, mass-media și publicul general constituie voci cheie în vederea stimulării unei atenții sporite și a dezvoltării unor instrumente de prevenire a corupției în sectorul fondurilor europene. Aceste măsuri devin cu atât mai importante cu cât, România se confruntă cu o administrație publică a cărei capacitate apare ca fiind limitată și cu un grad crescut de vulnerabilitate la corupție.

² Jeremy POPE, Ghidul Transparency International Sisteme de Integritate Publică, trad. Adrian Baboi Stroe, Raluca Prună, Ioana Copil Popovici, Asociația Română pentru Transparență, București 2002, p.34.

Așadar, afirmația conform căreia sectorul administrării fondurilor structurale în România este expus suspiciunilor de corupție, se bazează pe două situații precedente, respectiv problemele identificate în folosirea banilor publici de către autoritățile administrației publice, precum și neregulile apărute în administrarea fondurilor pre-aderare alocate României.

Procesul de administrare a fondurilor europene în perioada de pre-aderare, constituie atât prin dificultățile întâlnite, cât și prin beneficiile create, un punct de reper în încercarea de a anticipa evoluția accesării și implementării fondurilor structurale și a dezvolta măsuri eficiente de prevenire a acelor factori ce afectează integritatea publică.

Factori de succes în implementarea fondurilor structurale

Rolul politicii de coeziune este ca prin instrumentele sale financiare să stimuleze dezvoltarea economică și socială a statelor membre, iar pentru a atinge acest obiectiv, există un număr de piloni (condiții) esențiali în susținerea acestor demersuri:

- 1 capacitatea și calitatea administrației publice responsabile pentru managementul și implementarea fondurilor structurale
- 2 respectarea principiului parteneriatului
- 3 asigurarea informării și transparenței pe durata întregului proces
- 4 Capacitatea de a identifica nevoile reale ale societății

În plus, alți factori cu un caracter mult mai general, identificați de Comisia Europeană, însă fundamentali pentru stimularea dezvoltării regionale și convergenței sunt strâns legați în primul rând de o economie stabilă (stabilitatea prețurilor, balanțe bugetare solide) ceea ce stimulează investițiile și acumularea de capital, în al doilea rând de eficiența și eficacitatea administrației publice la nivel regional și local, iar în al treilea rând de infrastructura fizică și know-how-ul.

Pe de altă parte, un nivel ridicat de corupție, birocrăția, calitatea slabă a sistemului judiciar reprezintă simptome ale unei performanțe slabe ale autorităților publice³ și prin urmare conduc la o structură fragilă a acestor piloni, determinând în cele din urmă îngreunarea procesului de convergență.

³ *Regiuni în dezvoltare, Europa în dezvoltare*, Al patrulea raport privind coeziunea economică și socială, Comunitățile Europene, mai 2007, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm.

III. Obiective

Obiectivul general: Implementarea unui sistem de măsuri care să asigure transparența și integritatea în domeniul gestionării fondurilor europene, în vederea prevenirii corupției și a fraudei și eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, în scopul dezvoltării sustenabile.

Obiectivele pe termen scurt:

- Stabilirea unor standarde de integritate în administrarea fondurilor structurale de către beneficiarii din sectorul public
- Creșterea gradului de conștientizare a autorităților care administrează fondurile europene, dar și a beneficiarilor acestor fonduri, a societății civile și a altor actori interesați de acest proces, cu privire la importanța administrării corecte și eficiente a fondurilor alocate.
- Promovarea unei mai mari informări în rândul grupurilor țintă și a beneficiarilor indirecti cu privire la importanța fondurilor europene pentru atingerea obiectivelor asumate de către România o dată cu aderarea la UE, precum și cu privire la protejarea intereselor financiare ale UE.

Iar pe termen lung:

- Prevenirea corupției și a fraudei în sectorul administrării fondurilor publice europene
- Întărirea capacității administrației publice în calitate de beneficiar de a gestiona în condiții de integritate cheltuirea fondurilor structurale respectând prevederile legale în vigoare, în pregătirea portofoliilor de proiecte, promovarea unor proiecte de investiții publice viabile, fiind un factor esențial în garantarea succesului implementării.
- Consolidarea rolului societății civile în promovarea standardelor de integritate în gestiunea fondurilor europene de către beneficiarii asistenței structurale
- Îmbunătățirea rolului de advocacy al ONG-urilor locale în promovarea luptei anti-corupție, a principiului bunei administrări, responsabilității și transparenței la nivelul administrației publice locale ca beneficiar major al asistenței structurale.

IV. Măsuri necesare

Propuneri de măsuri:

- (a) Asigurarea unui cadru de consultare permanentă între organismele responsabile cu gestionarea și coordonarea programelor operaționale, organismele intermediare și beneficiarii direcți ai finanțării.
- (b) Asigurarea respectării principiului parteneriatului; obiectivele fondurilor sunt urmate în cadrul unei cooperări strânse (denumite în continuare „parteneriat”) între Comisie și fiecare stat membru. Fiecare stat membru organizează, după caz și în conformitate cu normele și practicile naționale în vigoare, un parteneriat cu autoritățile și organismele cum sunt:
 - autoritățile regionale, locale, urbane și alte autorități publice competente;
 - partenerii economici și sociali;
 - orice alt organism adecvat care reprezintă societatea civilă, partenerii de mediu, organizațiile neguvernamentale și organismele însărcinate cu promovarea egalității între bărbați și femei.
- (c) Stabilirea unui cadru unic care să asigure participarea partenerilor din sectoarele economic, social, la întâlnirile comitetelor de evaluare și selecție, elaborarea unor minute ale acestor ședințe și publicarea acestora pe website-urile organismelor respective
- (d) un sistem de informare și publicitate la nivel național, care să permită o interpretare unitară a conceptului de informație publică referitoare la programele operaționale și proiectele eligibile din cadrul acestora. Asigurarea unei informări corecte asupra Programelor Operaționale, poate determina reducerea situațiilor care favorizează corupție. Este astfel extrem de important ca informația să fie diseminată și să ajungă la grupurile țintă; mai mult decât atât informația trebuie să facă referire la procedurile de achiziții publice, proiectele selectate și justificarea deciziei de a selecta proiectele respective.
- (e) un cadru de co-finanțare coerent la îndemâna tuturor categoriilor de beneficiari
- (f) asigurarea unui proces de evaluare și selecție a proiectelor transparent și deschis pe toată perioada derulării procedurilor de evaluare, care să permită comunicarea cu beneficiarii

- (g) clarificarea modalităților de selecție a membrilor în Comitetele de Monitorizare și Comitetele Regionale de Evaluare Strategică și Corelare și asigurarea publicității de către aceste organisme a declarațiilor de avere și de interes membrilor lor.
- (h) Asigurarea publicității în cadrul instituțiilor și autorităților responsabile pentru coordonarea, gestionarea și implementarea propriu-zisă a proiectelor finanțate din fonduri structurale, legislației cu privire la avertizarea de integritate (semnalarea unor fapte de încălcare a legii de către persoanele prevăzute de lege, ca fiind abateri disciplinare, contravenții sau infracțiuni – Legea 571/2004).

V. Beneficiari

Beneficiari direcți:

- a) *instituțiile și autoritățile publice la nivel central*, care au competențe de coordonare și gestionare a asistenței structurale, respectiv Autoritățile de Management, Autoritatea pentru Coordonarea Instrumentelor Structurale, Comitetele de evaluare, Consiliul pentru Dezvoltare regională, Organisme Intermediare și Autoritatea de Certificare și Plată, Autoritatea de Audit
- b) *Beneficiarii eligibili ai finanțării nerambursabile*

Beneficiari indirecti:

- (a) *Societatea civilă*,
- (b) Instituțiile cu competențe de prevenire, combatere și sancționare a fraudei și a corupției în sectorul fondurilor structurale, (*Departamentul de Luptă Antifraudă, Direcția Națională Anticorupție*)
- (c) Publicul general, comunitățile care beneficiază de aceste finanțări
-

VI. Impact estimat

- Remedierea deficiențelor constatate în urma monitorizării, care să poată sprijini autoritățile competente în demersurile de evitare a aplicării corecțiilor financiare de către Comisie.
- Existența unui cadru integru în administrarea instrumentelor structurale în România
- Un manual de bune practici și instrumente de monitorizare care să permită replicarea acestui tip de analiză în teritoriu
- Cooperare crescută între autoritățile de management, organismele intermediar și beneficiarii finanțărilor nerambursabile
- Îmbunătățirea calității proiectelor depuse
- Un nivel mai mare de transparență în etapa de evaluare și selecție a cererilor de finanțare
- Un nivel mai mare de informare și publicitate în rândul beneficiarilor direcți și indirecti ai finanțării europene
- Un proces de monitorizare corect, cu participarea deschisă societății civile și beneficiarilor direcți și indirecti ai finanțării nerambursabile
- Existența unui cadru instituțional clar, în care fiecare entitate are responsabilități specifice

Arii de vulnerabilitate și actori expuși riscurilor corupției în procesul de management al fondurilor structurale

Zone vulnerabile	Gradul de expunere riscurilor (1>5)	Actori expuși	Posibile nereguli și recomandări
Programare	1	ACIS, Autoritățile de Management, Autorități locale și regionale – Consiliile de Dezvoltare Regională	<p>Riscul în această etapă este unul relativ redus, ținând cont de rolul limitat pe care autoritățile locale îl au, etapa de programare desfășurându-se la nivel central.</p> <p>Nereguli:</p> <p>Abuzul de putere de către demnitari publici/aleși locali care promovează obiective de dezvoltare necorespunzătoare, neviabile, în vederea promovării unor interese proprii.</p> <p>Nerespectarea principiului parteneriatului.</p> <p>Recomandări:</p> <p>Limitarea intervenției politicului în stabilirea priorităților, la atribuțiile administrative necesare să asigure o implementare adecvată a strategiei de</p>

			dezvoltare, precum și monitorizarea îndeaproape a acestui proces.
Elaborarea proiectelor de către solicitanți și Selecția proiectelor	4	Autorități de Management, Organisme Intermediare, Comitete de Monitorizare, CRESC, evaluatori independenți	<p>Cererile de finanțare sunt depuse de către solicitanți la Autoritățile de Management sau Organismul Intermediar aferent Programului Operațional. Responsabili pentru selecția proiectelor sunt Autoritatea de Management și Organismul Intermediar, nivelul de centralizare fiind în acest caz destul de ridicat, existând o influență directă a factorilor de decizie.</p> <p>Nereguli: Nivelul scăzut al consultărilor publice organizate de autoritățile locale, în calitate de beneficiari, lipsa comunicării publice, nerespectarea principiului parteneriatului. Conflictele de interese și incompatibilitățile – alocarea fondurilor pe criterii politice, nivelul scăzut al informării, opacitatea, deficiențele de comunicare între solicitanți și AM-OI, birocratizarea excesivă, formularea subiectivă a criteriilor de evaluare care lasă loc de interpretări, lipsa de personal calificat, lipsa strategiilor la nivel local, lipsa unor mecanisme necesare monitorizării evaluării tehnice și financiare de către experții independenți, neclarități în selectarea evaluatorilor independenți.</p> <p>Recomandări: Simplificarea procedurilor de selecție, transparența procesului și criteriilor</p>

			de selecție, un dialog deschis care să includă toți actorii implicați, introducerea unor reglementări cu privire la prevenirea corupției, introducerea unor măsuri de informare în presă, în special presa locală și pe website-uri.
Implementare	5	Beneficiar, Organism Intermediar, Autorități de Management, Autoritatea de Certificare și Plată	<p>În implementarea proiectului, practici corupte pot exista în ceea ce privește managementul financiar, corectitudinea implementării în sine a activităților, în privința procedurile de achiziții publice, precum și monitorizarea și controlul financiar.</p> <p>Nereguli: Conflicttele de interese și incompatibilitățile, necorelarea cererilor de finanțare cu strategiile de dezvoltare locală/ regională, lipsa consultărilor cu cetățenii, lipsa strategiilor la nivel local, incapacitatea autorităților locale de a asigura din timp resursele financiare necesare implementării, promovarea insuficientă a parteneriatelor, lipsa de transparență în achizițiile publice – nereguli legate de subcontractarea furnizorilor de bunuri și servicii.</p> <p>Recomandări: Cele mai multe nereguli apar în privința achizițiilor publice - procedurile de contractare și subcontractate, fiind esențială astfel</p>

			introducerea unor prevederi legislative cu referire la achizițiile publice, respectiv derularea de proiecte în parteneriat public-privat, în contextul alocării fondurilor europene, precum și calitatea sistemului de monitorizare a acestor proceduri.
Monitorizare și Evaluare	4	Comitete de Monitorizare Autorități de Management, Organisme Intermediare	<p>Monitorizarea și evaluarea reprezintă ultima componentă a procesului de gestionare a proiectelor finanțate din fonduri structurale, o mare parte dintre atribuțiile de monitorizare revenind reprezentanților administrației publice locale, care fac parte din Comitetele de Monitorizare.</p> <p>Neregulile în această etapă sunt legate de conflicte de interese și incompatibilități, lipsa de transparență cu privire la deciziile luate de aceste organisme</p> <p>Recomandări: Un proces transparent de selecție a reprezentanților societății civile, precum și a reprezentanților sectorului privat, stabilirea unor criterii de selecție pentru a elimina posibilele conflicte de interese și incompatibilitățile.</p>

Acest material a fost produs de Transparency International România | Asociația Română pentru Transparență în cadrul proiectului „Crearea unei rețele naționale de ONG-uri cu scopul monitorizării integrității utilizării fondurilor structurale în România”- PHARE/2005/017-553.01.02.-33

București, 29 septembrie 2008

Conținutul acestui material nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a Uniunii Europene. Pentru sesizări și eventuale reclamații referitoare la proiectul Phare puteți scrie la cfcu.PHARE@mfinante.ro.