



FENOMENUL DE FRAUDĂ ȘI CORUPȚIE ÎN PROCESUL DE ABSORBȚIE A FONDURILOR COMUNITARE. VULNERABILITĂȚI LA ADRESA SECURITĂȚII ȘI A SIGURANȚEI NAȚIONALE

FRAUD AND CORRUPTION IN THE PROCESS OF ABSORPTION OF EUROPEAN FUNDS. VULNERABILITIES OF NATIONAL SECURITY

Drd. Lăcrămioara Gena PARASCHIV*

În lumina documentelor de planificare strategică de siguranță și de securitate națională, aferente perioadei 2014-2020, rolul procesului de absorbție a fondurilor europene a fost redefinit în cadrul dimensiunii securității economice naționale și așezat pe poziția de parte integrantă a interesului național de securitate. Această nouă abordare exprimă angajamentul ferm de a dezvolta și de a implementa un complex de măsuri de apărare împotriva tuturor vulnerabilităților și a riscurilor ce amenință securitatea economică a României, prin promovarea unei culturi a „toleranței zero”¹ față de fraudă și corupție.

In the light of 2014-2020 national defence and security strategic planning documents, the role played by the process of absorption of European funds has been redefined within the national economic security dimension and considered as a part of the national security interest. This new approach represents a strong commitment to the development and implementation of a mixture of defence measures against all vulnerabilities and risks to the economic security of Romania by promoting a culture of "zero tolerance" towards fraud and corruption.

Cuvinte-cheie: apărare națională; fonduri europene; securitate națională; fraudă; corupție.

Keywords: national defence; European funds; national security; fraud; corruption.

Procesul de integrare a României în Uniunea Europeană (UE), început în anul 2007, este departe de a se fi încheiat. Apartenența la blocul comunitar european a impus României o amplă reformare instituțională axată pe principiile bunei guvernări, o aplicare a politicilor economice, sociale și de securitate europene și, nu în ultimul rând, un angajament ferm privind implementarea politicilor de investiții europene prin utilizarea judicioasă și legală a fondurilor structurale și de investiții europene (ESI). Pentru parcurgerea procesului de

reformare instituțională și de adaptare la valorile UE, România a avut și mai are de remediat deficiențe înregistrate la nivelul funcționării statului de drept, în special în ceea ce privește consolidarea administrației publice, a sistemului judiciar și a mecanismelor de luptă împotriva fenomenului de fraudă și corupție, pentru realizarea cărora i-a fost instituit, de altfel, de către Comisia Europeană și un mecanism de monitorizare și de evaluare a progreselor – Mecanismul Cadru de Cooperare și Verificare.

Unul dintre cele mai importante domenii de interes la nivel național pentru perioada următoare este reprezentat de corectarea deficiențelor care au avut implicații negative asupra procesului de absorbție a sprijinului financiar acordat din fondurile comunitare, în perioada 2007-2013, deficiențe

* *Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”,
București*

e-mail: lacramioaragena@yahoo.com



sistemice, care au constat într-un management slab înregistrat la nivelul instituțiilor responsabile de gestiunea instrumentelor financiare europene și în numărul crescut de cazuri de nereguli, de fraudă și de corupție.

Provocările pe care le traversează România în ceea ce privește remedierea problemelor de gestionare a fondurilor comunitare și protejarea acestor instrumente financiare de orice acțiune ilicită au avut puternice consecințe asupra atingerii obiectivului prioritar de dezvoltare economică națională, drept pentru care au fost redefinite și catalogate în documentele programatice aferente perioadei 2015-2020 drept vulnerabilități și riscuri la adresa securității și siguranței naționale. Mai mult, situația creată de rata scăzută de atragere a fondurilor ESI în economia națională a fost potențată și de incapacitatea de prevenire, detectare și combatere a acțiunilor frauduloase și a faptelor de corupție.

Pornind de la această stare de fapt, noile direcții de acțiuni stabilite în documentele strategice privind siguranța și securitatea națională (Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2015-2019, Strategia Națională de Ordine și Siguranță Publică 2015-2020, Strategia Națională Anticorupție 2016-2020) deschid o nouă abordare privind infuzia fondurilor ESI în economia națională, abordare din perspectiva realizării intereselor de siguranță și securitate națională. Această nouă orientare se fundamentează pe importanța crucială pe care fondurile comunitare le au în dezvoltarea socio-economică a țării și în reducerea decalajelor de dezvoltare existente între România și celelalte state membre ale UE.

Infuzia instrumentelor financiare europene în economia națională – obiectiv de securitate și de siguranță națională

În cadrul procesului de integrare europeană, caracterizat de circulația liberă a persoanelor și de intensificarea schimburilor economice între statele membre, mediul de securitate națională a devenit complex, fiind reevaluat și redefinit atât prin raportare la aspectele de teritorialitate și suveranitate, cât și la cele ce vizează dinamismul relațiilor economice și sociale din cadrul blocului comunitar. Raportându-ne la acest ultim aspect, calitatea de stat membru al UE obligă România la asigurarea unei creșteri economice cu reducerea barierelor de dezvoltare existente și garantarea

unei securități economice interne care să-i ofere posibilitatea de a deveni un competitor puternic, capabil de integrare și adaptare la dinamica pieței comunitare, oferindu-i totodată, în realizarea acestor obiective, și oportunitatea unui sprijin comunitar acordat prin intermediul instrumentelor financiare.

În consens cu aceste ținte globalizatoare europene și nu numai, Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2015-2019² (SNAPT), ca politică publică națională, a redefinit conceptul de „securitate națională” și a adus o schimbare de paradigmă extinzând necesitatea asigurării activităților de apărare la nivel național, de la dimensiunea capacității de luptă a forțelor armate, către alte dimensiuni ce vizează ordinea publică, activitatea de informații, contrainformații și de securitate, sănătatea, educația, stabilitatea mediului financiar, dezvoltarea economică și a infrastructurii, protecția mediului, securitatea sectorului energetic. Scopul noii abordări „integratoare și multidimensionale”³ a securității naționale este de a asigura un echilibru între toate dimensiunile componente considerate fundamentale pentru consolidarea statului de drept în România și a căror funcționare eficientă trebuie să contribuie la crearea unui stat puternic, din punct de vedere economic și politic, cu rol important în „dezvoltarea UE ca spațiu de libertate, securitate și justiție”⁴.

Așadar, dimensiunea securității economice naționale ce rezidă într-o dezvoltare economică durabilă devine, în lumina documentului de planificare strategic, pentru următorii cinci ani, o structură vitală a securității naționale, iar, per a contrario, disfuncționalitățile apărute în cadrul acestei dimensiuni sunt considerate surse de insecuritate națională. În acest context de asigurare a securității economice naționale și a procesului de consolidare economică, „reducerea decalajelor de dezvoltare și reconstrucția marilor sisteme publice”⁵, precum și „consolidarea Uniunii Europene și participarea activă la procesele de integrare în interiorul acesteia”⁶ sunt definite interese naționale de securitate.

Este important de subliniat că obiectivul încadrării reducerii barierelor de dezvoltare față de celelalte state membre ale UE în categoria intereselor naționale de securitate este justificată, în primul rând, de importanța atingerii unui nivel crescut de securitate economică națională măsurat în termeni de prosperitate socială (sănătate, educație, ocuparea forței de muncă), investiții străine profitabile, iar în



al doilea rând de asigurarea și de menținerea unei poziții avantajoase în cadrul relațiilor economice europene.

În această ordine de idei, infuzia sprijinului financiar comunitar în economia națională devine o componentă esențială a dimensiunii de dezvoltare economică și orice disfuncționalitate apărută în cadrul procesului de absorbție a fondurilor comunitare se impune a fi încadrată în categoria problemelor care perturbă securitatea economică națională.

Concluziile celor aproape șase ani de finanțare din fondurile structurale europene (2007-2015) cuprinse în rapoartele naționale de implementare ale programelor operaționale sectoriale, precum și în rapoartele antifraudă și anticorupție europene au evidențiat un nivel scăzut al utilizării sprijinului financiar acordat și, ceea ce este mult mai important, o incidență ridicată a faptelor de corupție și a acțiunilor frauduloase. Procesul de absorbție a fondurilor europene a funcționat deficient atât prin raportarea la gestionarea investițiilor, cât și în ceea ce privește asigurarea măsurilor de prevenire și de combatere a acțiunilor ilicite survenite în procesul de management al proiectelor finanțate. Această stare de fapt s-a reflectat negativ în dezvoltarea socio-economică națională și, implicit, asupra procesului de consolidare a securității economice naționale. Se poate conchide că interesul asigurării unei gestiuni eficiente a finanțării investițiilor din economia românească, în perioada 2007-2013, nu a primat față de alte tipuri de interese, nu a fost promovat ca un aspect esențial al interesului național de securitate drept pentru care nici nu a beneficiat de mijloace de apărare proporționale.

Se impunea, la nivelul politicilor publice de securitate, o reconsiderare a modului de protejare a procesului de atragere a fondurilor ESI prin redefinirea rolului acestuia în construcția securității economice naționale și, implicit, prin așezarea acestuia pe poziția de parte integrantă a interesului național de securitate. Această nouă abordare este promovată în documentele strategice aferente perioadei 2015-2020 și justifică întărirea mijloacelor de apărare la nivel național în termeni de accelerare a luptei antifraudă și anticorupție și de consolidare a capacității instituționale prin utilizarea de mecanisme eficiente de prevenire și avertizare timpurie, investigative, de cooperare judiciară, precum și mecanisme de gestiune și control.

De capacitatea țării noastre de a-și canaliza toate resursele către direcționarea eficientă a sprijinului financiar acordat și de a le asigura protecția împotriva actelor de fraudă și corupție depinde securitatea economică a țării. Participarea la dezvoltarea și asigurarea „securității” spațiului economic comunitar nu se poate face fără garantarea unei securități economice interne. Nu se poate vorbi despre securitate economică internă în afara dimensiunii creșterii economice naționale care este puternic dependentă de infuzia de finanțări externe.

Așa cum menționam anterior, apărarea intereselor naționale de securitate se reflectă și în capacitatea României de a deveni garant al unei dezvoltări economice durabile, capabil să asigure mijloacele și să adopte măsurile de protecție ale ajutorului financiar european de care beneficiază, împotriva oricăror acte de fraudă și corupție. Un rol important îl deține în acest sens sistemul național de ordine publică și siguranță națională. Consolidarea acestui sistem care să asigure siguranța economică este încadrată de Strategia Națională de Ordine și Siguranță Publică 2015-2020¹ (SNOSP) în categoria priorităților naționale asigurând astfel, complementaritatea la obiectivele de securitate economică națională stabilite de SNApT 2015-2019.

În acest scop, SNOSP 2015-2020 și-a stabilit direcții de acțiune care să contribuie „la prevenirea și combaterea fenomenului infracțional, garantarea drepturilor și libertăților cetățenești și a securității cetățeanului, protejarea proprietății publice și private, precum și la asigurarea climatului necesar funcționării instituțiilor statului, astfel încât România să devină un loc mai sigur și un stat pregătit”⁸.

Preluând noua abordare privind protejarea procesului de atragere a fondurilor ESI ca aspect integrant al interesului național de securitate promovată SNApT 2015-2019, politica sectorială din domeniul asigurării ordinii publice și siguranței naționale își stabilește printre obiectivele prioritare „dezvoltarea capacității administrative și operaționale a structurilor cu atribuții în domeniul ordinii și siguranței publice”⁹ și „abordarea comprehensivă a acțiunilor anticorupție pentru promovarea unei gestionări coerente la nivel instituțional privind prevenirea și detectarea practicilor de corupție sau a conflictelor de interese în domeniul achizițiilor publice”¹⁰, aici incluzând și



procedurile de achiziții derulate în cadrul proiectelor cu finanțare europeană.

În concluzie, pentru perioada 2017-2020, în România, gestiunea eficientă a sprijinului financiar acordat prin fondurile ESI trebuie să se realizeze într-un mediu de securitate și siguranță națională care să garanteze acea infuzie echilibrată de investiții indispensabilă atingerii obiectivelor de creștere și securitate economică.

Frauda și corupția ce afectează procesul absorbție a fondurilor comunitare – vulnerabilități și riscuri la adresa securității și a siguranței naționale

Absența unui mediu de securitate internă face imposibilă dezvoltarea economică a unei țări. Construcția securității naționale nu mai poate fi examinată numai prin raportare la capacitățile instituționale, ci și prin raportare la vulnerabilitățile și riscurile care amenință securitatea internă.

Întrucât actele de corupție și acțiunile frauduloase sunt considerate aspecte critice la adresa securității economiei naționale ce produc „daune financiare prin scăderea nivelului investițiilor, obstrucționarea funcționării corecte a pieței interne și reducerea finanțelor publice”¹¹, precum și prejudicii asupra „dărilor de seamă în cazul proiectelor finanțate de la bugetul UE”¹², documentele de planificare strategică în domeniul securității și siguranței naționale, le-au încadrat în categoria de vulnerabilități și riscuri.

Se impune o clarificare a conceptelor de risc și de vulnerabilitate. Așa cum sunt ele definite de SNApT 2015-2019, definiții preluate și de documentele strategice sectoriale, riscul reprezintă „probabilitatea de manifestare a unui eveniment incert, cu impact direct sau indirect asupra securității naționale”¹³, iar vulnerabilitatea este considerată „consecința ale unor disfuncții ori deficiențe sistemice, care pot fi exploatare sau pot contribui la materializarea unei amenințări sau a unui risc”¹⁴.

Deși nespecificate explicit în strategiile de siguranță și securitate națională, frauda și actele de corupție, ce afectează procesul de absorbție al fondurilor europene, pot fi regăsite printre categoriile de vulnerabilități și riscuri la adresa securității și siguranței naționale.

SNApT 2015-2019 evidențiază corupția, pe de o parte, ca risc, subliniind că „nerealizarea obiectivelor de dezvoltare ale României poate fi

generată de persistența dificultăților economice, proliferarea economiei subterane și a corupției, evaziunea fiscală, precaritatea infrastructurii, dar și de factori externi, precum perpetuarea decalajelor de dezvoltare la nivelul Uniunii Europene și gradul scăzut de rezistență față de turbulențele majore de pe piețele externe, mai les pe zona financiar-bancară”¹⁵, dar și ca vulnerabilitate, „corupția vulnerabilizează statul, generează prejudicii economiei și afectează potențialul de dezvoltare a țării, buna guvernare, decizia în folosul cetățenilor și comunităților, precum și încrederea în actul de justiție și în instituțiile statului”¹⁶.

De asemenea, SNOSP 2015-2020 identifică corupția ca factor de risc care „conduce la denaturarea competiției legitime care ar trebui să existe între participanții din cadrul licitațiilor publice și are un efect negativ în ceea ce privește încrederea în autoritățile statului și sistemul de drept”¹⁷, „cazurile de corupție pot compromite funcțiile esențiale ale instituțiilor publice și ale firmelor/organizațiilor private”¹⁸.

Identificarea fraudei și corupției, aici incluzând și procesul de absorbție a fondurilor europene, ca vulnerabilități și riscuri la adresa securității naționale exprimă un angajament ferm de a dezvolta și implementa un complex de măsuri de apărare a tuturor aspectelor ce țin de dimensiunea securității economice a țării prin promovarea unei culturi a „toleranței zero”¹⁹ față de fraudă și de corupție.

Prin urmare, există, pentru perioada de programare 2014-2020, o nevoie accentuată de creștere a gradului de securizare a vulnerabilităților și a riscurilor care amenință siguranța procesului de absorbție a fondurilor europene, nevoie recunoscută în direcțiile de acțiune stabilite la nivel național. Reținem aici:

- „asigurarea unui cadru legal adaptat atât pentru coordonarea unitară a activităților privind apărarea țării și securitatea națională [...], cât și pentru organizarea și funcționarea instituțiilor cu responsabilități în domeniu, în conformitate cu noile provocări de securitate, dar mai ales pentru adaptarea deplină la statutul de stat membru UE”²⁰;

- „concentrarea pe prevenire și mecanismele preventive în sfera securității naționale și apărării țării, respectiv o mai bună anticipare, cunoaștere, dar și realizare a unei capacități de reacție integrate, balansate, flexibile și agile”²¹;



• „identificarea și semnalarea actelor de corupție”²²

• „identificarea și semnalarea disfuncțiilor, riscurilor și amenințărilor la adresa: securității energetice; gestionării fondurilor europene; funcționării piețelor financiare; securității alimentare a populației; securității mediului; obiectivelor de dezvoltare regională și a infrastructurii de transport”²³;

• „dezvoltarea unor mecanisme eficiente de realizare a unor evaluări sistematice privind riscurile de corupție în zonele considerate vulnerabile”²⁴;

• „creșterea gradului de conștientizare a populației privind consecințele corupției și colaborarea cu structurile statului care au atribuții în domeniul combaterii corupției”²⁵.

Concluzii

Așezarea procesului de absorbție a fondurilor ESI pe poziția de parte integrantă a interesului național de securitate reprezintă răspunsul ferm pe care politicile de securitate națională l-au formulat la adresa provocărilor generate de creșterea incidenței fraudei și actelor de corupție în gestionarea și în utilizarea fondurilor europene. Necesitatea asigurării unei securități economice naționale care să reducă semnificativ riscurile și vulnerabilitățile ocazionate de aceste aspecte critice justifică întărirea mijloacelor de apărare la nivel național pentru a evita transformarea perioadei de implementare a cadrului financiar multiannual 2014-2020 într-o criză economică greu de gestionat, cu grave consecințe asupra creșterii economice a României.

Răspunsul la provocările generate de asigurarea securității interne și, implicit, a celei economice stă în promovarea unei culturi anticorupție și antifraudă la toate nivelele instituționale și în cadrul tuturor politicilor publice, și în accelerarea punerii în aplicare a tuturor instrumentelor și mecanismelor antifraudă și anticorupție.

NOTE:

1 Comisia Europeană, *O mai bună investire și gestionare a fondurilor politicii de coeziune a UE de către statele membre și regiunile din Uniune*, Bruxelles, 24 martie 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4654_ro.htm, accesat la 06.05.2017.

2 Hotărârea Parlamentului nr. 33/2015 privind aprobarea Strategiei naționale de apărare a țării pentru perioada 2015-2019, M. Of. nr. 450 din 23 iunie 2015, Introducere, pct. 13, p. 6, <http://www.presidency.ro/files/>

[userfiles/Strategia_Nationala_de_Aparare_a_Tarii_1.pdf](#), accesat la 03.05.2017.

3 *Ibidem*, p. 5.

4 Comisia Europeană, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu, *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, Strasbourg, 11.03.2014, COM(2014) 158 final, p. 2, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/RO/1-2014-158-RO-F1-1.Pdf>, accesat la 04.05.2017.

5 Hotărârea Parlamentului nr. 33/2015 privind aprobarea Strategiei naționale de apărare a țării pentru perioada 2015-2019, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 450 din 23 iunie 2015, Introducere, pct. 13, p. 9, http://www.presidency.ro/files/userfiles/Strategia_Nationala_de_Aparare_a_Tarii_1.pdf, accesat la 03.05.2017.

6 *Ibidem*, p. 9.

7 Hotărârea nr. 779/2015 pentru aprobarea Strategiei naționale de ordine și siguranță publică 2015-2020 a fost publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 763 din 13 octombrie 2015, <http://www.mai.gov.ro/documente/transparenta/SNOSP%202015-2020%20.pdf>, accesat la 06.05.2017.

8 *Ibidem*, p. 4.

9 *Ibidem*, p. 18.

10 *Ibidem*, p. 15.

11 Comisia Europeană, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European, *Combaterea corupției în UE*, Bruxelles, 6.6.2011 COM(2011) 308 final, p.3, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&rom=RO>, accesat la 06.05.2017.

12 Parlamentul European, *RAPORT referitor la combaterea corupției și acțiunile subsecvente rezoluției CRIM (2015/2110(INI))*, Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne, A8-0284/2016, 07.10.2016, p. 7, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2016-0284+0+DOC+PDF+V0//RO>, accesat la 05.05.2017.

13 Hotărârea Parlamentului nr. 33/2015 privind aprobarea Strategiei naționale de apărare a țării pentru perioada 2015-2019, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 450 din 23 iunie 2015, p.14, http://www.presidency.ro/files/userfiles/Strategia_Nationala_de_Aparare_a_Tarii_1.pdf, accesat 03.05.2017

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*, p. 15.

16 *Ibidem*, p. 16.

17 Hotărârea nr. 779/2015 pentru aprobarea Strategiei naționale de ordine și siguranță publică 2015-2020, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 763 din 13 octombrie 2015, p. 11.

<http://www.mai.gov.ro/documente/transparenta/SNOSP%202015-2020%20.pdf>, accesat la 06.05.2017.

18 *Ibidem*.

19 Comisia Europeană, *O mai bună investire și gestionare a fondurilor politicii de coeziune a UE de către statele membre și regiunile din Uniune*, Bruxelles, 24 martie 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4654_ro.htm, accesat la 06.05.2017.

20 Hotărârea Parlamentului nr. 33/2015 privind aprobarea Strategiei naționale de apărare a țării pentru



perioada 2015-2019, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 450 din 23 iunie 2015, p.17, http://www.presidency.ro/files/userfiles/Strategia_Nationala_de_Aparare_a_Tarii_1.pdf, accesat la 03.05.2017

21 *Ibidem*, p. 18.

22 *Ibidem*, p. 19.

23 *Ibidem*, pp. 19-20.

24 *Hotărârea nr. 779/2015 pentru aprobarea Strategiei naționale de ordine și siguranță publică 2015-2020*, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 763 din 13 octombrie 2015, p. 15.

<http://www.mai.gov.ro/documente/transparenta/SNOSP%202015-2020%20.pdf>, accesat la 06.05.2017.

25 *Ibidem*, p. 16.

BIBLIOGRAFIE

*** *Hotărârea Parlamentului nr. 33/2015 privind aprobarea Strategiei naționale de apărare*

a țării pentru perioada 2015-2019, Monitorul Oficial nr. 450 din 23 iunie 2015.

Administrația Prezidențială, *Strategia Națională de Apărare a Țării pentru perioada 2015- 2019 – O Românie puternică în Europa și în lume*, București, 2015.

Guvernul României, *Hotărârea nr. 779/2015 pentru aprobarea Strategiei naționale de ordine și siguranță publică 2015-2020*, publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 763 din 13 octombrie 2015.

Comisia Europeană, *O mai bună investire și gestionare a fondurilor politicii de coeziune a UE de către statele membre și regiunile din Uniune*, Bruxelles, 24 martie 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4654_ro.htm, accesat la 06.05.2017.