RO

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Analiză panoramică

Utilizarea optimă a fondurilor UE: o analiză panoramică a riscurilor pentru gestiunea financiară a bugetului UE

2014

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numeroase alte informații despre Uniunea Europeană sunt disponibile pe internet pe serverul Europa (http://europa.eu).

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2014

ISBN 978-92-872-1129-3
doi:10.2865/75053

© Uniunea Europeană, 2014
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

RO 2014

Analiză panoramică

Utilizarea optimă a fondurilor UE: o analiză panoramică a riscurilor pentru gestiunea financiară a bugetului UE

Cuprins

Pagina

Partea I

3-6 Sinteză

Partea II – Utilizarea optimă a fondurilor UE: o analiză panoramică a riscurilor pentru gestiunea financiară a bugetului UE

7 Cuprins

8-19 Introducere

20-21 Care sunt riscurile pentru buna gestiune financiară?

22-32 Ce nu funcționează în mod corespunzător și de ce?

33-35 Care sunt posibilitățile existente și ce trebuie făcut?

36-42 Anexă I – Riscurile care pot apărea în contextul execuției bugetului UE

Partea III – Utilizarea optimă a fondurilor UE: o analiză panoramică a riscurilor pentru gestiunea financiară a bugetului UE – Fișe informative individuale

44-46 Cuprins

47-50 Veniturile

51-65 Rubrica 1 din CFM – Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii

66-75 Rubrica 2 din CFM – Resurse naturale

76-78 Rubrica 3 din CFM – Securitate și cetățenie

79-90 Rubrica 4 din CFM – Europa în lume

91-97 Rubrica 5 din CFM – Administrație

98-102 Achizițiile publice

Sinteză

I

Analizele panoramice reprezintă un nou produs al Curții de Conturi Europene (denumită în continuare „Curtea"). Aceste analize abordează o tematică vastă, pornind de la realizările și de la cunoștințele și experiența acumulate de Curte. Ele sunt destinate să servească drept bază de consultare și dialog cu partenerii Curții, dându-i acesteia posibilitatea de a formula observații cu privire la aspecte importante care, în mod normal, nu ar constitui subiecte de audit. Prima analiză panoramică are ca obiect mecanismele UE în materie de asigurare a răspunderii de gestiune și de audit al finanțelor publice. Această a doua analiză panoramică examinează riscurile pentru gestiunea financiară a bugetului UE.

II

O bună gestiune a cheltuielilor publice presupune utilizarea banilor contribuabililor pentru realizarea unor obiective prioritare pe care societatea (prin reprezentanții săi aleși) le consideră utile și de dorit. Buna gestiune presupune totodată atingerea într-un mod eficient, eficace și economic a acestor obiective declarate, precum și faptul că sistemul de control și echilibru al puterilor asigură o răspundere democratică adecvată și o guvernanță eficace.

III

Pentru o perioadă prea lungă de timp, accentul s-a pus în special pe cheltuirea bugetului UE conform normelor stabilite pentru utilizarea sa, fără să se acorde suficientă atenție raportului costuri-beneficii și valorii adăugate europene aduse de buget. Această valoare adăugată se traduce prin beneficii clare și vizibile pentru UE și pentru cetățenii săi, beneficii care nu ar putea fi obținute prin intermediul fondurilor cheltuite numai la nivel național, regional sau local.

IV

Această sinteză rezultă dintr-un raport mai detaliat, care conține o analiză mai aprofundată a aspectelor menționate. Ambele documente sunt completate de o serie de fișe informative, care prezintă informații mai detaliate cu privire la sursele de venituri ale UE, la diferitele categorii de cheltuieli bugetare (cunoscute sub denumirea de rubrici ale cadrului financiar multianual) și la procesul de achiziții publice.

V

Riscurile care pot apărea în ceea ce privește buna gestiune financiară sunt următoarele:

(a) bugetul UE nu este cheltuit conform destinației sale, în scopurile și potrivit normelor stabilite de autoritatea bugetară (legalitatea și regularitatea cheltuielilor);

(b) conturile financiare anuale nu reflectă de o manieră adecvată modul în care a fost cheltuit bugetul UE (fiabilitatea conturilor)[1];

(c) bugetul UE nu este cheltuit în mod chibzuit, conform principiilor bunei gestiuni financiare (economicitate, eficiență și eficacitate); și

(d) este posibil ca fondurile UE să nu aducă o valoare adăugată, iar beneficiile scontate să nu se materializeze (valoarea adăugată adusă de UE).

VI

O bună gestionare a acestor riscuri ar trebui să conducă la cheltuieli de o bună calitate, și anume efectuate conform normelor și cu respectarea principiilor economicității, eficienței și eficacității. Curtea a identificat însă o serie de aspecte-cheie care merită să fie menționate în mod separat și care sunt prezentate pe larg la punctele următoare.

Normele de eligibilitate și alte condiții pentru primirea de sprijin din partea UE

VII

Cea mai mare parte a fondurilor UE sunt acordate societăților sau cetățenilor care solicită granturi și subvenții. Normele privind acordarea banilor de la bugetul UE și condițiile în care aceștia pot fi primiți sunt prevăzute în legislație și sunt deseori completate cu alte condiții și criterii de eligibilitate stabilite de către cei care administrează fondurile UE în statele membre. Este posibil ca aceste cerințe suplimentare să nu fie necesare și să impună o sarcină administrativă suplimentară, după cum este posibil ca sistemele de control de la diferite niveluri să nu fie suficiente pentru verificarea conformității cu întregul set de cerințe.

1 Întrucât, începând din 2007, Curtea a emis o opinie pozitivă cu privire la fiabilitatea conturilor, analiza panoramică referitoare la riscurile pentru gestiunea financiară nu va trata acest subiect.

VIII

Existența unui sistem complex de norme de eligibilitate și de alte condiții poate avea drept rezultat o direcționare nesatisfăcătoare a fondurilor UE, precum și o utilizare suboptimală a bugetului UE: beneficiari potențiali pot fi descurajați de la a solicita sprijin din partea bugetului UE, iar normele complexe fac mai dificilă și mai costisitoare sarcina organismelor de administrare de a se asigura, pe de o parte, că cererile de plată și plățile aferente acestora sunt corecte și, pe de altă parte, că toate condițiile pentru primirea sprijinului sunt îndeplinite.

IX

Deși Comisia continuă să ia diferite măsuri pentru a reduce și a simplifica legislația, autoritățile din statele membre și alți beneficiari întâmpină în continuare dificultăți. În anumite domenii bugetare există prea multe niveluri de norme, ceea ce poate conduce la interpretări diferite și, prin urmare, la o aplicare inconsecventă a normelor.

Aplicarea normelor și a procedurilor din domeniul achizițiilor publice

X

Achizițiile publice constau în achiziționarea de bunuri, servicii și lucrări de către organizațiile publice. Directivele UE din domeniul achizițiilor publice au drept obiectiv promovarea integrării economiei UE („piața internă"), prin facilitarea procedurilor transfrontaliere de contractare și de achiziții și prin asigurarea transparenței acestora. În general, administrațiile publice care beneficiază de sprijin de la bugetul UE au obligația de a respecta normele și procedurile din domeniul achizițiilor publice, precum și de a aplica normele generale privind transparența (deschiderea) și tratamentul egal al furnizorilor care ar putea fi implicați în aceste achiziții. Nerespectarea acestor norme și proceduri poate conduce la costuri mai ridicate pentru bugetul public, la o concurență nesatisfăcătoare, la respingerea unor ofertanți legitimi, precum și la costuri suplimentare și întârzieri cauzate de anularea contractelor.

XI

Rezultatele activității de audit a Curții arată că multe dintre erorile identificate de Curte sunt legate de aplicarea necorespunzătoare a normelor și a procedurilor din domeniul achizițiilor. Aceasta se poate produce în mod deliberat, pentru a se favoriza anumiți furnizori în detrimentul altora, sau prin inadvertență, atunci când normele nu sunt bine înțelese.

Capacitatea autorităților din statele membre de a gestiona și de a cheltui fondurile UE

XII

Autoritățile statelor membre au responsabilitatea de a asigura faptul că subvențiile și granturile sunt plătite unor beneficiari eligibili și că plățile necuvenite sunt recuperate în mod corespunzător. Costurile înființării de organisme și de sisteme care să administreze fondurile UE sunt partajate între Uniune și statele membre, acestea din urmă având o anumită libertate în ceea ce privește modul de organizare a organismelor și sistemelor respective.

XIII

Fondurile UE sunt cheltuite prin intermediul a 28 de administrații naționale și al unui număr important de autorități locale și regionale a căror capacitate administrativă (competențe și resurse) este inegală. Această situație determină o creștere a riscului de apariție a erorilor, precum și a riscului efectuării unor cheltuieli de o calitate necorespunzătoare. De asemenea, ea poate conduce la o încetinire a implementării proiectelor și activităților finanțate de UE, poate afecta calitatea activităților de reglementare și poate aduce atingere schimbului de informații dintre Comisie și statele membre.

Coordonarea dintre bugetul UE și bugetele naționale, sub presiunea exercitată pentru cheltuirea fondurilor UE

XIV

Caracterul anual al bugetului UE poate cauza probleme în ceea ce privește finanțarea unor acțiuni care se derulează de-a lungul mai multor ani. Este nevoie de timp pentru ca deciziile de finanțare să fie transpuse în priorități și acțiuni concrete. Mai mult, procesul bugetar al UE este separat de procesele bugetare naționale: ele sunt desfășurate de actori diferiți cu priorități diferite și urmează cicluri diferite. Aceasta poate conduce la duplicări, la lacune sau la contradicții între bugetul UE și bugetele naționale.

XV

Numeroase activități și proiecte sunt finanțate atât de la bugetul UE, cât și de la bugetele naționale („cheltuieli cofinanțate"), cu condiția ca atât bugetul UE, cât și bugetele naționale să dispună de resurse. Măsurile de austeritate din statele membre pot conduce la o reducere semnificativă a fondurilor naționale sau chiar la o lipsă totală a fondurilor necesare pentru derularea acțiunilor. Mai mult, sustenabilitatea acțiunilor finanțate de UE poate fi de asemenea problematică atunci când fondurile UE nu mai sunt disponibile.

XVI

Întrucât accentul se pune foarte mult pe cheltuirea bugetului UE („abordarea orientată spre inputuri"), cei care gestionează activitățile și proiectele se concentrează adesea pe asigurarea conformității cu condițiile privind primirea și utilizarea banilor, indiferent de rezultatele obținute.

Impactul bugetelor anuale ale UE asupra activităților și a gestiunii fluxului de numerar

XVII

Autoritățile din statele membre, ceilalți intermediari și beneficiarii pot primi avansuri în numerar („prefinanțări") pentru demararea activităților lor. Existența nejustificată a unor perioade lungi de prefinanțare poate crește posibilitatea apariției de erori și de pierderi și poate face extrem de dificilă reorientarea activităților în vederea atingerii obiectivelor. Întrucât termenele de depunere a declarațiilor de cheltuieli sunt lungi, problemele devin vizibile abia în ultimii ani ai ciclului de finanțare, când poate fi prea târziu pentru a se proceda la remedierea lor.

XVIII

În viitor, statele membre vor trebui să contribuie cu 1 234 de miliarde de euro pentru a acoperi plata angajamentelor. Această sumă cuprinde 908 miliarde de euro conveniți pentru cadrul financiar multianual 2014-2020 (cu titlu de plăți), precum și o sumă adițională de 326 de miliarde de euro reprezentând plata unor angajamente asumate pentru cadrele financiare multianuale anterioare, ceea ce ar putea să afecteze capacitatea Comisiei de a răspunde tuturor cererilor de plată în anul în care acestea sunt formulate.

Beneficiile obținute cu ajutorul bugetului UE – „valoarea adăugată europeană"

XIX

Utilizarea în cadrul Uniunii Europene a fondurilor puse la dispoziție de bugetul acesteia ar trebui să aducă beneficii clare și vizibile pentru UE și pentru cetățenii acesteia, beneficii care nu ar putea fi obținute cu ajutorul cheltuielilor efectuate doar la nivel național, regional sau local.

XX

Cu toate acestea, în anumite cazuri, bugetul UE nu poate face mai mult decât să mărească cuantumul total al fondurilor disponibile, fără să adauge o dimensiune specific europeană. Fondurile UE pot fi utilizate pentru finanțarea de activități care ar fi fost derulate oricum de statele membre și de alți beneficiari („efectul de balast" – *deadweight*) sau aceste fonduri pot fi insuficiente pentru obținerea realizărilor dorite.

Calitatea datelor și a informațiilor

XXI

Comisia coordonează o serie de actori implicați în cheltuirea bugetului și nu este întotdeauna în măsură să impună introducerea de procese și de sisteme de gestiune standardizate. Provocarea constă în asigurarea faptului că se colectează date corecte de la intermediari, că această colectare se face în timp util și că aceste date pot fi verificate în mod eficace.

XXII

Mai mult, sistemul Comisiei de monitorizare și de gestiune financiară și a performanței se bazează de multe ori pe informații limitate, incomplete sau nefiabile.

Cheltuielile care nu pot fi imputate bugetului UE și auditurile

XXIII
Cheltuielile care nu pot fi imputate bugetului UE ar trebui, în mod normal, să fie recuperate de la beneficiari. Comisia poate aplica și „corecții" în cazul cheltuielilor imputabile bugetului UE care au fost declarate de statele membre: în concret, ea respinge cheltuielile respective, considerându-le neimputabile bugetului UE, astfel încât acestea trebuie suportate de bugetul național. Astfel de corecții sunt însă dificil de administrat și nu stimulează îndeajuns statele membre să remedieze deficiențele existente la nivelul sistemelor lor. În cadrul anumitor categorii de cheltuieli, în special cele aferente politicii de coeziune, statele membre pot înlocui cheltuielile respinse cu cheltuieli eligibile.

XXIV
Comisia nu are capacitatea de a controla în mod direct și sistematic toate componentele bugetului UE cheltuite de statele membre, de țări terțe sau de organizații internaționale și nici cheltuielile declarate de beneficiari. Ea se bazează pe auditori independenți pentru certificarea cheltuielilor respective, precum și pe controalele și inspecțiile cu caracter limitat desfășurate de propriul personal operațional și de propriii săi auditori.

XXV
Certificarea cheltuielilor de către auditori independenți poate fi însă afectată de independența acestora sau de calitatea activității lor și de programarea în timp a acesteia, iar controalele efectuate de Comisie pot fi afectate de deficiențe existente în cadrul strategiei sale de control.

Care sunt posibilitățile existente și ce trebuie făcut?

XXVI
Atât Comisia, cât și statele membre trebuie să se asigure că fondurile UE sunt cheltuite în mod corespunzător și cu chibzuință. În ultimii ani, Comisia și statele membre au luat cu succes numeroase măsuri în acest scop.

XXVII
Cu toate acestea, lansarea noului cadru financiar multianual în 2014, adoptarea legislației aferente de punere în aplicare și a noului regulament financiar, precum și angajamentul Comisiei de a garanta că bugetul este orientat într-o mai mare măsură spre performanță oferă tot atâtea ocazii pentru simplificarea și îmbunătățirea gestiunii financiare a bugetului UE.

XXVIII
Pentru a valorifica ocaziile menționate mai sus, toți actorii implicați, în domeniile lor, în activități legate de bugetul UE ar trebui să își concentreze atenția asupra următoarelor elemente:

- rezultatele și valoarea adăugată adusă de UE;
- gestionarea performanței;
- gestiunea bugetară;
- modalitățile de control și recurgerea la activitatea altor părți; și
- examinarea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual.

Cuprins

Pagina

8-19 **Introducere**

11-19 Din ce sunt constituite finanțele UE și cum sunt acestea administrate?

11-14 Bugetul UE

14-15 Acțiuni specifice întreprinse ca răspuns la criza financiară și la criza datoriilor suverane

15-19 Complexitatea sistemului bugetar al UE

20-21 **Care sunt riscurile pentru buna gestiune financiară?**

22-32 **Ce nu funcționează în mod corespunzător și de ce?**

22 Legalitatea și regularitatea cheltuielilor UE: utilizarea fondurilor conform normelor

23-24 Buna gestiune financiară: obținerea de rezultate pornind de la bugetul UE

25-32 Câțiva factori de risc specifici

33-35 **Care sunt posibilitățile existente și ce trebuie făcut?**

33 Accentul pus pe rezultate și pe valoarea adăugată europeană

33-34 Accentul pus pe gestionarea performanței

34-35 Accentul pus pe gestiunea bugetară

35 Modalitățile de control și recurgerea la activitatea altor părți

35 Examinarea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual

Anexă –Riscurile care pot apărea în contextul execuției bugetului UE

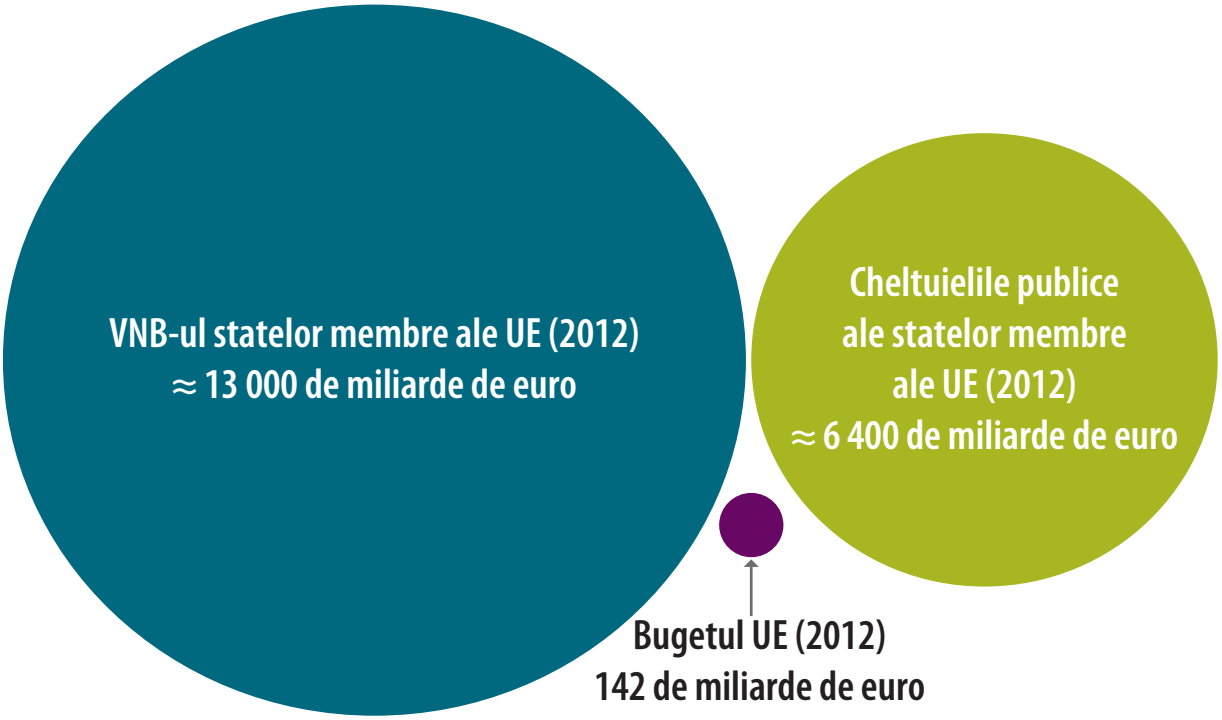
Introducere

01

Contribuțiile statelor membre la bugetul general al UE (denumit în continuare „bugetul UE") sunt puse în comun și sunt utilizate în scopul promovării de programe și de acțiuni destinate să sprijine și să consolideze obiectivele politicilor UE. Bugetul vine în completarea acțiunilor legislative întreprinse de Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia") și de alte instituții europene pentru a promova obiectivele înscrise în tratat și obiectivele UE, în general. Bugetul anual al UE are o dimensiune redusă în comparație cu totalitatea veniturilor și cheltuielilor publice ale statelor membre: el reprezintă cu puțin peste 1 % din veniturile naționale brute (VNB) combinate ale statelor membre și aproximativ 2 % din totalul cheltuielilor publice ale acestora (a se vedea ***diagrama 1***). Bugetul UE reprezintă, de asemenea, o fracțiune din sprijinul propus în contextul crizei financiare și al crizei datoriilor suverane.

Diagrama 1

Bugetul UE reprezintă o mică parte din resursele și din cheltuielile publice ale statelor membre (în 2012)



Sursa: Eurostat.

02
Criza financiară și criza datoriilor suverane au ridicat o serie de întrebări delicate cu privire la rolul și dezvoltarea UE, precum și cu privire la ceea ce implică apartenența la Uniune. Discuțiile îndelungate care au precedat aprobarea cadrului financiar multianual (denumit în continuare „CFM") pentru perioada 2014-2020 (a se vedea ***caseta 1***)[1], precum și reticența statelor membre de a mări bugetul pentru plăți[2] au revelat lipsa de entuziasm pentru finanțarea Uniunii, care este percepută a promova „proiectul european" în detrimentul imperativelor naționale.

03
Guvernele statelor membre și Parlamentul European se așteaptă ca bugetul UE să prezinte un grad înalt de transparență. Prin urmare, faptul că, pentru ultimele 19 exerciții, Curtea de Conturi Europeană (denumită în continuare „Curtea") a exprimat o opinie negativă referitoare la cheltuielile UE în cadrul declarației sale de asigurare (a se vedea ***caseta 2***) ridică o problemă pentru Uniune. Această opinie negativă poate mai ales să încurajeze, în mod involuntar, percepția potrivit căreia erorile raportate indică faptul că cheltuielile de la bugetul UE sunt afectate în mod serios de fraudă și corupție, ceea ce poate aduce atingere încrederii publice în instituțiile UE[3].

04
Guvernele și contribuabilii din statele membre doresc să vadă o utilizare mai bună a sumelor cu care contribuie la bugetul UE, cu alte cuvinte doresc să vadă că acest buget este cheltuit în mod corespunzător și este bine administrat, că este utilizat în scopurile aprobate de Parlamentul European și de Consiliu și că permite obținerea rezultatelor dorite.

05
Bazată pe cei 35 de ani de experiență a Curții în auditarea veniturilor și a cheltuielilor UE, prezenta analiză panoramică având ca obiect riscurile pentru gestiunea financiară a bugetului UE oferă o imagine de ansamblu a fluxurilor financiare din cadrul UE și prezintă o sinteză a elementelor care trebuie avute în vedere pentru a se garanta că, printre altele, contribuabilii UE beneficiază de o utilizare optimă a banilor de la bugetul UE. Analiza cuprinde trei părți:

(a) o sinteză care oferă o imagine de ansamblu asupra principalelor elemente;

(b) prezentul raport detaliat care descrie contextul și oferă informații cu privire la bugetul UE, la actorii implicați în cheltuirea fondurilor UE și la alte fluxuri financiare;

(c) fișe informative individuale cu privire la fiecare dintre principalele rubrici ale CFM, la sursele de venituri ale UE și la achizițiile publice, fișe în care sunt sintetizate principalele caracteristici și aspecte ale acestor domenii.

1 Obținerea unui acord cu privire la CFM 2014-2020 a durat doi ani și jumătate. Parlamentul European a aprobat acest cadru la 19 noiembrie 2013, iar Consiliul, la 2 decembrie 2013.

2 A se vedea punctele 1.51-1.53 din Raportul anual referitor la exercițiul financiar 2012 (JO C 331, 14.11.2013).

3 A se vedea Avizul nr. 1/2010: „Îmbunătățirea gestiunii financiare a bugetului Uniunii Europene: riscuri și provocări" (http://eca.europa.eu) și răspunsul Curții la comunicarea Comisiei intitulată „Reforma bugetului pentru o Europă în schimbare".

Caseta 1

Cadrul financiar multianual

Cadrul financiar multianual (CFM) transpune în termeni financiari prioritățile politice ale Uniunii, pentru perioade de cel puțin cinci ani (articolul 312 TFUE). CFM stabilește cuantumurile maxime anuale (plafoanele) pentru totalitatea cheltuielilor UE și pentru principalele categorii de cheltuieli (rubrici). CFM nu este la fel de detaliat ca un buget anual. Prin faptul că specifică limitele până la care se pot efectua cheltuieli în cadrul fiecărei categorii de cheltuieli, CFM impune o disciplină bugetară și garantează că cheltuielile UE se realizează în limitele resurselor proprii ale bugetului UE și în conformitate cu obiectivele politicilor Uniunii. În plus, acest sistem asigură o intrare previzibilă de resurse pentru prioritățile pe termen lung ale UE și conferă un grad sporit de siguranță beneficiarilor de fonduri europene. CFM 2014-2020 stabilește pentru această perioadă un cuantum maxim de 960 de miliarde de euro pentru angajamentele bugetare și un cuantum maxim de 908 miliarde de euro pentru plăți (la nivelul prețurilor din 2011).

Caseta 2

Declarația de asigurare (DAS)

DAS înseamnă declarația de asigurare cu privire la fiabilitatea conturilor financiare ale UE și la legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente. Potrivit articolului 287 TFUE, Curtea examinează legalitatea veniturilor și a cheltuielilor, precum și respectarea principiului bunei gestiuni financiare.

Opiniile de audit de tip DAS, cu privire atât la fiabilitatea conturilor, cât și la legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente, sunt rare. Puține țări solicită auditorilor lor naționali să prezinte o astfel de opinie și, după toate probabilitățile, auditorii statelor membre nu ar fi în măsură să formuleze o opinie pozitivă de tip DAS cu privire la bugetul public al propriei lor țări. De exemplu, Oficiul Național de Audit (*National Audit Office*) din Regatul Unit prezintă rezerve la opiniile sale de audit cu privire la fiabilitatea totalității conturilor financiare publice, însă nu furnizează o opinie cu privire la legalitate și regularitate. În mod similar, instituția supremă de audit din Statele Unite ale Americii (*U.S. Government Accountability Office*) declară că nu este în măsură să furnizeze o opinie cu privire la situațiile financiare publice ale țării.

Din ce sunt constituite finanțele UE și cum sunt acestea administrate?

Bugetul UE

06

Bugetele anuale ale UE se bazează pe CFM, care împarte prioritățile UE în materie de cheltuieli în cinci mari categorii de politici („rubrici") pentru o perioadă dată (a se vedea ***tabelul 1*** și ***diagrama 2***):

(a) Pentru fiecare an din perioada dată, CFM stabilește cuantumul maxim anual pentru fiecare rubrică și fixează un plafon global anual pentru sumele pe care Comisia poate să le angajeze și să le plătească (creditele de angajament și de plată). Bugetul pentru plăți stabilește de fapt suma maximă pe care Comisia o poate solicita statelor membre pentru a-și acoperi plățile în numerar.

(b) Conform celor convenite în cadrul negocierilor cu privire la CFM, bugetul anual al UE rezervă pachete financiare naționale pentru fiecare stat membru în domeniile de cheltuieli aferente dezvoltării rurale, pescuitului și politicii de coeziune (așa-numitele „prealocări"). În mod similar, plafoanele stabilite în bugetul UE pentru cheltuielile agricole rezervă cuantumul total anual al subvențiilor care pot fi plătite pentru fiecare stat membru. Astfel, un procent de 80 % din CFM disponibil în favoarea statelor membre și din bugetul anual al UE este deja prealocat statelor membre.

Tabelul 1

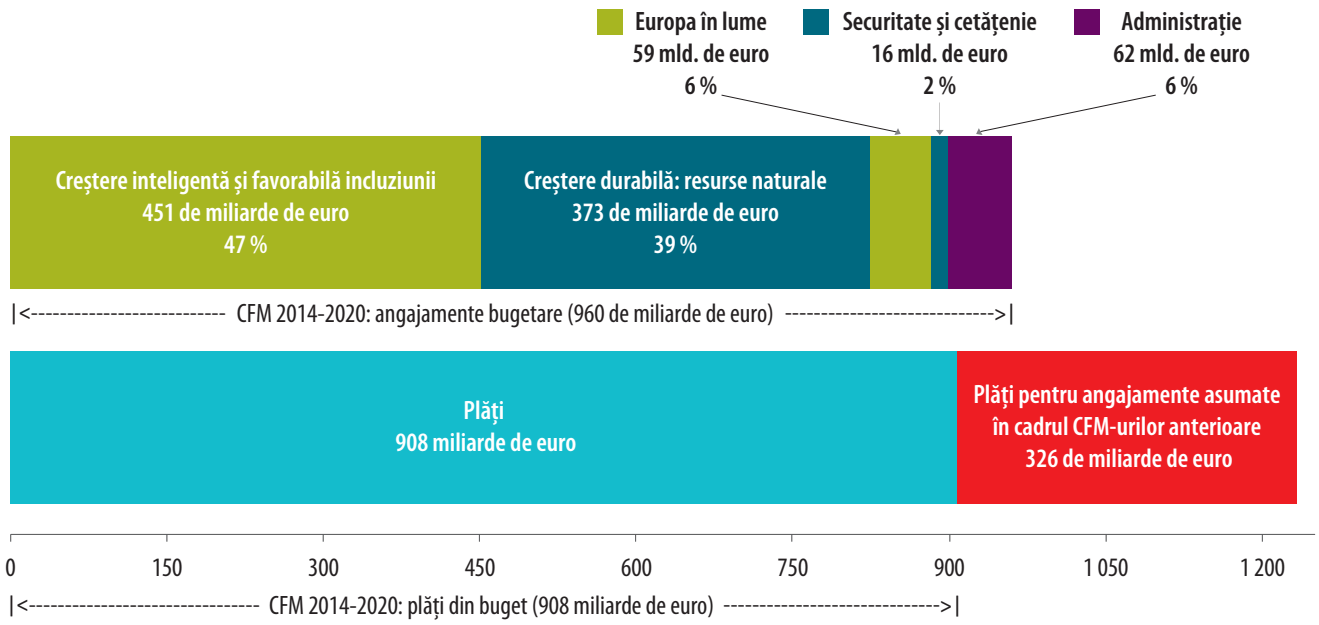
Cadrul financiar multianual pentru perioada 2014-2020

(în miliarde de euro)

Rubrica din CFM	Angajamente	Prealocări și plafoane naționale	%
1. Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii	450,8	322,3	71
2. Creștere durabilă: resurse naturale	373,2	353,2	95
3. Securitate și cetățenie	15,7		
4. Europa în lume	58,7		
5. Administrație	61,6		
Total CFM	**960,0**	**675,5**	**70**
Din care fonduri disponibile pentru statele membre	**839,7**	**675,5**	**80**
Rezerve	10,0		
FED	30,5		
Total în afara CFM	**40,5**		
Total CFM plus totalul în afara CFM	**1 000,5**	**675,5**	**68**

Diagrama 2

Bugetul multianual (CFM) pentru perioada 2014-2020



Sursa: Cifre ale Curții de Conturi Europene bazate pe informații provenite de la Comisie.

07

În temeiul mai multor acorduri încheiate în contextul crizei financiare și al CFM pentru perioada 2014-2020, bugetul UE ar trebui să fie aliniat la prioritățile de politici ale Uniunii destinate să stimuleze creșterea și să creeze locuri de muncă[4]. Strategia Europa 2020 stabilește cinci obiective-cheie pe care UE trebuie să le atingă până în 2020, prin utilizarea de fonduri provenind atât de la bugetul UE, cât și de la bugetele naționale. Aceste obiective sunt următoarele:

(a) creșterea ratei de ocupare a forței de muncă: 75 % din populația cu vârsta cuprinsă între 20 și 64 de ani ar trebui să aibă un loc de muncă;

(b) ameliorarea nivelurilor de educație: reducerea ratei abandonului școlar timpuriu sub 10 % și creșterea nivelului de educație postsecundară, astfel încât cel puțin 40 % din populația cu vârsta cuprinsă între 30 și 34 de ani să aibă studii superioare;

(c) ameliorarea condițiilor pentru cercetare și inovare: 3 % din produsul intern brut (PIB) al UE ar trebui investit în cercetare și dezvoltare;

(d) promovarea incluziunii sociale prin reducerea sărăciei: numărul persoanelor aflate în stare de sărăcie sau amenințate de sărăcie și de excludere socială ar trebui redus cu cel puțin 20 de milioane; și

4 Strategia UE pentru creștere economică, adoptată de Consiliul European la 17 iunie 2010.

(e) reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră (climă/energie): reducerea cu 20 % (sau chiar cu 30 %, în cazul în care condițiile permit acest lucru) a emisiilor de gaze cu efect de seră comparativ cu 1990, creșterea la 20 % a ponderii energiei din surse regenerabile și o creștere cu 20 % a eficienței energetice.

08

Pe lângă bugetul general anual al UE, Comisia gestionează:

(a) fondurile europene de dezvoltare (FED) (care reprezintă aproximativ 3 miliarde de euro pentru exercițiul 2013 și 27 de miliarde de euro pentru perioada 2014-2020). Contribuțiile statelor membre la bugetul FED sunt convenite în cadrul unor negocieri interguvernamentale derulate în afara procedurii aplicabile bugetului general al UE, însă, în următorul CFM, FED ar putea fi încorporate în bugetul UE (a se vedea fișa informativă referitoare la Europa în lume). Comisia gestionează operațiuni finanțate de FED, utilizând resurse alocate sub formă de ajutor nerambursabil. Banca Europeană de Investiții (BEI)[5] gestionează facilitatea de investiții și subvențiile la rata dobânzii;

(b) operațiuni de creditare și de împrumut, care reprezentau aproximativ 57,2 miliarde de euro la sfârșitul lui 2013[6]. În condiții specifice și după obținerea unei autorizații în acest sens, UE (reprezentată de Comisie) poate împrumuta fonduri pentru a le acorda apoi sub formă de împrumuturi unor țări, în vederea îndeplinirii mandatului care îi este conferit prin tratat:

(i) fondurile împrumutate sunt garantate de către cele 28 de state membre. Aceste fonduri sunt acordate sub formă de împrumuturi țării beneficiare în regim „back to back", adică în exact aceleași condiții în care au fost împrumutate, astfel încât Comisia nu este expusă niciunui risc legat de rata dobânzii sau de rata de schimb;

(ii) există trei instrumente principale: mecanismul privind balanțele de plăți (mecanismul BdP este destinat să furnizeze asistență financiară unor țări din afara zonei euro și a permis acordarea de împrumuturi care reprezentau 11,6 miliarde de euro la 31 decembrie 2013 Ungariei, Letoniei și României); Mecanismul european de stabilizare financiară (MESF este destinat să furnizeze sprijin financiar tuturor statelor membre și a permis acordarea de împrumuturi care reprezentau 44,5 miliarde de euro la 31 decembrie 2013 Irlandei și Portugaliei. În prezent, niciun împrumut nou nu mai este acordat în cadrul acestui mecanism, activitățile sale de sprijin fiind înlocuite cu sprijinul acordat de FESF și apoi de MES – a se vedea punctul 10 de mai jos); mecanismul de asistență macrofinanciară (AMF este destinat să acorde sprijin țărilor partenere situate în afara Europei, dar apropiate de aceasta în plan geografic, și a permis acordarea de împrumuturi care reprezentau 0,6 miliarde de euro la 31 decembrie 2013);

(iii) în plus, există de asemenea împrumuturi Euratom acordate unor state membre și unor țări terțe pentru finanțarea de proiecte privind instalațiile din sectorul energetic (în cuantum de 0,4 miliarde de euro la 31 decembrie 2013), precum și bilete la ordin emise de Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO) (în valoare de 0,2 miliarde de euro la 31 decembrie 2013);

5 BEI este deținută de statele membre și finanțează proiecte de investiții care contribuie la realizarea obiectivelor UE. Aproximativ 90 % din împrumuturile sale sunt acordate statelor membre, în timp ce restul de 10 % sunt acordate unui număr de 150 de alte țări. Împrumuturile acordate de BEI pot fi combinate cu granturi acordate de la bugetul general și din FED. Fondul european de investiții face parte din grupul BEI și acordă capital de risc și garanții IMM-urilor.

6 A se vedea Conturile anuale consolidate provizorii ale Uniunii Europene, exercițiul financiar 2013, nota 7.1 – Mecanisme de sprijin financiar, Activitățile de împrumut și de creditare gestionate de Comisie.

(c) elemente de pasiv pe termen lung legate în principal de drepturile la pensie și de alte beneficii ale angajaților (45,7 miliarde de euro la sfârșitul lui 2013). În timp ce membrii personalului contribuie, din salariile lor, la o treime din costul estimat al acestor drepturi, statele membre garantează în comun plata drepturilor respective și li se va solicita finanțarea acestora în viitor;

(d) Fondul de garantare pentru acțiuni externe, destinat să intervină în caz de nerestituire a împrumuturilor acordate de BEI unor țări terțe;

(e) instrumente speciale în afara bugetului, care se utilizează în cazuri de urgență și în împrejurări excepționale și care reprezintă până la 1,4 miliarde de euro în fiecare an (rezerva pentru ajutoare de urgență, Fondul de solidaritate al Uniunii Europene, Instrumentul de flexibilitate și Fondul european de ajustare la globalizare).

Acțiuni specifice întreprinse ca răspuns la criza financiară și la criza datoriilor suverane

09

În cadrul semestrului european, statele membre beneficiază de o coordonare consolidată a politicilor lor economice (a se vedea ***caseta 3***), ele trebuind să transpună normele și orientările UE în politica lor anuală și în opțiunile lor bugetare.

10

Pentru a face față crizei datoriilor suverane, țările din zona euro au instituit mecanisme interguvernamentale de stabilitate financiară [Fondul european de stabilitate financiară (FESF[7]) și succesorul acestuia, Mecanismul european de stabilitate (MES)[8]]. Comisia este responsabilă de negocierea condițiilor de politică în care se acordă asistența financiară în cadrul acestor mecanisme, precum și de monitorizarea respectării acestor condiții. Cu toate acestea, împrumuturile acordate prin intermediul acestor mecanisme nu sunt garantate de bugetul UE și nu sunt incluse în conturile UE[9].

7 În cadrul FESF, au fost împrumutate 152,8 miliarde de euro unui număr de trei țări: Irlanda, Portugalia și Grecia. Începând de la 1 iulie 2013, niciun nou împrumut nu mai este acordat de FESF. Țările din zona euro care au nevoie de asistență vor putea să contracteze împrumuturi de la MES, care dispune de o capacitate de împrumut de 500 de miliarde de euro.

8 MES a fost instituit și este deținut de țările din zona euro. Orice țară din zona euro care are nevoie de asistență va putea să contracteze împrumuturi de la MES, care dispune de o capacitate de împrumut de 500 de miliarde de euro.

9 În plus, Comisia gestionează împrumuturile bilaterale centralizate acordate de țările din zona euro Greciei. Acestea nu au niciun impact asupra bugetului UE și nu sunt nici incluse, nici menționate în situațiile financiare.

Caseta 3

Semestrul european

Toate statele membre ar trebui să transpună angajamentul lor de a atinge obiectivele Strategiei Europa 2020 în obiective naționale și în politici destinate să favorizeze creșterea. Semestrul european este un ciclu anual de coordonare a politicilor economice, care urmărește să asigure faptul că eforturile individuale ale statelor membre sunt coordonate și direcționate astfel încât să aibă impactul dorit asupra creșterii. În fiecare an, Comisia realizează o analiză detaliată a programelor de reforme economice și structurale ale statelor membre și le adresează acestora recomandări specifice pentru următoarele 12-18 luni. Consiliul examinează și adoptă în mod formal aceste recomandări, care sunt apoi aprobate de Consiliul European. Statele membre primesc astfel orientări în materie de politici înainte de a-și finaliza bugetele naționale pentru anul următor. Pot fi adresate avertismente în materie de politici dacă recomandările nu sunt puse în aplicare într-un anumit interval de timp.

11

Banca Centrală Europeană (BCE) funcționează în afara bugetului UE:

(a) Acționarii BCE sunt toate băncile centrale naționale ale statelor membre, părțile respective ale acestora bazându-se pe date furnizate de Comisie[10].

(b) Începând din 2014, BCE va fi responsabilă de mecanismul unic de supraveghere și va avea puterea de a supraveghea și de a interveni pe lângă orice instituție de credit din statele membre participante (cele 18 țări din zona euro și țări din afara zonei euro care au dreptul de participare). În practică, BCE va supraveghea în mod direct cele aproximativ 130 de bănci cu cele mai mari dimensiuni din zona euro, în timp ce celelalte bănci vor rămâne în continuare în competența autorităților naționale.

Complexitatea sistemului bugetar al UE

12

Bugetul UE este cheltuit într-un mediu complex (a se vedea ***diagrama 4***):

(a) Există peste 30 de domenii de politici, o gamă largă de obiective și o multitudine de activități. Mii de proiecte sunt finanțate prin intermediul a numeroase instrumente (granturi, subvenții, împrumuturi, garanții, sprijin bugetar direct în favoarea unor țări din afara UE, instrumente financiare inovatoare și alte mecanisme destinate să atragă fonduri UE). Printre beneficiarii finali se numără persoane fizice, societăți, universități, parteneriate de tip public-privat și organizații guvernamentale.

(b) În execuția bugetului sunt implicați atât actori care provin din statele membre (de la nivel național, regional și local), din țări din afara UE și din organizații internaționale, cât și diferite departamente ale Comisiei (cunoscute sub denumirea de „direcții generale"), agenții și alte organisme ale UE [alte instituții ale UE, Banca Europeană de Investiții (BEI), Fondul european de investiții (FEI)], precum și organizații la care UE participă [de exemplu, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)[11] și întreprinderile comune].

(c) Statele membre sunt responsabile de cheltuirea a aproximativ 80 % din bugetul UE în cadrul unor mecanisme de gestiune partajată. Acest procent de 80 % este rezervat, în cea mai mare parte, pentru fiecare țară, constituindu-se în prealocări naționale [a se vedea punctul 6 litera (b) și ***tabelul 1***]. Cu excepția cheltuielilor agricole, statele membre trebuie să finanțeze ele însele o parte din costurile activităților aflate în gestiune partajată (cofinanțare).

(d) Modalitatea de gestiune[12] și faptul de a fi sau de a nu fi unicul furnizor de fonduri pentru acțiunile desfășurate nu numai că influențează măsura în care Comisia poate defini activitățile întreprinse, ci și determină mecanismele instituite în materie de control, de audit și de răspundere pentru actul de gestiune, precum și informațiile la care Comisia are acces.

10 Părțile deținute de băncile centrale naționale în capitalul BCE sunt calculate prin utilizarea unei chei care reflectă partea pe care o reprezintă țara respectivă în populația totală și în produsul intern brut al UE. Aceste două elemente au o pondere egală. BCE ajustează părțile o dată la cinci ani, precum și ori de câte ori o nouă țară aderă la UE. Ajustarea se efectuează pe baza unor date furnizate de Comisie.

11 BERD a fost creată în 1991 pentru a promova spiritul antreprenorial și pentru a favoriza tranziția spre economii de piață deschise și democratice. Banca desfășoară activități în 34 de țări din Europa centrală, Asia centrală și sud-estul Mediteranei. Printre acționari se numără 64 de țări, Uniunea Europeană și Banca Europeană de Investiții. Statele membre ale UE, BEI și Comisia dețin aproximativ 63 % din acțiunile BERD.

12 Regulamentul financiar (aplicabil de la 1 ianuarie 2013), capitolul 2, Metode de execuție (JO L 298, 26.10.2012, p. 1). Există trei modalități de gestiune (înainte de 2013 existau cinci). În cadrul gestiunii directe, serviciile Comisiei, agențiile executive și șefii delegațiilor UE supraveghează utilizarea fondurilor. Gestiunea indirectă privește în primul rând agențiile, țările din afara UE și organizațiile internaționale. În cadrul gestiunii partajate, fondurile sunt gestionate prin intermediul unor agenții naționale de execuție, care sunt auditate separat de către organisme de certificare. Regulamentul financiar stabilește mecanismele de audit și de control pentru fiecare dintre aceste modalități de execuție.

(e) Există numeroase programe, proiecte și acțiuni distincte care urmăresc obiective similare sau complementare și cărora li se aplică norme diferite în materie de gestiune și de control. Diverse domenii de politici beneficiază de mai multe surse de finanțare [de exemplu, proiecte din domeniul cercetării și inovării pot fi finanțate din trei surse diferite de finanțare din partea UE, fiecare cu norme diferite în materie de gestiune și de eligibilitate; în ceea ce privește acțiunile externe, anumite acțiuni pot fi finanțate atât de la bugetul UE, cât și de la bugetul Fondului european de dezvoltare (FED)]. Această finanțare multiplă există, de asemenea, în cadrul aceluiași domeniu de politică[13]. În consecință, atunci când programele, proiectele și acțiunile beneficiază de o gamă de finanțări care provin din surse diferite (bugetul UE și bugetele naționale, BEI și altele), este uneori dificil de știut care sunt costurile totale. Mai mult, fiecare sursă de finanțare va avea propriul său dispozitiv de guvernanță și de raportare[14], ceea ce poate avea implicații asupra bunei gestiuni financiare pentru statele membre care furnizează fonduri prin intermediul unor diferite canale.

(f) Bugetul UE este stabilit în fiecare an, însă multe dintre activitățile finanțate se desfășoară de-a lungul mai multor ani. Drept rezultat:

(i) avansuri în numerar („prefinanțări") sunt vărsate statelor membre, altor intermediari și beneficiarilor atunci când aceștia demarează implementarea programelor finanțate de UE. La sfârșitul exercițiului 2013, cuantumul prefinanțărilor vărsate era de 79,4 miliarde de euro, cea mai mare parte a acestora fiind consacrate unor activități derulate de statele membre în cadrul gestiunii partajate (a se vedea punctul 40);

(ii) există o diferență semnificativă între bugetul pentru creditele de angajament și cel pentru creditele de plată. Această diferență este rezultatul unei acumulări pe termen lung și ea afectează capacitatea Comisiei de a răspunde tuturor solicitărilor de plată în cursul exercițiului în care sunt formulate aceste solicitări[15]. Angajamentele juridice de finanțare care nu conduc la efectuarea de plăți decât mai târziu (cunoscute sub denumirea de *„reste à liquider"* – RAL) reprezentau 222,4 miliarde de euro la sfârșitul exercițiului 2013, majoritatea acestora corespunzând unor angajamente asumate pentru cheltuieli aferente politicii de coeziune în perioada 2010-2014 (a se vedea ***diagrama 3***). Angajamentele sus-menționate, alături de alte elemente de pasiv (în cea mai mare parte legate de achiziții și de pensiile membrilor personalului) care se ridică la 103,4 miliarde de euro (excluzându-se sumele luate cu împrumut), vor face necesară, în viitor, efectuarea de plăți de la bugetul UE în cuantum de aproximativ 326 de miliarde de euro. Această sumă se adaugă la cuantumurile stabilite în CFM pentru perioada 2014-2020 (conform situației de la sfârșitul lui 2013) (a se vedea ***diagrama 2***);

(g) La cheltuirea bugetului, statele membre trebuie să respecte normele și reglementările adoptate în materie la nivelul UE, ceea ce înseamnă că este necesar să se instituie mecanisme eficace pentru ca aceste norme să fie cunoscute sau integrate la nivelul administrațiilor naționale, regionale și locale.

(h) În ceea ce privește cheltuielile gestionate în mod indirect prin intermediul unor țări terțe, al unor organizații internaționale sau al BEI, există acorduri care reglementează modul în care este cheltuit bugetul UE, precum și modalitățile de raportare și drepturile de control.

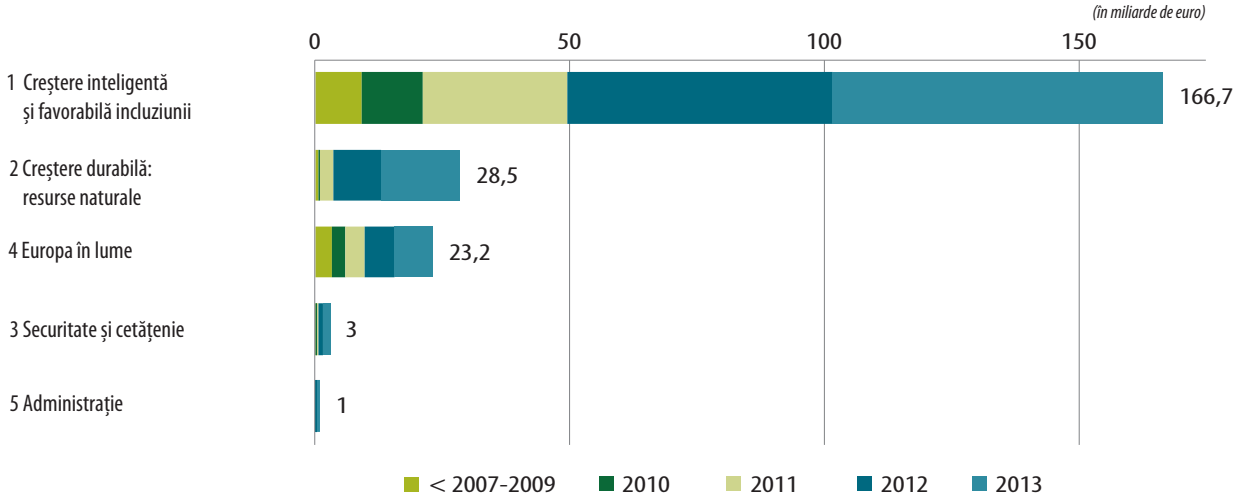
13 Documentul de lucru al Comisiei intitulat *A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues* (Un buget pentru Europa 2020: sistemul actual de finanțare, provocările viitoare, rezultatele consultării cu părțile interesate și diferitele opțiuni cu privire la principalele aspecte orizontale și sectoriale), p. 9 și 17, la rubrica *A simpler and more transparent budget* (Un buget mai simplu și mai transparent) [SEC(2011) 868 final, 29.6.11].

14 *The implication of EIB and EBRD co-financing from the EU budget* (Implicațiile cofinanțării acordate de BEI și de BERD pentru bugetul UE), studiu subsecvent din 2013, concluziile 3.3, 3.4 și 5 (raport al Direcției Generale Politici Interne, Departamentul tematic pentru afaceri bugetare D din cadrul Parlamentului European).

15 A se vedea Raportul anual referitor la exercițiul financiar 2012, punctele 1.51-1.53, 1.58-1.59 (JO C 331, 14.11.2013).

Diagrama 3

Angajamente care trebuie să conducă la efectuarea de plăți („RAL”), pe rubrică din CFM și pe an



Sursa: Cifre ale Curții de Conturi Europene bazate pe informații provenite de la Comisie.

13

Comisia este responsabilă în ultimă instanță de supravegherea și de execuția bugetului UE. Ea poate recupera fonduri de la statele membre și de la alți intervenienți în cazul în care aceste fonduri nu sunt cheltuite în scopurile stabilite și într-un mod adecvat.

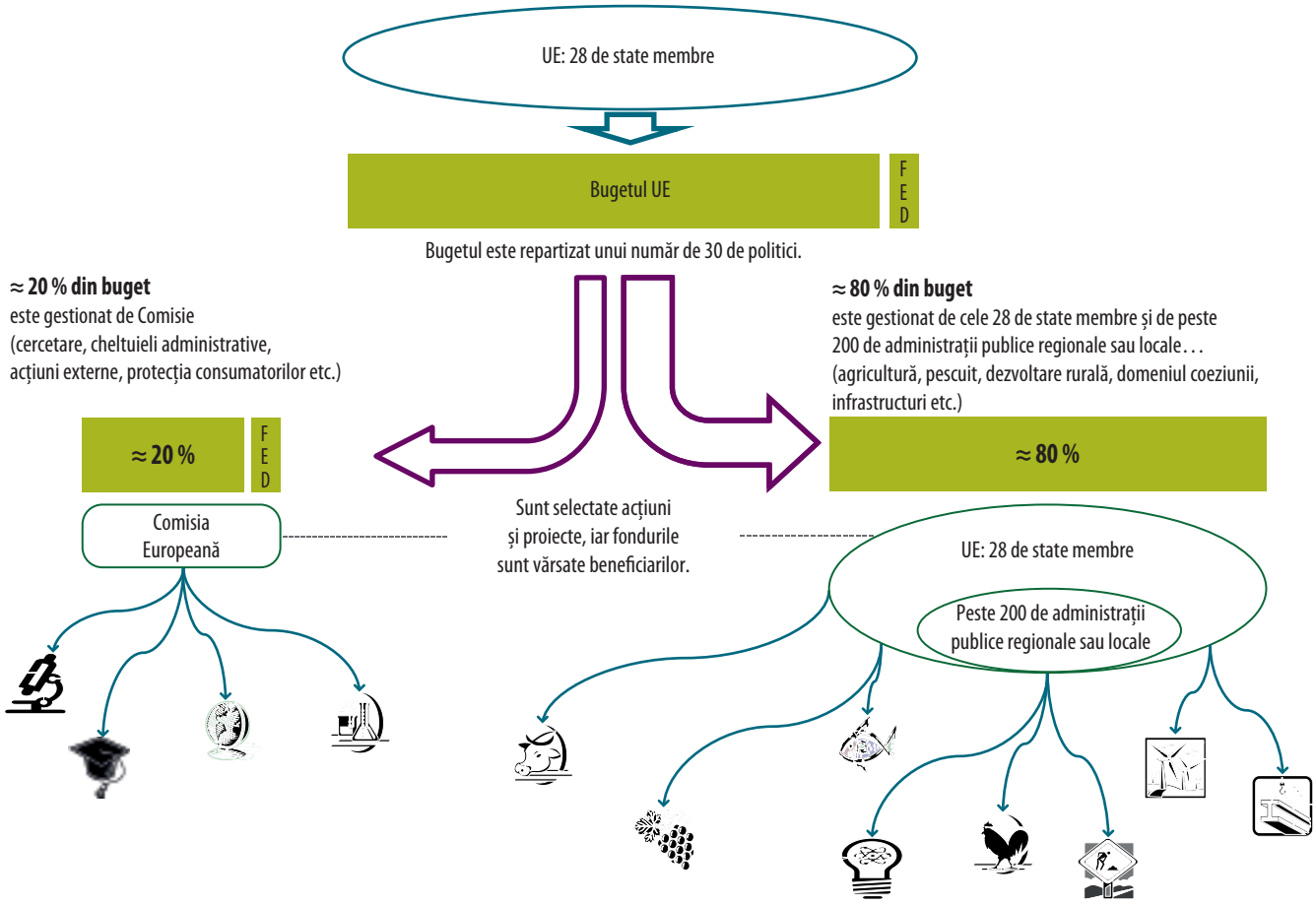
14

Având în vedere toate aceste elemente, luate în ansamblu, este necesar să se definească în mod clar rolurile și responsabilitățile, să existe o bună coordonare și o comunicare adecvată între diferiții actori și să se instituie mecanisme solide în materie de răspundere de gestiune și de control pentru a se asigura o cheltuire adecvată și eficace a bugetului.

Diagrama 4

Modul în care este cheltuit bugetul UE

Cele 28 de state membre ale UE pun în comun contribuțiile lor la bugetul anual în conformitate cu acordul privind cadrul financiar multianual (2014: 143 de miliarde de euro). Bugetul este consacrat priorităților propuse de Comisie și aprobate de Consiliu și de Parlamentul European.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

15

Diagrama 5 prezintă modelul răspunderii de gestiune pentru cheltuirea bugetului UE:

(a) Consiliul și Parlamentul European stabilesc bugetul anual al Uniunii conform dispozițiilor tratatului[16].

(b) Tratatul UE conferă Comisiei responsabilitatea pentru execuția bugetului[17]. Deși cea mai mare parte a bugetului este cheltuită de statele membre, Comisia este responsabilă în ultimă instanță de execuția bugetară, raportând atât Parlamentului European, cât și Consiliului cu privire la modul în care a fost cheltuit bugetul.

(c) Curtea furnizează o declarație de asigurare (DAS) și prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la performanță Parlamentului European și Consiliului[18], care le utilizează ca bază pentru descărcarea de gestiune acordată Comisiei pentru colectarea veniturilor și execuția bugetului[19].

(d) O procedură similară este utilizată pentru acordarea descărcării de gestiune celorlalte instituții și agențiilor UE pentru execuția bugetului.

16 Articolul 314 TFUE prevede că „Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, adoptă bugetul anual al Uniunii, în conformitate cu următoarele dispoziții". Articolul 314 alineatul (2) prevede că „Propunerea [...] se prezintă de către Comisie [...]", iar articolul 314 alineatele (3)-(10) prezintă procedura de adoptare.

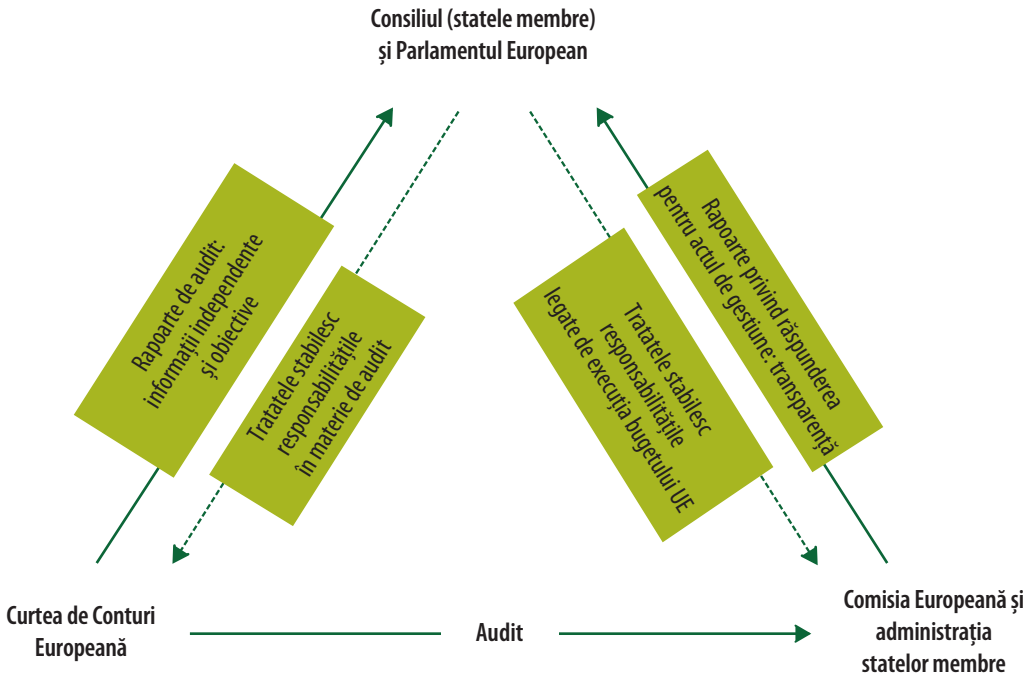
17 Articolul 17 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Articolul 317 TFUE prevede că „Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul [...]".

18 Articolele 285 și 287 TFUE.

19 Articolul 319 TFUE prevede că „Parlamentul European adoptă, la recomandarea Consiliului, descărcarea Comisiei de execuția bugetară. [...]".

Diagrama 5

Modelul răspunderii de gestiune pentru cheltuirea bugetului UE



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Care sunt riscurile pentru buna gestiune financiară?

16

Fondurile UE aduc o contribuție utilă și extrem de importantă la realizarea obiectivelor tratatului. Ele consolidează legislația prin intermediul căreia sunt promovate libertățile consacrate de tratat, piața internă, sănătatea și protecția consumatorilor și conferă vizibilitate Uniunii pe scena internațională. Cetățenii UE, contribuabilii, guvernele statelor membre și autoritatea bugetară doresc în mod legitim ca fondurile UE să fie cheltuite în mod adecvat și cu chibzuință și ca ele să aducă o valoare adăugată europeană. Realizările UE înseamnă însă mai mult decât finanțarea unor diferite activități. În ultimele două decenii, UE a reușit cu succes să integreze 16 noi țări, să introducă moneda euro și să organizeze un răspuns comun la criza financiară mondială și la criza datoriilor suverane din Europa. Deși sunt necesare în continuare eforturi pentru a consolida piața internă, trebuie remarcat că aceasta a fost constituită cu ajutorul unor resurse bugetare reduse. Fondurile acordate de UE au contribuit totodată la crearea și la consolidarea unor structuri și a unor rețele care au permis cetățenilor și organizațiilor din UE să se apropie atât din punct de vedere fizic, cât și cultural, favorizând astfel integrarea europeană.

17

Riscurile care pot apărea în ceea ce privește buna gestiune financiară sunt următoarele:

(a) bugetul UE nu este cheltuit conform destinației sale, în scopurile și potrivit normelor stabilite de autoritatea bugetară (legalitatea și regularitatea cheltuielilor);

(b) conturile financiare anuale nu reflectă de o manieră adecvată modul în care a fost cheltuit bugetul UE (fiabilitatea conturilor)[20];

(c) bugetul UE nu este cheltuit în mod chibzuit, conform principiilor bunei gestiuni financiare (economicitate, eficiență și eficacitate);

(d) este posibil ca fondurile UE să nu aducă o valoare adăugată, iar beneficiile scontate să nu se materializeze (valoarea adăugată europeană).

20 Întrucât, începând din 2007, Curtea a emis o opinie pozitivă cu privire la fiabilitatea conturilor, analiza panoramică referitoare la riscurile pentru gestiunea financiară nu va trata acest subiect.

18

O bună gestionare a acestor riscuri ar trebui să conducă la cheltuieli de o bună calitate, și anume efectuate conform normelor și cu respectarea principiilor economicității, eficienței și eficacității. ***Anexa*** conține o listă detaliată a tipurilor de riscuri externe, financiare și legate de activități care pot apărea în contextul execuției bugetului UE. Dacă aceste riscuri se materializează, ele pot da naștere următoarelor situații:

(a) politica respectivă nu este pusă în aplicare sau realizările scontate nu sunt obținute deoarece se utilizează procese greșite sau neadecvate pentru a se obține impactul și rezultatele dorite;

(b) nu se obține nicio valoare adăugată, în special la nivel european. Fondurile UE pot aduce anumite beneficii cetățenilor UE sau altor destinatari, însă aceste cheltuieli nu îmbracă o dimensiune europeană aparte. Este totodată posibil ca rezultatele să fie obținute utilizându-se alte fonduri sau mai puține fonduri din partea UE;

(c) o acțiune sau o inacțiune care aduce atingere reputației UE sau reputației Comisiei;

(d) nu se utilizează metodele corespunzătoare de gestiune și de funcționare pentru a se atinge obiectivele de politică: altfel spus, utilizarea altor metode ar permite obținerea de rezultate într-o manieră mai adecvată sau obținerea unor rezultate mai bune;

(e) nu se instituie sisteme adecvate de control intern pentru îndeplinirea obiectivelor (luându-se în considerare riscurile legate de gestiune, de operațiuni, de legalitatea și regularitatea cheltuielilor, de finanțe, de achizițiile publice, de fraudă și de alte neregularități, de utilizarea tehnologiei informației, de resursele umane, de active, de sănătate și securitate etc.) sau sisteme de gestiune a performanței pentru monitorizarea progreselor înregistrate.

19

Prezenta analiză panoramică nu acoperă aspectele următoare, dat fiind caracterul lor excepțional:

(a) frauda și corupția care implică adesea aranjamente sofisticate și coluziune între cei care fraudează și care sunt atrași de fluxurile financiare importante. Curtea ține cont de riscul de fraudă atunci când își planifică și își desfășoară auditurile, dar nu caută în mod activ și de o manieră sistematică să detecteze fraude, aceasta intrând în competența Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF)[21];

(b) acțiunile sau inacțiunile susceptibile să aducă atingere reputației UE sau reputației Comisiei;

(c) acțiunile specifice întreprinse ca răspuns la criza financiară și la criza datoriilor suverane, având în vedere faptul că inițiativele interguvernamentale inedite ale statelor membre (a se vedea punctele 9-11) ridică întrebări în ceea ce privește mecanismele UE în materie de asigurare a răspunderii de gestiune și de audit al finanțelor publice; aceste întrebări fac însă obiectul unei alte analize panoramice a Curții[22].

21 Scrisoarea adresată de Președintele Curții de Conturi Europene președintelui Parlamentului European: „Opinia Curții de Conturi Europene cu privire la raportul Comisiei privind măsurile anticorupție” (http://eca.europa.eu).

22 A se vedea raportul Curții de Conturi Europene: „O analiză panoramică a mecanismelor UE în materie de asigurare a răspunderii de gestiune și de audit al finanțelor publice: lacune, suprapuneri și provocări” (http://eca.europa.eu).

Ce nu funcționează în mod corespunzător și de ce?

Legalitatea și regularitatea cheltuielilor UE: utilizarea fondurilor conform normelor

20

Prezenta secțiune tratează în principal cheltuielile bugetare. Detalii cu privire la venituri – cărora, potrivit Consiliului European din februarie 2013, ar trebui să li se aplice obiectivele generale privind simplicitatea, transparența și echitatea – sunt prezentate în fișa informativă privind veniturile. Principalele aspecte referitoare la venituri privesc modul în care ar trebui finanțat bugetul (sursele) și cuantumul contribuției fiecărui stat membru la bugetul UE.

21

Curtea formulează o opinie negativă cu privire la regularitatea cheltuielilor bugetare (operațiunile) deoarece erorile pe care le detectează în toate domeniile, cu excepția veniturilor și a cheltuielilor administrative, sunt semnificative, ceea ce înseamnă că nivelul de eroare se situează deasupra unui nivel acceptabil[23].

22

Erorile se produc atunci când plățile sunt afectate atât de probleme de legalitate, cât și de regularitate, de exemplu atunci când plățile sunt solicitate de beneficiari neeligibili, pentru cheltuieli care nu ar trebui finanțate de către UE sau când nu sunt respectate condițiile pentru primirea ajutorului. Aceste probleme (raportate drept erori) apar deoarece:

(a) beneficiarii prezintă declarații incorecte;

(b) beneficiarii nu respectă condițiile de obținere și de utilizare a sprijinului oferit de UE. Existența unor condiții complexe și care acoperă o gamă largă de aspecte poate face dificilă atât respectarea lor de către beneficiari, cât și verificarea acestei respectări de către autoritățile de gestiune. Atunci când condițiile nu sunt clare, ele pot da naștere la interpretări și pot conduce la autorizarea cheltuielilor în contextul unei culturi axate pe utilizarea bugetului (și anume atunci când se exercită o presiune pentru cheltuirea bugetului disponibil, fără a se examina dacă acesta răspunde unor nevoi reale);

(c) verificările și controalele efectuate de Comisie, de organismele de gestiune ale statelor membre și de alți auditori care certifică cheltuielile nu permit prevenirea, detectarea și corectarea declarațiilor de cheltuieli care sunt eronate;

(d) pentru a evita pierderea fondurilor, statele membre și alți intervenienți care au ca sarcină execuția bugetului se concentrează asupra utilizării acestuia (absorbția cheltuielilor) în intervalul de timp alocat, în loc să asigure o utilizare corespunzătoare sau eficace a fondurilor. Modul de alocare a pachetelor financiare anuale către statele membre [a se vedea punctul 6 litera (b)] consolidează o cultură axată pe soldurile nete și pe redistribuirea bugetului UE în loc să se ia în considerare în ce mod resursele comune ale UE pot fi cel mai bine investite și utilizate pentru binele comun.

23 Nivelul de semnificație se determină pe baza raționamentului profesional. Erorile care afectează peste 2 % din cheltuielile aferente unei categorii sunt considerate semnificative, la fel ca faptele și evenimentele care, dacă ar fi făcute publice, ar putea schimba percepția celui care citește conturile. În perioada 2009-2012, rata de eroare cea mai probabilă estimată care a afectat bugetul UE a variat între 3,3 % și 4,8 % din totalul cheltuielilor.

Buna gestiune financiară: obținerea de rezultate pornind de la bugetul UE

23

Buna performanţă poate fi definită ca fiind „a face ceea ce trebuie (eficacitate) cum trebuie (eficienţă)". O gestiune eficace și eficientă presupune ca activitățile finanțate de UE să fie concepute în mod adecvat – pentru a putea răspunde unor nevoi reale – și să fie puse în aplicare prin utilizarea unor metode corespunzătoare. Aceste activități ar trebui să fie legate de obiective bine definite, iar performanța lor ar trebui să fie monitorizată în mod adecvat, pentru a permite Comisiei și altor organisme de gestiune să evalueze realizarea obiectivelor.

24

Auditurile performanţei realizate de Curte[24] oferă informații cu privire la modul în care fondurile UE au fost cheltuite și dacă utilizarea acestora a fost eficace.

25

Atunci când se exercită o presiune pentru cheltuirea bugetului, fără să se țină seama în mod suficient de obținerea rezultatelor scontate, este posibil ca utilizarea fondurilor UE să nu conducă la un bun raport costuri-beneficii. ***Diagrama 6*** prezintă problemele cel mai des identificate în rapoartele noastre speciale. Lipsa unui bun raport costuri-beneficii poate fi cauzată de deficiențe la nivelul pregătirii, al executării și al monitorizării acțiunilor finanțate atunci când:

(a) scopul finanțării nu este clar sau nu există o evaluare preliminară (*ex ante*) ori o evaluare a finanțării de care este efectiv nevoie;

(b) există prea multe obiective sau obiectivele nu sunt clare și pot fi interpretate în diferite moduri, ceea ce face dificilă stabilirea de priorități;

(c) nevoile beneficiarilor potențiali nu sunt evaluate în mod adecvat sau nu se ține seama în mod suficient de eventualul impact al finanțării acordate de UE;

(d) ajutorul nu este direcționat către beneficiarii, domeniile și proiectele care au cea mai mare nevoie de sprijin sau criteriile de selecție a proiectelor individuale sunt insuficiente;

(e) criteriile de eligibilitate sunt neclare sau sunt aplicate în mod inconsecvent de către organismele care aprobă sprijinul acordat de UE (granturi, împrumuturi etc.);

(f) fondurile acordate de UE aduc anumite avantaje beneficiarilor, dar acțiunile finanțate nu îmbracă o dimensiune europeană aparte, care să se adauge elementelor deja finanțate de statele membre la nivel național, regional și local. Valoarea adăugată adusă de UE poate fi așadar pusă sub semnul întrebării;

(g) nu există o evaluare a caracterului rezonabil al costurilor declarate în cadrul acțiunilor UE;

24 Capitolul 7, articolul 30 din Regulamentul financiar prevede că bugetul UE trebuie utilizat în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare (economie, eficienţă și eficacitate). Rezultatele auditurilor performanței realizate de Curte se publică în rapoarte speciale și sunt sintetizate în capitolul 10 din Raportul anual, intitulat „Obținerea de rezultate pornind de la bugetul UE".

(h) fondurile UE sunt utilizate pentru achiziționarea de bunuri și servicii a căror calitate este inutil de ridicată;

(i) normele privind achizițiile publice nu sunt respectate la achiziționarea de bunuri și servicii;

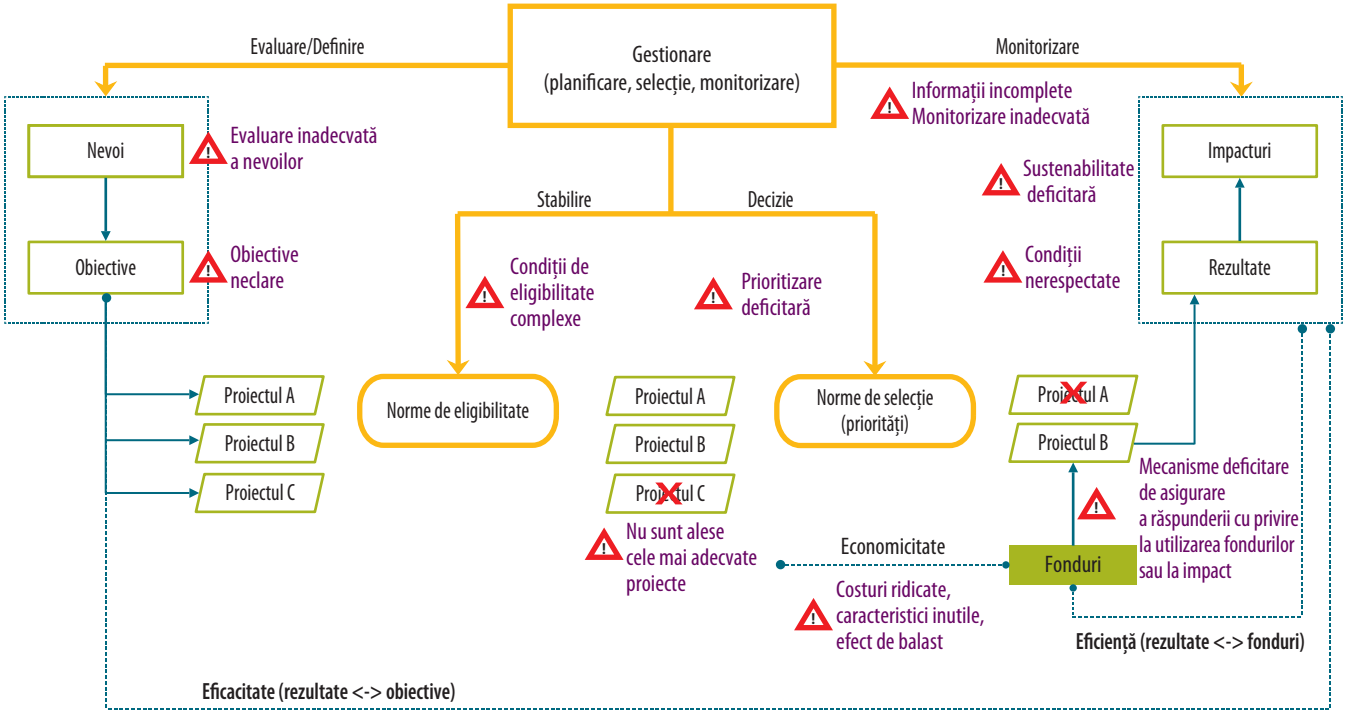
(j) punerea în aplicare a acțiunilor durează prea mult;

(k) bugetul UE poate fi utilizat pentru a finanța acțiuni și proiecte care nu sunt autonome sau care nu sunt menținute odată ce fondurile UE nu mai sunt disponibile. Fondurile cheltuite inițial riscă, așadar, să nu aducă decât o valoare adăugată redusă;

(l) nu există informații cu privire la ceea ce s-a realizat în mod efectiv și la beneficiile aduse. Uneori sunt disponibile informații parțiale, de exemplu atunci când diferite țări elaborează rapoarte cu privire la anumite activități derulate pe teritoriul lor (obiective în materie de performanță, evaluări etc.). Aceste informații nu oferă însă o imagine globală a performanței în UE și nici nu permit efectuarea de comparații în cadrul Uniunii. Prin urmare, singurele date coerente și comparabile disponibile pentru întregul buget al UE privesc niveluri-le de finanțare, ceea ce poate favoriza cultura axată pe utilizarea bugetului.

Diagrama 6

Problemele cel mai des identificate în rapoartele speciale ale Curții



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Câțiva factori de risc specifici

26

Punctele 12-15 de mai sus oferă detalii cu privire la complexitatea inerentă utilizării bugetului UE. Complexitatea și multiplicitatea structurilor programelor (însoțite de proceduri diferite) afectează în mod negativ impactul avut de fondurile cheltuite de UE, creând o sarcină administrativă suplimentară pentru solicitanți. Complexitatea excesivă a normelor privind cheltuielile sau a cerințelor în materie de control poate întârzia implementarea și poate contribui la proiectarea unei imagini negative a UE. O serie de aspecte-cheie merită să fie menționate în mod specific și sunt prezentate mai în detaliu în această secțiune.

Normele de eligibilitate și alte condiții pentru primirea de sprijin din partea UE

27

Normele de eligibilitate și alte condiții privind modul de utilizare a fondurilor au un caracter complex, ceea ce antrenează posibilitatea ca fondurile să nu fie direcționate în mod corespunzător, iar utilizarea bugetului UE să nu fie optimă.

28

Comisia ia măsuri pentru a reduce și a simplifica legislația, însă numărul și complexitatea normelor creează încă dificultăți pentru autoritățile de gestiune din statele membre, pentru alți intermediari și pentru beneficiari, după cum se explică mai jos.

(a) În cazul anumitor domenii bugetare, există până la șapte niveluri de norme, iar condițiile aplicabile sunt dispersate în numeroase texte legislative. Această situație poate determina interpretări diferite și, în consecință, o aplicare inconsecventă.

(b) Normele și gradul de complexitate perceput de participanți îi pot descuraja pe aceștia de la solicitarea sprijinului acordat de UE și îngreunează respectarea condițiilor de către participanți.

(c) Există posibilitatea ca o parte dintre actorii implicați în colectarea veniturilor sau în cheltuirea fondurilor UE să nu cunoască normele aplicabile, în special atunci când cheltuielile sunt cofinanțate din bugetele statelor membre.

(d) De asemenea, există posibilitatea ca autoritățile statelor membre să nu fie în măsură să adopte la timp măsuri prin care să se asigure că modificările survenite la nivelul normelor UE sunt cunoscute și se aplică pe teritoriul lor.

(e) La rândul lor, statele membre ar putea spori complexitatea situației, adăugând alte condiții în normele lor naționale (privind achizițiile, de exemplu) sau furnizând orientări suplimentare ori stabilind propriile lor criterii de eligibilitate (de exemplu, în cazul cheltuielilor din cadrul politicii de coeziune). Aceste cerințe suplimentare ar putea să fie superflue și să genereze în mod inutil o sarcină administrativă și o creștere a complexității în legătură cu cheltuirea bugetului UE.

(f) Sistemele de control de la orice nivel se pot dovedi insuficiente pentru a verifica respectarea tuturor condițiilor.

Aplicarea normelor și a procedurilor din domeniul achizițiilor publice

29

Achizițiile din fonduri publice prezintă dificultăți deosebite pentru managerii responsabili de cheltuieli: aceste fonduri trebuie să fie utilizate în mod transparent, imparțial și adecvat și să prezinte un bun raport costuri-beneficii. Directivele UE în materie de achiziții publice urmăresc să deschidă piața internă prin facilitarea contractelor și a achizițiilor transfrontaliere și creează cadrul juridic necesar pentru achiziții deschise și transparente. Nerespectarea acestor norme poate determina creșterea costurilor pentru bugetul public (de exemplu, lucrări publice cu costuri exagerate), un nivel scăzut al concurenței, respingerea unor ofertanți legitimi sau costuri și întârzieri suplimentare cauzate de anularea contractelor.

30

Multe dintre erorile constatate de Curte în ceea ce privește legalitatea și regularitatea sunt legate de aplicarea necorespunzătoare a normelor și a procedurilor în materie de achiziții (a se vedea fișa informativă privind achizițiile publice). Astfel de situații pot apărea fie în mod deliberat, cu scopul de a favoriza anumiți furnizori în detrimentul altora, fie prin inadvertență, pentru că normele sunt complexe și nu sunt bine înțelese.

Capacitatea autorităților din statele membre de a gestiona și a cheltui fondurile UE

31

Principala responsabilitate care le revine autorităților de resort din statele membre și auditorilor acestora este aceea de a asigura plata subvențiilor și a granturilor către beneficiarii eligibili care îndeplinesc condițiile necesare, precum și recuperarea corespunzătoare a plăților efectuate în mod necuvenit[25]. Costurile generate de crearea organismelor și a sistemelor care gestionează fondurile UE sunt suportate în comun de UE și de statele membre, acestea din urmă având o anumită libertate în ceea ce privește modul în care se organizează sistemele și controalele la nivel național, regional și local.

25 După introducerea noului Regulament financiar [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 298, 26.10.2012, p. 1)], a crescut gradul de implicare și de răspundere a statelor membre în raport cu fondurile UE pe care acestea le cheltuie.

32
În mod inerent, prin faptul că fondurile sunt cheltuite prin intermediul a 28 de administrații naționale și al multor autorități regionale și locale cu o capacitate administrativă diferită, crește riscul producerii unor erori legate de legalitate și regularitate, precum și riscul unei calități necorespunzătoare a cheltuirii fondurilor. Insuficiența capacității administrative a autorităților din statele membre poate afecta o serie de elemente precum: consecvența sistemelor și a controalelor cu privire la aplicarea criteriilor de eligibilitate, evaluarea caracterului rezonabil al costurilor, respectarea normelor privind achizițiile publice, aplicarea de amenzi și recuperarea fondurilor de la persoanele care le-au primit în mod necuvenit, controalele la fața locului efectuate în legătură cu granturile și subvențiile acordate, verificarea modului de punere în aplicare a legislației în domeniul mediului, al sănătății și al siguranței alimentare, aplicarea normelor în materie de ajutoare de stat și emiterea autorizațiilor de import sau verificarea importurilor.

33
Capacitatea inegală de absorbție și de administrare poate, de asemenea, să încetinească ritmul de implementare a măsurilor, activitățile de reglementare și schimbul de informații dintre Comisie și statele membre.

34
Statele membre pot întâmpina dificultăți și în legătură cu soluționarea eficace și la timp a deficiențelor identificate de Curte și de Comisie.

Coordonarea dintre bugetul UE și bugetele naționale, sub presiunea exercitată pentru cheltuirea fondurilor UE

35
Caracterul anual al bugetului UE poate cauza probleme în ceea ce privește finanțarea unor acțiuni care se derulează de-a lungul mai multor ani. Este nevoie de timp pentru a traduce deciziile de finanțare în priorități și acțiuni concrete la nivel național, regional și local. Poate exista o neconcordanță semnificativă între angajamentul politic, pe de o parte, și resursele alocate și măsurile planificate și implementate, pe de altă parte. În plus, procesele bugetare de la nivelul UE și de la nivel național sunt separate: actorii implicați în derularea lor sunt diferiți, iar prioritățile și ciclurile urmate variază.

36
În consecință, între cheltuirea bugetului UE și procesul de cheltuire a fondurilor de la nivel național pot apărea duplicări, lacune sau contradicții care duc la ineficiență și la resurse pierdute. Îmbunătățirea coordonării politicilor economice în contextul semestrului european (a se vedea ***caseta 3***) poate avea o contribuție pozitivă la soluționarea acestor probleme.

Ce nu funcționează în mod corespunzător și de ce?

37

Având în vedere starea finanțelor publice din statele membre, acest aspect este important mai ales în momentul de față, în special în statele membre în care fondurile acordate de UE au un impact semnificativ asupra finanțelor publice. În cazul cheltuielilor cofinanțate, măsurile de austeritate aplicate în statele membre ar putea duce la reducerea semnificativă a contribuției naționale sau chiar la indisponibilitatea fondurilor necesare derulării acțiunilor. Reducerile operate la nivelul cheltuielilor administrative și resursele diminuate de personal afectează, la rândul lor, capacitatea statelor membre de a cheltui în mod corespunzător fondurile acordate din bugetul UE. În plus, odată ce fondurile UE nu mai sunt disponibile, sustenabilitatea acțiunilor finanțate de UE poate deveni la rândul său problematică.

38

Totuși, abordarea bazată pe resursele utilizate, aplicată în ceea ce privește cheltuirea bugetului UE, implică faptul că autoritățile de gestiune și autoritățile de control se axează asupra conformității, indiferent de rezultatele obținute. Cu alte cuvinte, gestiunea financiară poate fi concentrată în mare măsură asupra cheltuirii bugetului disponibil. De exemplu, multe dintre măsurile introduse pentru a simplifica implementarea programelor și pentru a accelera efectuarea plăților vizau cheltuielile aferente programelor din perioada 2007-2013 [reprogramare, plăți în avans (plăți anticipate), prelungirea perioadei de disponibilitate a bugetului (termene de închidere), extinderea sferei de acoperire a cheltuielilor eligibile, simplificarea procesului de rambursare prin recurgerea mai frecventă la sume forfetare sau la plăți pe bază de rate forfetare în loc de rambursarea costurilor efective].

39

De asemenea, statele membre s-ar putea simți presate să utilizeze fondurile puse la dispoziție de UE fără să aplice controale riguroase. În consecință, s-ar putea să nu se depună toate eforturile necesare pentru a asigura cheltuirea fondurilor pentru programele și proiectele potrivite chiar de la început. Disponibilitatea pachetelor financiare naționale alocate ar putea determina Comisia să nu oprească fluxul de propuneri prezentate de statele membre. De exemplu, la începutul unei noi perioade de programare, Comisia ar putea alege să nu facă uz de toate prerogativele sale pentru a se asigura că propunerile statelor membre sunt în concordanță cu obiectivele UE și că acțiunile propuse sunt suficient de orientate către nevoile specifice identificate de statele membre.

Impactul bugetelor anuale ale UE asupra activităților și a gestiunii fluxului de numerar

40

Având în vedere faptul că multe dintre activitățile finanțate din bugetul anual al UE se desfășoară pe parcursul mai multor ani, statele membre, alți intermediari și beneficiarii pot primi plăți în avans (prefinanțări) pentru a-și lansa activitățile[26]. Modul în care se utilizează aceste plăți în avans nu este cunoscut decât mult mai târziu, atunci când cheltuielile („declarațiile de cheltuieli") sunt prezentate și verificate. Contabilitatea bugetară va indica o rată mai bună de execuție în primii ani, deoarece sumele acordate sub formă de prefinanțare sunt menționate ca cheltuieli. Dar, dacă se acordă prefinanțări pe perioade nejustificat de lungi, crește posibilitatea producerii unor erori și a unor pierderi, iar reorientarea activităților în scopul îndeplinirii obiectivelor devine extrem de dificilă. Întrucât termenele pentru prezentarea declarațiilor de cheltuieli sunt lungi, problemele devin vizibile numai în anii ulteriori, când este poate prea târziu pentru a fi corectate, iar identificarea documentelor și a informațiilor subiacente ar putea fi problematică. În consecință, ratele de eroare sunt mai mari în anii ulteriori, când declarațiile de cheltuieli sunt validate și închise[27].

41

Angajamentele pentru care plățile nu se efectuează decât mai târziu [așa-numitele angajamente restante sau RAL („*reste à liquider*")] pot ascunde uneori sume din buget care nu pot fi cheltuite (a se vedea ***diagrama 3***).

42

După cum se arată la punctul 12 litera (f) subpunctul (ii) și în ***diagrama 2***, statele membre vor avea obligația de a contribui în viitor cu 1 234 de miliarde de euro pentru a acoperi onorarea angajamentelor.

Beneficiile obținute cu ajutorul bugetului UE – „valoarea adăugată europeană"

43

Conceptul de valoare adăugată europeană înseamnă că prin cheltuirea fondurilor puse la dispoziție de UE se obțin beneficii suplimentare în comparație cu ceea ce se poate obține prin intermediul programelor naționale. Acest concept a devenit mai vizibil după ce, în cadrul negocierilor privind cadrul financiar multianual, s-a ridicat problema costurilor și a beneficiilor care decurg din statutul de membru al UE, precum și problema implicațiilor politice și economice ale integrării europene. Conceptul oferă un punct de reper util în asigurarea faptului că UE intervine atunci când statele membre nu o pot face sau atunci când, prin intervenția sa, Uniunea poate garanta obținerea unor rezultate mai bune. De asemenea, conceptul poate contribui la reorientarea discuțiilor, de la modul în care bugetul UE este repartizat între statele membre la modul în care resursele comune sunt investite în mod optim în scopuri comune.

26 Plățile în avans reprezintă de obicei între 4 % și 12 % din costurile preconizate ale unei activități. La sfârșitul lui 2013, cuantumul prefinanțărilor acordate era de 79,4 miliarde de euro, cea mai mare parte a acestei sume fiind alocată activităților derulate de statele membre în cadrul gestiunii partajate.

27 Din acest motiv, Curtea exclude plățile de prefinanțare din cheltuielile pe care le verifică din punctul de vedere al legalității și regularității.

44

Bugetul contribuie, pe de o parte, la obținerea unei valori adăugate europene atunci când cheltuielile sunt justificate și au un aport eficace la îndeplinirea eficientă a obiectivelor politicilor UE și, pe de altă parte, la consolidarea capacităților și a prosperității în statele membre. Pe lângă faptul că furnizează finanțare în domeniile în care Uniunea deține competență exclusivă, bugetul UE poate contribui la obținerea de valoare adăugată și prin crearea de rețele (atât fizice, cât și profesionale) care apropie cetățenii UE și statele membre. Bugetul UE finanțează acțiuni inovatoare, iar existența unor fonduri puse la dispoziție de Uniune poate determina guvernele să întreprindă acțiuni pe care, în alte condiții, nu le-ar avea în vedere.

45

Totuși, există și incertitudini: acțiunea UE poate consta într-o simplă suplimentare a fondurilor, contribuind astfel la majorarea fondurilor totale disponibile, fără a aduce însă nicio dimensiune europeană aparte la cheltuielile bugetare; fondurile UE ar putea să fie utilizate pentru a finanța activități care ar fi fost oricum desfășurate de statele membre și de alți beneficiari („*deadweight*" – efectul de balast); fondurile ar putea să fie insuficiente și să nu existe masa critică necesară pentru obținerea rezultatelor preconizate. În plus, fragmentarea și multitudinea programelor de cheltuieli (cu proceduri diverse) distrag atenția de la valoarea adăugată adusă de UE și pot proiecta asupra Uniunii o imagine de generozitate exagerată, de risipă și de birocrație.

46

Gradul de implicare al Comisiei în cheltuirea bugetului UE variază în funcție de trei tipuri de gestiune – directă, partajată și indirectă (a se vedea nota de subsol 12). La rândul lor, acestea afectează capacitatea Comisiei de a identifica și a accesa în timp util informații referitoare la gestiune și la performanță, de a monitoriza în mod direct sistemele și controalele instituite în vederea îndeplinirii obiectivelor, de a aborda rapid deficiențele și de a standardiza dispozițiile în materie de control și de audit.

Calitatea datelor și a informațiilor

47

Comisia coordonează numeroși actori implicați în cheltuirea bugetului și nu poate impune procese și sisteme de gestiune standardizate. Principala provocare este aceea de a asigura colectarea în timp util a datelor corecte de la intermediari și verificarea lor eficace.

48

În plus, activitățile de monitorizare, de gestiune financiară și de gestionare a performanței derulate de Comisie se bazează adesea pe informații limitate, incomplete sau nefiabile. De exemplu:

(a) informațiile subiacente și documentele justificative se găsesc adeseori atât în locații geografice diferite, cât și în sisteme diferite;

(b) sistemele de gestionare a datelor nu furnizează suficiente informații cu privire la modul în care au fost utilizate fondurile, la impactul produs și la valoarea adăugată a acestora;

(c) sistemele de raportare și de asigurare a răspunderii de gestiune nu sunt concepute pentru a măsura rezultatele sau pentru a monitoriza performanța în raport cu planurile;

(d) programele multianuale nu conțin obiective de etapă care să îi permită Comisiei să urmărească progresul și direcția acțiunilor pentru a se asigura că obiectivele sunt îndeplinite;

(e) în unele cazuri nu există indicatori care să măsoare gradul de respectare a principiilor bunei gestiuni financiare (economicitate, eficiență și eficacitate) sau indicatorii existenți sunt inadecvați și încurajează un comportament necorespunzător;

(f) în unele cazuri nu există evaluări sau evaluările existente au o calitate necorespunzătoare.

Cheltuielile care nu pot fi imputate bugetului UE și auditurile

49

În ceea ce privește cheltuielile care fac obiectul gestiunii partajate, se aplică „proceduri de închidere și validare”[28] pentru a decide suma imputabilă bugetului UE. În cazul cheltuielilor din domeniul agricol, costurile corecțiilor financiare sunt suportate din bugetele statelor membre vizate. În cazul fondurilor structurale, dacă un stat membru este de acord cu corecția, el își ajustează declarația de cheltuieli și sumele devin disponibile pentru realocare în cadrul aceleiași țări. Dacă statul membru nu este de acord cu corecția, Comisia poate adopta o decizie oficială prin care să impună obligația aplicării corecției, ceea ce determină reducerea fondurilor UE disponibile pentru statul respectiv. Prin urmare, statele membre vizate nu sunt stimulate în niciun fel să abordeze deficiențele existente în sistemele lor.

28 Prin închidere și validare se confirmă că conturile de cheltuieli prezentate Comisiei spre finanțare sunt corecte, iar cheltuielile înregistrate în cadrul lor sunt conforme cu normele aplicabile.

50

Comisia nu poate să verifice în mod direct și sistematic nici părțile din bugetul UE care sunt cheltuite de intermediari (state membre, alți beneficiari, organizații internaționale etc.), nici cheltuielile prezentate spre rambursare (declarate) de către beneficiari. Ea se bazează pe auditori independenți pentru certificarea cheltuielilor în cauză și pe controalele și inspecțiile limitate desfășurate de propriul său personal operațional și de audit. Această situație prezintă o serie de dificultăți:

(a) certificarea cheltuielilor de către auditori independenți poate fi problematică din cauza aspectelor legate de calitatea și de programarea în timp a activității lor[29] sau de independența acestor auditori;

(b) chiar și controalele efectuate de Comisie pot fi afectate de deficiențele existente în strategia de control a acesteia;

(c) întrucât Comisia nu are resursele necesare pentru a realiza audituri cuprinzătoare, pe scară largă, în procesele de închidere pot apărea întârzieri, iar acceptarea conformității cheltuielilor se face numai după aplicarea unor corecții financiare care presupun proceduri ample și îndelungate.

29 Curtea a constatat că, din punct de vedere calitativ, activitatea acestor auditori nu este întotdeauna suficient de fiabilă.

Care sunt posibilitățile existente și ce trebuie făcut?

51

Responsabile de asigurarea cheltuirii în mod corespunzător și înțelept a fondurilor UE sunt atât Comisia, cât și statele membre și, în ultimii ani, ele au întreprins deja cu succes numeroase măsuri pentru a garanta acest lucru. Totuși, începutul noului cadru financiar multianual în 2014, introducerea legislației relevante de punere în aplicare și noul regulament financiar, alături de angajamentul asumat de Comisie de a asigura orientarea bugetului într-o măsură mai mare către performanță, reprezintă tot atâtea ocazii de a simplifica și de a îmbunătăți gestiunea financiară a bugetului UE.

Accentul pus pe rezultate și pe valoarea adăugată europeană

52

Modificările propuse în CFM 2014-2020 cu privire la mecanismele de gestiune partajată rămân, în esență, axate pe cheltuieli, mai degrabă decât pe rezultatele obținute. În plus, reușita acestora va depinde de calitatea implementării lor de către Comisie și statele membre.

53

Cu sprijinul Parlamentului European și al Consiliului, Comisia ar trebui să acorde prioritate cheltuielilor efectuate în cadrul activităților cu valoare adăugată europeană, precum domeniile în care Comisia deține competență exclusivă, acțiunile transfrontaliere, proiectele care promovează interesul comun și rețelele europene. Domeniile bugetare care se caracterizează prin multiplicitatea și fragmentarea cheltuielilor sau în care angajamentele și alocările naționale sunt utilizate lent sau insuficient ar trebui să facă obiectul unor controale mai aprofundate, cu posibilitatea anulării finanțării.

Accentul pus pe gestionarea performanței

54

Pentru a promova gestionarea performanței, obiectivele urmărite de bugetul UE ar trebui să fie formulate în mod clar, incluzând indicatori și obiective de etapă bine definite, precum și dispoziții privind o monitorizare și o evaluare sistematice, astfel încât să se poată măsura progresele realizate în direcția îndeplinirii acestor obiective. În acest scop sunt necesare:

(a) o justificare clară a motivelor pentru care se dorește și este necesară o acțiune la nivelul UE (evaluarea impactului);

(b) o viziune clară asupra rezultatelor urmărite prin politica, măsurile de reglementare și bugetul UE, o descriere clară a logicii programului (motivele) și procedura de evaluare a rezultatelor și a impactului programului. De asemenea, este necesară o clarificare explicită a rolurilor și a responsabilităților care le revin tuturor părților implicate în execuția bugetului;

(c) instituirea unui sistem solid de gestionare a performanței și de raportare, cu indicatori de performanță clar definiți, care să fie aplicați de toate părțile implicate – Comisie, statele membre, autorități regionale și alți actori. În acest mod se pot realiza comparații și agregări de date la nivelul întregii Uniuni. Progresele ar trebui să fie monitorizate în mod regulat, în raport cu un punct de referință specific, iar indicatorii ar trebui să vizeze cu precădere realizările, rezultatele și impactul. Eforturile depuse recent de Comisie în scopul creării unui sistem de gestionare a performanței și de raportare ar trebui să rămână o prioritate;

(d) evaluări în timp util, pentru a se stabili dacă obiectivele au fost îndeplinite în mod eficient și eficace.

Accentul pus pe gestiunea bugetară

55

În scopul unei gestiuni bugetare corespunzătoare, Comisia trebuie să își îmbunătățească și să publice previziunea pe termen lung privind fluxurile de numerar, pentru a fi în măsură să anticipeze mai corect fondurile necesare din partea statelor membre și pentru a se asigura că plățile necesare pot fi efectuate din bugetele anuale (pentru plăți) aprobate. Această analiză ar trebui să aibă în vedere măsura în care va fi nevoie ca UE să efectueze plăți de prefinanțare și să acopere necesitățile viitoare de plată rezultate din datoriile înregistrate deja în bilanțul Uniunii.

56

Comisia ar trebui să fie mai proactivă în identificarea situațiilor de supraregle-mentare[30]. Totodată, ar trebui să se continue eforturile cu scopul de a simplifica legislația, de a stabili condiții de eligibilitate realiste și clare (în special la nivel național) și de a recurge mai frecvent la sume forfetare sau la plăți pe bază de rate forfetare în funcție de rezultate, mai degrabă decât pe baza costurilor resur-selor utilizate.

57

În cadrul propriilor sale departamente, Comisia ar trebui să identifice cele mai bune practici și să aducă în prim-plan activitățile cu valoare adăugată. De ase-menea, Comisia ar trebui să identifice domeniile bugetare în care diferite de-partamente gestionează programe și activități similare și în care intermediarii potențiali sunt aceiași și să ia măsuri pentru a asigura coerența procedurilor și a cerințelor în materie de raportare.

58

În plus, Comisia ar trebui să stabilească costuri unitare de referință ale activităților și ale programelor pe care le cofinanțează în diverse state membre, pentru ca organismele publice să compare și să monitorizeze mai bine raportul costuri-be-neficii aferent programelor lor de cheltuieli.

30 A se vedea studiul Parlamentului European: *Gold-plating in the EAFRD: to what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?* (Supraregementarea în contextul FEADR: în ce măsură regulile naționale sporesc în mod inutil complexitatea sistemului și cresc astfel riscul de apariție a unor erori?), februarie 2014.

59

Totodată, Comisia este cea mai în măsură să identifice cele mai bune practici din statele membre și să promoveze aceste bune practici și lecțiile învățate dincolo de frontierele naționale și în rândul statelor membre, susținând rețelele transfrontaliere. Ea poate să consolideze capacitatea instituțională a administrațiilor și a altor intermediari prin furnizarea de orientări, informații explicative și liste de verificare de o mai bună calitate referitoare la cheltuirea fondurilor disponibile din bugetul UE și la implementarea legislației relevante (de exemplu, printre altele, în ceea ce privește cele mai bune practici în materie de achiziții publice, declarațiile de gestiune, certificarea cheltuielilor de către auditori independenți și metodologia aplicată în cazul controalelor).

Modalitățile de control și recurgerea la activitatea altor părți

60

Atât Comisia, cât și statele membre ar trebui să asigure implementarea corespunzătoare și eficacitatea dispozițiilor în materie de control. Astfel:

(a) acreditarea, de către statele membre, a organismelor naționale de gestiune și de control ar trebui să garanteze că toate părțile implicate în cheltuirea și controlul fondurilor UE dețin capacitatea administrativă și resursele necesare și că acestea își îndeplinesc atribuțiile în mod eficace;

(b) Comisia ar trebui să fie în măsură să obțină o asigurare pe baza declarațiilor naționale de gestiune cu privire la funcționarea sistemelor de gestiune și de control, la legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente și la respectarea principiilor bunei gestiuni financiare. În acest scop, ea ar trebui să se asigure că aceste declarații sunt bine fundamentate.

Examinarea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual

61

Examinarea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020 poate reprezenta o oportunitate de a reflecta asupra priorităților urmărite de cheltuielile din bugetul UE și asupra concepției instrumentelor necesare în acest sens. În primul rând, trebuie să se reflecteze asupra modului în care se poate folosi oportunitatea oferită de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene [articolul 311 alineatul (3)], care permite crearea de noi surse de venit pentru UE, iar în ceea ce privește contribuția la buget a statelor membre, trebuie să se reflecteze asupra modului în care se poate garanta că această contribuție se realizează în mod echitabil, transparent, simplu, eficace din punctul de vedere al costurilor și în funcție de capacitatea fiecărui stat membru. În al doilea rând, eficacitatea cheltuielilor UE nu poate fi asigurată atâta vreme cât sistemul actual se bazează mai degrabă pe alocările rezervate statelor membre decât pe rezultatele care trebuie obținute. Pe baza concluziilor examinării de la jumătatea perioadei, Comisia ar trebui să analizeze aceste două aspecte deosebit de importante în contextul viitoarelor cadre multianuale, ceea ce va necesita acordul politic al tuturor părților interesate relevante.

Riscurile care pot apărea în contextul execuției bugetului UE

Riscuri externe

Din punct de vedere politic

- Deciziile și prioritățile politice stabilite de statele membre în afara contextului UE
- Priorități incompatibile ale diferitelor state membre
- Obiectivele Comisiei nu beneficiază de un sprijin politic suficient în statele membre
- Impunerea unor responsabilități nedorite în sarcina organizațiilor, a administrațiilor sau a beneficiarilor
- Țările terțe partenere – probleme legate de guvernanță/alți factori politici

Din punctul de vedere al legalității și regularității

- Baza legală este incertă/fragmentată/complicată sau face obiectul unor modificări importante

Riscuri financiare

Din punctul de vedere al bugetului

- Fonduri sau resurse insuficiente pentru a întreprinde acțiunile necesare/lipsa numerarului necesar pentru efectuarea plăților
- Statul membru nu poate asigura cofinanțarea din cauza propriilor restricții bugetare
- Plățile sunt afectate de erori (erori legate de legalitate și de regularitate/erori DAS, cheltuieli neconforme cu normele)
- Probleme de gestiune bugetară (proporție ridicată a angajamentelor și a plăților efectuate târziu în cursul exercițiului financiar, angajamente asumate, dar pentru care nu au fost utilizate fonduri – așa-numitele angajamente restante – și utilizarea crescută a prefinanțărilor)
- Activități finanțate din alte surse, prin alte instrumente ale UE sau în cadrul unor cofinanțări (programe care se suprapun)
- Plata unor costuri neeligibile

1 Listă inspirată de cadrul de identificare a riscurilor elaborat de SIGMA, inițiativa comună a OCDE și a UE de sprijin pentru îmbunătățirea guvernanței și a gestionării.

Riscuri de fraudă, nereguli și corupție

- Prioritate scăzută acordată prevenirii, detectării și corectării fraudelor
- Lipsa resurselor necesare pentru a asigura invulnerabilitatea la fraudă a bugetului
- Activități care implică sume mari în numerar sau bunuri cu o valoare ridicată
- Pierderea activelor
- Dificultatea de a se identifica beneficiarul final

Achizițiile

- Complexitatea normelor privind achizițiile și a normelor contractuale
- Procedurile de achiziții ale UE nu sunt respectate (divizarea artificială a contractelor pentru a se evita pragurile care impun respectarea anumitor cerințe în materie de concurență, nerespectarea normelor privind publicitatea, criteriile de atribuire, condițiile contractuale, semnarea contractelor etc.)
- Utilizarea unor proceduri inadecvate de achiziții (contracte atribuite adesea fără organizarea unei proceduri concurențiale, contractele legate de lucrări suplimentare etc.)

Riscuri legate de activități

Din punctul de vedere al politicilor

- Modificări importante ale mediului de formulare a politicilor
- Lipsa de coerență la nivelul gestiunii asigurate de serviciile Comisiei – obiective de politică diferite (și deci diferențe în ceea ce privește implementarea programelor care rezultă și indicatorii aferenți legați de performanță)

Conceperea programelor/a operațiunilor

- Complexitatea metodelor/activităților de punere în aplicare a programelor
- Mecanisme necorespunzătoare de punere în aplicare
- Noi inițiative elaborate în grabă/operațiuni urgente
- Implementarea rapidă a programelor după adoptarea deciziei privind temeiul juridic
- Activități în legătură cu care entitatea auditată are o experiență limitată sau nu are niciun fel de experiență (cum ar fi noile instrumente de răspuns la criza financiară și la criza datoriei suverane)
- Ritmul lent de implementare a programelor
- Activități care implică un număr ridicat de operațiuni
- Proceduri operaționale complicate

Structura organizațională

- Organizare complexă (de exemplu: operațiuni transfrontaliere, care implică probleme pe plan lingvistic, politic sau geografic, mai multe niveluri administrative etc.)
- Organizare dispersată din punct de vedere geografic

Responsabilitățile organizației

- Impunerea unor responsabilități și costuri nedorite în sarcina organizațiilor, a administrațiilor sau a beneficiarilor
- Repartizare neclară a responsabilităților între Comisie și statele membre
- Coordonare deficitară a activităților, în special în cazul sistemului de gestiune descentralizată și al sistemului de gestiune partajată
- Repartizare neclară a responsabilităților/responsabilități care se suprapun în cadrul instituțiilor și al organismelor UE

Resursele organizației

- Lipsa unei structuri administrative comune de sprijin
- Tehnologii ale informației învechite, foarte complexe sau care includ numeroase sisteme informatice diferite și/sau incompatibile

Stabilirea obiectivelor operaționale

- Evaluare inadecvată a nevoilor
- Lipsa de obiective sau obiective neclare, inadecvate sau necuantificate în materie de economicitate, eficiență și eficacitate
- Obiectivele nu acoperă legalitatea, regularitatea, exactitatea și fiabilitatea conturilor și nici prezervarea activelor
- Contradicții sau incompatibilități între obiectivele politicilor sau ale programelor UE ori între prioritățile naționale și cele ale UE
- Prioritățile nu sunt clare sau obiectivele nu sunt ierarhizate în funcție de priorități
- Caracterul inadecvat al procedurilor care permit ierarhizarea în funcție de priorități și selecția programelor și a proiectelor în vederea asigurării unui impact maxim al fondurilor UE

Concretizarea obiectivelor

- Lipsa unor legături clare între obiective și activități
- Criteriile de eligibilitate/selecție sunt neclare sau nu sunt suficient de coerente cu obiectivele (sunt prea largi, prea restrictive sau irelevante)
- Factorii critici care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor nu sunt evaluați periodic

Sistemele de control

- Lipsa sistemelor de control intern necesare pentru monitorizarea economicității, a eficacității și a eficienței
- Deficiențe în conceperea sau în funcționarea sistemelor de control; nu există sisteme de supraveghere și de control sau acestea sunt necorespunzătoare
- Sisteme complexe de control (ineficace sau costisitoare)
- Diferențe între sistemele de control ale beneficiarilor/statelor membre
- Operațiunile nu fac în întregime obiectul controalelor obișnuite
- Inspecțiile la fața locului sau drepturile de monitorizare nu sunt puse în aplicare sau sunt utilizate numai rareori

Sistemele de control financiar

- Sistemele contabile ale beneficiarilor sunt incompatibile cu sistemele Uniunii
- Costuri excesive în cadrul programelor sau costuri care depășesc estimările ori obiective bugetare care sunt îndeplinite doar într-o măsură limitată
- Dificultatea de a stabili costurile inputurilor
- Lipsa unui sistem contabil/pistă de audit necorespunzătoare

Auditul și evaluarea

- Sistem inadecvat de audit (din punctul de vedere al sferei, al calității, al raportării și al monitorizării acțiunilor întreprinse ca răspuns)
- Nu se dă urmare constatărilor de audit anterioare
- Evaluări de slabă calitate/nu se iau măsuri ca reacție la rezultatele evaluărilor

Informațiile

- Lipsa sau calitatea slabă a sistemului de informații de gestiune
- Informațiile financiare și informațiile de gestiune sunt de o calitate necorespunzătoare, nu sunt utilizate în mod adecvat ori sunt prost utilizate

Evaluarea performanței

- Sistemele de raportare și de asigurare a răspunderii de gestiune nu sunt concepute pentru a măsura realizările obținute; lipsa unui sistem de monitorizare a performanțelor reale în raport cu planurile
- Lipsa indicatorilor necesari pentru a evalua realizările în materie de economicitate, eficiență și eficacitate
- Indicatorii utilizați sunt necorespunzători sau încurajează comportamente greșite
- Comisia și statele membre utilizează indicatori-cheie diferiți pentru a măsura performanța

Performanța

- Rezultatele/impacturile nu sunt obținute
- Întârzieri în punerea în aplicare din cauza performanței slabe a intermediarilor/contractanților
- Dovezi ale unei performanțe slabe (număr ridicat de plângeri, grad scăzut de satisfacție a utilizatorilor, diferențe de performanță în raport cu organizații similare, performanță slabă a serviciilor externalizate)

Valoarea adăugată

- Lipsa valorii adăugate aduse de UE – programele înlocuiesc de fapt cheltuielile publice naționale sau nu aduc o valoare adăugată (a se vedea principiile adiționalității și subsidiarității)
- Sustenabilitate scăzută – nu există o asumare a proceselor; proiectele sunt elaborate fără să existe un dialog adecvat cu beneficiarii; beneficiarii sunt foarte dependenți de UE; proiectele nu continuă/nu sunt menținute și după încheierea sprijinului furnizat de UE;
- Efectul de balast (*deadweight*) – acțiunea ar fi avut loc și în absența sprijinului UE
- Inadecvarea în raport cu nevoile (sprijinul UE este utilizat pentru a implementa acțiuni și proiecte costisitoare, care depășesc cu mult ceea ce este necesar)

Reputația

- Acțiuni/lipsa de acțiune de natură să aducă atingere reputației UE sau a Comisiei

Cadrele de conducere

- Accent insuficient pe valorile etice/integritate (sunt tolerate nereguli, nu există un cod de conduită)
- Presiune puternică exercitată asupra cadrelor de conducere pentru a realiza obiective nerealiste sau pentru a respecta termene nerealiste (cu alte cuvinte, rate ridicate de angajament)
- Presiuni politice și de alt tip pentru a acționa într-un anumit mod
- Dovezi ale unei gestiuni deficitare (de exemplu: deficiențe în gestiune observate în trecut în domeniile/țările respective, depășiri importante ale costurilor și ale termenelor, planificare inadecvată, lipsa supravegherii și a monitorizării)

Personalul

- Personal insuficient, subcalificat, lipsit de experiență sau nemotivat și/sau proceduri inadecvate de recrutare
- Număr mare de subcontractanți
- Lipsa fișelor de post
- Nu există o politică în materie de rotație a personalului

Utilizarea optimă a fondurilor UE: o analiză panoramică a riscurilor pentru gestiunea financiară a bugetului UE

Fișe informative individuale

Cuprins

Pagina

47-50 **Veniturile**

47-48 Context

48-49 Constatări

49 Veniturile aferente exercițiului 2012 sunt corect percepute, complete și bine gestionate?

49 Factori de risc ridicat

49 Piste de urmat

50 Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

50 Doriți mai multe informații?

51-65 **Rubrica 1 din CFM – Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii**

53-56 Context

56-57 Constatări

56 Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

57 Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

58-60 Factori de risc ridicat

60-61 Piste de urmat

62-65 Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

65 Doriți mai multe informații?

66-75 **Rubrica 2 din CFM – Resurse naturale**

66-68 Context

69 Constatări

69 Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

69 Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

70-71 Factori de risc ridicat

72 Piste de urmat

73-75 Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

75 Doriți mai multe informații?

76-78 Rubrica 3 din CFM – Securitate și cetățenie

76-77 Context

77 Constatări

77 Bugetul pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

77 Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

77-78 Factori de risc

78 Piste de urmat

78 Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

78 Doriți mai multe informații?

79-90 Rubrica 4 din CFM – Europa în lume

80-81 Context

82-83 Constatări

82 Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

82-83 Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

84-87 Factori de risc ridicat

84 Factori de risc specifici zonelor geografice

88 Piste de urmat

88 Comisia

89-90 Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

90 Doriți mai multe informații?

91-97 **Rubrica 5 din CFM – Administrație**

92 Context

93 Constatări

93 Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

93 Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

93-96 Factori de risc ridicat

97 Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

97 Doriți mai multe informații?

98-102 **Achizițiile publice**

98-99 Context

99-101 Constatări

101 Măsuri care se impun/Recomandările formulate de Curte în trecut

102 Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

102 Doriți mai multe informații?

Veniturile

01

Bugetul general al Uniunii Europene (denumit în continuare „bugetul UE”) trebuie să fie un buget echilibrat. Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia”) nu poate contracta împrumuturi pentru a finanța cheltuielile UE, iar acestea trebuie să corespundă veniturilor. În februarie 2013, Consiliul European a subliniat faptul că procedurile privind veniturile ar trebui să se bazeze pe obiectivele simplității, transparenței și echității.

02

Comisia propune să simplifice contribuțiile statelor membre[1] [eliminând resursa existentă bazată pe TVA, introducând noi tipuri de resurse proprii (o resursă bazată pe o taxă pe tranzacțiile financiare și o nouă resursă simplificată bazată pe TVA) și înlocuind actualul mecanism de corecții cu un sistem bazat pe corecții forfetare]. La nivel general, această propunere ar urma să aibă ca efect modificarea componenței resurselor și a participației financiare a fiecărui stat membru la bugetul UE. Sistemul actual rămâne în vigoare până la adoptarea în unanimitate a propunerii de către statele membre. Statele membre pot de asemenea decide să aplice noul sistem în mod retroactiv.

Context

03

Veniturile sunt constituite în principal din resursele proprii (aproximativ 92 %), al căror cuantum total nu poate depăși 1,23 % din venitul național brut (VNB) al statelor membre ale UE. Restul veniturilor provin din amenzi, recuperări ale cheltuielilor, penalități de întârziere și dobânzi pentru amenzi, venituri provenite din operațiuni administrative (contribuțiile personalului la sistemul de pensii și impozitele pe venit) și ajustări bugetare.

04

Resursele proprii constau în:

(a) resurse proprii tradiționale (aproximativ 12 %), care cuprind taxele vamale bazate pe Tariful vamal comun și cotizațiile pentru zahăr plătite de producătorii de zahăr. Statele membre rețin, cu titlu de contribuție la costurile lor de colectare, 25 % din valoarea resurselor proprii tradiționale colectate;

(b) o resursă bazată pe TVA (aproximativ 10 %), care constă în prelevarea unui procentaj asupra bazelor armonizate de calcul al TVA-ului din statele membre. Baza armonizată de calcul al TVA-ului este plafonată la 50 % din VNB-ul fiecărui stat membru. Toate statele membre[2] varsă o contribuție bazată pe o rată uniformă de 0,3 % din baza armonizată de calcul al TVA-ului;

1 COM(2011) 739 final din 9 noiembrie 2011 – propunere modificată de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii al Uniunii Europene.

2 Cu excepția Germaniei, a Țărilor de Jos, a Austriei și a Suediei, care beneficiază de o rată redusă.

(c) resursele bazate pe VNB (aproximativ 70 %), care servesc la echilibrarea bugetului și se bazează pe datele referitoare la VNB compilate de statele membre.

(i) În cadrul mecanismului de corectare a dezechilibrului bugetar, Regatul Unit beneficiază de o reducere a contribuției sale calculate în funcție de VNB. Această corecție este finanțată de celelalte state membre; patru dintre acestea (Germania, Țările de Jos, Austria și Suedia) varsă o contribuție limitată la 25 % din cota lor normală de finanțare a corecției.

(ii) Până în 2013, două state membre (Țările de Jos și Suedia) au beneficiat fiecare de o reducere brută de 150 de milioane de euro[3] a contribuției lor anuale bazate pe VNB.

(iii) Se poate proceda la compensarea dezechilibrelor și la ajustări ale bazelor de calcul pentru VNB și pentru TVA (și deci ale contribuțiilor) pentru un anumit an și pe o perioadă maximă de patru ani, după care intervine prescripția, cu excepția cazului în care Comisia a emis o rezervă.

3 Sumă stabilită pe baza prețurilor din 2004 și ajustată în funcție de prețurile curente în momentul calculării contribuțiilor anuale.

Constatări

05

Actualul sistem de finanțare a bugetului este complex și lipsit de transparență.

(a) Colectarea veniturilor reprezentate de resursele proprii tradiționale este complexă. Este vorba despre un domeniu vulnerabil la erori (cu reguli instabile, cu milioane de importatori care desfășoară operațiuni de valoare variabilă și care sunt susceptibili de evaziune fiscală și de nedeclararea importurilor) și care se confruntă cu sistemele și capacitățile variabile ale statelor membre (caracterizate prin schimbări frecvente în modul de organizare a colectării, sisteme informatice învechite sau inexistente, probleme legate de aplicarea procedurilor-cheie și gestiune transfrontalieră complexă, afectată de capacități administrative diferite). Controalele efectuate de Comisie în statele membre sunt evaluate ca fiind parțial eficace.

(b) Trei direcții generale din cadrul Comisiei, și anume DG Buget, DG Impozitare și Uniune Vamală și Eurostat, sunt implicate în verificarea bazei de calcul a TVA-ului, care implică verificarea unor agregate statistice complexe, precum și evaluarea sistemelor de colectare a acestei taxe în statele membre. Frauda în materie de TVA reprezintă o problemă gravă în UE, cauzând pierderi estimate de până la 20 % din veniturile provenite din TVA. Autoritățile de audit din statele membre desfășoară și ele controale în acest domeniu, având în vedere impactul asupra veniturilor fiscale naționale.

(c) Contribuțiile calculate în funcție de VNB se bazează pe date privind VNB compilate de statele membre și verificate de Eurostat. Verificarea desfășurată de Comisie cu privire la VNB este afectată de deficiențe și este numai parțial eficace. Datele VNB sunt complexe și sunt caracterizate de un anumit grad de inexactitate, dat fiind că se bazează pe estimări. Comisia nu evaluează sistemul de supraveghere și de control aplicabil în statele membre în ceea ce privește compilarea datelor VNB, dar instituțiile supreme de audit vor fi chemate în viitor să se pronunțe cu privire la acest aspect.

(d) Corecția în favoarea Regatului Unit este un subiect sensibil din punct de vedere politic, iar calculul acesteia este complex. Au fost detectate erori semnificative în calculele din 2009 și 2010[4].

4 Eroarea care a afectat calculul din 2009 a fost detectată de Comisie, dar era prea târziu să se procedeze la o corecție în exercițiul financiar vizat. Eroarea care a afectat calculul din 2010 a fost detectată de Curte în contextul Declarației sale de asigurare (DAS).

Veniturile aferente exercițiului 2012 sunt corect percepute, complete și bine gestionate?

- Sunt ele afectate de un nivel semnificativ de eroare? → NU

Factori de risc ridicat

06

Colectarea incorectă a resurselor proprii tradiționale și deficiențele de la nivelul sistemelor legate de TVA din statele membre reduc veniturile provenite din aceste resurse și determină creșterea contribuțiilor bazate pe VNB, în vederea echilibrării bugetului.

07

O supraevaluare (sau subevaluare) a VNB-ului pentru un anumit stat membru nu afectează resursele proprii bazate pe VNB în ansamblu, dar determină reducerea (sau creșterea) contribuțiilor celorlalte state membre.

Piste de urmat

08

Comisia ar trebui să desfășoare o analiză mai structurată și cu un caracter mai formal al datelor în materie de VNB. De asemenea, Comisia ar trebui să prezinte rapoarte mai complete, mai transparente și mai sistematice cu privire la datele privind VNB ale statelor membre și la gestiunea resurselor bazate pe VNB. Comisia ar trebui totodată să reducă durata ciclului său de verificare.

09

Statele membre ar trebui să își consolideze supravegherea vamală pentru a maximiza suma colectată în contul resurselor proprii tradiționale. În mod similar, sistemele de colectare și de declarare a TVA-ului ar trebui să garanteze faptul că încasările de TVA sunt declarate corect și că frauda în materie este redusă la minimum.

10

Autoritățile de audit din statele membre au un rol important de exercitat pentru a garanta faptul că sistemele și controalele din toate aceste trei sectoare ale resurselor proprii sunt puse în aplicare în mod corect.

Documente utile / Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

- Avizul nr. 2/2012 al Curții referitor la:

  propunerea modificată de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii al Uniunii Europene – COM(2011) 739;

  propunerea modificată de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii al Uniunii Europene – COM(2011) 740;

  propunerea modificată de regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii tradiționale și a resursei proprii bazate pe VNB și privind măsurile de acoperire a necesităților de trezorerie – COM(2011) 742;

  propunerea de regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resursei proprii bazate pe taxa pe valoarea adăugată – COM(2011) 737; și

  propunerea de regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resursei proprii bazate pe taxa pe tranzacțiile financiare – COM(2011) 738.

Aspecte privind legalitatea și regularitatea

- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolul 2 (Veniturile)

Audituri ale performanței

- Raportul special nr. 11/2013: „Ameliorarea calității datelor privind venitul național brut (VNB): o abordare mai structurată și mai bine direcționată ar îmbunătăți eficacitatea verificării realizate de Comisie”
- Raportul special nr. 13/2011: „Modul în care este controlat regimul vamal 42 este de natură să prevină și să detecteze evaziunea în materie de TVA?”
- Raportul special nr. 1/2010: „Sunt controlate în mod eficace procedurile de vămuire simplificate pentru importuri?”

Doriți mai multe informații?

Vă invităm să contactați ofițerul de presă al Curții:
E-mail: press@eca.europa.eu

Rubrica 1 din CFM – Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii

(în milioane de euro) (angajamente)

	CFM 2014-2020[1]
Rubrica 1 din CFM – Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii	**508 921**
1a. Competitivitate pentru creștere și locuri de muncă	142 130
1b. Coeziune economică, socială și teritorială	366 791
Procentajul din valoarea totală aferentă rubricii care constă în prealocări către statele membre	72

Notă: Aceste cheltuieli pot fi repartizate în funcție de 13 teme majore (transporturi, cercetare și inovare, mediu, capitalul uman, piața muncii, IMM-uri și sprijin pentru afaceri, infrastructura socială, servicii IT, consolidarea capacităților, energie, incluziune socială, dimensiunea urbană și teritorială, cultură, patrimoniu și turism).

DG Regio este principala direcție generală din cadrul Comisiei responsabilă de cheltuielile din domeniul politicii de coeziune. Această direcție gestionează și Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA) inclus la rubrica 4 din CFM – Europa în lume. IPA acordă sprijin țărilor candidate pentru dezvoltarea rețelelor de transport și pentru îmbunătățirea infrastructurii de mediu. Instrumentul este accesibil țărilor candidate (Turcia și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei), precum și țărilor potențial candidate din Balcanii de Vest (Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Serbia și Kosovo).

1 Cadrul financiar multianual (CFM) 2014-2020 a fost stabilit pe baza prețurilor din 2011 [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013 al Consiliului din 2 decembrie 2013 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020 (JO L 347, 20.12.2013, p. 884)]. Cifrele prezentate aici se bazează pe prețurile curente (site-ul internet al DG Buget).

Rubrica 1 din CFM – Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii

(în milioane de euro) (angajamente)

	CFM 2014-2020[1]	Bugetul 2014 (definitiv)
TOTAL	508 921	63 973
Rubrica 1a – Competitivitate pentru creștere și locuri de muncă	**142 130**	**16 560**
Proiecte mari de infrastructură	14 350	2 629
Programele europene de radionavigație prin satelit (EGNOS și GALILEO)	7 072	1 338
Reactorul termonuclear experimental internațional ITER	2 986	728
Programul european de observare a Pământului COPERNICUS	4 292	363
Securitate nucleară și dezafectarea centralelor nucleare (Bulgaria, Lituania și Slovacia)	1 643	157
Cadrul strategic comun pentru cercetare și inovare	79 402	9 326
Orizont 2020	79 402	9 326
(PM) Programul Euratom pentru cercetare și formare		
Competitivitatea întreprinderilor și întreprinderile mici și mijlocii (COSME)	2 298	276
Educație, formare, tineret și sport (ERASMUS pentru toți)	14 775	1 556
Programul Uniunii Europene pentru schimbări sociale și inovare socială	920	119
Vamă, Fiscalis și lupta antifraudă	908	118
Mecanismul Conectarea Europei (MCE)	21 937	1 966
(PM) Plus contribuția Fondului de coeziune la transporturi	*11 306*	
Energie	5 850	410
Transporturi	14 945	1 482
Tehnologia informației și comunicațiilor	1 142	74
Alte programe	2 003	264
Programul statistic european		
Standarde de raportare financiară și de audit		
Interoperabilitate pentru administrațiile publice europene		
Agenții descentralizate	2 293	243
Marjă	2 078	106
Rubrica 1b – Coeziune economică, socială și teritorială	**366 791**	**47 413**
Investiții pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă	278 418	35 609
Convergență regională (regiunile cel mai puțin dezvoltate)	185 374	23 635
Regiunile de tranziție	35 701	4 802
Competitivitate (regiunile mai dezvoltate)	55 780	7 503
Regiunile ultraperiferice și regiunile slab populate	1 563	210
(PM) Incluzând Fondul de ajutor european pentru cele mai defavorizate persoane (FEAD)	*3 500*	
Fondul de coeziune	74 929	8 950
(PM) Incluzând contribuția din Fondul de coeziune la Mecanismul Conectarea Europei	*11 306*	*983*
Cooperarea teritorială europeană	10 229	507
Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor	3 211	1 804
Marjă	4	1

1 CFM 2014-2020 a fost stabilit pe baza prețurilor din 2011. Cifrele prezentate aici se bazează pe prețurile curente (site-ul internet al DG Buget).

Context

Rubrica 1a – Competitivitate pentru creștere și locuri de muncă

01

Rubrica 1a din CFM (cadrul financiar multianual) acoperă în principal cheltuieli legate de domenii de politică în cadrul cărora sunt abordate provocările majore cu care se va confrunta societatea europeană în viitorul apropiat. Această rubrică finanțează acțiuni care urmăresc să mențină competitivitatea Europei pe scena mondială, investind în educație, cercetare și inovare și promovând măsuri de stimulare a ocupării forței de muncă și de încurajare a dezvoltării unor rețele europene în sectorul cercetării și al inovării, scopul urmărit pe termen lung fiind acela de a stimula creșterea economică.

02

Aproximativ 15 % din bugetul de 80 de miliarde de euro alocat rubricii 1 din CFM sunt rezervate pentru activitățile de cercetare și de inovare în cadrul instrumentului Orizont 2020. Șapte direcții generale din cadrul Comisiei și două agenții executive gestionează activitățile și cheltuielile[1], cele două agenții asigurând desfășurarea unei părți importante a activităților curente.

03

Cea mai mare parte a cheltuielilor sunt efectuate prin intermediul granturilor acordate beneficiarilor. Cele două riscuri principale care există în acest domeniu privesc selecția beneficiarilor eligibili pentru granturi și justificarea costurilor declarate de beneficiari în vederea rambursării lor de la bugetul UE. Comisia a introdus măsuri pentru a simplifica normele și procedurile și pentru a reduce sarcina administrativă care le revine beneficiarilor, dar normele privind eligibilitatea aplicabile programelor în curs rămân totuși complexe. În funcție de valoarea grantului, veridicitatea declarațiilor de costuri prezentate de către beneficiari trebuie să fie certificată de auditori independenți. Pe lângă aceasta, Comisia apelează la propriii săi auditori și la auditori externi pentru a desfășura audituri *ex post* asupra unui eșantion de granturi.

Rubrica 1b – Coeziune economică, socială și teritorială

04

În Uniunea Europeană există diferite niveluri de dezvoltare socială și economică. Articolele 174 și 175 TFUE pun bazele politicii de coeziune economică, socială și teritorială a UE (denumită în continuare „politica de coeziune”), care contribuie la performanța economică generală a Uniunii prin reducerea disparităților dintre regiunile și țările din UE.

1 În cadrul Comisiei: DG Cercetare și Inovare (RTD), DG Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie (CNECT), Centrul Comun de Cercetare (JRC), DG Educație și Cultură (EAC), DG Întreprinderi și Industrie (ENTR), DG Mobilitate și Transporturi (MOVE) și DG Energie (ENER). Agenții: Agenția Executivă pentru Cercetare (REA) și Agenția Executivă a Consiliului European pentru Cercetare (ERCEA).

05

Aproximativ 72 % din bugetul total aferent rubricii 1 din CFM (322,3 miliarde de euro din 450,76 miliarde de euro) sunt rezervate (sub formă de „prealocări") pentru statele membre, pe baza unor criterii care țin seama de PIB și de VNB. Aceste prealocări sunt negociate în contextul acordului privind CFM.

(a) Sumele respective sunt alocate fără să se țină seama de capacitatea administrativă a statelor membre de a absorbi fondurile (altfel spus, fără să se țină seama de capacitatea lor de a elabora programe și proiecte, de a le planifica, selecta și implementa în mod corect, de a monitoriza cu eficacitate respectarea normelor privind achizițiile publice și eligibilitatea etc.). Se poate ajunge astfel la situații în care fonduri considerabile sunt alocate unor regiuni care nu posedă capacitatea de a asigura buna lor gestionare. Mai mult, modul de utilizare și de evoluție a acestor prealocări nu este transparent.

(b) Cea mai mare parte a bugetului este cheltuită de-a lungul mai multor ani (prin „programele multianuale"). Statele membre pot beneficia de o prefinanțare (avansuri în numerar) pentru a putea demara programele. Dacă bugetul nu este cheltuit în cursul unei anumite perioade, ele pierd dreptul de a-l utiliza (regula „n+3").

(c) Cheltuielile bugetare sunt caracterizate de o proporție considerabilă de avansuri în numerar (prefinanțări) și de angajamente juridice asumate, pentru care plățile nu au fost încă efectuate (cunoscute sub numele de „angajamente restante" sau RAL – *reste à liquider*). Aceasta se explică prin faptul că numeroase activități care trebuie finanțate se înscriu într-o perspectivă pe termen lung. CFM 2007-2013 acoperă 455 de programe.

06

Cheltuielile bugetare din cadrul politicii de coeziune sunt efectuate prin intermediul a trei fonduri principale și sunt destinate unor programe a căror durată corespunde ciclului bugetar de șapte ani al CFM.

(a) Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) intervine în toate statele membre, și anume în regiunile în care PIB-ul pe cap de locuitor este cel mai scăzut, cu scopul de a reduce dezechilibrele dintre regiuni. Fondul cofinanțează investiții naționale în întreprinderi (în special IMM-uri); infrastructuri legate de cercetare și inovare, telecomunicații, mediu, energie și transporturi; instrumente financiare (fonduri de capital de risc, fonduri de dezvoltare locală etc.) vizând sprijinirea dezvoltării regionale și locale și promovarea cooperării între orașe și regiuni, precum și măsuri de asistență tehnică.

(b) Fondul de coeziune cofinanțează cheltuieli naționale pentru proiecte din domeniul transporturilor și al mediului în statele membre al căror VNB per locuitor este mai mic de 90 % din media Uniunii. Acest fond urmărește reducerea disparităților economice și sociale și stabilizarea economiilor statelor membre respective. Fondul de coeziune intervine în 15 state membre[2]. Asistența financiară acordată prin Fondul de coeziune poate fi suspendată printr-o decizie a Consiliului (adoptată cu majoritate calificată) dacă un stat membru înregistrează un deficit public excesiv și nu a remediat situația ori nu a luat măsurile adecvate în acest sens. Fondul de coeziune finanțează rețelele transeuropene de transport, inclusiv proiecte legate de energie și de transporturi: eficiență energetică, utilizarea energiei din surse regenerabile,

2 Fondul de coeziune acoperă cele 12 noi state membre ale UE, la care se adaugă Croația, Grecia și Portugalia.

dezvoltarea transportului feroviar, sprijinirea intermodalității (prin integrarea mai multor moduri de transport), dezvoltarea transportului public etc.

(c) Fondul social european (FSE) are ca scop îmbunătățirea nivelului de ocupare a forței de muncă și a oportunităților de angajare în Uniunea Europeană. Fondul cofinanțează cheltuieli naționale care vizează: adaptarea lucrătorilor și a întreprinderilor (programe de învățare pe tot parcursul vieții, conceperea și dezvoltarea unor modele inovatoare de organizare a muncii); îmbunătățirea accesului la locuri de muncă pentru persoanele care caută un loc de muncă, pentru șomeri, pentru femei și pentru migranți; integrarea socială a persoanelor dezavantajate și combaterea discriminării pe piața muncii; consolidarea capitalului uman prin reformarea sistemelor educaționale și constituirea unor rețele de instituții de învățământ.

(d) Începând cu 2014, au fost stabilite reguli comune pentru FEDR, FSE, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM), care sunt incluse la rubrica 2 a CFM.

(e) Pentru ca politica de coeziune să devină mai eficientă și mai sustenabilă, Comisia a elaborat patru inițiative în colaborare cu Banca Europeană de Investiții (BEI) și cu alte instituții financiare. Două dintre acestea privesc promovarea unor instrumente de inginerie financiară (JEREMIE și JESSICA), iar celelalte două privesc mecanisme de asistență tehnică (JASPERS și JASMINE).

07

Aproximativ 72 % din bugetul aferent rubricii 1 din CFM (în principal, rubrica 1b) este cheltuit în cadrul mecanismului de gestiune partajată cu statele membre. În ceea ce privește CFM 2014-2020, acordurile de parteneriat încheiate între Comisie și fiecare stat membru vor descrie modul în care statul membru intenționează să utilizeze fondurile UE disponibile în perioada respectivă pentru a-și atinge obiectivele; mai multe detalii vor fi prezentate în cadrul programelor. Bugetul UE va contribui cu un procent variind între 50 % și 85 % (cofinanțare) din costurile aferente programelor de cheltuieli aprobate de Comisie (programele operaționale). Comisia a instituit un cadru de control și de gestiune pentru a se asigura că numai acele cheltuieli care sunt conforme cu normele pot fi finanțate din bugetul UE. De asemenea, Comisia a reintrodus o rezervă de performanță de 6 % asupra sumelor pe care le va finanța[3].

(a) Numeroase autorități naționale, regionale și locale diferite sunt responsabile de gestiunea tuturor fondurilor din cadrul politicii de coeziune. Statele membre suportă cea mai mare parte a costurilor legate de organizare și de sistemele create pentru cheltuirea bugetului UE. Ele trebuie să se asigure că subvențiile și granturile sunt plătite unor beneficiari eligibili care respectă condițiile stabilite pentru acordarea sprijinului.

(b) Statele membre pot primi avansuri în numerar pentru costurile de demarare. În general, costurile programelor sunt suportate de statele membre vizate și sunt apoi rambursate de către Comisie, pe baza declarațiilor de cheltuieli (sau declarații de costuri) certificate de autoritățile din statele membre respective.

(c) Autoritățile de audit din statele membre prezintă Comisiei rapoarte anuale de control, în care evaluează eficacitatea funcționării sistemelor de gestiune și de control și regularitatea cheltuielilor certificate pentru fiecare program operațional.

3 O rezervă de performanță a existat și în CFM 2000-2006, dar Curtea de Conturi Europeană a concluzionat că aceasta fusese utilizată în special pentru maximizarea cheltuielilor și mai puțin pentru concentrarea acestora în domenii ale căror obiective au fost realizate într-un mod deosebit de eficace. În contextul CFM 2014-2020, Comisia și statele membre vor conveni la începutul perioadei de programare asupra priorităților care vor constitui baza pentru rezerva de performanță de 6 % [Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320)]. În 2019, pe baza rapoartelor de implementare prezentate de statele membre, Comisia va elibera rezerva de performanță dacă statele membre au îndeplinit obiectivele de etapă ale programelor la nivelul priorităților alese. Rezerva de 6 % va rămâne parte integrantă din alocarea națională și poate fi realocată pentru alte priorități dacă Comisia nu o deblochează în favoarea priorităților convenite inițial.

(d) În cazul în care constată că un stat membru nu a corectat cheltuielile neconforme sau că sistemele de gestiune și de control prezintă deficiențe grave, Comisia poate întrerupe sau suspenda efectuarea plăților. De asemenea, plățile pot fi suspendate dacă nu sunt respectate condițiile macroeconomice stabilite în cadrul semestrului european.

(e) Comisia poate aplica corecții financiare dacă un stat membru nu retrage cheltuielile neeligibile sau nu remediază deficiențele sistemice grave. Dacă acceptă corecțiile financiare, statul membru vizat poate retrage cheltuielile neconforme și le poate înlocui cu cheltuieli eligibile provenind din alte proiecte – cu alte cuvinte, sumele sunt din nou disponibile pentru a fi utilizate. În cazul în care corecțiile nu sunt acceptate, sumele sunt suportate din bugetul național al acelui stat membru. Prin urmare, sistemul de corecție nu are un efect disuasiv, astfel încât să încurajeze părțile implicate în execuția bugetului să respecte regulile încă de la început.

Constatări

Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

- Este afectat de un nivel semnificativ de eroare? → DA
- Rata de eroare cea mai probabilă estimată:

  Politica regională, energie și transporturi → 6,8 %
  Ocuparea forței de muncă și afaceri sociale → 3,2 %
  Cercetare și inovare → 3,9 %

08
Erorile sunt legate de: neeligibilitatea beneficiarilor, nerespectarea normelor privind achizițiile publice, declararea unor costuri neeligibile, nerespectarea normelor privind ajutoarele de stat și calculul incorect al costurilor care pot fi imputate bugetului.

09
Sistemele de gestiune și de control, în special cele din statele membre, sunt doar parțial eficace în demersul de prevenire, detectare și corectare a erorilor și a neregularităților.

10
Statele membre complică inutil normele naționale privind eligibilitatea, necesare în temeiul reglementărilor de punere în aplicare.

Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

11

În cadrul auditurilor sale, Curtea a identificat probe cu privire la slaba performanță a programelor auditate: eficacitatea cheltuielilor UE este redusă din cauza evaluării inadecvate a nevoilor, din cauza unor obiective neclare sau a unor obiective și priorități contradictorii sau incompatibile și din cauza unor proceduri inadecvate de selecție care nu acordă prioritate proiectelor cu cel mai mare potențial de maximizare a impactului.

12

În ceea ce privește cheltuielile care fac obiectul gestiunii partajate:

(a) Obiectivele UE și obiectivele individuale ale statelor membre pot intra uneori în conflict. În anumite domenii tematice ale politicii de coeziune (în domeniul energiei, de exemplu), obiectivele și imperativele fixate de UE sunt foarte stricte. Este posibil ca statele membre să nu dispună de expertiza adecvată din punct de vedere tehnic, financiar și de reglementare și nici de mijloacele financiare necesare. În aceste condiții, poate apărea un decalaj important între acordul politic și măsurile adoptate sau planificate, pe de o parte, și resursele alocate, pe de altă parte.

(b) Comisia nu dispune de informații complete cu privire la impactul și la realizările obținute cu ajutorul cheltuielilor din bugetul UE. Sistemele de raportare nu sunt concepute pentru a măsura realizările sau pentru a monitoriza performanța, iar indicatorii necesari pentru măsurarea acesteia lipsesc. Atunci când sunt disponibile informații, ele sunt fragmentate și nu permit realizarea unor comparații între statele membre.

(c) Impactul și rezultatele scontate nu sunt întotdeauna obținute. Se pot înregistra întârzieri, dat fiind că proiectele complicate, cu restricții de mediu sau cerințe tehnologice complexe, au nevoie de timp.

13

În ceea ce privește activitățile de cercetare din cadrul celui de Al șaptelea program-cadru, normele privind eligibilitatea cheltuielilor imputabile bugetului UE sunt complexe. Certificarea de către auditori independenți a acestor cheltuieli este o chestiune problematică. Curtea a identificat niveluri semnificative de eroare în cadrul unor declarații de costuri pe care auditori independenți le certificase-ră ca fiind pe deplin eligibile.

Factori de risc ridicat

14
Întârzierile apărute în procesul de încheiere a acordului cu privire la CFM 2014-2020 și de adoptare a reglementărilor conexe vor antrena probabil alte întârzieri în execuția bugetului UE. Pregătirea proiectelor complexe legate de chestiuni tehnice sau de infrastructură necesită timp. Mai mult, costul total al acestor proiecte este opac în cazurile în care se utilizează surse multiple de finanțare.

15
În execuția bugetului UE sunt implicate numeroase părți (direcții generale din cadrul Comisiei: DG Politică Regională și Urbană, DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, DG Mobilitate și Transporturi și DG Energie pentru politica de coeziune; șapte alte direcții generale pentru cercetare și inovare, agenții executive și întreprinderi comune, autoritățile de management din statele membre, organisme naționale, regionale și locale și intermediari financiari).

16
Cheltuielile din bugetul UE sunt multiple și fragmentate. Există diferite proceduri de solicitare a finanțării, iar raportarea și controlul plăților nu sunt eficiente și pot determina o percepție negativă de birocrație excesivă, dăunând astfel imaginii Uniunii.

17
Programele, proiectele și acțiunile pot beneficia de o gamă vastă de finanțări provenind din diferite surse (bugetul UE și bugetele naționale, grupul BEI, BERD etc.). Este posibil să nu existe o imagine clară asupra costurilor totale și fiecare sursă de finanțare dispune de propriile mecanisme de organizare și de raportare.

18
Utilizarea de prefinanțări (avansuri în numerar) pe perioade lungi de timp crește riscul ca problemele să fie detectate prea târziu pentru a se mai lua măsuri corective în vederea atingerii obiectivelor investiției. Recuperarea fondurilor poate descuraja anumite activități, însă nu rezolvă problemele legate de incapacitatea de a obține rezultatele preconizate.

19
Achiziții: nu toți beneficiarii fondurilor UE respectă normele privind achizițiile publice.

20
Capacitatea administrativă a statelor membre: aceasta are un impact asupra capacității statelor membre de a cheltui bugetul UE în mod corect și corespunzător, de a implementa sisteme eficace de gestiune și de control și de absorbi în timp util fondurile UE puse la dispoziție.

21
Accentul pus pe cheltuirea fondurilor: statele membre pot fi încurajate să cheltuiască bugetul UE pentru a nu pierde fondurile care le sunt rezervate prin alocările naționale din cadrul politicii regionale, fără să țină seama de performanță, în special atunci când rata de cofinanțare din partea Comisiei este ridicată. Se acordă prioritate în primul rând absorbției integrale a alocărilor (pe baza principiului „tot ce nu este cheltuit se pierde"), în al doilea rând conformității cheltuielilor cu normele și numai în al treilea rând aspectelor legate de performanță. Crearea unei rezerve de performanță nu rezolvă problemele fundamentale legate de alocările naționale (a se vedea nota de subsol 3).

22
Cu toate acestea, angajamentele restante – angajamente juridice asumate pentru care cheltuielile nu au fost încă efectuate – pot masca sume care nu pot fi de fapt utilizate. Nu sunt publicate informații privind angajamentele restante per stat membru.

23
Obiectivele UE și obiectivele individuale ale statelor membre pot intra uneori în conflict. În anumite domenii tematice ale politicii de coeziune (în domeniul energiei, de exemplu), obiectivele și imperativele fixate de UE sunt foarte stricte. Este posibil ca statele membre să nu dispună de expertiza adecvată din punct de vedere tehnic, financiar și de reglementare și nici de mijloacele financiare necesare. În aceste condiții, poate apărea un decalaj important între acordul politic și măsurile adoptate sau planificate, pe de o parte, și resursele alocate, pe de altă parte.

24
Statele membre pot complica și mai mult sistemul, definind norme naționale privind eligibilitatea care sunt uneori mai stricte decât condițiile impuse de UE[4]. În plus, diferiți actori naționali trebuie să se conformeze numeroaselor standarde legale și organizaționale impuse de UE pentru a asigura gestiunea de zi cu zi și controlul proiectelor finanțate.

25
Fondurile UE pot fi utilizate pentru activități care ar fi fost oricum finanțate de statele membre (*deadweight* - efectul de balast) sau pentru proiecte de substituție în contextul procedurilor de corecții financiare.

4 A se vedea studiul Parlamentului European: *Gold-plating in the EAFRD: to what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?* (Suprareglementarea în contextul FEADR: în ce măsură regulile naționale sporesc în mod inutil complexitatea sistemului și cresc astfel riscul de apariție a unor erori?), februarie 2014.

26
O evaluare inadecvată a nevoilor poate antrena o situație în care sunt finanțate programe și proiecte costisitoare, ale căror caracteristici depășesc cu mult ceea ce era necesar.

27
Rolul de supraveghere al Comisiei este afectat de următorii factori:

(a) lipsa de informații de gestiune fiabile, comparabile și disponibile în timp util, precum și o cultură a performanței slab dezvoltată, în special în ceea ce privește cheltuielile cofinanțate. Deciziile de a angaja și de a vărsa fonduri sunt bazate pe informații limitate, adesea incomplete și nefiabile, furnizate de statele membre[5]. Informațiile subiacente și documentele justificative sunt dispersate în statele membre;

(b) auditurile desfășurate de alți auditori (autorități de audit) în vederea certificării cheltuielilor nu sunt întotdeauna de o calitate suficientă și nu sunt realizate în timp util pentru a se putea garanta că bugetul a fost utilizat conform legilor și normelor în vigoare;

(c) deficiențele care afectează strategia Comisiei de control și de evaluare a riscurilor, alături de presiunea care există asupra resurselor, pot implica faptul că domeniile de cheltuieli bugetare cele mai expuse la riscuri nu sunt întotdeauna controlate în mod sistematic și că problemele pot fi detectate prea târziu.

28
Sistemul de corecții permite statelor membre să înlocuiască orice cheltuieli neeligibile detectate cu cheltuieli eligibile. Dacă statul membru în cauză acceptă corecțiile propuse de Comisie, bugetul rămâne disponibil pentru a fi utilizat în cadrul altor proiecte eligibile. Acest mod de a proceda nu încurajează deci statele membre să respecte regulile încă de la început.

Piste de urmat

29
Comisia:

(a) ia măsuri pentru a promova și a introduce o cultură a performanței în ceea ce privește execuția bugetului UE și pentru a justifica valoarea adăugată europeană a tuturor activităților finanțate;

(b) dă dovadă de mai multă inițiativă în consolidarea capacităților în statele membre, creând rețele de organisme administrative (din statele membre) responsabile de execuția bugetului într-un anumit domeniu, cu scopul de a le permite să învețe unele de la altele și de a promova bunele practici. De asemenea, Comisia poate pune la dispoziția organismelor naționale orientări mai bune;

5 Ratele ridicate de eroare constatate de Curte sunt un indiciu al lipsei de fiabilitate a informațiilor prezentate de statele membre. Numeroase erori ar fi putut fi identificate de autoritățile de management și de alte organisme intermediare din statele membre. A se vedea Raportul anual privind exercițiul financiar 2012, punctele 5.27, 5.28 și 6.12.

(c) utilizează într-o mai mare măsură sumele și ratele forfetare și preconizează efectuarea plăților în funcție de rezultate, mai degrabă decât pe baza costurilor resurselor utilizate (inputuri). Comisia ar trebui să colecteze informații comparative cu privire la costurile reale din statele membre pentru a le permite acestora din urmă să dispună de un nivel de referință mai bun pentru compararea costurilor și să monitorizeze raportul costuri-beneficii obținut în cadrul programelor lor de cheltuieli;

(d) pune la dispoziție informații, defalcate în funcție de statele membre, cu privire la utilizarea prealocărilor, a prefinanțărilor și a angajamentelor restante, cu scopul de a îmbunătăți gestiunea bugetară și planificarea fluxurilor de numerar. De asemenea, Comisia ar trebui să ia măsuri mai disuasive în ceea ce privește corecțiile.

30

Statele membre:

(a) elaborează propuneri de finanțare a programelor care să fie realiste, să răspundă unor nevoi reale și să se axeze pe obținerea celor mai bune rezultate posibile cu ajutorul fondurilor UE;

(b) se asigură că părțile implicate în gestiunea și execuția bugetului UE dispun de capacitatea și de resursele necesare pentru a se achita de aceste sarcini și cunosc normele care reglementează modul de cheltuire a fondurilor, precum și celelalte cerințe impuse de legislație. Statele membre ar trebui să încurajeze o mai bună cooperare și coordonare între actorii de la nivel național și regional;

(c) se asigură că modelul logic al programelor este aplicat, și anume că rezultatele și realizările programelor sunt clare și fezabile, că a fost realizată o analiză corespunzătoare a nevoilor, că proiectele sunt selectate în vederea finanțării pe baza unor criterii relevante și realiste și că normele naționale nu contribuie la o suprareglementare;

(d) se asigură că au fost aplicate procedurile adecvate de achiziții;

(e) se asigură că mecanismele de control sunt eficace și implementate în mod corespunzător și iau în timp util măsurile adecvate pentru a remedia deficiențele constatate de Comisie sau de Curte în cadrul auditurilor desfășurate.

Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

Documente cu caracter general

- Avizul nr. 7/2011 referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, care fac obiectul cadrului strategic comun, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune

- Site-ul internet al Direcției Generale Politică Regională și Urbană și site-ul internet al Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune

- *Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the review of EU spending (for the period 2000-2006)* (Metastudiu cu privire la învățămintele dobândite în urma evaluărilor existente și care pot contribui la examinarea cheltuielilor UE pentru perioada 2000-2006), ianuarie 2008

- *A Study on EU Spending* – studiu privind cheltuielile UE comandat de Comisia Europeană, Direcția Generală Buget (contractul nr. 30-CE-0121821/00-57) și realizat de ECORYS Nederland BV

Aspecte privind legalitatea și regularitatea

- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolul 5 (Politica regională, energie și transporturi)

- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolul 6 (Ocuparea forței de muncă și afaceri sociale)

Teme orizontale

- Raportul special nr. 16/2013: „Examinarea «auditului unic» (*single audit*) și a gradului de încredere acordat de Comisie activităților desfășurate de autoritățile de audit naționale în domeniul coeziunii”

- Raportul special nr. 3/2012: „Fondurile structurale: A reușit Comisia să abordeze cu succes problema deficiențelor identificate în cadrul sistemelor de gestiune și de control ale statelor membre?”

- Raportul special nr. 3/2010: „Evaluările de impact în cadrul instituțiilor UE: un instrument util în sprijinul procesului decizional?”

Eficiența energetică

- Raportul special nr. 21/2012: „Raportul cost-eficacitate al investițiilor în eficiența energetică efectuate în cadrul politicii de coeziune”

Antreprenoriat

- Raportul special nr. 2/2012: „Instrumentele financiare cofinanțate de Fondul european de dezvoltare regională în vederea sprijinirii IMM-urilor”
- Raportul special nr. 9/2011: „Proiectele de e-guvernare sprijinite prin FEDER au fost eficace?”
- Raportul special nr. 4/2011: „Auditul Fondului de garantare pentru IMM-uri”

Mediu

- Raportul special nr. 20/2012: „Finanțarea acordată în cadrul măsurilor structurale pentru proiectele de infrastructură de gestionare a deșeurilor municipale contribuie cu eficacitate la îndeplinirea de către statele membre a obiectivelor politicii UE în materie de deșeuri?”
- Raportul special nr. 9/2010: „Cheltuielile UE din cadrul măsurilor structurale privind alimentarea cu apă pentru consumul casnic sunt efectuate în mod optim?”
- Raportul special nr. 3/2009: „Eficacitatea cheltuielilor efectuate în cadrul măsurilor structurale în domeniul tratării apelor reziduale pentru perioadele de programare 1994-1999 și 2000-2006”

Capitalul uman

- Raportul special nr. 7/2013: „A generat Fondul european de ajustare la globalizare o valoare adăugată din partea Uniunii Europene în demersul de reinserție a lucrătorilor disponibilizați?”
- Raportul special nr. 25/2012: „S-au instituit instrumente în vederea monitorizării eficacității finanțării acordate prin Fondul social european pentru lucrătorii în vârstă?”
- Raportul special nr. 4/2010: „Conceperea și gestionarea acțiunii de mobilitate din cadrul programului Leonardo da Vinci sunt de natură să producă rezultate eficace?”
- Raportul special nr. 17/2009 privind acțiunile de formare profesională destinate femeilor și cofinanțate de Fondul social european

Dezafectarea centralelor nucleare

- Raportul special nr. 16/2011: „Asistența financiară acordată de Uniunea Europeană pentru dezafectarea unor centrale nucleare din Bulgaria, Lituania și Slovacia: Realizări și provocări viitoare”

Cercetare și inovare

- Raportul special nr. 2/2013: „A asigurat Comisia punerea eficientă în aplicare a celui de Al șaptelea program-cadru pentru cercetare?”
- Raportul special nr. 2/2010: „Eficacitatea acțiunilor de sprijin «Studii de proiectare» și «Construirea de noi infrastructuri» aferente celui de Al șaselea program-cadru pentru cercetare”
- Raportul special nr. 8/2009: „«Rețelele de excelență» și «proiectele integrate» ale politicii comunitare în domeniul cercetării: au fost îndeplinite obiectivele acestor instrumente?”
- Raportul special nr. 7/2009: „Gestionarea etapei de dezvoltare și validare a programului Galileo”

Infrastructură socială

- Raportul special nr. 2/2009: „Programul de sănătate publică al Uniunii Europene (2003-2007): un instrument eficace de îmbunătățire a nivelului stării de sănătate?”

Fondul de solidaritate

- Raportul special nr. 24/2012: „Răspunsul Fondului de solidaritate al Uniunii Europene la cutremurul produs în 2009 în regiunea Abruzzi: Pertinența și costul acțiunilor”

Turism și cultură

- Raportul special nr. 6/2011: „Au fost eficace proiectele din domeniul turismului cofinanțate de FEDR?”

Transporturi

- Raportul special nr. 5/2013: „Sunt fondurile politicii de coeziune a UE cheltuite în mod corespunzător pentru proiectele rutiere?”
- Raportul special nr. 3/2013: „Programele Marco Polo au fost eficace în transferarea traficului în afara rețelei rutiere?”
- Raportul special nr. 4/2012: „Utilizarea fondurilor structurale și a Fondului de coeziune pentru cofinanțarea de infrastructuri de transporturi în porturile maritime: o investiție eficace?”
- Raportul special nr. 8/2010: „Îmbunătățirea performanței transporturilor pe axele feroviare transeuropene: Investițiile UE în infrastructura feroviară au fost eficace?”

Regenerarea urbană și rurală

- Raportul special nr. 23/2012: „Au reușit măsurile structurale ale UE să sprijine cu succes regenerarea siturilor industriale și militare dezafectate?”

Doriți mai multe informații?

Vă invităm să contactați ofițerul de presă al Curții:
E-mail: press@eca.europa.eu

Rubrica 2 din CFM - Resurse naturale

(în milioane de euro) (angajamente)

	CFM 2014-2020[1]	Bugetul 2014 (definitiv)
Rubrica 2 din CFM – Resurse naturale	**420 034**	**59 303**
Fondul european de garantare agricolă (FEGA) – cheltuieli de piață și plăți directe (SAPS și SPU decuplate, subvenții la producție)	312 735	44 130
Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)	95 577	13 652
Afaceri maritime și pescuit	7 405	1 017
Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM)		866
Organizații regionale de gestionare a pescuitului (ORGP) și acorduri în domeniul pescuitului sustenabil		151
Mediu și politici climatice	3 457	405
Agenții descentralizate	388	52
Marjă	473	47

Notă: Sănătatea și protecția consumatorilor se încadrează la rubrica 3 din CFM – Securitate și cetățenie.

1 CFM 2014-2020 a fost stabilit pe baza prețurilor din 2011 [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013 al Consiliului]. Cifrele prezentate aici se bazează pe prețurile curente (site-ul internet al DG Buget).

Context

01

Articolele 38-44 TFUE prezintă obiectivele politicii agricole comune (PAC) și ale politicii comune în domeniul pescuitului, evitând astfel nevoia de a se recurge la 28 de politici naționale diferite. Politica agricolă comună are ca obiective creșterea productivității agriculturii, asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru populația agricolă, stabilizarea piețelor, garantarea siguranței aprovizionărilor și asigurarea unor prețuri rezonabile de livrare către consumatori. Politica comună în domeniul pescuitului urmărește obiective similare pentru părțile implicate în acest domeniu și vizează în egală măsură gestionarea flotelor de pescuit și conservarea stocurilor de pește. Politica de dezvoltare rurală vizează comunitatea rurală în sens larg și ar trebui să vină în completarea fondurilor structurale.

02

UE este al doilea cel mai mare exportator mondial de produse agricole, după Statele Unite ale Americii, și este cel mai mare importator de produse agricole și alimentare. Comisia negociază în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului în numele celor 28 de state membre ale UE. De asemenea, Comisia negociază separat acordurile internaționale bilaterale din domeniul pescuitului încheiate între UE și țări terțe.

03

Peisajul agricol și rural din UE este caracterizat de o mare diversitate. CFM 2014-2020 oferă statelor membre o marjă mai mare de manevră pentru alegerea soluțiilor care răspund condițiilor lor specifice.

04

În UE există 12 milioane de fermieri. În mare parte, este vorba de o populație în curs de îmbătrânire (aproape o treime din fermieri au peste 65 de ani), deoarece agricultura nu este un domeniu atractiv pentru tineri (numai 6 % din fermieri au sub 35 de ani).

05

Structura și dimensiunea exploatațiilor agricole variază foarte mult în UE, iar acest lucru are un impact asupra sprijinului pe care ele îl primesc din partea Uniunii. Reformele PAC din 2013 vor permite statelor membre să țină seama într-o măsură mai mare de caracteristicile lor agricole naționale atunci când acordă subvenții.

06

Mai puțin de 2 % din producătorii din UE concentrează 31 % din plățile directe. În temeiul reformelor din 2013, producătorii a căror activitate principală nu este agricultura vor fi excluși de la plata sprijinului, plățile de peste 150 000 de euro vor fi reduse cu 5 %, iar statele membre pot alege să plafoneze subvențiile acordate marilor producători.

07

Bugetul UE se bazează pe o legislație bogată, care are legături puternice cu domeniul agricol și cu cel al producției alimentare. Aceste norme urmăresc să protejeze sănătatea oamenilor, a animalelor și a plantelor. Ele contribuie la funcționarea pieței interne și asigură încrederea consumatorilor în produsele originare din UE. Statele membre trebuie să se asigure că această legislație este respectată pe teritoriul lor și au responsabilitatea de a efectua controale în acest scop. Orice încălcare a normelor în lanțul de producție alimentară poate avea un impact negativ asupra cererii de produse alimentare originare din UE (poate fi amintit ca exemplu scandalul cărnii de cal de la începutul anului 2013, care a determinat reducerea cererii de carne de pe piață, consumul rămânând în continuare la un nivel scăzut).

08

Fondul european de garantare agricolă (FEGA) finanțează în integralitate sprijinul direct acordat fermierilor și măsurile legate de piață[1], fără să fie necesară o finanțare națională.

(a) Prin FEGA se acordă fermierilor un ajutor direct pentru venit. Cea mai mare parte a acestui sprijin nu depinde de natura producției și nici de volumul acesteia, fiind vorba deci de un sprijin „decuplat". Ajutorul se calculează pe baza suprafeței exploatațiilor agricole și a drepturilor la plată deținute de fermieri. Cuantumul ajutorului este redus dacă fermierii nu respectă cerințele de ecocondiționalitate în materie de mediu, de sănătate a oamenilor, a animalelor și a plantelor și de siguranță alimentară sau dacă aceștia nu își mențin terenurile în bune condiții agricole și de mediu (BCAM). Plafoanele naționale pentru subvențiile care pot fi plătite în fiecare țară limitează bugetul disponibil pentru țara respectivă, rezervând de fapt bugetul pentru acestea.

(b) Măsurile legate de piață (care includ costurile legate de stocurile pentru intervenții și restituirile la export plătite exportatorilor atunci când prețurile din UE la anumite mărfuri sunt mai ridicate decât prețul practicat pe piața mondială) sunt eliminate treptat, iar diferitele organizări comune ale piețelor vor fi înlocuite cu o organizare comună unică a piețelor.

1 Cu excepția anumitor măsuri a căror valoare totală este mai mică de 100 de milioane de euro și care se înscriu în cadrul măsurilor de promovare și cu excepția schemelor privind consumul de fructe în școli, care sunt cofinanțate.

09

Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) finanțează o parte din costul strategiei de dezvoltare rurală a fiecărui stat membru – altfel spus, FEADR cofinanțează măsurile alese de statele membre în strategiile lor pentru a răspunde nevoilor din zonele rurale, în concordanță cu prioritățile UE. Pachetele financiare alocate fiecărei țări („alocările naționale") sunt decise în cursul negocierilor privind CFM.

(a) Fermierii pot depune o cerere de ajutor pe suprafață în scopuri de agromediu sau o cerere de finanțare în vederea modernizării ori a diversificării exploatațiilor lor. Prin FEADR se acordă și ajutoare suplimentare pentru fermierii din zonele cu handicapuri naturale.

(b) Alți actori implicați în economia rurală beneficiază de sprijin prin măsuri menite să dinamizeze economia și să amelioreze calitatea vieții în mediul rural, prin crearea de servicii de bază și prin diversificarea activităților.

10

Cea mai mare parte a bugetului aferent rubricii 2 din CFM este cheltuită de statele membre în cadrul mecanismului de gestiune partajată.

(a) Statele membre suportă cea mai mare parte a costurilor legate de organizare și de sistemele create pentru cheltuirea bugetului UE. Ele înființează agenții de plăți acreditate (la începutul lui 2014, existau 81 de astfel de agenții), care trebuie să se asigure că subvențiile și granturile sunt plătite unor beneficiari eligibili care respectă condițiile stabilite pentru acordarea sprijinului. Statele membre desemnează de asemenea auditori independenți („organisme de certificare") care au misiunea de a examina conturile și evidențele privind plățile ținute de aceste agenții.

(b) Comisia ramburseazăă statelor membre cheltuielile pe care acestea le declară. Ea acceptă cheltuielile care pot fi imputate bugetului UE prin intermediul procedurii de verificare și validare a conturilor. Comisia se bazează atât pe activitatea auditorilor independenți („organismele de certificare") – care efectuează controale și întocmesc rapoarte privind anumite chestiuni indicate de Comisie –, cât și pe auditurile proprii pe care le desfășoară la fața locului.

(c) Corecțiile financiare sunt aplicate de Comisie pentru a recupera acele cheltuieli care nu au fost efectuate în conformitate cu normele și reglementările UE. Cheltuielile care nu sunt acceptate trebuie să fie suportate din bugetele naționale ale statelor membre.

Constatări

Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

- Este afectat de un nivel semnificativ de eroare? → DA
- Rata de eroare cea mai probabilă estimată:

  Agricultură: susținerea pieței și sprijinul direct: → 3,8 %
  Dezvoltare rurală, mediu, pescuit și sănătate: → 7,9 %

11

Cheltuielile din domeniul dezvoltării rurale care sunt cofinanțate din bugetele naționale ale statelor membre sunt mai problematice din cauza legislației complexe și a capacității administrative a statelor membre. Plățile directe din cadrul PAC, finanțate integral de UE, dispun de sisteme de gestiune și de control mai bine stabilite, chiar dacă ele nu sunt perfecte (IACS – Sistemul Integrat de Administrare și Control).

Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

12

Sprijinul direct destinat fermierilor (schema de plată unică pe suprafață și schema de plată unică, reprezentând aproximativ 41 de miliarde de euro pentru perioada 2014-2020) nu ajunge întotdeauna la beneficiarii vizați. Există probe care demonstrează că acest sprijin a fost absorbit de prețuri mai ridicate practicate la arendarea sau la vânzarea terenurilor.

13

În cadrul auditurilor sale, Curtea a identificat probe care arată că programele și schemele auditate înregistrau performanțe mediocre:

(a) în statele membre, cheltuielile nu sunt întotdeauna direcționate în mod corespunzător către persoanele sau suprafețele care au nevoie de sprijin. Acest lucru reduce eficacitatea cheltuielilor UE;

(b) Comisia nu dispune de informații complete cu privire la impactul și la realizările obținute cu ajutorul cheltuielilor din bugetul UE. Sistemele de raportare nu sunt concepute pentru a măsura realizările sau pentru a monitoriza performanța, iar indicatorii necesari pentru măsurarea acesteia lipsesc. Atunci când sunt disponibile informații, ele sunt fragmentate și nu permit realizarea unor comparații între statele membre.

Factori de risc ridicat

14

Întârzierile apărute în procesul de adoptare a reformelor PAC din 2013, a CFM 2014-2020 și a reglementărilor conexe vor antrena alte întârzieri în execuția bugetului UE, în special în domeniul dezvoltării rurale, în care statele membre trebuie să își pregătească programele de cheltuieli. Aceste întârzieri vor avea repercusiuni și asupra implementării sistemelor de control concepute pentru a verifica respectarea noilor condiții.

15

Noile condiții și adaptarea sistemelor de control la cerințele impuse de reforma PAC din 2013 pot crește riscul apariției de erori în primii ani ai actualului CFM, în special în ceea ce privește:

(a) condiționarea plăților de respectarea unor cerințe noi și mai stricte în materie de mediu;

(b) sistemele integrate de administrare și control (IACS), care sunt doar parțial eficace, vor trebui să fie actualizate pentru a ține seama de cerințele în materie de mediu și de introducerea cererilor de ajutor bazate pe date geospațiale.

16

În ceea ce privește plățile directe, există un număr mare de beneficiari cu exploatații de mici dimensiuni, majoritatea încasând sume mici. Sistemul de control IACS este conceput pentru a efectua verificări automate ale cererilor, dar este numai parțial eficace.

17

În ceea ce privește cheltuielile cofinanțate: este dificil să se obțină în timp util informații de gestiune fiabile și comparabile, pentru a permite Comisiei să își îndeplinească rolul cu eficacitate.

18

Mecanismele de acordare a sprijinului sunt complexe: există numeroase părți implicate în proces (în principal, este vorba de DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, dar și de DG Afaceri Maritime și Pescuit, DG Politici Climatice, DG Mediu, DG Sănătate și Consumatori, de autoritățile de management din statele membre și de 81 de agenții de plăți). Cheltuielile sunt numeroase și fragmentate, existând riscul unor suprapuneri cu programele proprii ale statelor membre, în special în domeniul dezvoltării rurale. Valoarea adăugată adusă de UE în cadrul anumitor scheme se poate dovedi deci discutabilă.

19
Legislația care definește cerințele de eligibilitate și alte condiții este complexă: există până la șapte niveluri de norme privind execuția bugetului. Numeroasele cerințe de reglementare în materie de ecocondiționalitate sunt dispersate în diferite texte, iar definițiile proprii ale statelor membre cu privire la bunele condiții agricole și de mediu nu sunt suficient de solide pentru a avea un impact asupra mediului. Reformele PAC din 2013 vizând „ecologizarea" introduc condiții suplimentare în materie de mediu.

20
Achiziții: este posibil ca beneficiarii fondurilor UE să nu respecte normele privind achizițiile publice.

21
Capacitatea administrativă și tehnică a statelor membre: aceasta are un impact asupra capacității statelor membre de a cheltui bugetul UE în mod corect și corespunzător, de a implementa sisteme eficace de gestiune și de control și de a absorbi în timp util fondurile UE puse la dispoziția lor.

22
Accentul pus pe cheltuirea fondurilor: statele membre pot fi încurajate să cheltuiască bugetul UE pentru a nu pierde fondurile care le sunt rezervate prin alocările naționale din cadrul politicii de dezvoltare rurală și al politicii în domeniul pescuitului.

23
Rolul de supraveghere al Comisiei este afectat de următorii factori:

(a) lipsa de informații de gestiune fiabile și disponibile în timp util. Cheltuielile care țin de această rubrică din CFM sunt în continuare bazate în esență pe intrările de resurse (inputuri), astfel încât accentul este pus mai mult pe conformitate decât pe performanță;

(b) auditurile desfășurate de alți auditori în vederea certificării cheltuielilor nu sunt întotdeauna de o calitate suficientă și nu sunt realizate în timp util pentru a se putea garanta că bugetul a fost utilizat conform legilor și normelor în vigoare;

(c) deficiențele care ar putea afecta strategia Comisiei de control și de evaluare a riscurilor, alături de presiunea care există asupra resurselor, pot implica faptul că domeniile de cheltuieli bugetare cele mai expuse la riscuri nu sunt întotdeauna controlate în mod sistematic. Este posibil ca problemele să fie detectate prea târziu pentru a se lua măsuri corective.

Piste de urmat

24

Comisia:

(a) ia măsuri pentru a promova și a introduce o cultură a performanței în ceea ce privește execuția bugetului UE și pentru a justifica valoarea adăugată europeană a tuturor activităților finanțate;

(b) adoptă o abordare mai sistematică pentru raționalizarea și simplificarea cerințelor legislative;

(c) remediază deficiențele care îi afectează strategia de control și de evaluare a riscurilor și problema persistentă a întârzierilor înregistrate în auditurile sale de conformitate;

(d) dă dovadă de mai multă inițiativă în crearea unor rețele de organisme administrative din statele membre responsabile de execuția bugetului într-un anumit domeniu, cu scopul de a le permite să învețe unele de la altele și de a promova bunele practici.

25

Statele membre (autoritățile de management, agențiile de plăți):

(a) se asigură că părțile implicate în gestiunea și execuția bugetului UE cunosc normele care reglementează modul de cheltuire a fondurilor, precum și celelalte cerințe impuse de legislație;

(b) iau în timp util măsurile adecvate pentru a remedia deficiențele constatate de Comisie sau de Curte în cadrul auditurilor lor;

(c) își intensifică și își accelerează eforturile în vederea garantării fiabilității și a actualității bazelor de date IACS;

(d) îmbunătățesc calitatea inspecțiilor la fața locului;

(e) definesc mai bine condițiile de mediu de care depinde plata subvențiilor, cu scopul de a obține un impact mai puternic din perspectiva mediului.

Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

Documente cu caracter general

- Avizul nr. 1/2012 referitor la o serie de propuneri de regulamente privind politica agricolă comună pentru perioada 2014-2020
- Site-ul internet al Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală
- *Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the review of EU spending (for the period 2000-2006)* (Metastudiu cu privire la învățămintele dobândite în urma evaluărilor existente și care pot contribui la examinarea cheltuielilor UE pentru perioada 2000-2006), ianuarie 2008

Aspecte privind legalitatea și regularitatea

- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolul 3 (Agricultură: susținerea pieței și sprijinul direct)
- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolul 4 (Dezvoltare rurală, mediu, pescuit și sănătate)
- Raportul special nr. 7/2010: „Auditul procedurii de verificare și validare a conturilor”
- Raportul special nr. 8/2011: „Recuperarea plăților efectuate în mod necuvenit în cadrul politicii agricole comune”

Ajutoarele directe

- Raportul special nr. 10/2013: „Politica agricolă comună: ajutorul specific prevăzut la articolul 68 din Regulamentul (CE) nr. 73/2009 al Consiliului este conceput și implementat în mod corespunzător?”
- *Commission Report on the distribution of direct aids to agricultural producers* [Raportul Comisiei privind distribuția ajutoarelor directe către producătorii agricoli (exercițiul financiar 2011)], publicat în decembrie 2012
- Raportul special nr. 16/2012: „Eficacitatea schemei de plată unică pe suprafață, ca sistem tranzitoriu de sprijin pentru fermieri în noile state membre”
- Raportul special nr. 11/2012: „Ajutoarele directe pentru vacile care alăptează, precum și pentru femelele din speciile ovină și caprină în cadrul implementării parțiale a sistemului de plăți unice”
- Raportul special nr. 7/2012: „Reforma organizării comune a pieței vitivinicole: progresele realizate până în prezent”

- Raportul special nr. 10/2011: „Sunt eficace programele «Lapte în școli» și «Fructe în școli»?”
- Raportul special nr. 5/2011: „Schema de plată unică (SPU): aspecte care trebuie abordate în vederea consolidării bunei gestiuni financiare a acestui mecanism”
- Raportul special nr. 10/2010: „Măsurile specifice în favoarea agriculturii din regiunile ultraperiferice și insulele mici din Marea Egee”
- Raportul special nr. 6/2010: „Au fost îndeplinite obiectivele principale ale reformei pieței zahărului?”
- Raportul special nr. 14/2009: „Și-au atins instrumentele de gestionare a pieței laptelui și produselor lactate principalele obiective?”
- Raportul special nr. 6/2009: „Ajutorul alimentar furnizat de Uniunea Europeană pentru persoanele defavorizate: o evaluare a obiectivelor, a mijloacelor, precum și a metodelor utilizate”

Dezvoltare rurală

- Raportul special nr. 12/2013: „Pot demonstra Comisia și statele membre că bugetul UE alocat politicii de dezvoltare rurală este cheltuit în mod corespunzător?”
- Raportul special nr. 8/2013: „Sprijinul acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală pentru creșterea valorii economice a pădurilor”
- Raportul special nr. 6/2013: „Au obținut statele membre și Comisia un bun raport costuri-beneficii în urma aplicării măsurilor care vizează diversificarea economiei rurale?”
- Raportul special nr. 8/2012: „Direcționarea ajutorului acordat pentru modernizarea exploatațiilor agricole”
- Raportul special nr. 5/2010: „Implementarea abordării Leader pentru dezvoltarea rurală”

Mediu și politici climatice

- Raportul special nr. 15/2013: „A fost eficace componenta «Mediu» din cadrul programului LIFE?”
- Raportul special nr. 7/2011: „Este sprijinul pentru agromediu bine conceput și bine gestionat?”
- Raportul special nr. 11/2009: „Sustenabilitatea proiectelor LIFE-natură și gestionarea de către Comisie a acestora”

Pescuit

- Raportul special nr. 12/2011: „Măsurile adoptate de UE au contribuit la adaptarea capacității flotelor la posibilitățile de pescuit disponibile?”

Siguranța alimentară, producția și etichetarea

- Raportul special nr. 1/2013: „Sprijinul acordat de UE pentru industria de prelucrare a produselor agroalimentare a contribuit în mod eficace și eficient la creșterea valorii adăugate a produselor agricole?”
- Raportul special nr. 14/2012: „Punerea în aplicare a legislației UE privind igiena în abatoarele din țările care au aderat la Uniunea Europeană începând cu 2004”
- Raportul special nr. 9/2012: „Audit privind sistemul de control care reglementează producția, procesarea, distribuția și importurile de produse ecologice”
- Raportul special nr. 11/2011: „Modul în care sistemul indicațiilor geografice este conceput și gestionat este favorabil pentru eficacitatea acestuia?”
- Raportul special nr. 14/2010: „Gestionarea de către Comisie a sistemului de controale sanitar-veterinare la importurile de carne după reformele legislației din domeniul igienei din 2004”
- Raportul special nr. 10/2009: „Acțiunile de informare și de promovare pentru produsele agricole”

Doriți mai multe informații?

Vă invităm să contactați ofițerul de presă al Curții:
E-mail: press@eca.europa.eu

Rubrica 3 din CFM - Securitate și cetățenie

(în milioane de euro) (angajamente)

	CFM 2014-2020[1]	Bugetul 2014 (definitiv)
Rubrica 3 din CFM – Securitate și cetățenie	**17 725**	**2 179**
Fondul pentru azil și migrație	3 137	403
Fondul pentru securitate internă	3 764	403
Sisteme IT (Sistemul de Informații Schengen – SIS și Sistemul de informații privind vizele – VIS)	139	19
Programul Justiție	378	47
Programul Drepturi și cetățenie	440	55
Mecanismul de protecție civilă al Uniunii – statele membre	224	28
Alimente și hrana pentru animale	1 892	253
Programul Sănătate pentru creștere economică	449	59
Programul privind protecția consumatorilor	189	24
Programul Europa Creativă	1 463	179
Europa pentru cetățeni	186	23
Agenții	4 003	535
Altele	679	86
Marjă	783	65

1 CFM 2014-2020 a fost stabilit pe baza prețurilor din 2011 [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013 al Consiliului]. Cifrele prezentate aici se bazează pe prețurile curente (site-ul internet al DG Buget).

Context

01

Rubrica 3 din CFM acoperă o serie de programe de interes public, cum ar fi cele privind dezvoltarea educației și a formării, protecția consumatorilor, politicile în domeniul alimentar și în domeniul sănătății, justiția, cooperarea judiciară, drepturile și cetățenia, precum și protecția frontierelor externe ale UE.

02

În general, gestiunea cheltuielilor din aceste domenii este fie delegată agențiilor, fie partajată cu statele membre. De regulă, activitățile sunt implementate sub formă de programe multianuale gestionate de agențiile executive europene[1], de agenții naționale sau de structuri similare de gestiune din statele membre, care alocă granturi și atribuie contracte pentru proiecte sau măsuri desfășurate de beneficiari publici sau privați.

03

Sprijinul ia forma unor scheme prin care sunt finanțate diferite domenii tematice (de politici) și diferite tipuri de activități, cu ajutorul granturilor acordate unor inițiative cetățenești sau în favoarea mobilității în domeniul educației și al formării. Proiectele sunt desfășurate de instituții de învățământ superior sau de formare, de organizații nonprofit, de societăți private sau de autorități publice. Beneficiarii finali sunt persoane fizice, în cea mai mare parte cetățeni ai UE.

1 Agenția Executivă pentru Educație, Audiovizual și Cultură (EACEA), Agenția Executivă pentru Consumatori, Sănătate și Alimente (Chafea).

04
Anumite programe, și anume Fondul pentru frontierele externe, Fondul de integrare, Fondul de returnare și Fondul european pentru refugiați, fac însă în principal obiectul gestiunii partajate cu statele membre.

Constatări

Bugetul pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

- Este afectat de un nivel semnificativ de eroare? → DA
- Rata de eroare cea mai probabilă estimată: → 2,3 %

(Informații care nu au fost publicate în mod oficial, provenind din DAS 2009. De atunci, nu a mai existat un capitol al raportului anual dedicat rubricii 3 din CFM.)

05
Cheltuielile aferente rubricii 3 din CFM au fost auditate separat ultima dată în cadrul DAS 2009, când s-a constatat o rată de eroare care depășea ușor nivelul de 2 %. Nu au fost identificate probleme semnificative. Această rubrică reprezintă numai 1,6 % din bugetul total aferent CFM 2014-2020.

Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

06
Curtea nu a identificat în cadrul auditurilor sale probleme semnificative de gestiune, deși aceasta nu este pe deplin satisfăcătoare.

Factori de risc

07
În cea mai mare parte, finanțarea constă în avansuri în numerar (prefinanțări) acordate agențiilor UE și agențiilor naționale în vederea finanțării activităților acestora, precum și în contribuții trimestriale la costurile lor de funcționare. Plățile către agențiile naționale sunt efectuate după semnarea unui contract sau acceptarea unui program de activitate sau după aprobarea de către Comisie a declarațiilor de costuri în care se demonstrează că 70 % din fondurile de prefinanțare acordate au fost vărsate beneficiarilor. Există riscul ca organismul de gestiune sau Comisia să nu detecteze costurile neeligibile, supradeclarate sau nejustificate incluse în declarațiile prezentate de beneficiari. Cu toate acestea, Curtea nu a constatat probleme semnificative.

08

Agențiile naționale încheie acorduri de finanțare cu organizațiile participante și utilizează prefinanțările pentru a le acorda acestora avansuri care variază între 80 % și 100 % din costurile estimate. De regulă, aceste proiecte sunt finalizate și încheiate în termen de trei ani, după ce beneficiarii înaintează agenției naționale rapoartele finale. Agenția națională trimite apoi Comisiei un raport anual cu privire la toate acordurile încheiate. După ce a aprobat raportul și a calculat și reglat soldul final, Comisia închide acordul încheiat cu agenția. Prefinanțările în numerar cu un cuantum atât de ridicat nu sunt întotdeauna necesare pentru demararea activităților și ele pot contribui de asemenea la erorile legate de legalitate și regularitate, întrucât organizațiile pot dori să justifice cheltuirea fondurilor care le-au fost avansate. Ținând seama de perioada lungă de timp cuprinsă între acordarea avansurilor și încheierea proiectelor, pot apărea probleme la recuperarea fondurilor neutilizate.

Piste de urmat

09

Comisia ar trebui să se asigure că cheltuielile din acest domeniu aduc o valoare adăugată europeană. Comisia poate juca un rol important în procesul de promovare a schimbului de cunoștințe și a bunelor practici între statele membre, cu scopul de a conferi o veritabilă dimensiune europeană unui număr important de chestiuni abordate în cadrul acestei rubrici.

Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

Documente cu caracter general

- Raportul special nr. 22/2012: „Fondul european de integrare și Fondul european pentru refugiați contribuie în mod eficace la integrarea resortisanților țărilor terțe?”
- Raportul special nr. 4/2010: „Conceperea și gestionarea acțiunii de mobilitate din cadrul programului Leonardo da Vinci sunt de natură să producă rezultate eficace?”
- Raportul special nr. 2/2009: „Programul de sănătate publică al Uniunii Europene (2003-2007): un instrument eficace de îmbunătățire a nivelului stării de sănătate?”

Doriți mai multe informații?

Vă invităm să contactați ofițerul de presă al Curții:
E-mail: press@eca.europa.eu

Rubrica 4 din CFM - Europa în lume

(în milioane de euro) (angajamente)

	CFM 2014-2020
Rubrica 4 din CFM – Europa în lume (bugetul general al UE)[1]	**66 262**
Fondul european de dezvoltare (nu este finanțat din bugetul general al UE)[2]	30 506
TOTAL (bugetul general + fonduri în afara bugetului)	**96 768**

1 CFM 2014-2020 a fost stabilit pe baza prețurilor din 2011 [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013 al Consiliului]. Cifrele prezentate aici se bazează pe prețurile curente (site-ul internet al DG Buget).

2 Acord intern între reprezentanții guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene, reuniți în cadrul Consiliului, privind finanțarea ajutoarelor Uniunii Europene în baza cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020, în conformitate cu Acordul de parteneriat ACP-UE, și privind alocarea de asistență financiară pentru țările și teritoriile de peste mări cărora li se aplică partea a patra din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 210, 6.8.2013, p. 1).

(în milioane de euro) (angajamente)

	CFM 2014-2020[1]	Bugetul 2014 (definitiv)
Rubrica 4 din CFM – Bugetul general	**66 262**	**8 335**
Instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA) este gestionat de DG Regio, responsabilă de cheltuielile din cadrul politicii de coeziune.	11 699	1 574
Instrumentul european de vecinătate (IEV)	15 433	2 113
Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare (ICD)	19 662	2 310
Instrumentul de parteneriat pentru cooperarea cu țările terțe (IP)	955	113
Instrumentul european pentru democrație și drepturile omului (IEDDO)	1 333	179
Instrumentul de stabilitate (IdS)	2 339	315
Ajutorul umanitar	6 622	905
Politica externă și de securitate comună (PESC)	2 339	315
Instrumentul pentru cooperarea în materie de securitate nucleară (ICSN)	225	31
Asistență macrofinanciară	565	76
Garanția Uniunii pentru operațiuni de împrumut	1 193	59
Mecanismul de protecție civilă și Centrul european de răspuns pentru situații de urgență	145	20
Corpul voluntar european de ajutor umanitar *EU Aid Volunteers* (EUAV)	148	13
Alte acțiuni și programe	1 167	151
Agenții descentralizate	154	21
Marjă	2 286	143

1 CFM 2014-2020 a fost stabilit pe baza prețurilor din 2011 [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 1311/2013 al Consiliului]. Cifrele prezentate aici se bazează pe prețurile curente (site-ul internet al DG Buget).

Context

01

Instituţiile UE reprezintă al doilea cel mai mare donator de ajutor pentru dezvoltare[1]. Împreună cu statele membre, UE este cel mai mare donator oficial şi contribuie cu peste jumătate din valoarea totală a asistenţei oficiale pentru dezvoltare (AOD)[2]. Există însă diferenţe importante între destinaţia acestui tip de asistenţă acordată de UE în comparaţie cu asistenţa oferită de Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE), aceste diferenţe reflectând priorităţile diferite ale Uniunii. În timp ce 54 % din asistenţa acordată de OCDE este utilizată pentru intervenţii de tipul proiectelor, UE alocă numai 17 % din fonduri pentru acest tip de activitate. Ţările OCDE luate împreună alocă 8 % din AOD pentru finanţări multilaterale (prin intermediul agenţiilor ONU şi al organizaţiilor internaţionale), în timp ce UE utilizează 25 % din fonduri pentru acest tip de finanţare. Ţările OCDE luate împreună dedică 3 % din AOD sprijinului bugetar direct pentru finanţele publice ale ţărilor partenere, în timp ce UE alocă 22 % din AOD pentru acest tip de sprijin.

02

Tratatul de la Lisabona a introdus trei modificări-cheie în politica UE privind ajutorul extern:

(a) tratatul stipulează în mod explicit că obiectivul principal al politicii Uniunii în domeniul cooperării pentru dezvoltare îl reprezintă eradicarea sărăciei[3];

(b) tratatul a creat funcţia de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate;

(c) tratatul a consacrat principiul consolidării sinergiilor în acţiunile externe ale UE, prin unitatea, coerenţa şi eficienţa acţiunii Uniunii.

03

Articolul 209 TFUE plasează Parlamentul European şi Consiliul pe poziţii egale în ceea ce priveşte punerea în aplicare a politicii de cooperare pentru dezvoltare („hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară").

04

Ajutorul extern al UE reprezintă o competenţă partajată între Comisie şi statele membre. În acest domeniu intervin trei entităţi principale:

(a) Comisia,

(b) Serviciul European de Acţiune Externă (SEAE) şi

(c) Fondul european de dezvoltare (FED).

1 Date ale OCDE cu privire la asistenţa oficială pentru dezvoltare.

2 Date ale OCDE: instituţiile UE împreună cu cele 15 state membre care fac parte din Comitetul de asistenţă pentru dezvoltare din cadrul OCDE reprezintă cu mult peste 55 % din totalul AOD.

3 Articolul 208 din TFUE consolidat.

05

Comisia și SEAE elaborează împreună obiectivele strategice și programarea politicii UE privind ajutorul extern. Activitățile sunt finanțate atât din bugetul general al UE, cât și din bugetul FED.

06

Comisia este singura responsabilă de punerea în aplicare a programelor de ajutor pentru dezvoltare și de cheltuirea fondurilor.

(a) **EuropeAid** este principala direcție generală responsabilă de programarea și de punerea în aplicare a ajutorul extern acordat de UE. Patru alte direcții generale sunt responsabile de domenii specifice ale acțiunilor externe[4].

(b) **SEAE** a fost înființat printr-o decizie a Consiliului din 26 iulie 2010[5] pe baza unei propuneri prezentate de Înaltul Reprezentant[6]. Serviciul a devenit operațional în ianuarie 2011. SEAE este un organ independent al UE și are responsabilitatea legală de a asigura coerența politicilor sale cu alte politici ale UE.

(c) Creat prin Tratatul de la Roma pentru a acorda sprijin țărilor din Africa, Zona Caraibilor și Pacific cu care anumite state membre au legături istorice, **Fondul european de dezvoltare** (FED) este finanțat de statele membre separat de bugetul general al UE. Parlamentul European nu are decât un rol consultativ în ceea ce privește finanțarea FED, care este negociată la nivel interguvernamental între Consiliu și Comisie. Totuși, Parlamentul European a obținut dreptul de a adresa întrebări Comisiei ori de câte ori consideră că propunerile servesc unor cauze care nu sunt legate de dezvoltare (cum ar fi comerțul sau combaterea terorismului, de exemplu) sau atunci când consideră că Comisia și-a depășit atribuțiile legale.

07

Comisia gestionează atât bugetul general al UE, cât și bugetul FED. Începând cu Al zecelea FED, există diferențe minore între regulamentele financiare aplicabile celor două canale de finanțare. O decizie cu privire la integrarea bugetului FED în bugetul general ar trebui să fie luată înainte de sfârșitul actualului FED[7] în 2020, pentru ca aceasta să coincidă cu începutul următorului CFM. Înainte de criza financiară, prea multe state membre se opuneau acestei fuziuni.

08

Existența unui buget separat pentru FED prezintă unele avantaje: în temeiul Acordului de la Cotonou, UE și țările ACP au stabilit un model de apropriere a proiectelor și de responsabilitate comună pentru gestionarea acestora. Aflat în afara mandatului Parlamentului European, FED oferă statelor membre o marjă mai mare de manevră pentru a acționa din proprie inițiativă; în conformitate cu principiile Declarației de la Paris[8], 90 % din fondurile aferente ajung la țările cu venituri scăzute, în comparație cu 40 % din bugetul general. Având un buget stabilit pe șapte ani, finanțarea FED este mai previzibilă decât bugetul anual al UE. Cu excepția cazului în care se specifică altceva, acest document se referă la ambele bugete luate împreună.

4 DG ECHO (Ajutor Umanitar și Protecție Civilă), DG ELARG (Extindere), DG FPI (Serviciul Instrumente de Politică Externă: politica externă și de securitate comună (PESC)], Instrumentul de stabilitate [(IdS) – reacția în situații de criză și consolidarea păcii], Instrumentul pentru țările industrializate (ITI), misiunile de observare a alegerilor, serviciul Presă și diplomație publică (PPD – *Press and public diplomacy*) și DG Comerț (schimburi comerciale și relațiile în materie de investiții ale UE cu țări terțe în cadrul politicii comerciale și de investiții a UE).

5 Decizia 2010/427/UE a Consiliului din 26 iulie 2010 privind organizarea și funcționarea Serviciului European de Acțiune Externă (JO L 201, 3.8.2010, p. 30).

6 http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=RO&f=ST%208029%202010%20INIT

7 Al unsprezecelea FED va acoperi o perioadă de șapte ani (2014-2020) și se va încheia deci în același moment ca și Acordul de parteneriat de la Cotonou.

8 Declarația de la Paris privind eficacitatea ajutorului, 2005: http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf

Constatări

Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

- Este afectat de un nivel semnificativ de eroare? → DA
- Rata de eroare cea mai probabilă estimată:

  Relații externe, ajutor și extindere → 3,3 %
  Fondul european de dezvoltare (buget separat): → 3,0 %

09

În cele mai multe cazuri, erorile cuantificabile priveau costuri neeligibile, precum costuri suportate în afara perioadei de eligibilitate, finanțarea unor activități care nu erau prevăzute în contract sau nerespectarea procedurilor de achiziții.

Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

10

În cadrul auditurilor sale, Curtea a identificat probe care arată că programele și schemele auditate înregistrau performanțe insuficiente.

11

Acțiunile din domeniul ajutorului extern sunt derulate într-un mediu complex, în numeroase regiuni de mari dimensiuni în care există niveluri diferite de dezvoltare și/sau de guvernanță. De asemenea, în ultimii ani s-a observat o creștere a interesului internațional pentru sferele de influență asupra regiunilor ACP, ceea ce sporește concurența între donatori într-un mediu deja complex. Ca și în cazul tuturor celorlalte programe ale UE, instrumentele financiare și modurile de gestiune comportă riscuri specifice:

(a) la nivel general, gestiunea cheltuielilor în regiuni de mari dimensiuni este un exercițiu dificil, iar atingerea obiectivelor generale este incertă;

(b) crearea de parteneriate și promovarea apropierii proiectelor la nivelul țărilor partenere se pot dovedi de asemenea problematice;

(c) obținerea unor rezultate durabile în țările partenere depinde adesea de continuitatea acțiunilor și a finanțării din partea donatorilor externi.

12

În acest mediu complex, eficacitatea (performanța) cheltuielilor UE este afectată în primul rând de complexitatea concepției programelor, de obiective neclare, de evaluări inadecvate ale nevoilor și de slaba sustenabilitate a proiectelor cauzată de lipsa de apropriere a acestora din partea partenerilor. Eficacitatea este afectată și de alți factori:

(a) mecanisme necorespunzătoare și/sau lente de punere în aplicare, care se explică prin modul de concepere a programelor și prin modul de organizare a proiectelor;

(b) proceduri neadecvate de ierarhizare în funcție de priorități și de selectare a programelor și a proiectelor;

(c) probleme de guvernanță și alți factori politici;

(d) lipsa de coerență a gestiunii între diferite servicii ale Comisiei, care urmăresc obiective de politică diferite;

(e) slaba coordonare a activităților, în special în cadrul gestiunii descentralizate sau al gestiunii partajate;

(f) priorități neclare sau lipsa de ierarhizare a obiectivelor;

(g) legături neclare între obiective și activități; și

(h) lipsa unor indicatori capabili să măsoare nivelul de economicitate, de eficiență și de eficacitate atins.

13

Îndeplinirea numai parțială a obiectivelor și rezultatele dezamăgitoare obținute în raport cu fondurile puse la dispoziție pot dăuna credibilității și reputației Uniunii și pot pune în pericol capacitatea acesteia de a utiliza în mod optim fondurile în cadrul viitoarelor proiecte.

Factori de risc ridicat

14

Activitățile legate de ajutorul extern se desfășoară în peste 150 de țări într-un context geopolitic complex. Numeroase țări partenere au o capacitate instituțională, administrativă și financiară slabă. Regiunile în care se desfășoară acțiunile sunt afectate de riscuri specifice.

Factori de risc specifici zonelor geografice

	Asia, Asia Centrală și Africa	Zona Mediteranei, Orientul Mijlociu, statele din Golf, Iran, Irak și Yemen	Țările candidate și țările potențial candidate la aderare
VNB scăzut *per capita*[1]	Aspect în general problematic	Nu este cazul (în general)	Nu este cazul (în general)
Indice al dezvoltării umane scăzut[2]	Aspect în general problematic	Nu este cazul (în general)	Nu este cazul (în general)
Instabilitate politică[3] (și deficiențe pe plan politic, economic și/sau social)	Aspect în general problematic (în special în Africa și în Asia Centrală)	Aspect în general problematic (în zonele în care riscul este cel mai important)	Deficiențele sistemice pot avea repercusiuni asupra statelor membre
Conflicte armate și urmări ale unor conflicte istorice[4] (crime de război, tensiuni interetnice etc.)	În Asia și în Africa există în continuare zone de conflict armat grav. Per ansamblu, această zonă se confruntă cu un nivel moderat de conflicte.	Zonă în care riscul este cel mai important, existând mai multe conflicte armate (exacerbate de Primăvara arabă)	Conflicte istorice, care compromit stabilitatea regională și explică un nivel scăzut de angajament politic pentru cooperarea regională
Expunere puternică la corupție[5-6]	Aspect în general problematic	Aspect în general problematic	Niveluri mai ridicate decât în cea mai mare parte a statelor membre; există un risc de repercusiune asupra statelor membre, iar rezultatele în materie de combatere a criminalității organizate sunt slabe
Angajament scăzut față de consolidarea instituțiilor, capacități administrative și financiare reduse	Aspect în general problematic	Aspect în general problematic	Aspect în general problematic
Sprijinul public pentru procesul de extindere este în scădere, din cauza lipsei de transparență, de coerență și de credibilitate a acestuia	Nu se aplică	Nu se aplică	Risc major, în special într-un context în care corupția și deficiențele generale de la nivelul societății există, dar nu sunt considerate a fi suficient combătute
Probleme legate de absorbția ajutorului	Nu se aplică	Nu se aplică	Absorbție deficitară a fondurilor acumulate în procesul de implementare a ajutorului acordat în perioada de preaderare în cadrul gestiunii descentralizate și deficiențe în ceea ce privește cofinanțarea asigurată de țările beneficiare

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

1 http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?display=map
2 http://hdr.undp.org/en/countries
3 http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=instability_map&page=noads
4 http://www.nobelprize.org/educational/peace/conflictmap/index.html
5 http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/
6 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf

15

În ceea ce privește achizițiile, beneficiarii sunt numeroși, dispersați în diferite zone geografice și finanțați prin intermediul unor instrumente diferite. Este probabil ca toți beneficiarii să recurgă la achiziții publice, însă este posibil ca unii dintre ei să nu cunoască normele aplicabile în ceea ce privește cheltuielile UE la fel de bine ca normele naționale privind achizițiile publice. Astfel, monitorizarea respectării normelor UE se poate dovedi insuficientă în raport cu numărul și dispersia geografică a controalelor care trebuie realizate.

16

Cheltuielile efectuate în temeiul contractelor de finanțare ar trebui să fie certificate de auditori externi. Independența unor astfel de auditori locali este mai puțin certă decât în cazul UE.

17

Înființarea SEAE a sporit complexitatea situației, fiind necesare o coordonare și o cooperare strânse între SEAE și Comisie.

(a) SEAE și Comisia intervin în etape diferite ale ciclului de programare:

(i) SEAE are sarcina de a programa finanțarea bugetului UE și a Fondului european de dezvoltare, dar această programare rămâne și în responsabilitatea Comisiei;

(ii) delegațiile UE își întocmesc previziunile bugetare, iar diferite grupuri interservicii (SEAE, servicii din cadrul Comisiei) evaluează propunerile;

(iii) Comisia și SEAE prezintă împreună programele finale comitetului Consiliului UE;

(iv) Parlamentul are drept de control asupra bugetului propunerii aprobate (dar nu și în cazul FED, care nu face parte din bugetul general);

(b) SEAE se confruntă și cu probleme de recrutare a personalului, care se explică parțial prin natura mandatului său:

(i) pentru a se consolida sinergiile între instituțiile UE și statele membre, 33 % din personalul delegațiilor ar trebui să fie personal detașat din statele membre;

(ii) în general, bugetul alocat de UE ajutorului extern este adesea limitat, iar delegațiile UE se confruntă cu dificultăți la recrutarea și păstrarea personalului contractual calificat;

(iii) există tendința ca personalul diplomatic din statele membre să fie recrutat la grade superioare de încadrare în muncă în comparație cu personalul recrutat în temeiul Statutului funcționarilor Uniunii Europene. Diferențele structurale care afectează remunerațiile și perspectivele de carieră pot compromite buna funcționare a serviciului.

18

Mecanismele financiare specifice ajutorului extern al UE ilustrează riscurile aferente acestui domeniu, cum ar fi dificultatea găsirii unui just echilibru între acțiuni care să fie suficient de direcționate pentru a răspunde nevoilor locale și acțiuni suficient de regionale pentru a încuraja progrese globale și durabile.

(a) **Sprijinul bugetar** face obiectul gestiunii centralizate directe, iar ordonanțarea plăților de către Comisie depinde de respectarea de către țara parteneră a unor condiții prealabile convenite. Ca minimum, aceste condiții prevăd existența unei strategii bine definite în materie de politici, un cadru macroeconomic stabil și un angajament credibil în direcția îmbunătățirii gestiunii finanțelor publice. Odată plătite, fondurile sunt contopite cu bugetul țării partenere și se consideră că ele contribuie la atingerea obiectivelor stabilite.

(b) **Acordurile de contribuție încheiate cu organizații internaționale** fac obiectul gestiunii comune. Finanțarea este acordată cu condiția ca procedurile financiare și administrația organizației respective să îndeplinească standardele recunoscute pe plan internațional. Un auditor independent evaluează acest aspect în numele Comisiei, pe bază documentară. Fondurile sunt apoi puse la dispoziția organizației internaționale.

(c) **Devizele de program** fac obiectul gestiunii descentralizate. Fondurile sunt gestionate de o structură administrativă independentă – Unitatea de gestionare a programelor – desemnată de organismul care reprezintă țara parteneră. Aceasta prezintă Comisiei activitățile acoperite de devizele de program, în vederea aprobării lor prealabile în cadrul mecanismului de gestiune descentralizată.

(d) În cazul tuturor celor trei mecanisme financiare, preocuparea cea mai importantă din perspectiva bugetului UE este ca fondurile să fie utilizate în scopul prevăzut și ca principiile UE în materie de economicitate, eficiență și eficacitate să fie respectate.

(i) În ceea ce privește sprijinul bugetar, principalul factor de risc constă într-o combinație a celor două aspecte: fondurile sunt fungibile prin natura lor, iar sistemele de gestiune a finanțelor publice din țările partenere sunt adesea deficitare. Condițiile de eligibilitate asociate finanțării sunt prea generale și pot da naștere la interpretări divergente. Odată plata efectuată, mijloacele de a controla utilizarea adecvată a fondurilor sunt însă limitate. Unul dintre principalele obiective ale UE în ceea ce privește sprijinul bugetar este de a se afirma ca „vector de schimbare”, dar atunci când un finanțator dă impresia că nu este preocupat de eficacitate, el își reduce șansele de a putea promova un astfel de obiectiv.

(ii) Caracterul fungibil al fondurilor UE vărsate reprezintă de asemenea o problemă majoră în cadrul acordurilor de contribuție încheiate cu organizațiile internaționale. Banii sunt de obicei reuniți în fonduri care provin de la mai mulți donatori, iar contribuțiile nu sunt alocate pentru anumite scopuri precise. În comparație cu UE, organizațiile internaționale beneficiază de un avantaj în materie de imagine. În calitatea lor de coordonatori ai ajutorului, ele sunt mai susceptibile să creeze o bună impresie asupra beneficiarilor. Contribuțiile aduse de UE (instituțiile și statele membre luate împreună) nu sunt coordonate, ceea ce face ca marja de manevră a Uniunii să fie mai redusă atunci când aceasta negociază condițiile contractuale cu diferitele organizații. De exemplu, atât informațiile comunicate de organizațiile ONU, cât și accesul instituțiilor UE la date financiare sunt în general limitate. Informațiile disponibile cu privire la acțiuni nu sunt suficiente pentru a permite evaluarea eficienței implementării și îndeplinirea obiectivelor; natura costurilor administrative, indirecte sau de sprijin rămâne vagă. În mod similar, în pofida cuantumului adesea considerabil al contribuțiilor UE, este posibil ca acestea să nu se bucure de recunoașterea și vizibilitatea cuvenite, în comparație cu alți donatori importanți, cum ar fi Statele Unite.

(iii) Utilizate în mai mică măsură în prezent, devizele de program pun la dispoziție finanțare pentru activități locale mai precise, existând însă riscul ca ele să nu contribuie la un obiectiv adecvat și relevant. Fondurile sunt alocate într-un scop precis și fac obiectul unui control riguros: fiecare element de cheltuieli este verificat și autorizat la trei niveluri[9] și este necesar un raport elaborat de un auditor extern. Deși riscul asociat utilizării fondurilor este limitat, este posibil ca programele finanțate să nu fie eficace dacă ele nu sunt elaborate în mod corespunzător sau dacă nu răspund nevoilor existente.

(e) În fine, cele trei mecanisme financiare prezintă diferențe la nivelul ratelor de execuție: în timp ce pentru sprijinul bugetar și acordurile de contribuție se îndeplinesc în general toate obiectivele în materie de absorbție a bugetului (în ceea ce privește bugetul și calendarul), bugetul total disponibil pentru devizele de program nu este de regulă utilizat în integralitate. În cazul în care fondurile sunt reunite în bugete fungibile, controlul și monitorizarea nu se mai axează pe alocarea contractuală a fondurilor, ci pe ritmul de execuție a bugetului.

9 Unitatea de gestionare a programelor, autoritatea beneficiară și Comisia (sau delegația acesteia), care primește o copie a tuturor documentelor administrative și a cărei aprobare prealabilă este necesară pentru cheltuielile importante.

Piste de urmat

Comisia

19

Comisia ar trebui să acorde o atenție sporită pentru a se asigura că cerințele asociate sprijinului bugetar sunt suficiente pentru a garanta utilizarea fondurilor în scopul prevăzut.

20

Repartizarea sarcinilor între SEAE și serviciile Comisiei ar trebui să fie optimizată în continuare pentru a se facilita coordonarea și a se evita suprapunerile.

21

Definirea corespunzătoare a obiectivelor și a nevoilor, la fel ca promovarea asumării responsabilităților în statele partenere, constituie etape esențiale pentru garantarea dezvoltării durabile. În ceea ce privește furnizarea ajutorului, Curtea a recomandat periodic o consolidare a utilizării condițiilor și a dialogului în materie de politici. Existența unui echilibru între finanțarea bazată pe proiecte și finanțarea generală pentru politici ar putea fi de asemenea un element util pentru furnizarea ajutorului. Dacă sunt impuse cerințe suficiente în materie de raportare, coordonarea și monitorizarea fondurilor ar trebui să se amelioreze, să conducă în același timp la intensificarea transferului de competențe administrative și de gestiune și să ajute țările partenere să își aproprieze proiectele și să realizeze reformele necesare.

Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

Documente cu caracter general

- Raportul special nr. 11/2010: „Gestiunea sprijinului bugetar general, asigurată de Comisie, în țările ACP și în țările din Asia și din America Latină”
- Raportul special nr. 15/2009: „Asistența comunitară implementată prin organizații ONU: procesul decizional și de monitorizare” și Raportul special nr. 3/2011: „Eficiența și eficacitatea contribuțiilor UE canalizate prin organizații ONU în țări afectate de conflicte”
- Raportul special nr. 12/2010: „Ajutorul pentru dezvoltare acordat de UE în domeniul educației de bază în Africa Subsahariană și în Asia de Sud”
- Raportul special nr. 4/2009 privind modul în care Comisia gestionează implicarea actorilor nestatali în cooperarea cu Comunitatea Europeană în scopul dezvoltării

Aspecte privind legalitatea și regularitatea

- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolul 7 (Relații externe, ajutor și extindere)
- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene referitor la activitățile finanțate de Al optulea, Al nouălea și Al zecelea fond european de dezvoltare (FED)

Audituri ale performanței

- Raportul special nr. 17/2013: „Finanțarea acordată de UE pentru combaterea schimbărilor climatice în contextul ajutorului extern”
- Raportul special nr. 14/2013: „Sprijinul financiar direct acordat Autorității Palestiniene de Uniunea Europeană”
- Raportul special nr. 9/2013: „Sprijinul pentru guvernanță acordat de Uniunea Europeană în Republica Democratică Congo”
- Raportul special nr. 4/2013: „Cooperarea Uniunii Europene cu Egiptul în domeniul guvernanței”
- Raportul special nr. 18/2012: „Asistența acordată de Uniunea Europeană pentru sprijinirea supremației legii în Kosovo”
- Raportul special nr. 17/2012: „Contribuția Fondului european de dezvoltare (FED) la o rețea rutieră sustenabilă în Africa Subsahariană”
- Raportul special nr. 13/2012: „Asistența pentru dezvoltare acordată de Uniunea Europeană în domeniul alimentării cu apă potabilă și în cel al accesului la instalații sanitare de bază în Africa Subsahariană”

- Raportul special nr. 6/2012: „Asistența acordată de Uniunea Europeană comunității cipriote turce”
- Raportul special nr. 5/2012: „Sistemul informațional comun pentru relațiile externe (CRIS)”
- Raportul special nr. 1/2012: „Eficacitatea ajutorului pentru dezvoltare în domeniul securității alimentare acordat de Uniunea Europeană în Africa Subsahariană”
- Raportul special nr. 14/2011: „A ameliorat asistența din partea UE capacitatea Croației de a gestiona finanțarea postaderare?”
- Raportul special nr. 3/2011: „Eficiența și eficacitatea contribuțiilor UE canalizate prin organizații ONU în țări afectate de conflicte”
- Raportul special nr. 1/2011: „Deconcentrarea gestionării de către Comisie a asistenței externe de la serviciile sale centrale către delegații a condus la îmbunătățirea furnizării ajutorului?”
- Raportul special nr. 13/2010: „Noul Instrument european de vecinătate și parteneriat a fost lansat cu succes în Caucazul de Sud (Armenia, Azerbaidjan și Georgia) și reușește să obțină rezultate în această regiune?”
- Raportul special nr. 12/2010: „Ajutorul pentru dezvoltare acordat de UE în domeniul educației de bază în Africa Subsahariană și în Asia de Sud”
- Raportul special nr. 11/2010: „Gestiunea sprijinului bugetar general, asigurată de Comisie, în țările ACP și în țările din Asia și din America Latină”
- Raportul special nr. 18/2009: „Eficacitatea sprijinului acordat prin FED pentru integrarea economică regională în Africa de Est și în Africa de Vest”
- Raportul special nr. 16/2009: „Gestionarea de către Comisia Europeană a asistenței de preaderare pentru Turcia”
- Raportul special nr. 15/2009: „Asistența comunitară implementată prin organizații ONU: procesul decizional și de monitorizare”
- Raportul special nr. 12/2009: „Eficacitatea proiectelor Comisiei din domeniul justiției și afacerilor interne pentru Balcanii de Vest”
- Raportul special nr. 4/2009 privind modul în care Comisia gestionează implicarea actorilor nestatali în cooperarea cu Comunitatea Europeană în scopul dezvoltării

Doriți mai multe informații?

Vă invităm să contactați ofițerul de presă al Curții:
E-mail: press@eca.europa.eu

Rubrica 5 din CFM - Administrație

(în milioane de euro) (angajamente)

	CFM 2014-2020[1]	Bugetul 2014 (definitiv)
Rubrica 5 din CFM – defalcare pe baza proiectului de buget al Comisiei	**69 584**	**9 854**
Cheltuielile administrative ale instituțiilor		8 226
Parlamentul European		1 756
Consiliul European și Consiliul Uniunii Europene		534
Comisia Europeană		4 694
Curtea de Justiție a Uniunii Europene		355
Curtea de Conturi		133
Serviciul European de Acțiune Externă		519
Comitetul Economic și Social European		129
Comitetul Regiunilor al Uniunii Europene		88
Ombudsmanul European		10
Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor		8
Pensii		1 450
Școlile Europene		178
Costul agențiilor descentralizate care țin de alte rubrici ale CFM[1]	**6 838**	**851**
Rubrica 1a – Creștere inteligentă și favorabilă incluziunii	2 293	243
Rubrica 2 – Resurse naturale	388	52
Rubrica 3 – Politici interne	4 003	535
Rubrica 4 – Europa în lume	154	21
Total costuri administrative[1]	**76 422**	**10 705**

1 CFM 2014-2020 a fost stabilit pe baza prețurilor din 2011. Cifrele prezentate aici se bazează pe prețurile curente (site-ul internet al DG Buget).

Context

01

Această rubrică acoperă cheltuielile administrative ale instituțiilor UE: costurile cu personalul (salarii, alocații și pensii), clădiri, echipamente, energie, comunicații și tehnologia informației.

02

De-a lungul timpului, UE a înființat o serie de agenții care se ocupă de domenii specifice[1].

(a) Există șase agenții executive[2]. Create pentru o perioadă de timp determinată, ele au sarcini de gestiune legate de implementarea programelor UE și își au sediul în același loc ca și Comisia Europeană, la Bruxelles sau la Luxemburg.

(b) Agențiile și organismele descentralizate sunt entități juridice independente, create în temeiul dreptului public european, fiind separate de instituțiile UE. Din 2012, acestor agenții și organisme li se aplică un nou cadru comun, care vizează să le îmbunătățească coerența și eficacitatea, precum și modul în care ele răspund de gestiune („abordarea comună"). Agențiile descentralizate sunt situate în diferite state membre și joacă un rol important în punerea în aplicare a politicilor UE, efectuând în special sarcini de natură tehnică, științifică, operațională și/sau de reglementare. Există în total 37 de agenții descentralizate, dintre care Curtea auditează 34[3]. Cu excepția a cinci agenții, toate celelalte sunt finanțate integral din bugetul UE[4].

(c) Agențiile și organismele Euratom contribuie la realizarea obiectivelor prevăzute de Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (Euratom). Ele coordonează programele de cercetare ale statelor membre pentru utilizarea în scopuri pașnice a energiei nucleare, pun la dispoziție cunoștințe, infrastructură și finanțare în domeniul energiei nucleare și asigură suficiența și securitatea aprovizionării cu energie atomică.

(d) Întreprinderile comune sunt organisme ale UE (articolul 208 din Regulamentul financiar), create în parteneriat cu alte țări și organizații. Comisia participă în prezent la nouă întreprinderi comune, dintre care cinci au fost create sub formă de inițiative tehnologice comune în contextul celui de Al șaptelea program-cadru pentru cercetare.

1 O listă a agențiilor poate fi găsită la adresa http://europa.eu/about-eu/agencies/.

2 Înființate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 58/2003 al Consiliului din 19 decembrie 2002 de stabilire a statutului agențiilor executive cărora urmează să li se încredințeze anumite sarcini în gestionarea programelor comunitare (JO L 11, 16.1.2003, p. 1), cele șase agenții executive sunt următoarele:

Agenția Executivă pentru Educație, Audiovizual și Cultură (EACEA),
Agenția Executivă a Consiliului European pentru Cercetare (ERCEA),
Agenția Executivă pentru Competitivitate și Inovare (EACI), care a fost înlocuită de Agenția Executivă pentru Întreprinderi Mici și Mijlocii (EASME),
Agenția Executivă pentru Sănătate și Consumatori (EAHC), care a fost înlocuită de Agenția Executivă pentru Consumatori, Sănătate și Alimente (Chafea),
Agenția Executivă pentru Cercetare (REA),
Agenția Executivă pentru Rețeaua Transeuropeană de Transport (TEN-T EA), care a fost înlocuită de Agenția Executivă pentru Inovare și Rețele.

3 Din cele 37 de agenții descentralizate, trei se ocupă de politica de securitate și apărare comună și sunt auditate de către un colegiu de auditori desemnați de statele membre.

4 Două agenții utilizează veniturile generate de activitățile lor (Oficiul Comunitar pentru Soiuri de Plante de la Angers și Oficiul pentru Armonizare în cadrul Pieței Interne de la Alicante); alte trei agenții sunt finanțate doar parțial din bugetul UE (Agenția Europeană de Siguranță a Aviației de la Köln, Agenția Europeană pentru Medicamente de la Londra și Centrul de Traduceri de la Luxemburg).

Constatări

Bugetul UE pentru 2012 a fost cheltuit în conformitate cu normele în vigoare? (Legalitatea și regularitatea cheltuielilor)

- Este afectat de un nivel semnificativ de eroare? → NU
- Rata de eroare cea mai probabilă estimată: → 0 %

03

În general, se consideră că aceste cheltuieli prezintă un risc scăzut. Riscurile principale din acest domeniu privesc aplicarea incorectă a procedurilor pentru toate activitățile organizaționale, în special a procedurilor de achiziții de bunuri, servicii și lucrări, precum și recrutarea personalului și gestionarea resurselor umane.

Cheltuielile au fost bine gestionate și produc un impact? (Buna gestiune financiară)

04

În cadrul auditurilor sale (atât cele efectuate în cadrul DAS, cât și auditurile performanței), Curtea nu a identificat probleme semnificative.

Factori de risc ridicat

05

Deși rapoartele Curții nu au pus în evidență probleme semnificative în gestiunea bugetului administrativ al UE, subzistă anumite probleme inerente naturii activităților. Cea mai mare parte a cheltuielilor bugetare privesc resursele umane, achizițiile și costurile clădirilor. Riscurile constau în cheltuieli excesive sau discutabile, care pot avea consecințe negative asupra reputației instituțiilor UE.

06
Resursele umane

Este esențial ca politicile în materie de resurse umane aplicate de instituțiile UE să le ofere acestora posibilitatea de a recruta și de a păstra un personal suficient de competent pentru a asigura un serviciu public independent, calificat și motivat. Statutul care reglementează condițiile de angajare ale funcționarilor UE introduce o anumită rigiditate în ceea ce privește unele aspecte:

(a) Funcționarii permanenți pot fi recrutați numai în urma unor concursuri publice extrem de selective (în medie, doar aproximativ 10 % din candidați trec cu succes probele concursurilor pentru a deveni funcționari publici ai UE). Organizarea acestor concursuri este complexă și ia adesea mult timp, dat fiind că ele se desfășoară la nivelul tuturor statelor membre și atrag mii de candidați. Din cauza duratei și a complexității procesului de recrutare, dar și din cauza problemelor de anticipare a nevoilor de personal, țintele în materie de recrutare rămân adesea neatinse. În perioada 2003-2006, au fost îndeplinite numai două treimi din nevoile de recrutare, ceea ce a însemnat o intensificare a recurgerii la agenți contractuali și temporari. Creșterea numărului de agenți temporari expune instituțiile UE la un risc de pierdere a experienței și a competențelor din cauza lipsei de continuitate. În cadrul auditului desfășurat în 2012 cu privire la agenții, nu au fost identificate cazuri de nerespectare a procedurilor de recrutare. Curtea a formulat însă observații privind transparența acestor proceduri și tratamentul egal al candidaților la angajare în cazul a 17 dintre cele 40 de agenții auditate.

(b) Adesea, funcțiile din administrația publică devin atractive numai în perioade economice dificile. Totuși, este posibil ca grila de salarizare actuală și condițiile de încadrare în muncă la început de carieră oferite de instituții să fie mai puțin atractive pentru noii angajați. În special, actualele grade de recrutare la început de carieră (AD5 sau AST1/AST3) nu oferă nici salarii competitive și nici perspective atractive de dezvoltare a carierei pentru numeroși cetățeni din statele UE-15, existând riscul apariției unui dezechilibru geografic în viitor. Mai mult, agențiile, Consiliul și delegațiile UE pot recruta agenți temporari la diferite grade, în funcție de experiența profesională a acestora; celelalte instituții nu pot însă proceda la fel și au dreptul de a recruta personal numai la gradul cel mai scăzut, indiferent de experiența profesională, vârsta medie de recrutare fiind de 34 de ani.

(c) Se recurge rareori la dispozițiile prevăzute în caz de insuficiență profesională a personalului.

07
În ceea ce privește legăturile dintre sectorul public și cel privat și, în special, angajarea unor foști funcționari de nivel înalt de către companii interesate de afacerile europene, există noi reguli care au adus unele progrese[5] în politica Comisiei legată de fenomenul „ușilor turnante”, dar aceste reguli rămân deschise la interpretări. De exemplu, perioada de tranziție de 12 luni se aplică în mod specific funcționarilor publici de nivel înalt, în timp ce, în sectorul privat, perioada standard de tranziție este de doi ani. Perioada de tranziție privește numai activitățile funcționarilor permanenți derulate în ultimii trei ani; situația personalului temporar este în continuare neclară din această perspectivă.

5 Deși noul regulament privind Statutul funcționarilor adoptat în 2013 păstrează perioada de doi ani în care funcționarul are obligația de a notifica eventualele noi posturi care ar putea da naștere unui conflict de interes în raport cu ocupația anterioară, textul prevede că funcționarii din gradele superioare trebuie să respecte o perioadă de tranziție de 12 luni. Toate instituțiile au obligația de a publica informații anuale privind aplicarea acestei reguli, incluzând o listă a cazurilor evaluate.

08
Achizițiile

(a) Achizițiile efectuate de UE trebuie să se desfășoare în conformitate cu normele aplicabile privind achizițiile. Până în prezent, auditurile Curții nu au pus în evidență probleme în legătură cu cheltuielile administrative. Totuși, riscurile principale sunt legate de o posibilă planificare deficitară, de eludarea normelor privind achizițiile și de neaplicarea procedurilor corecte de achiziții. Definirea unor criterii corespunzătoare de selecție și de atribuire se poate dovedi de asemenea dificilă (de exemplu, în cazul anumitor proiecte, în special din domeniul clădirilor sau din domeniul informatic, se constată adesea că, din cauza apariției unor nevoi neanticipate, prețul estimat inițial este prea scăzut).

(b) Dificultatea de a identifica procedura corectă aplicabilă, precum și criteriile de selecție cele mai adecvate are drept consecință faptul că nu este întotdeauna posibil să se asigure o utilizare optimă a resurselor. În mod similar, deși UE încearcă să deschidă procedurile de achiziții unui număr cât mai mare de furnizori, este posibil ca IMM-urile să nu poată participa la aceste proceduri din cauza volumului achizițiilor făcute de instituții (sferă largă a nevoilor, acoperire geografică largă).

(c) Serviciul de Audit Intern al Comisiei a subliniat necesitatea unor îmbunătățiri în ceea ce privește achizițiile efectuate de instituții, cu scopul de a se remedia următoarele probleme: deficiențele de la nivelul procedurilor de planificare și de control, nerespectarea Regulamentului financiar, problemele legate de evaluarea ofertelor și lipsa de uniformitate a procedurilor.

09
Politica imobiliară: costurile imobiliare reprezintă una dintre componentele principale ale bugetului administrativ al UE. Începând din 1996, instituțiile au preferat să achiziționeze clădiri în locul închirierii pe termen lung, din experiența lor reieșind faptul că achiziționarea de spații de birouri este cu 40-50 % mai ieftină decât închirierea[6]. Deoarece, înainte de 2013, UE nu se putea împrumuta pentru a finanța proiecte imobiliare, au trebuit să fie găsite soluții inovatoare pentru a se asigura finanțarea acestor proiecte. Este posibil ca utilizarea societăților cu scop special și a altor structuri complexe de finanțare să fi avut un impact asupra costurilor totale ale proiectelor și deci asupra raportului costuri-beneficii. Investițiile imobiliare sunt proiecte pe termen lung și necesită o planificare și previziuni realiste în materie de personal, fiind vorba de un exercițiu cel puțin complex într-un context bugetar anual. Mai mult, concentrarea instituțiilor UE în cartierul european de la Bruxelles și în cartierul Kirchberg din Luxemburg a determinat creșterea costurilor de închiriere a birourilor, ceea ce a avut un impact negativ asupra capacității instituțiilor de a negocia prețuri optime pentru clădirile situate în zonele respective.

6 A se vedea Raportul special nr. 2/2007 privind cheltuielile imobiliare ale instituțiilor (JO C 148, 2.7.2007, p. 1).

10

Procedurile aplicate în agenții: agențiile autonome descentralizate pot complica sarcinile de coordonare și de monitorizare ale Comisiei.

(a) Deficiențele care afectează gestionarea granturilor acordate de agenții pot duce la acceptarea unor cheltuieli neconforme. Verificările *ex ante* și *ex post* legate de gestionarea granturilor sunt adesea inadecvate. Agențiile nu verifică întotdeauna documentele justificative pentru a confirma exactitatea și eligibilitatea cheltuielilor declarate de beneficiari și se bazează pe certificatele emise de auditori sau de autoritățile naționale. Achizițiile pot fi de asemenea problematice în unele agenții.

(b) Comisia execută bugetul în mod indirect, prin intermediul agențiilor[7]. În temeiul noilor cerințe impuse de Regulamentul financiar aplicabil din 2013, auditorii externi independenți verifică conturile anuale ale agențiilor descentralizate, iar Curtea de Conturi Europeană ia în considerare rezultatele activității desfășurate de acești auditori externi independenți atunci când întocmește rapoartele anuale specifice privind agențiile. Este posibil ca activitatea acestor auditori externi să nu fie de o calitate suficientă pentru a permite Curții să se bazeze pe auditurile respective.

11

Școlile Europene asigură educația copiilor angajaților din instituțiile și organismele UE. Școlile formează un organism interguvernamental, a cărui guvernanță este asigurată de un consiliu superior din care fac parte reprezentanți ai ministerului educației din fiecare stat membru, ai Comisiei (DG Resurse Umane și Securitate) și secretarul general al Școlilor Europene. Provocările principale sunt legate de riscurile asociate oferirii unei educații eficace (afectate de factori precum cererea disproporționată care există pentru secțiunea de limbă engleză, condițiile de angajare care fac dificilă recrutarea de personal, structura administrativă și de organizare a școlilor, care nu a fost actualizată în funcție de nevoile în schimbare, sau sistemele învechite de control intern și financiar). Serviciul de Audit Intern estimează că 20 dintre cele 35 de procese identificate au un impact puternic și prezintă un risc rezidual ridicat.

12

Cheltuieli administrative – plăți în numerar pentru grupurile de vizitatori ai Parlamentului European: menționată pentru prima dată în 2010[8], practica de a efectua plăți în numerar pentru rambursarea costurilor vizitatorilor (fără să fie solicitate documente justificative) continuă, imaginea instituției fiind astfel expusă la un risc ridicat.

7 Articolul 58 alineatul (1) litera (c) punctul (iv) și articolul 208 din Regulamentul financiar.

8 A se vedea punctele 7.13 și 7.14 din Raportul anual pe 2010 al Curții.

Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

Aspecte privind legalitatea și regularitatea

- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolul 9 (Cheltuielile administrative)
- Rapoartele anuale specifice ale Curții de Conturi Europene privind conturile anuale ale agențiilor pentru exercițiul financiar 2012

Audituri ale performanței

- Raportul special nr. 15/2012: „Gestionarea conflictelor de interese în cadrul unor agenții selectate ale UE"
- Raportul special nr. 12/2012: „Au reușit Comisia și Eurostat să îmbunătățească procesul vizând elaborarea de statistici europene fiabile și credibile?"
- Raportul special nr. 10/2012: „Eficacitatea perfecționării profesionale a personalului în cadrul Comisiei Europene"
- Raportul special nr. 2/2011: „Situația acțiunilor întreprinse în urma Raportului special nr. 1/2005 privind mecanismele de gestionare din cadrul Oficiului European de Luptă Antifraudă"
- Raportul special nr. 13/2009: „Delegarea de sarcini de implementare către agenții executive: o opțiune de succes?"
- Raportul special nr. 9/2009: „Eficiența și eficacitatea activităților de selecție de personal desfășurate de Oficiul Comunităților Europene pentru Selecția Personalului"
- Raportul special nr. 5/2009: „Gestiunea de trezorerie a Comisiei"

Doriți mai multe informații?

Vă invităm să contactați ofițerul de presă al Curții:
E-mail: press@eca.europa.eu

Achizițiile publice

Context

01

Achizițiile publice din UE constituie un instrument de politică esențial pentru crearea pieței interne. Normele privind achizițiile vizează, printre altele, să asigure respectarea principiilor și a libertăților fundamentale consacrate în TFUE în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor publice[1].

02

În 2011, cheltuielile publice efectuate în statele UE-27 în legătură cu bunuri, servicii și lucrări au reprezentat 19,7 % din PIB-ul acestora (2 406 miliarde de euro)[2]. Aproximativ 20 % din totalul cheltuielilor publice fac obiectul normelor UE privind achizițiile publice. În același an, 42 de miliarde de euro au fost alocate pentru fondurile structurale (FEDR, Fondul de coeziune și FSE), o parte considerabilă a acestor fonduri fiind implementată prin intermediul achizițiilor publice[3]. În perioada 2006-2009, achizițiile publice transfrontaliere au reprezentat aproximativ 15 % din valoarea contractelor atribuite în UE[4].

03

În UE, peste 250 000 de autorități contractante organizează anual peste două milioane de proceduri de atribuire a unor contracte publice. Aceste autorități pot fi entități publice, pot face obiectul anumitor condiții sau pot fi întreprinderi private.

04

UE sprijină de asemenea deschiderea procedurilor de achiziții către o concurență internațională: Uniunea a semnat Acordul privind achizițiile publice al Organizației Mondiale a Comerțului[5] și a stabilit împreună cu țări terțe, în cadrul unor acorduri de liber schimb, dispoziții în materie de achiziții publice.

05

Legislația UE urmărește să asigure faptul că întreprinderile din toate statele membre au posibilitatea de a participa la proceduri de atribuire a unor contracte publice care depășesc anumite praguri și că obstacolele juridice și administrative care împiedică participarea la procedurile transfrontaliere sunt eliminate. De asemenea, ea urmărește să asigure egalitatea de tratament și să lupte împotriva practicilor discriminatorii de achiziții, asigurând transparența procedurilor.

(a) Două directive ale UE (una privind contractele de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii[6] și una privind utilitățile publice – apa, energia, transporturile și serviciile poștale[7]) reglementează, în cadrul UE și al Spațiului Economic European, contractele publice care depășesc o anumită valoare. Aceste două directive vor fi înlocuite de directive revizuite, la care se adaugă o nouă directivă privind atribuirea contractelor de concesiune[8], aprobată la 15 ianuarie 2014. Contractele din domeniul apărării[9] și al serviciilor de interes general[10] fac obiectul altor norme.

(b) Directivele UE impun reguli destinate să garanteze transparența, reglementează procedurile astfel încât toți ofertanții interesați să aibă șanse egale și stabilesc specificații tehnice nediscriminatorii. Directivele UE sunt transpuse în legislațiile naționale privind achizițiile, asigurând astfel un cadru legal armonizat la nivelul întregii Uniuni.

1 Libera circulație a mărfurilor (articolul 28 TFUE) și a serviciilor (articolul 56), libertatea de stabilire (articolul 49) și libera prestare a serviciilor, nediscriminarea, egalitatea de tratament, proporționalitatea, transparența și recunoașterea reciprocă (articolele 18 și 53).

2 *EU public procurement legislation: delivering results summary of evaluation report* (Rezumat al raportului de evaluare cu privire la rezultatele obținute cu ajutorul legislației Uniunii Europene în materie de achiziții publice).

3 Rapoartele anuale ale Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2011, p. 120 și 152 (JO C 344, 12.11.2012, p. 1). Suma exactă alocată prin proceduri de achiziții publice nu este disponibilă.

4 Achizițiile transfrontaliere directe reprezintă numai 1,6 % din numărul contractelor atribuite și în jur de 3,5 % din valoarea contractelor atribuite în perioada 2006-2009. Achizițiile transfrontaliere indirecte, efectuate prin filiale sau sucursale străine, au reprezentat, în aceeași perioadă, 11,4 % din numărul contractelor atribuite și 13,4 % din valoarea acestora.

5 Acordul privind achizițiile publice este un acord multilateral care urmărește deschiderea achizițiilor publice către o concurență internațională care conferă drepturi și obligații semnatarilor săi.

6 Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, 30.4.2004, p. 114).

7 Directiva 2004/17/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO L 134, 30.4.2004, p. 1).

8 Parlamentul European a aprobat noi norme privind achizițiile publice la 15 ianuarie 2014. Statele membre au la dispoziție o perioadă care se încheie în luna aprilie 2016 pentru a transpune noile dispoziții în dreptul național. Noua legislație reformează normele actuale ale UE în materie de achiziții publice

(c) Legislația europeană încearcă să garanteze pentru ofertanți posibilități de recurs juridic împotriva autorităților contractante care nu respectă aceste reguli[11]. Curtea Europeană de Justiție dispune de o jurisprudență considerabilă legată de interpretarea și aplicarea directivelor UE și de principiile generale ale transparenței și egalității de tratament.

(d) În ceea ce privește achizițiile a căror valoare se situează sub pragurile stabilite, statele membre pot alege să aplice normele UE sau propriile norme. Totuși, libertatea statelor membre de a-și concepe propriile norme în materie de achiziții este restrânsă de cerința de a se ține seama de jurisprudența Curții Europene de Justiție privind principiile generale ale transparenței și egalității de tratament.

06

Cheltuielile din bugetul UE gestionate de instituțiile și de agențiile UE fac de asemenea obiectul normelor UE privind achizițiile publice, așa cum sunt ele prevăzute în Regulamentul financiar.

07

Potrivit OCDE, achizițiile publice reprezintă activitatea publică cea mai vulnerabilă la risipă, la fraudă și la corupție din cauza complexității procedurilor, a volumului fluxurilor financiare generate și a interacțiunii strânse dintre sectorul public și cel privat[12].

08

O politică transparentă și deschisă în materie de achiziții publice poate fi însă un instrument foarte important în lupta împotriva corupției. DG Buget, DG Regio și Oficiul European de Luptă Antifraudă au elaborat orientări cuprinzătoare destinate persoanelor responsabile de desfășurarea și controlarea procedurilor de achiziții, cu scopul de a garanta respectarea întocmai a normelor privind achizițiile publice, atât în cadrul cheltuielilor administrative, cât și în cadrul cheltuielilor operaționale.

Constatări

09

Achizițiile publice sunt un domeniu care prezintă riscuri și unde practici și comportamente neloiale – cum ar fi conflictele de interese, favoritismul, frauda și corupția – se pot manifesta în toate etapele, denaturând concurența și descurajând ofertanții.

10

Remedierea acestor probleme permite economisirea banilor publici și instaurarea unei bune guvernanțe în ceea ce privește utilizarea acestor fonduri, prin inculcarea unei discipline care vizează încurajarea utilizării mai bune a resurselor, sporirea eficienței și reducerea riscului de favoritism sau de corupție în cadrul achizițiilor publice.

și stabilește pentru prima dată standarde comune la nivelul UE în ceea ce privește contractele de concesiune, scopul urmărit fiind acela de a promova concurența loială și de a asigura o utilizare optimă a resurselor prin introducerea de noi criterii de atribuire care pun accentul în mai mare măsură pe considerații de mediu, pe aspectele sociale și pe inovare. Ritmul în care statele membre vor adopta și transpune noile directive în legislația lor națională va fi variabil. În consecință, legislația privind achizițiile va fi extrem de complicată în perioada de dinainte de ianuarie 2016, întrucât vor fi aplicabile diferite reguli. Noile norme urmăresc simplificarea achizițiilor și creșterea flexibilității, permițând utilizarea sporită a negocierilor cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare. Aceasta poate mări riscul de nerespectare a procedurilor legate de asigurarea transparenței și a egalității de tratament.

9 Directiva 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (JO L 216, 20.8.2009, p. 76).

10 În ceea ce privește contractele pentru servicii de interes general (energie, telecomunicații, transporturi, radio și televiziune, servicii poștale, școli, sănătate și servicii sociale), UE dispune de norme comune care vizează îmbunătățirea competitivității, respectând în același timp diversitatea sistemelor naționale.

11 Directiva privind căile de atac: Directiva 2007/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice (JO L 335, 20.12.2007, p. 31).

12 *Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement* (Combaterea corupției în sectorul public: integritatea în procedurile de achiziții), OCDE (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).

11
În ceea ce privește achizițiile efectuate de Comisie, utilizarea contractelor-cadru poate limita accesul la piață pentru IMM-uri, prin faptul că numai marile companii au capacitatea de a furniza serviciile necesare.

12
Există de asemenea riscul să se recurgă la achiziții succesive, a căror valoare se situează imediat sub pragul care impune aplicarea normelor privind achizițiile publice.

13
În statele membre, existența unui număr ridicat de autorități contractante care gestionează bugete de valori diferite, dispunând de capacități administrative foarte variabile, și care desfășoară proceduri de achiziții într-un mediu juridic complex în care există norme ale UE, norme naționale și, uneori, norme regionale implică posibilitatea apariției de erori. Mai mult, cadrul de reglementare poate adăuga un nivel în plus de rigiditate în cazul achizițiilor complexe și poate antrena costuri administrative mai ridicate.

14
Auditurile de conformitate desfășurate de Curte au pus în evidență în mod sistematic niveluri ridicate de eroare în legătură cu respectarea procedurilor de achiziții publice în domeniul coeziunii. Curtea a observat că diferitele erori care afectează gestionarea contractelor din acest domeniu reprezintă o parte semnificativă a ratei de eroare estimate pentru domeniul coeziunii. În 2012, de exemplu, erorile cuantificabile legate de nerespectarea normelor UE sau a normelor naționale privind achizițiile publice au reprezentat 52 % din rata de eroare estimată pentru domeniul politicii regionale (rata de eroare cea mai probabilă a fost de 6,8 %) și 26 % din rata de eroare estimată pentru domeniul ocupării forței de muncă și al afacerilor sociale (rata de eroare cea mai probabilă a fost de 3,2 %)[13].

15
În experiența Curții, cele mai frecvente încălcări ale procedurilor de achiziții constau, printre altele, în:

(a) atribuiri directe nejustificate, inclusiv atribuirea directă a unor lucrări sau servicii suplimentare a căror valoare depășește pragurile stabilite de normele UE și de normele naționale;

(b) subdivizarea contractelor cu scopul eludării normelor privind achizițiile publice;

(c) insuficiența sau lipsa publicității cu privire la licitații și/sau la deciziile de atribuire;

(d) utilizarea unor specificații tehnice inadecvate și a unor criterii de selecție care limitează concurența;

(e) utilizarea unor metode neconforme de evaluare a ofertelor;

13 Rapoartele anuale ale Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2012, punctele 5.26, 5.33, 6.10 și 6.15.

(f) încălcarea principiului tratamentului egal al ofertanților în cursul procedurii de atribuire;

(g) modificări substanțiale ale condițiilor contractuale după atribuirea contractului;

(h) deficiențe ale documentării (dosarul de licitație, procedurile de evaluare).

Măsuri care se impun/Recomandările formulate de Curte în trecut

16

Experiența dobândită de Curte în cadrul auditurilor privind achizițiile publice sugerează că problemele recurente de neconformitate, care duc la erori semnificative ce afectează legalitatea și regularitatea operațiunilor, sunt legate de aplicarea deficitară a normelor existente și că această aplicare poate fi mult îmbunătățită.

17

Evaluările succesive realizate la solicitarea Comisiei au pledat în favoarea simplificării normelor UE privind achizițiile publice. Totuși, noile directive (care vor trebui transpuse în următoarele 24 de luni)[14] introduc cerințe care impun autorităților contractante să țină seama de aspecte sociale și de mediu în politica lor de achiziții. Noua legislație simplifică procedurile pentru autoritățile contractante, dar sporește dificultatea pe care o presupune verificarea respectării egalității de tratament și a transparenței. Noile dispoziții introduc de asemenea un element de subiectivitate și o complexitate suplimentară, dat fiind că aplicarea normelor legate de aspectele sociale și de mediu se va baza pe interpretări.

18

Comisia ar putea avea un rol în colectarea și diseminarea bunelor practici utilizate în interiorul UE și în afara Uniunii, cu scopul de a permite factorilor de decizie din statele membre să învețe unii de la alții. Un astfel de demers ar facilita crearea de rețele și coordonarea între statele membre cu privire la acest subiect.

14 Propunerile din decembrie 2011 au fost aprobate de Consiliu în iunie 2013 și de Parlamentul European la 15 ianuarie 2014 [Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 65); Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO L 94, 28.3.2014, p. 1); Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO L 94, 28.3.2014, p. 243)].

Documente utile/Rapoarte și avize ale Curții de Conturi Europene

- Raportul anticorupție al UE, secțiunea IV – Achizițiile publice [COM(2014) 38 final din 3 februarie 2014)]
- Avizul nr. 4/2011 referitor la Cartea verde a Comisiei privind modernizarea politicii în domeniul achizițiilor publice
- *EU public procurement legislation: delivering results summary of evaluation report* (Rezumat al raportului de evaluare cu privire la rezultatele obținute cu ajutorul legislației Uniunii Europene în materie de achiziții publice), http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf
- Site-ul internet al Direcției Generale Piața Internă și Servicii
- Raportul anual pe 2012 al Curții de Conturi Europene, capitolele 1, 5 și 6
- Oficiul European de Luptă Antifraudă: *Red flags in public procurement / fraud schemes* (Semnale de alertă în materie de achiziții publice/scheme de fraudare)

Doriți mai multe informații?

Vă invităm să contactați ofițerul de presă al Curții:
E-mail: press@eca.europa.eu

Prezenta analiză panoramică a fost adoptată de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 25 iulie 2014.

Pentru Curtea de Conturi

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

- un singur exemplar:
  pe site-ul EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu);
- mai multe exemplare/postere/hărți:
  de la reprezentanțele Uniunii Europene (http://ec.europa.eu/represent_ro.htm),
  de la delegațiile din țările care nu sunt membre ale UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_ro.htm)
  sau contactând rețeaua Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_ro.htm)
  la numărul 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit în toată UE) (*).

(*) Informațiile primite sunt gratuite, la fel ca și cea mai mare parte a apelurilor telefonice (unii operatori și unele cabine telefonice și hoteluri taxează totuși aceste apeluri).

Publicații contra cost:

- pe site-ul EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu).

Abonamente:

- de la agenții de vânzări ai Oficiului pentru Publicații al Uniunii Europene
  (http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm).

QJ-06-140-39-RO-N

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații