

Raportul special

Programarea Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală”

Programe cuprinzătoare, dar cu deficiențe în metodele de alocare a fondurilor și de monitorizare a impactului



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-13
IVCDCI – Europa globală: noul instrument pentru acțiunea externă a UE	01-07
Procesul de programare	08-13
Sfera și abordarea auditului	14-17
Observații	18-83
Metodologia de alocare a fondurilor IVCDCI – Europa globală nu era pe deplin transparentă, coerentă sau exhaustivă	18-32
Comisia și SEAE utilizează încă diverse metodologii de alocare a fondurilor, în ciuda faptului că dispun de un instrument specific unic	20-24
Alocarea pentru țările vizate de politica de vecinătate s-a bazat pe evaluări calitative care nu puteau fi comparate și care erau insuficient documentate	25-27
Metodologia de alocare pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate a fost una cantitativă, comparabilă și mai transparentă, dar aceasta nu a fost aplicată într-un mod suficient de riguros	28-32
PIM-urile au favorizat flexibilitatea, dar au fost adoptate tardiv, iar sfera lor largă de cuprindere poate submina impactul	33-70
Comisia și SEAE au analizat nevoile în domeniile de cooperare pe care intenționau să le acopere și au consultat majoritatea părților interesate	35-46
Sfera largă a domeniilor prioritare selectate riscă să submineze impactul finanțării din partea UE	47-54
Adoptarea tardivă a Regulamentului IVCDCI – Europa globală a întârziat adoptarea PIM-urilor	55-59
Inițiativele comune au necesitat un important volum de muncă suplimentară și au întârziat programarea	60-70
PIM-urile nu dispuneau de indicatori comuni suficienți pentru a măsura progresele la nivel de instrument	71-83
Indicatorii din PIM-urile selectate nu vor măsura neapărat realizările reale	72-77

Cadrul comun de rezultate al Comisiei nu a fost încă transpus suficient în PIM-uri

78-83

Concluzii și recomandări

84-90

Anexe

Anexa I – Cronologia procesului de pregătire și de programare

Anexa II – Frecvența indicatorilor GEF

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei și ale Serviciului European de Acțiune Externă

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Noul Instrument de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală” (IVCDCI – Europa globală) este principalul instrument de finanțare pentru punerea în practică a cooperării UE cu țările partenere. Beneficiind de un buget total din partea UE de 79,5 miliarde de euro, acesta acoperă peste 70 % din fondurile alocate de UE pentru acțiunea externă în perioada de finanțare 2021-2027. Regulamentul IVCDCI – Europa globală definește pachetele financiare aferente programelor geografice și celor tematice, provocărilor emergente și rezervei pentru priorități.

II Programarea este procesul prin care UE își definește prioritățile pentru cooperarea internațională. Procesul de programare al IVCDCI – Europa globală constă în elaborarea și adoptarea de programe indicative multianuale tematice, regionale sau la nivel de țară pentru țările vizate de politica de vecinătate și pentru celelalte țări. Curtea a auditat programele geografice, care defineau domeniile și sectoarele prioritare din fiecare țară parteneră pentru o perioadă de șapte ani (2021-2027) și stabileau pachetul financiar pentru primii patru ani (2021-2024). Curtea speră că activitatea sa va contribui la îmbunătățirea alocării financiare pentru cei trei ani rămași (2025-2027) și va constitui o bază pentru structurarea următoarei perioade de programare.

III Obiectivul urmărit a fost de a se evalua dacă Comisia și Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) programaseră IVCDCI – Europa globală de o manieră corespunzătoare.

IV Concluzia Curții a fost că, în ansamblu, Comisia și SEAE concepuseră programe geografice cuprinzătoare, care abordau o gamă largă de nevoi ale țărilor partenere și de priorități ale UE, dar au existat deficiențe în metodologiile utilizate pentru alocarea finanțării către țările partenere și în structura cadrului de monitorizare.

V Deși fuzionaseră finanțarea într-un singur instrument, Comisia și SEAE au urmat două metodologii de alocare diferite pentru țările vizate de politica de vecinătate și pentru celelalte țări.

VI Curtea a constatat că Comisia și SEAE nu utilizaseră o metodologie de alocare standardizată și transparentă pentru țările vizate de politica de vecinătate. Comisia și SEAE au efectuat evaluări de țară scurte, de natură narativă, care nu erau comparabile. Curtea nu a reușit să pună în corespondență criteriile de alocare din Regulamentul IVCDCI – Europa globală cu alocările financiare.

VII În schimb, alocările pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate au fost calculate într-un mod mai comparabil și mai transparent, pe baza unei formule care reflecta principiile de programare. În general, Curtea a reușit să reconcilieze calculele sale cu cifrele Comisiei și cu cele ale SEAE. Ea a constatat însă deficiențe în aplicarea acestei formule în ceea ce privește, printre altele, colectarea și prelucrarea datelor brute și documentarea proceselor aferente.

VIII Comisia și SEAE au analizat situațiile țărilor partenere și nevoile acestora. Domeniile prioritare selectate pentru fiecare program erau vaste. Acest lucru oferă flexibilitate pentru adaptarea la evenimente neprevăzute, dar poate limita concentrarea finanțării UE, cu riscul să nu fie obținut un impact ridicat. Adoptarea tardivă a Regulamentului IVCDI – Europa globală a întârziat adoptarea programelor indicative multianuale (PIM-uri).

IX Programele indicative multianuale includeau indicatori de performanță relevanți, dar numeroși, a căror utilizare nu era obligatorie. Marea majoritate a indicatorilor erau specifici, dar peste 20 % aveau valori de referință și valori-țintă neclare sau nu erau însoțiți deloc de astfel de valori. În plus, utilizarea variată și inconsecventă a indicatorilor comuni ai UE va limita posibilitatea de agregare a rezultatelor.

X Pe baza acestor concluzii, Curtea recomandă Comisiei și SEAE:

- să îmbunătățească metodologia de alocare a fondurilor către țările vizate de politica de vecinătate, prin standardizarea acestora și prin asigurarea comparabilității și a transparenței ei;
- să documenteze mai aprofundat și să aplice în mod riguros metodologia de stabilire a alocărilor pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate;
- să clarifice metodologia de evaluare a impactului sprijinului UE;
- să asigure o direcționare mai precisă a exercițiului de programare;
- să simplifice indicatorii din programele indicative multianuale și să asigure utilizarea de o manieră consecventă a acestora.

Introducere

IVCDCI – Europa globală: noul instrument pentru acțiunea externă a UE

01 Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală” (IVCDCI – Europa globală) este principalul instrument de finanțare pentru punerea în practică a cooperării UE cu țările partenere. Acesta acoperă peste 70 % din finanțarea UE alocată acțiunii externe în temeiul cadrului financiar multianual (CFM) 2021-2027 (a se vedea [tabelul 1](#)).

Tabelul 1 – Bugetul consacrat acțiunii externe a UE (în prețuri curente)

Instrument	Suma (în milioane de euro)	Proporția din rubrica 6
IVCDCI – Europa globală	79 462	72 %
Instrumentul de asistență pentru preaderare	14 162	13 %
Ajutor umanitar	11 569	10 %
Politica externă și de securitate comună	2 679	2 %
Țările și teritoriile de peste mări, inclusiv Groenlanda	500	1 %
Altele	2 225	2 %
Total pentru rubrica 6 – Vecinătate și întreaga lume din CFM 2021-2027	110 597	100 %

Sursa: Comisia Europeană.

02 IVCDCl – Europa globală a fost adoptat în iunie 2021¹ și se aplică cu efect retroactiv de la 1 ianuarie 2021. El a fuzionat o serie de instrumente utilizate pentru punerea în aplicare a acțiunii externe în perioada 2014-2020 (a se vedea [figura 1](#)), dintre care unele nu erau incluse în bugetul UE. Această fuzionare a diferitor instrumente a remediat probleme menționate atât în evaluarea impactului aferentă noului instrument², cât și în diverse evaluări ale instrumentelor anterioare, cum ar fi: suprapunerea ajutoarelor, obiectivele divergente, lipsa de flexibilitate, nevoia de simplificare³, o mai bună integrare și o abordare mai strategică⁴.

¹ Regulamentul (UE) 2021/947 al Parlamentului European și al Consiliului.

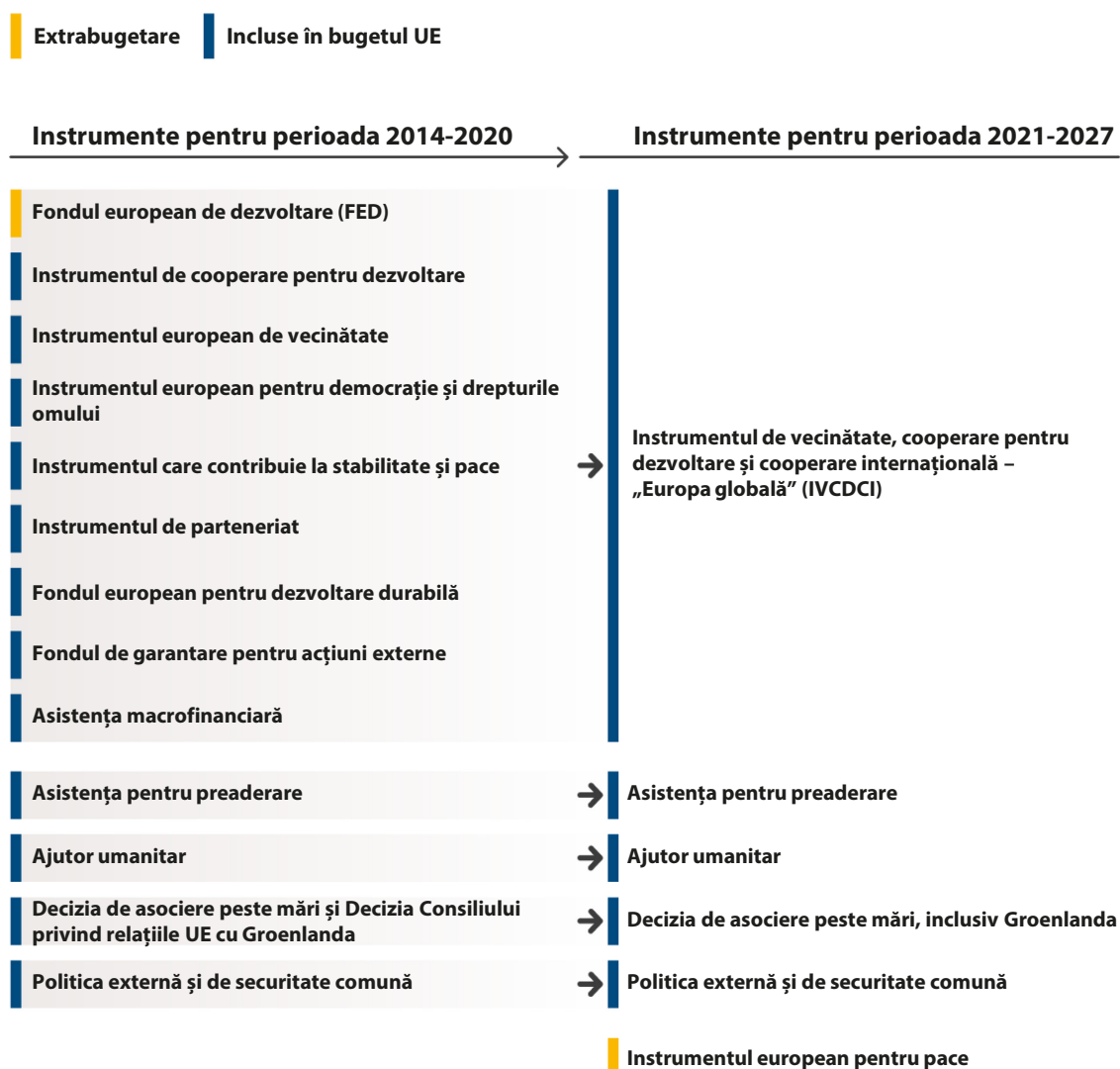
² Comisia Europeană, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, SWD(2018) 337 final.

³ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Evaluation of the Development Cooperation Instrument*, SWD(2017) 600 final, p. 20; documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Evaluation of the 11th European Development Fund*, SWD(2017) 601 final, p. 22; documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Evaluation of the European Neighbourhood Instrument*, SWD(2017) 602 final, p. 32; Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu intitulat *Raport de evaluare intermediară privind instrumentele de finanțare externă*, COM(2017) 720 final, p. 10, 13 și 19.

⁴ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu intitulat *Raport de evaluare intermediară privind instrumentele de finanțare externă*, COM(2017) 720 final, p. 20.

Comisia Europeană, *Coherence Report – Insights from the External Evaluation of the External Financing Instruments*, iulie 2017, p. 20.

Figura 1 – Instrumentele UE pentru acțiunea externă (2014-2020 în comparație cu 2021-2027)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor Comisiei.

03 IVCDI – Europa globală are trei piloni:

- o un pilon geografic (60 388 de milioane de euro) pentru cooperarea UE cu următoarele patru regiuni: Africa Subsahariană, vecinătatea, Asia și Pacific și continentul american și zona Caraibilor;
- o un pilon tematic (6 358 de milioane de euro), care completează pilonul geografic cu sprijin pentru drepturile omului și democrație, pentru organizațiile societății civile, pentru pace, stabilitate și prevenirea conflictelor, precum și pentru provocările globale;

- o un pilon de răspuns rapid neprogramabil (3 182 de milioane de euro), care urmărește să răspundă rapid la crize, să sprijine prevenirea conflictelor, să consolideze reziliența statelor, a societăților, a comunităților și a persoanelor, să creeze o legătură între ajutorul umanitar și acțiunea pentru dezvoltare și să asigure acțiuni rapide pentru a aborda obiectivele de politică externă.

04 Pe lângă acești piloni, o rezervă pentru provocările și prioritățile emergente (9 534 de milioane de euro) răspunde nevoilor și priorităților neprevăzute. Rezerva poate fi folosită pentru a veni în completarea celor trei piloni menționați mai sus.

05 Pilonul geografic și cel tematic necesită elaborarea de PIM-uri, în care se stabilesc pentru o perioadă de șapte ani prioritățile și obiectivele menite să aducă răspunsuri la provocările identificate.

06 Acțiunile finanțate în cadrul pilonului geografic sunt puse în aplicare în cadrul programelor de țară și al programelor regionale. Aceste PIM-uri geografice acoperă și noul Fond european pentru dezvoltare durabilă Plus⁵ (FEDD+), un instrument financiar destinat să mobilizeze investiții prin furnizarea de garanții și prin combinarea de granturi din partea UE cu împrumuturi bancare (așa-numita „finanțare mixtă”). În plus, UE și statele membre ale acesteia și-au unit forțele în cadrul „Echipei Europa”⁶ în 2020, coordonându-și acțiunile în comun în cadrul inițiativelor desfășurate sub această umbrelă (a se vedea punctul 63).

07 Programele tematice sprijină inițiativele globale și transregionale, protejează bunurile publice globale sau vizează găsirea de soluții la provocările globale. Acestea pot fi utilizate și în țări care nu au un PIM de țară [articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul IVCDI – Europa globală].

⁵ Pagina web *International Partnerships – European Fund for Sustainable Development Plus*.

⁶ Pagina web *International Partnerships – Team Europe Initiatives*.

Procesul de programare

08 Programarea este procesul prin care UE își definește prioritățile pentru cooperarea internațională. Capitolul I (titlul II) din Regulamentul IVCDCl – Europa globală descrie acest proces. Capitolul II include dispoziții specifice pentru zona de vecinătate. Regulamentul IVCDCl – Europa globală subliniază importanța dialogului cu statele membre ale UE și cu țările partenere vizate, precum și importanța alinierii la ciclurile strategice ale acestora din urmă. Programarea programelor geografice oferă un cadru specific de cooperare, pe baza principiilor de programare pentru toate țările [articolul 13 alineatul (2)], completate cu dispoziții specifice pentru țările vizate de politica de vecinătate [articolul 19 alineatul (2)] (a se vedea *figura 2*).

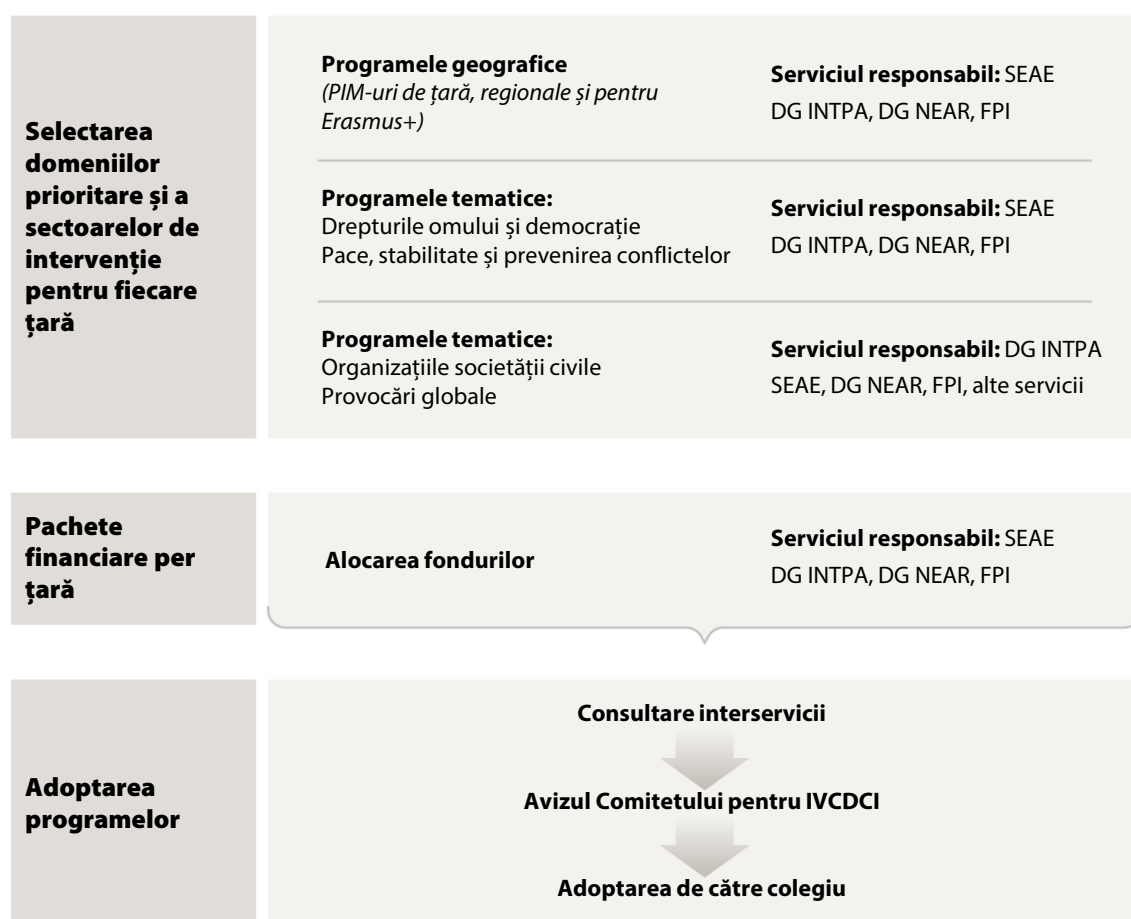
Figura 2 – Criterii de alocare și principii de programare

Programele geografice Principii de programare În temeiul articolului 13 alineatul (2) din Regulamentul IVCDI – Europa globală		Dispoziții specifice pentru zona de vecinătate Criterii de alocare În temeiul articolului 19 alineatul (2) din Regulamentul IVCDI – Europa globală
<i>nevoile</i> partenerilor, stabilite pe baza unor criterii specifice , luând în considerare populația, sărăcia, inegalitatea, dezvoltarea umană, vulnerabilitatea economică și de mediu și reziliența statelor și a societăților, precum și impactul crizelor de durată și recurente	Nevoi 	<i>nevoile</i> țării partenere, determinate pe baza unor indicatori precum populația, inegalitățile și nivelul de dezvoltare
<i>capacitatea și angajamentul partenerilor</i> de a promova valori, principii și interese comune, inclusiv drepturile omului, libertățile fundamentale, democrația, statul de drept, buna guvernare, combaterea corupției, spațiul civic deschis și egalitatea de gen , precum și de a sprijini obiectivele comune și alianțele și cooperarea multilaterale, un sistem internațional bazat pe norme, precum și promovarea priorităților Uniunii <i>angajamentele partenerilor</i> , inclusiv cele convenite de comun acord cu Uniunea , și performanțele stabilite pe baza unor criterii precum reforma politică; și dezvoltarea economică și socială, durabilitatea mediului și utilizarea eficace a ajutorului , ținând seama de particularitățile și nivelul de dezvoltare ale țărilor partenere <i>capacitățile partenerilor</i> de a mobiliza și a utiliza în mod eficace resursele interne , precum și de a accesa resursele financiare, de a gestiona resursele în mod transparent în sprijinul priorităților naționale de dezvoltare și capacitățile lor de absorbție	Angajamente și capacități 	<i>angajamentul</i> țării partenere față de obiectivele de reformă politică, economică, de mediu și socială convenite de comun acord și progresele înregistrate în punerea lor în aplicare <i>angajamentul</i> țării partenere față de construirea unei democrații solide și durabile, statul de drept, buna guvernare, drepturile omului și lupta împotriva corupției și progresele înregistrate în acest sens parteneriatul țării respective cu Uniunea , inclusiv nivelul de ambiție al acestui parteneriat capacitate de absorbție
<i>impactul potențial</i> al finanțării din partea Uniunii în țările și regiunile partenere	Impactul potențial 	<i>impactul potențial</i> al sprijinului Uniunii acordat în cadrul instrumentului

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului \(UE\) 2021/947](#).

09 Procesul de programare al IVCDCl – Europa globală constă în elaborarea și adoptarea documentelor de programare – așa-numitele PIM-uri. Delegațiile UE elaborează PIM-uri de țară, în cooperare cu Comisia și cu Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE), în special cu Direcția Generală Parteneriate Internaționale (DG INTPA), cu Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea (DG NEAR) și cu Serviciul Instrumente de Politică Externă (FPI). Comisia și SEAE elaborează, de asemenea, programele regionale și programele tematice, după consultarea delegațiilor de resort ale UE și a altor servicii ale Comisiei. Statele membre își prezintă opiniile în cadrul Comitetului pentru IVCDCl – Europa globală. Decizia finală este luată de colegiul comisarilor din cadrul Comisiei. **Figura 3** arată cum sunt împărțite responsabilitățile.

Figura 3 – Responsabilitățile în procesul de programare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor interne ale Comisiei Europene.

10 Până în decembrie 2022, Comisia adoptase PIM-uri pentru 102 țări partenere, cinci regiuni (Africa Subsahariană, vecinătatea sudică, vecinătatea estică, Asia/Pacific, continentul american și zona Caraibilor), patru programe tematice și un PIM pentru programul Erasmus+. În cazul a șapte țări partenere, date fiind situațiile lor specifice, nu au fost propuse încă PIM-uri spre adoptare. Lipsa unei baze pentru programare sub forma unui document comun nu a permis deocamdată finalizarea PIM-urilor pentru Maroc și Tunisia.

11 Deși programele de finanțare acoperă o perioadă de șapte ani, Comisia și SEAE au alocat fondurile în cadrul PIM-urilor pentru țările partenere doar pentru o perioadă de patru ani (2021-2024). Fondurile rămase vor fi distribuite în urma unei examinări la jumătatea perioadei, bazată pe o evaluare intermediară care urmează să fie finalizată până în decembrie 2024 (a se vedea punctul [54](#)).

12 Pentru a spori impactul cooperării colective a UE, Regulamentul IVCDI – Europa globală încurajează puternic programarea în comun, acolo unde acest lucru este posibil și adecvat. Programarea în comun are loc atunci când UE și statele membre, împreună cu agențiile naționale de dezvoltare și instituțiile financiare, convin să adopte un document comun de programare multianuală în care este definită cooperarea lor cu o țară parteneră.

13 IVCDI – Europa globală structurează ajutorul pentru dezvoltare și cooperarea externă ale UE pentru întreaga perioadă a CFM. Un exercițiu de programare adecvat este esențial pentru a se asigura faptul că sprijinul UE răspunde nevoilor țărilor partenere, ținând seama, în același timp, de angajamentul acestora de a realiza reforme, de capacitatea lor internă și de contribuțiile altor donatori. Prin urmare, o bună programare este o condiție esențială pentru furnizarea eficace a ajutorului și pentru un impact mai bun, două aspecte pe care UE s-a angajat să le asigure⁷.

⁷ Declarația de la Paris privind eficacitatea ajutorului, Agenda pentru acțiune de la Accra și Forumul la nivel înalt de la Busan privind eficacitatea ajutorului.

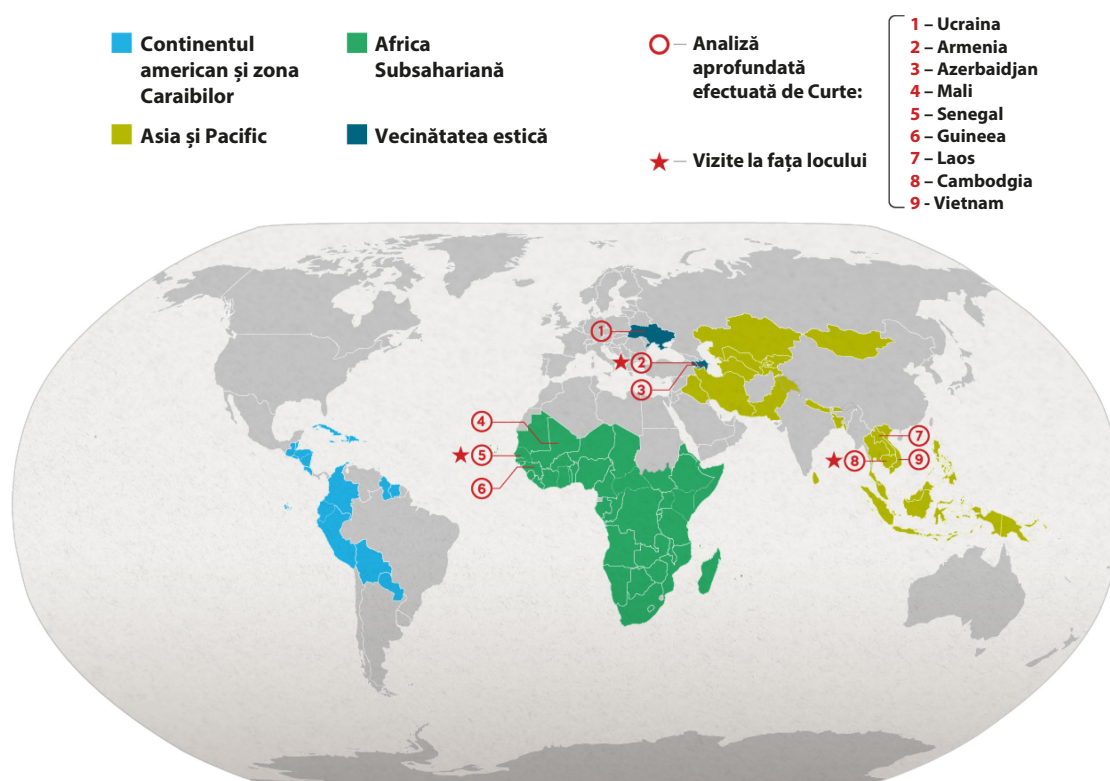
Sfera și abordarea auditului

14 Obiectivul auditului Curții a fost de a evalua dacă Comisia și SEAE programaseră IVCDCI – Europa globală de o manieră corespunzătoare și de a formula recomandări pentru îmbunătățirea viitoarelor procese de programare, în special prin furnizarea unui input pentru evaluarea intermediară a IVCDCI – Europa globală din 2024. Pentru a răspunde la întrebarea principală a auditului, au fost avute în vedere trei întrebări secundare:

- Comisia și SEAE au alocat fondurile IVCDCI – Europa globală utilizând o metodologie solidă bazată pe principii strategice?
- Comisia și SEAE au selectat domeniile și sectoarele prioritare pe baza unei evaluări adecvate a situației și a nevoilor în materie de dezvoltare?
- Documentele de programare au definit o abordare exhaustivă de monitorizare a rezultatelor pentru IVCDCI – Europa globală?

15 Activitatea Curții a inclus o examinare a instrucțiunilor, a orientărilor, a documentelor de lucru, a deciziilor și a rapoartelor interne ale Comisiei și ale SEAE. Auditul s-a bazat pe o analiză a tuturor PIM-urilor de țară care fuseseră adoptate până la 31 mai 2022 (89 în total). Această analiză s-a aplecat asupra unor teme orizontale, cum ar fi domeniile prioritare, programarea în comun, inițiativele „Echipa Europa”, FEDD+ sau indicatorii de monitorizare. S-a analizat, de asemenea, dacă PIM-urile au fost lansate în timp util. În plus, Curtea a efectuat o analiză aprofundată a unui eșantion de nouă PIM-uri de țară (Senegal, Mali, Guineea, Cambodgia, Vietnam, Laos, Ucraina, Armenia și Azerbaidjan) din cele trei regiuni geografice cu cea mai mare importanță relativă din punct de vedere financiar: Africa Subsahariană, vecinătatea estică și Asia și Pacific. Au fost efectuate vizite în câte o țară din fiecare regiune inclusă în eșantion (Senegal, Armenia și Cambodgia). Pentru celelalte țări incluse în eșantion, s-a procedat la examinări documentare (a se vedea [figura 4](#)). Curtea a examinat PIM-urile regionale care implicau țările incluse în eșantion cu scopul de a identifica eventualele complementarități sau suprapuneri între PIM-urile regionale și cele de țară.

Figura 4 – Programele indicative multianuale care au făcut obiectul auditului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PIM-urilor.

16 Curtea a examinat alocările financiare, domeniile prioritare, sectoarele (pe baza informațiilor corespunzătoare codurilor Comitetului de asistență pentru dezvoltare), indicatorii planificați, inițiativele „Echipa Europa” și alocarea FEDD+ pentru fiecare țară. În cadrul eșantionului, analiza a vizat alegerea sectoarelor de cooperare, coordonarea între donatori, consultările cu autoritățile naționale și cu societatea civilă, coerența cu programele regionale și cu cele tematice și mecanismele de monitorizare instituite. În completarea analizei sale, Curtea a intervievat reprezentanți ai SEAE, ai Comisiei, ai delegațiilor UE și ai diferitor părți interesate (cum ar fi donatori, ministere și organizații ale societății civile) din țările vizitate.

17 Auditul s-a concentrat asupra programelor geografice, în special asupra PIM-urilor de țară (a se vedea punctul 03).

Observații

Metodologia de alocare a fondurilor IVCDI – Europa globală nu era pe deplin transparentă, coerentă sau exhaustivă

18 Regulamentul IVCDI – Europa globală⁸ definește pachetele financiare aferente programelor geografice și celor tematice, acțiunilor de răspuns rapid și rezervei pentru provocările și prioritățile emergente (a se vedea [tabelul 2](#)).

Tabelul 2 – Pachetul financiar al IVCDI – Europa globală (2021-2027)

	Pachet financiar (în milioane de euro)	Ponderea din bugetul total al IVCDI – Europa globală
Programele geografice	60 388	76 %
Africa Subsahariană	Cel puțin 29 181	37 %
Vecinătate	Cel puțin 19 323	24 %
Asia și Pacific	8 489	11 %
Continental american și zona Caraibilor	3 395	4 %
Programele tematice	6 358	8 %
Drepturile omului și democrație	1 362	2 %
Organizațiile societății civile	1 362	2 %
Pace, stabilitate și prevenirea conflictelor	908	1 %
Provocări globale	2 726	3 %
Acțiunile de răspuns rapid	3 182	4 %
Rezerva pentru provocările și prioritățile emergente	9 534	12 %
TOTAL IVCDI – Europa globală	79 462	100 %

Sursa: Regulamentul (UE) 2021/947.

⁸ Articolul 6 din Regulamentul (UE) 2021/947 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iunie 2021 de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională - „Europa globală”.

19 Curtea a evaluat modul în care fondurile IVCDCl – Europa globală au fost alocate tuturor PIM-urilor de țară. În special, ea a analizat dacă alocările financiare s-au bazat pe evaluări coerente, transparente, măsurabile și comparabile care reflectau principiile-cheie de alocare și de programare enunțate în Regulamentul IVCDCl – Europa globală (a se vedea punctul **08** și *figura 2*). S-a verificat dacă Comisia și SEAE au luat în considerare în evaluările lor contribuțiile eventuale ale altor donatori, dat fiind că acestea au un impact asupra nevoilor țărilor partenere și asupra capacității de absorbție a acestora, precum și riscul de fraudă. Curtea a examinat, de asemenea, fiabilitatea metodologiei de alocare utilizate pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate și justificarea eventualelor ajustări ad-hoc.

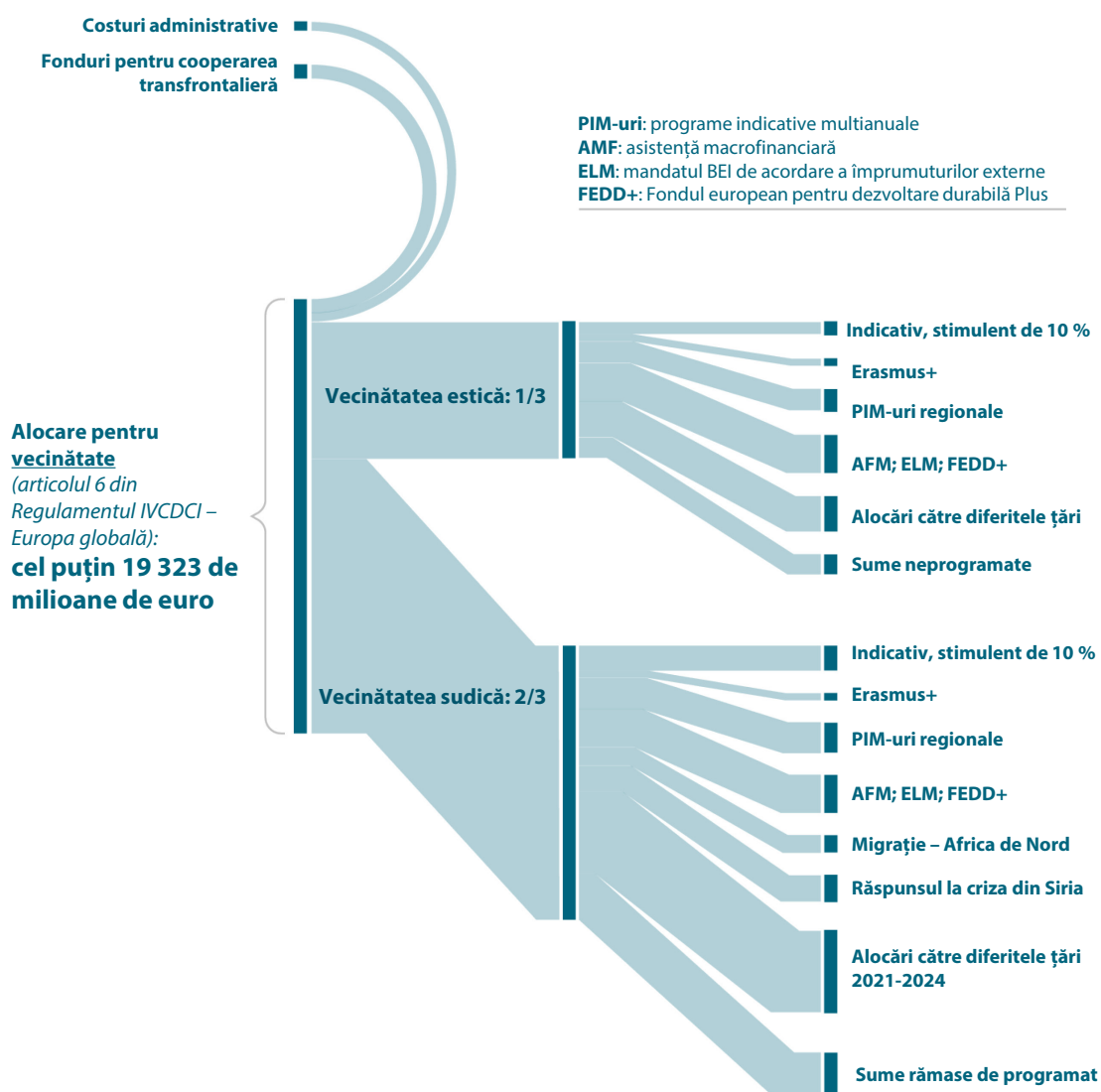
Comisia și SEAE utilizează încă diverse metodologii de alocare a fondurilor, în ciuda faptului că dispun de un instrument specific unic

20 Comisia și SEAE au dedus fonduri din pachetele financiare aferente programelor geografice pentru a acoperi costurile administrative, Erasmus+, prioritățile regionale, cooperarea transfrontalieră (pentru țările vizate de politica de vecinătate) și alte investiții. Ele au alocat apoi restul fondurilor între PIM-urile de țară propuse. *Figura 5* și *figura 6* ilustrează defalcarea acestor pachete financiare, stabilită în regulament, disponibile pentru regiunile care fac obiectul politicii de vecinătate și pentru celelalte regiuni.

21 Pachetul financiar consacrat primei categorii a fost împărțit între țările din vecinătatea estică (Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina), cu o treime din alocarea financiară, și țările din vecinătatea sudică (Algeria, Egipt, Israel, Iordania, Liban, Libia, Maroc, Palestina, Siria și Tunisia), cu două treimi din alocarea financiară. Regulamentul IVCDCl – Europa globală urmărește să asigure un echilibru geografic adecvat (considerentul 27). Ponderile orientative de o treime și două treimi nu sunt specificate în Regulamentul IVCDCl – Europa globală, ci au fost derivate din perioada de programare anterioară (2014-2020). Concluziile Consiliului European din iulie 2020⁹ au reiterat necesitatea de a se menține un echilibru geografic adecvat, dar nu specifică raportul care ar trebui atins.

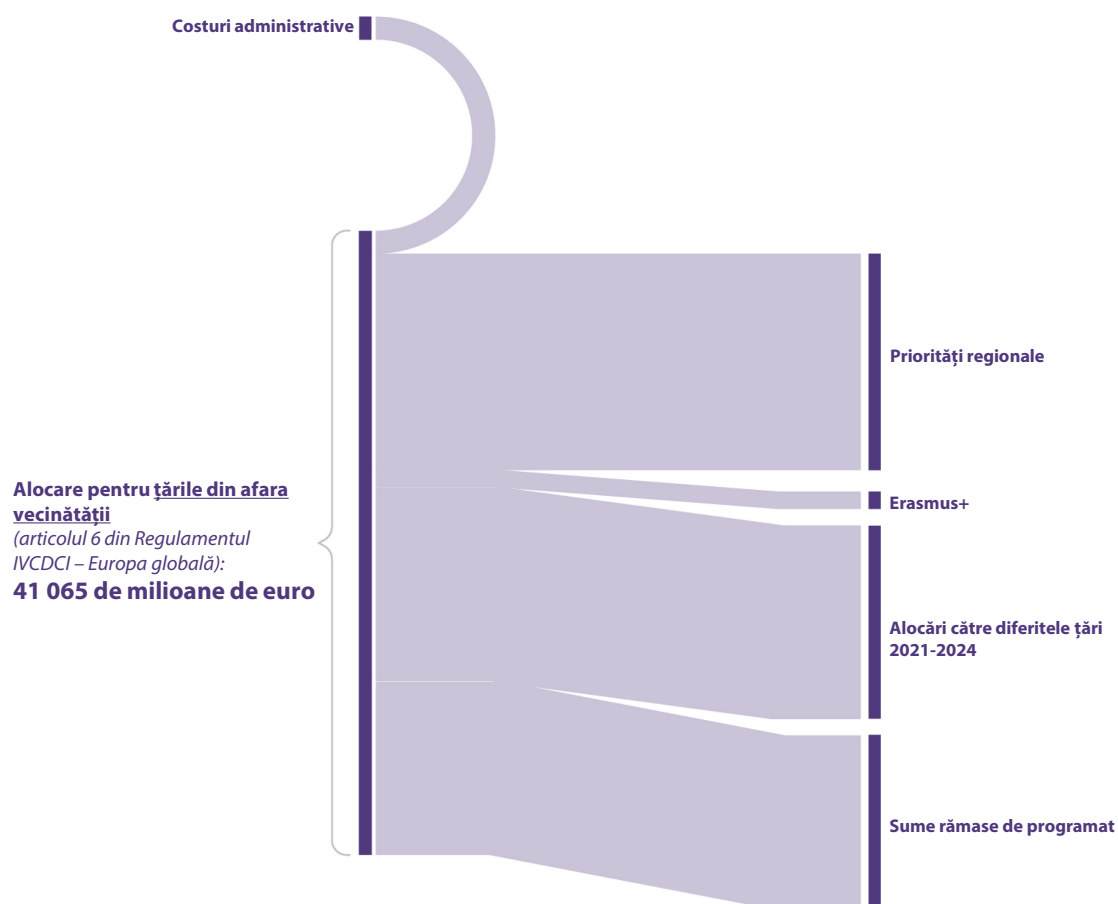
⁹ Concluziile Consiliului European, [Reuniunea extraordinară a Consiliului European](#) (17, 18, 19, 20 și 21 iulie 2020), punctul 120, p. 55.

Figura 5 – Defalcarea pachetului financiar consacrat țărilor vizate de politica de vecinătate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Figura 6 – Defalcarea pachetului financiar consacrat țărilor care nu fac obiectul politicii de vecinătate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

22 În ciuda faptului că dispun de un instrument specific unic, Comisia și SEAE utilizează metodologii diferite pentru a stabili alocările financiare pentru programele geografice. Pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate, abordarea este una cantitativă, bazată pe date colectate, cu ajustări calitative ulterioare. Datele colectate, sub formă de indicatori, au fost convertite în valori numerice ajustate, iar alocările au fost calculate cu ajutorul unei formule (a se vedea punctele [28-32](#)).

23 Comisia și SEAE consideră că o abordare cantitativă nu ar fi adecvată pentru abordarea particularităților țărilor vizate de politica de vecinătate. Serviciile implicate au evidențiat numărul limitat de țări vizate de politica de vecinătate și diferențele semnificative dintre acestea în ceea ce privește populația și dezvoltarea umană. Potrivit Comisiei și SEAE, o abordare cantitativă precum cea urmată pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate ar favoriza țările foarte populate și ar fi necesare prea multe ajustări pentru a se ține seama în mod corespunzător de nevoile în materie de cooperare. Cu toate acestea, Comisia și SEAE ar fi putut stabili o valoare maximă, așa cum au făcut-o în cazul populației și al venitului național brut pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate.

24 Fuzionarea mai multor instrumente într-un instrument unic era menită să conducă la o mai mare coerență în domeniul acțiunii externe, să simplifice procedurile și să îmbunătățească transparența cheltuielilor. Utilizarea unor metodologii de alocare diferite pentru țările din diferite regiuni geografice nu contribuie la aceste obiective. În plus, aceasta împiedică comparabilitatea și transparența evaluărilor și a alocărilor financiare aferente.

Alocarea pentru țările vizate de politica de vecinătate s-a bazat pe evaluări calitative care nu puteau fi comparate și care erau insuficient documentate

25 Comisia și SEAE au efectuat scurte evaluări de natură narativă cu privire la țările vizate de politica de vecinătate, făcând trimitere la criteriile prevăzute de Regulamentul IVCDI – Europa globală (a se vedea [figura 2](#)). Siria, Libia, Israelul și Belarusul nu au fost incluse în aplicarea metodologiei calitative, întrucât Comisia și SEAE nu prevedeau elaborarea vreunui PIM pentru aceste țări, din motive politice.

26 Curtea a constatat însă că cele 12 evaluări realizate nu erau comparabile, deoarece ele nu acopereau în mod sistematic aceleași criterii de alocare, iar formularea utilizată era diferită de la o evaluare la alta (a se vedea **caseta 1**). În plus, nu existau dovezi care să susțină criteriile subiacente utilizate pentru evaluări (de exemplu, prin includerea unor cifre care să justifice capacitatea de absorbție ridicată sau foarte ridicată raportată în evaluare). Deoarece evaluările nevoilor, ale angajamentului, ale progresului în implementarea reformelor, ale nivelului de parteneriat și ale capacității de absorbție nu erau standardizate, Curtea nu a putut stabili o legătură între alocările financiare și ordinea în care au fost clasate țările pe baza criteriilor stabilite. În plus, Comisia și SEAE nu au luat în considerare contribuțiile eventuale ale altor donatori. Deși nu este inclus în criteriile de alocare, sprijinul din partea donatorilor are un impact asupra evaluării nevoilor și asupra capacității de absorbție.

Caseta 1

Exemple de evaluări ale țărilor vizate de politica de vecinătate care nu erau comparabile

Următoarele aspecte nu au fost evaluate într-un mod exhaustiv în scurtele evaluări de natură narativă realizate de Comisie și de SEAE cu privire la țările vizate de politica de vecinătate:

- nivelurile de „dezvoltare umană ajustată pentru inegalitate” ca indicator al nevoilor: acest aspect a fost evaluat pentru numai 7 dintre cele 12 țări, iar criteriile de clasificare (nivel scăzut/mediu/ridicat) nu au fost documentate, deși se bazau pe un indicator cuantificabil;
- capacitatea de absorbție a țărilor partenere: Comisia a utilizat o mare varietate de formulări care nu puteau fi comparate între ele (de exemplu, „ușor mai mică decât media din regiune”, „comparabil mai mică decât pentru majoritatea partenerilor din regiune” etc.);
- produsul intern brut pe cap de locuitor: acesta a fost menționat doar pentru Maroc, Libia și Algeria.

27 Alocările financiare aferente PIM-urilor de țară propuse spre adoptare sunt rezultatul acestor evaluări și al negocierilor interne care reflectă contextul politic și țin seama de nivelul de cooperare. Criteriile de alocare, așa cum apar în regulament, sunt în principal calitative. Ele nu au fost transformate în factori măsurabili într-un mod standardizat și comparabil. Prin urmare, Curtea nu a putut replica procesul de alocare financiară.

Metodologia de alocare pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate a fost una cantitativă, comparabilă și mai transparentă, dar aceasta nu a fost aplicată într-un mod suficient de riguros

28 Comisia și SEAE au lucrat împreună pentru a stabili o metodologie de alocare bazată pe o formulă care reflecta principiile de programare stabilite la articolul 13 alineatul (2) din regulament, în special nevoile țărilor partenere (inclusiv factori precum populația și venitul național brut pe cap de locuitor) și performanța lor în materie de guvernanță.

29 Utilizarea metodologiei de alocare cantitativă este mai transparentă și facilitează pista de audit, permițând replicarea independentă a metodologiei utilizate și comparabilitatea între țări.

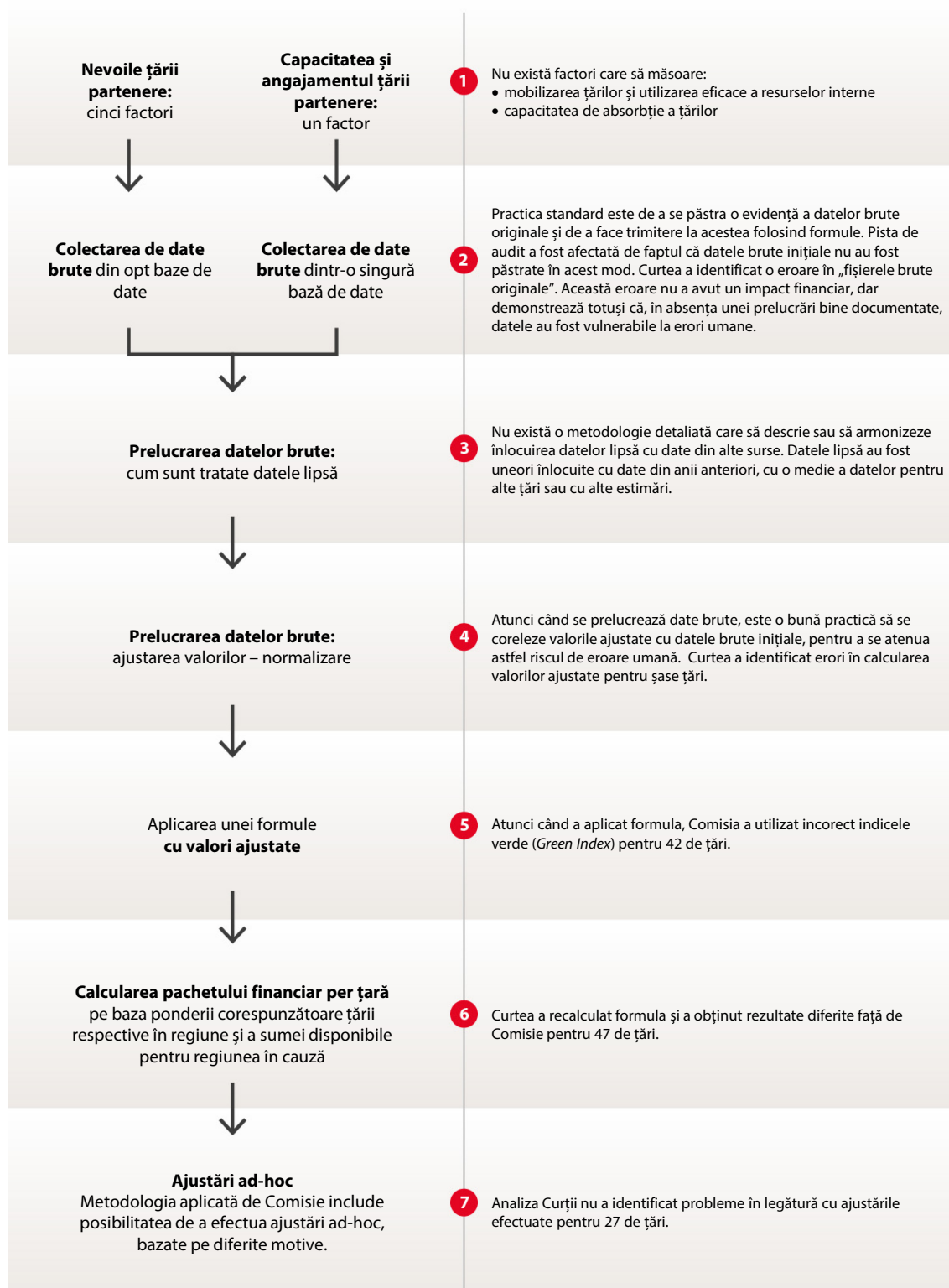
30 Pe de altă parte, metodologia aplicată nu a inclus proceduri standardizate și documentate (a se vedea *figura 7*) pentru:

- specificarea indicatorilor utilizați și a motivului selecției acestora, dat fiind că pot exista metode de calcul diferite (de exemplu, Banca Mondială utilizează șapte metode diferite de măsurare a venitului național brut pe cap de locuitor);
- specificarea surselor de date care urmează să fie utilizate și a anului relevant pentru a asigura transparența;
- păstrarea informațiilor originale neprelucrate (fișiere de extragere) și indicarea modului în care aceste date brute erau corelate cu datele prelucrate și normalizate;
- înlocuirea datelor lipsă;
- eliminarea unor țări din metodologia de calcul, ceea ce are un impact asupra alocărilor pentru celelalte țări din aceeași regiune.

31 Mai mult, metodologia de stabilire a alocărilor pentru diferitele țări nu a luat în considerare două principii de programare: mobilizarea și utilizarea eficace a resurselor interne, pe de o parte, și capacitatea de absorbție, pe de altă parte (a se vedea *figura 7*). Această problemă poate antrena riscuri în ceea ce privește eficacitatea cheltuielilor în țările partenere.

32 Curtea a analizat, de asemenea, fiabilitatea datelor brute colectate și utilizate de Comisie, prin reprelucrarea datelor și prin reaplicarea formulei, utilizând valorile ajustate ale Comisiei pentru toate țările beneficiare. Calculele Curții au fost comparate cu rezultatele Comisiei și ale SEAE, și în general, acestea au putut fi reconciliate cu cifrele Comisiei și ale SEAE. Au fost identificate însă și unele deficiențe (a se vedea *figura 7*).

Figura 7 – Analiza Curții cu privire la metodologia de alocare utilizată de Comisie



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

PIM-urile au favorizat flexibilitatea, dar au fost adoptate tardiv, iar sfera lor largă de cuprindere poate submina impactul

33 Regulamentul IVCDCl – Europa globală¹⁰ prevede că PIM-urile de țară selectează domeniile prioritare pentru finanțare din partea UE. Potrivit orientărilor privind programarea IVCDCl – Europa globală, cooperarea UE ar trebui să se concentreze asupra a trei domenii prioritare, cu excepția cazului țărilor vizate de politica de vecinătate. Aceste domenii prioritare pot fi împărțite la rândul lor în maximum trei sectoare orientative fiecare. Prin limitarea domeniilor de intervenție, Comisia și SEAE urmăreau să sporească impactul finanțării acordate.

34 Curtea a examinat dacă Comisia și SEAE:

- o analizaseră situațiile, vulnerabilitățile și nevoile țărilor partenere;
- o furnizaseră o justificare solidă pentru selectarea domeniilor și a sectoarelor prioritare;
- o analizaseră impactul potențial al finanțării din partea UE;
- o identificaseră potențialul de finanțare mixtă și de acordare de garanții;
- o consultaseră părțile interesate relevante și se coordonaseră atât la nivel intern, cât și cu alți donatori, în special prin programarea în comun și prin inițiativele „Echipa Europa”.

Comisia și SEAE au analizat nevoile în domeniile de cooperare pe care intenționau să le acopere și au consultat majoritatea părților interesate

Comisia și SEAE au analizat situațiile și nevoile țărilor

35 Comisia a efectuat o analiză a obiectivelor de dezvoltare durabilă (ODD) pe țări și, împreună cu SEAE, a solicitat delegațiilor UE să analizeze prioritățile naționale de dezvoltare disponibile, să elaboreze evaluări de țară și să se întâlnească cu părțile interesate relevante în timpul lucrărilor pregătitoare pentru exercițiul de programare post-2020, care au început în februarie 2019.

¹⁰ Articolul 14 alineatul (2) din [Regulamentul \(UE\) 2021/947](#).

36 Delegațiile UE au elaborat evaluări de țară, care includeau o scurtă descriere a situației țărilor și a nevoilor locuitorilor acestora, tendințele, principalele probleme politice, sociale, economice și de mediu, progresele înregistrate în ceea ce privește ODD, principalele interese ale UE și ale statelor membre, obiectivele politice și de politică, răspunsul propus din partea UE și a statelor membre, precum și consultările organizate.

37 În conformitate cu Regulamentul IVCDCl – Europa globală și cu orientările, delegațiile UE au elaborat evaluări preliminare ale conflictelor pentru țările aflate în stare de criză și de post-criză, pentru țările fragile și pentru țările în situații vulnerabile. Evaluările au vizat principalele riscuri politice, economice și de securitate.

Delegațiile UE au consultat majoritatea părților interesate

38 Toate delegațiile UE incluse în eșantion au furnizat o listă a părților interesate pe care le-au consultat, inclusiv a celor cărora le-au prezentat prioritățile din PIM-uri. Aceste consultări au implicat guvernele țărilor partenere, reprezentanți ai statelor membre, agenții de dezvoltare ale statelor membre, organizații ale ONU, alți donatori, instituții financiare europene și internaționale, un număr mare de organizații ale societății civile și reprezentanți ai sectorului privat. Consultările au avut loc la începutul procesului de pregătire a PIM-urilor și au inclus feedback scris și reuniuni online.

39 Majoritatea părților interesate intervievate de Curte au subliniat caracterul incluziv al consultărilor și buna cooperare constantă cu delegațiile UE. Totuși, unele părți interesate din cele nouă țări analizate de Curte ar fi putut aduce un input interesant, dar nu au fost consultate temeinic: de exemplu, Comisia nu a consultat liderii religioși și autoritățile tradiționale din Guineea, deși delegația UE recunoscuse aceste entități ca posibile forțe motrice ale schimbării. PIM-ul însuși recunoaște necesitatea de a sprijini sistemul juridic prin intermediul liderilor religioși și al celor tradiționali și de a explora rolul autorităților religioase în menținerea păcii și a securității.

40 În general, contribuțiile părților interesate participante au fost luate în considerare și s-au reflectat în alegerea domeniilor prioritare și a obiectivelor de cooperare. Acest lucru a fost confirmat în cadrul reuniunilor Curtii cu părțile interesate. Cu toate acestea, unele părți interesate au subliniat problemele dificile cu care s-au confruntat în timpul consultărilor (a se vedea [caseta 2](#)).

Caseta 2

Feedback-ul părților interesate cu privire la procesul de consultare

Reprezentanții organizațiilor societății civile din Armenia au criticat lipsa discuțiilor cu privire la indicatorii din PIM, în condițiile în care în trecut au avut loc astfel de discuții. Organizațiile societății civile au subliniat importanța alegerii unor indicatori relevanți, care reprezintă un instrument puternic ce le permite să monitorizeze progresele înregistrate de administrația publică în realizarea reformelor.

În Cambodgia, Ministerul Mediului s-a arătat sceptic cu privire la includerea energiei din surse regenerabile în PIM. Alte structuri guvernamentale orizontale au recunoscut nevoia de energie din surse regenerabile, dar o considerau a fi un obiectiv pe termen mai lung. Prioritatea lor imediată era creșterea productivității prin eficiența energetică. Energia din surse regenerabile era deci mai degrabă o prioritate a UE decât a autorităților cambodgiene.

41 Consultările s-au axat pe nevoile și prioritățile țărilor, dar nu au inclus discuții privind alocările financiare din IVDCI – Europa globală cu guvernele, cu donatorii sau cu alte părți interesate. Pentru alocarea financiară și pentru planificarea acțiunilor autorităților publice în țările partenere, ar fi fost utile discuții privind sectoarele cu potențialul de a fi cele mai mari consumatoare de resurse sau domeniile cu cea mai mare nevoie de fonduri UE.

42 În plus, consultările desfășurate în țările partenere nu au acoperit prioritățile regionale (a se vedea punctul **09**). Comisia și SEAE au elaborat programele indicative multianuale regionale (PIM-uri regionale) în paralel cu PIM-urile de țară și au consultat o varietate de parteneri și părți interesate, în special la Bruxelles. Delegațiile UE nu au fost suficient de implicate în proces și nu s-au consultat cu donatorii pentru a stabili nevoile regionale. Trebuie remarcat faptul că donatorii care cooperează în mai multe țări dintr-o anumită regiune ar putea aduce o valoare adăugată la stabilirea priorităților regionale (de exemplu, Germania este puternic implicată în cooperarea regională în Asia). Autoritățile naționale din Senegal au observat și ele că nu au existat discuții cu privire la prioritățile regionale. Comisia și SEAE au organizat patru reuniuni de informare cu privire la prioritățile PIM-urilor regionale pentru Africa Subsahariană, dar acestea s-au limitat la organizațiile regionale și la Uniunea Africană și nu au inclus reprezentanți naționali.

Prioritățile și sectoarele selectate pentru cooperarea cu UE corespundea priorităților Comisiei și ale țărilor partenere

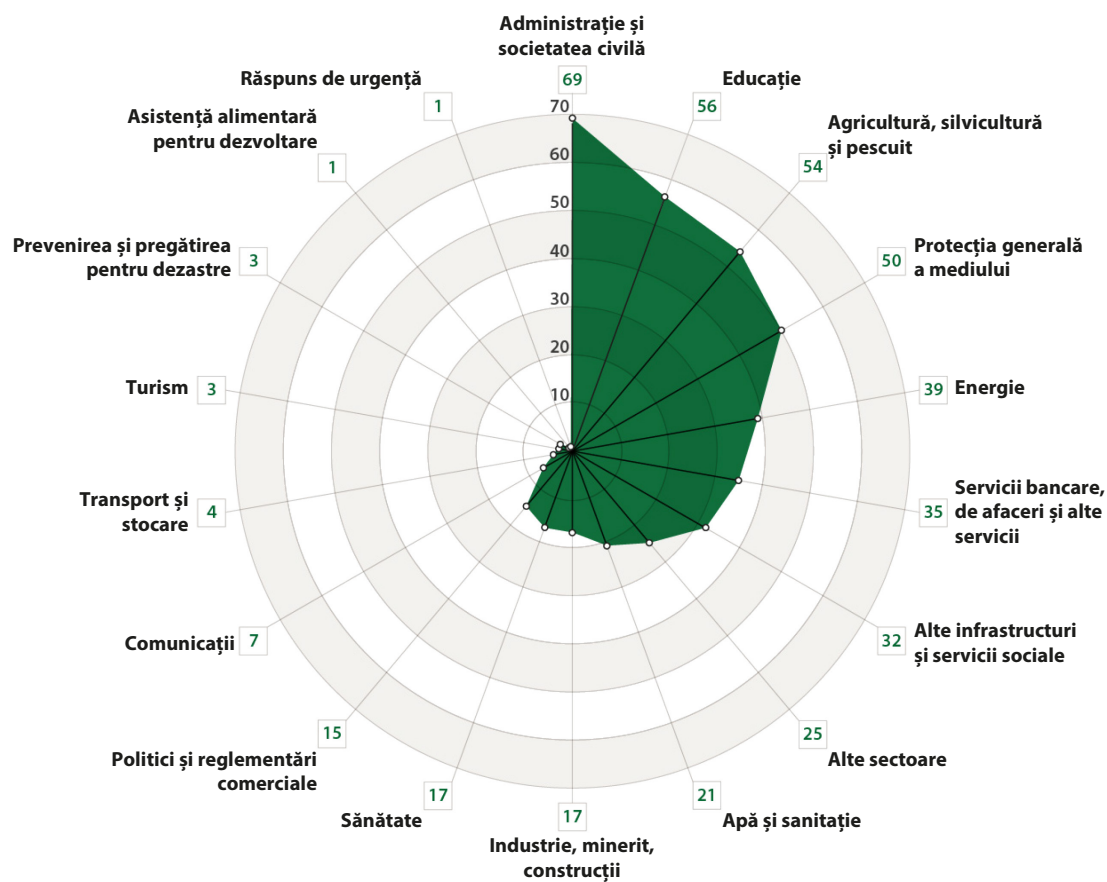
43 Atunci când au elaborat PIM-urile, delegațiile UE, Comisia și SEAE s-au coordonat cu statele membre și cu alte servicii ale Comisiei prin intermediul reuniunilor echipelor responsabile de diferitele țări și al consultărilor interservicii. Per ansamblu, domeniile prioritare și sectoarele sprijinite erau pertinente, întrucât răspundeau priorităților în materie de dezvoltare ale țărilor partenere. De asemenea, acestea erau bine aliniate la prioritățile Comisiei pentru parteneriatele internaționale ale UE (Pactul verde, transformarea digitală și tehnologiile de date, alianțele pentru creștere durabilă și locuri de muncă decente, o mai bună gestionare și guvernare a migrației, parteneriate în domeniul migrației și guvernare, pace și securitate)¹¹. Existau complementarități clare între diferitele domenii prioritare.

44 Pentru a-și coordona eforturile și a comunica cu privire la acestea, părțile interesate din domeniul dezvoltării internaționale utilizează clasificarea sectoarelor stabilită de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică sub forma codurilor de asistență pentru dezvoltare (așa-numitele „coduri CAD”)¹². Analizele codurilor CAD disponibile (a se vedea *figura 8*) au arătat că toate PIM-urile în cauză au abordat guvernarea, cu excepția celor pentru Botswana, Guyana, Nicaragua, Iran, Suriname și Tadjikistan, la care se adaugă un PIM multinațional. Educația a fost abordată în aproape trei sferturi dintre PIM-uri (56 de țări), cu accent pe formarea profesională. Sectoarele care fac obiectul Pactului verde (agricultura, mediul, silvicultura, pescuitul și energia verde) au fost abordate pe larg de PIM-uri. În schimb, asistența medicală a fost abordată numai în 17 țări.

¹¹ Parteneriatele internaționale ale UE. [Prioritățile Comisiei Europene](#).

¹² Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică. [Listele de coduri CAD](#).

Figura 8 – Frecvența sectoarelor prioritare identificate prin codurile CAD



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PIM-urilor de țară adoptate până în ianuarie 2022.

46 Acest exercițiu este util pentru a se identifica nevoile și domeniile de intervenție sau de interes pentru toți participanții. El implică însă un volum mare de muncă pentru statele membre ale UE și pentru delegațiile UE. Agențiile de dezvoltare din statele membre ale UE au menționat valoarea adăugată limitată a documentului în raport cu timpul care îi este consacrat. Programarea în comun ar trebui să fie urmată în teorie de o implementare în comun, care implică gruparea resurselor și unirea forțelor pentru a maximiza impactul rezultat. Partenerii europeni au însă fiecare propria strategie bilaterală sau regională și utilizează documentul de programare în comun doar ca referință, în special deoarece aceste documente nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic pentru statele membre ale UE.

Sfera largă a domeniilor prioritare selectate riscă să submineze impactul finanțării din partea UE

Domeniile prioritare sunt vaste

47 În conformitate cu orientările, toate PIM-urile pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate includ trei mari domenii prioritare care acoperă o gamă largă de sectoare. PIM-urile sunt deci flexibile și autorizează domenii largi de cooperare pentru a se asigura adaptarea la evenimente neprevăzute. Pe de altă parte, existența unor domenii prioritare vaste poate limita concentrarea sprijinului și impactul potențial al finanțării din partea UE. Acest lucru este deosebit de important dacă nivelurile de finanțare sunt reduse, așa cum s-a întâmplat în cazul țărilor asiatice. De exemplu, în Cambodgia, domeniile prioritare sunt similare cu cele din perioada 2014-2020, dar finanțarea a fost redusă substanțial (a se vedea [tabelul 3](#)).

Tabelul 3 – Alocările pentru Cambodgia pe sector/domeniu prioritar (în milioane de euro)

CFM 2014-2020			CFM 2021-2027		
Sectoare	Finanțare pe șapte ani	Medie anuală	Domenii prioritare	Finanțarea din PIM 2021-2024	Medie anuală
Agricultură/ gestionarea resurselor naturale	144,0	20,6	Creștere verde și locuri de muncă decente (3 sectoare CAD)	62,0	15,5
Educație/ competențe	140,0	20,0	Educație și dezvoltarea competențelor (3 sectoare CAD)	48,0	12,0
Guvernanță și administrație	120,0	17,1	Buna guvernanță (3 sectoare CAD)	37,0	9,3

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PIM-ului 2014-2020 și a PIM-ului 2021-2027.

48 PIM-ul pentru Mali enumeră trei domenii prioritare: (1) îmbunătățirea funcționării statului; (2) crearea de locuri de muncă în vederea încurajării economiei verzi; și (3) satisfacerea nevoilor esențiale/de bază ale populației. Aceste priorități acoperă în mod oficial opt sectoare, dar, întrucât domeniile vizate sunt vaste, PIM-ul cuprinde de fapt multe alte sectoare (a se vedea exemplele din *caseta 3*).

Caseta 3

Exemple de sectoare din Mali definite în sens larg

Un sector este intitulat „Stabilizarea și prezența statului în zonele fragile”. Acest sector acoperă nevoile de securitate, polii de securitate pentru dezvoltare, infrastructura (drumurile, apa și sanitația, energiile din surse regenerabile, digitalizarea), serviciile sociale, controlul frontierelor, precum și gestionarea migrației și guvernanța.

Sectorul „Justiție și statul de drept” include, de asemenea, sprijin pentru proprietatea funciară, cultură, patrimoniu, sport și resurse naturale.

49 Cel mai precis direcționat PIM din eșantion era cel pentru Guineea, cu nouă sectoare generale (energia, agricultura și pescuitul, protecția mediului, sănătatea, apa și sanitația, formarea profesională, guvernanta și societatea civilă, conflictele, pacea și securitatea și migrația), acesta acoperind sectoare mai bine delimitate decât celelalte PIM-uri. Curtea a identificat, de asemenea, un exemplu de bună practică în PIM-ul pentru Namibia, neinclus în eșantionul analizat. Acest plan includea un set specific de priorități și sectoare (a se vedea [caseta 4](#)).

Caseta 4

Namibia – domenii prioritare și sectoare de cooperare bine delimitate

Domeniul prioritar nr. 1: Competențe de bază¹⁴ – educație

Politica educațională și gestionarea administrativă

Formarea corpului didactic

Educația copiilor preșcolari

Domeniul prioritar nr. 2: Creștere verde favorabilă incluziunii

Alimentare cu apă și sanitația

Producția de energie, resurse regenerabile

Protecția generală a mediului

Domeniul prioritar nr. 3: Buna guvernanta și egalitatea de gen

Legislaturi și partide politice

Organizații și instituții anticorupție

Eliminarea violenței împotriva femeilor și a fetelor

50 Regulamentul IVCDI – Europa globală nu stabilește o limită în ceea ce privește domeniile prioritare pentru țările vizate de politica de vecinătate. Fiecare PIM din eșantionul Curții includea cinci domenii prioritare. În conformitate cu Regulamentul IVCDI – Europa globală¹⁵, domeniile prioritare au fost selectate dintre cele care figurau în acordurile de parteneriat și în cele de cooperare. Aceste domenii au fost stabilite în cadrul Parteneriatului estic¹⁶ și au fost identificate în comunicarea comună „Politica Parteneriatului estic după 2020” din 18 martie 2020¹⁷. Prioritățile respective acoperă un spectru larg de cooperare.

Delegațiile au analizat doar sectoarele pe care le sprijineau

51 Regulamentul IVCDCl – Europa globală¹⁸ cere ca programele geografice să se bazeze pe impactul potențial al finanțării din partea UE în țările și regiunile partenere. Orientările privind programarea IVCDCl – Europa globală nu specifică abordarea care trebuie adoptată pentru măsurarea impactului potențial. Analizele realizate de delegațiile UE au vizat exclusiv sectoarele care au primit în cele din urmă sprijin. Sectoarele alternative nu au fost incluse în procesul de programare. Delegațiile UE aveau cunoștințe aprofundate cu privire la situația și la nevoile țărilor partenere, dar PIM-urile nu au demonstrat că sectoarele selectate erau cele în care fondurile UE puteau produce cel mai mare impact.

52 Singura excepție a fost Mali, unde delegația UE a efectuat 15 evaluări sectoriale ample. Acestea vizau capacitățile și angajamentul părților interesate, impactul potențial al UE/valoarea adăugată a UE și, după caz, realizările obținute datorită sprijinului anterior al Comisiei. De exemplu, evaluarea realizată de către delegația UE cu privire la reformele statului în această țară a concluzionat că valoarea adăugată adusă de UE a fost una ridicată în ceea ce privește gestionarea finanțelor publice, deoarece aceasta s-a bazat pe un dialog de bună calitate, pe o relevanță evidentă și pe credibilitatea politicilor.

Delegațiile au selectat domeniile prioritare fără să cunoască valoarea finanțării disponibile

53 Domeniile prioritare au fost alese fără să se cunoască în prealabil alocările finale pentru fiecare țară în parte. Din această cauză, erau dificil să se definească sfera de cuprindere și să se cuantifice rezultatele preconizate ale programului pe șapte ani (sau pe patru ani, până la revizuirea sa). Totodată, PIM-urile nu conțineau niciun fel de justificare pentru defalcarea financiară între diferitele domenii prioritare (de exemplu, o justificare a cheltuielilor publice planificate în domeniile care beneficiau de sprijin sau informații privind contribuțiile viitoare ale altor donatori). Delegațiile UE au explicat că alocările financiare s-au bazat inițial pe un brainstorming intern cu privire la programele anuale de acțiune planificate și la implicarea donatorilor în sectoarele respective. Or, doar puțini donatori au avut efectiv un buget multianual și au fost în măsură să se angajeze în acțiuni viitoare. Acolo unde a fost inclus, sprijinul planificat al donatorilor era indicativ.

¹⁸ Articolul 13 alineatul (2) și articolul 19 alineatul (2) din [Regulamentul \(UE\) 2021/947](#).

54 În conformitate cu orientările privind programarea IVCDCl – Europa globală, PIM-urile ar trebui să includă, de asemenea, o sumă indicativă suplimentară pentru restul perioadei de șapte ani, cu scopul de a asigura flexibilitate și continuitatea asumării la nivel politic. Instrucțiunile ulterioare comunicate de Comisie și de SEAE delegațiilor UE cereau ca PIM-urile să includă pachetul financiar pe doar patru ani. Alocările pentru țări aferente celor trei ani rămași (2025-2027) vor fi decise în urma examinării de la jumătatea perioadei a programării. Pertinența acestei examinări riscă să fie însă afectată de faptul că acțiunile au fost demarate tardiv (a se vedea punctul **59**).

Adoptarea tardivă a Regulamentului IVCDCl – Europa globală a întârziat adoptarea PIM-urilor

55 În iunie 2018, Comisia a prezentat o propunere de regulament Parlamentului European și Consiliului¹⁹. Lucrările pregătitoare pentru programarea post-2020 au început oficial în februarie 2019. Programarea a fost lansată în noiembrie 2020, odată cu distribuirea orientărilor către delegațiile UE, ea fiind prevăzută inițial pentru decembrie 2019. Procesul a fost întârziat din cauza necesității de a reflecta impactul socioeconomic al pandemiei de COVID-19, precum și din cauza adoptării tardive a Regulamentului IVCDCl – Europa globală în iunie 2021 și a actului delegat aferent în iulie 2021. A fost apoi nevoie de aproximativ șase luni pentru a adopta primele PIM-uri. Întregul proces, de la lucrările pregătitoare și până la adoptare, a durat trei ani (a se vedea *anexa I*). La data finalizării auditului, unele PIM-uri tot nu puteau fi încă propuse pentru adoptare.

56 Pentru țările vizate de politica de vecinătate, Regulamentul IVCDCl – Europa globală prevede adoptarea de documente comune (priorități ale parteneriatelor, agende de asociere sau documente echivalente) care să stabilească baza pentru programare. Majoritatea acestor documente comune au expirat în 2020, iar reînnoirea lor a fost întârziată din cauza progresului lent al negocierilor.

¹⁹ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului [de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională](#), COM(2018) 460 final.

57 Cu titlu de comparație, exercițiile de programare aferente Instrumentului de cooperare pentru dezvoltare și Fondului european de dezvoltare pentru perioada 2014-2020 au fost lansate în mai 2012. Primele două programe indicative naționale au fost adoptate în ianuarie 2014, iar ultimul program a fost adoptat în aprilie 2017, dar cele mai multe programe au fost adoptate în al doilea semestru al anului 2014. Întregul proces a durat aproximativ doi ani. În ceea ce privește Instrumentul european de vecinătate, regulamentul a fost adoptat în martie 2014, iar majoritatea programelor, și anume documentele cadrului unic de sprijin, au fost adoptate în al doilea semestru al anului 2014.

58 Adoptarea tardivă a PIM-urilor a afectat pregătirea planurilor de acțiune anuale pentru 2021 în care erau stabilite acțiunile ce urmau să fie finanțate. Până la sfârșitul anului 2021, fuseseră adoptate 98 de PIM-uri, precum și 55 de planuri de acțiune.

59 Această implementare tardivă riscă să aibă un impact și asupra examinării de la jumătatea perioadei a programării, care va urma evaluării intermediare a instrumentului ce trebuie prezentată până la sfârșitul anului 2024²⁰. În cursul acestei examinări, Comisia și SEAE intenționează să reevalueze alegerile făcute cu privire la domeniile prioritare ale PIM-urilor în cadrul programării și să propună alocările către diferitele țări pentru perioada 2025-2027. Alocarea se va baza pe o examinare obligatorie, în care se va ține seama de performanța fiecărei țări în raport cu o serie de priorități de politică ale UE (cum ar fi multilateralismul, abordarea inegalităților sau migrația). Din cauza demarării tardive a acțiunilor, materialul disponibil pentru examinare va fi mai redus.

²⁰ Articolul 42 alineatul (2) din [Regulamentul \(UE\) 2021/947](#).

Inițiativele comune au necesitat un important volum de muncă suplimentară și au întârziat programarea

Alocarea fondurilor în cadrul Fondului european pentru dezvoltare durabilă Plus

60 Noul FEDD+ este un cadru al UE de sprijin pentru investiții, care urmează să fie pus în aplicare în parteneriat cu o serie de instituții financiare europene și internaționale. Operațiunile FEDD+ sunt finanțate în cadrul PIM-urilor geografice (de țară și regionale). Acestea includ acordarea de garanții bugetare și combinarea granturilor din partea UE cu împrumuturi sau cu finanțare sub formă de participare la capital, din surse publice și private. Comisia și SEAE au solicitat delegațiilor UE să evalueze investițiile care ar putea fi finanțate prin FEDD+ în țările partenere. În cazul țărilor care nu fac obiectul politicii de vecinătate, Comisia și SEAE au elaborat metodologii pentru alocarea unei părți din alocările de țară pentru acordarea de garanții în cadrul FEDD+.

61 Pentru PIM-urile vizând țările din Asia și Pacific, Comisia și SEAE au solicitat o rezervă forfetară de 15 % din alocare pentru garanții și de 5 % pentru finanțarea mixtă. Nivelul total al finanțării rezervate pentru FEDD+ a fost mai mare decât estimările inițiale ale delegațiilor UE în cazul proiectului de PIM pentru Laos, al celui pentru Cambodgia și al celui pentru Vietnam (a se vedea exemplul din [caseta 5](#)). Prin urmare, există riscul ca sumele rezervate pentru garanțiile FEDD+ să depășească cerințele reale.

Caseta 5

Dispozițiile privind FEDD+ în Asia

- În **Cambodgia**, posibilitățile de a acorda garanții FEDD+ sunt limitate din cauza normelor naționale, care sunt concepute pentru a preveni îndatorarea excesivă (experiența altor donatori indică, de asemenea, doar un interes redus față de utilizarea de garanții).
- În **Laos**, potențialul evaluat de utilizare a garanțiilor era la fel de limitat.
- În schimb, în **Vietnam**, estimarea inițială cu privire la garanții era mai mare decât proporția de 15 % impusă de Comisie la Bruxelles.

Finanțarea mixtă în cadrul FEDD+ ar putea fi valorificată într-o măsură mai mare, deoarece alți donatori ar putea să o utilizeze pentru împrumuturile pe care le acordă.

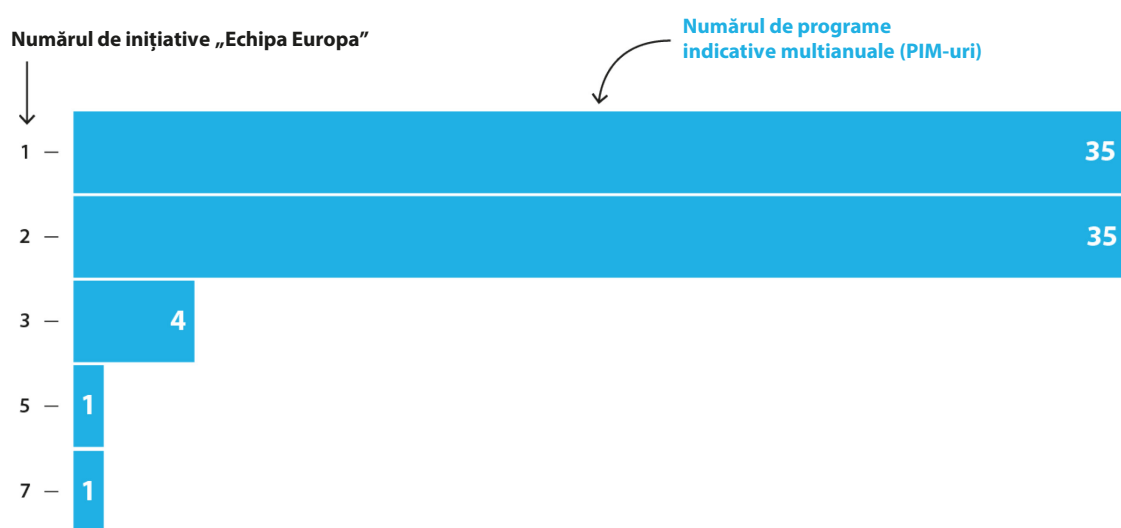
62 Analiza dispozițiilor legate de FEDD+ a necesitat eforturi suplimentare din partea delegațiilor UE, care nu aveau experiență în utilizarea acestui nou instrument. Acest lucru a întârziat pregătirea PIM-urilor. În plus, PIM-urile nu specificau ponderea finanțării din FEDD+ pentru fiecare domeniu prioritar în parte. Mai mult, nivelul de utilizare finală a acestor fonduri era incert până la momentul planificării cererilor de propuneri. Întrucât FEDD+ este o modalitate de punere în aplicare a programelor geografice, Curtea a constatat că necesitatea de a include această analiză în etapa de programare în PIM-uri era în general neclară.

Inițiativele „Echipa Europa” se aflau încă în faza de elaborare la momentul programării IVCDCl – Europa globală

63 „Echipa Europa” (a se vedea punctul **06**) reunește UE, statele membre ale UE, rețeaua lor diplomatică, instituții financiare (inclusiv bănci naționale de dezvoltare) și agenții de implementare, precum și Banca Europeană de Investiții (BEI) și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD). Acest concept a fost creat în aprilie 2020 pentru a sprijini țările partenere ale UE în lupta lor împotriva pandemiei de COVID-19. Inițiativele desfășurate sub egida „Echipa Europa” reunesec diverse acțiuni existente și viitoare, care sunt coordonate în comun. Obiectivul este de a se obține un impact mai mare și de a se îmbunătăți vizibilitatea UE.

64 Orientările privind programarea IVCDCl – Europa globală permit identificarea a maximum două inițiative „Echipa Europa” per PIM. Toate cele 89 de PIM-uri de țară, cu excepția a 13 dintre ele, includeau o inițiativă „Echipa Europa” (cele 13 excepții erau Seychelles, Botswana, Belize, Jamaica, Bhutan, Iran, Kazahstan, Kârgâzstan, Malaysia, Maldive, Tadjikistan, Thailanda și Turkmenistan). În majoritatea țărilor, aceste inițiative se vor desfășura în două domenii (a se vedea [figura 10](#)).

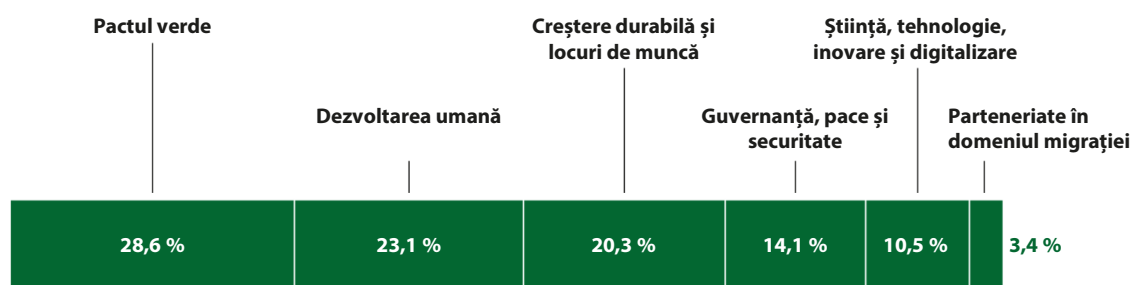
Figura 10 – Numărul de inițiative „Echipa Europa” per PIM de țară



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PIM-urilor adoptate până la 31 mai 2022.

65 Majoritatea inițiativelor „Echipa Europa” abordau mai multe priorități ale UE în același timp. Tema cel mai frecvent abordată a fost Pactul verde, urmată de „dezvoltarea umană” și de „creșterea durabilă și locuri de muncă”. Tema cea mai rară era reprezentată de „parteneriatele în domeniul migrației” (a se vedea [figura 11](#)).

Figura 11 – Ponderea diferitor priorități tematice în inițiativele de țară „Echipa Europa”



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PIM-urilor și a datelor extrase în perioada 4.2.2022-23.2.2022 din instrumentul de urmărire a inițiativelor „Echipa Europa” al Comisiei.

66 În afară de Comisie, la fiecare inițiativă „Echipa Europa” participă, în medie, șapte alți donatori. Șapte inițiative nu precizau în PIM-uri cine erau donatorii lor.

67 PIM-urile indicau contribuțiile UE la inițiativele „Echipa Europa”, dar nu și contribuțiile fiecărui stat membru al UE în parte. Incertitudinea cu privire la sprijinul financiar acordat de statele membre a contribuit și ea la neclaritatea cu privire la viitorul inițiativelor „Echipa Europa” ca inițiativă colectivă. În PIM-ul pentru Armenia, contribuția UE la inițiativele „Echipa Europa” era doar indicativă și putea fi redirecționată dacă acțiunile specificate nu erau lansate. Din cauza acestei incertitudini cu privire la sprijinul viitor, includerea inițiativelor „Echipa Europa” în programele de țară a fost prematură. Interviuurile desfășurate în cele trei țări vizitate au arătat că, la momentul auditului, inițiativele „Echipa Europa” nu erau încă pe deplin înțelese de guvernele respective.

Inițiativele emblematice pentru țările vizate de politica de vecinătate nu au fost bine înțelese la început

68 În țările vizate de politica de vecinătate, PIM-urile erau menite, de asemenea, să contribuie la inițiativele emblematice. Aceste inițiative urmăresc sprijinirea redresării socioeconomice și consolidarea rezilienței țărilor²¹. Ele combină împrumuturi de la instituții financiare, investiții private și publice și granturi/finanțare mixtă sau garanții din partea UE în cadrul Planului economic și de investiții. Inițiativele emblematice au fost identificate în comun de guvernele țărilor partenere, de Comisie și de delegațiile UE.

69 Inițiativele emblematice reprezentau o nouă abordare, care nu era menționată nici în Regulamentul IVCDI – Europa globală, nici în orientări. Prin urmare, delegațiile UE au avut puțin timp la dispoziție pentru a le concepe. Aceste inițiative urmau să fie finanțate în cadrul FEDD+ și, după caz, prin alocări bilaterale/regionale. Delegațiile UE au solicitat mai multe instrucțiuni din partea Comisiei cu privire la modalitățile de punere în aplicare și la alocări (finanțare mixtă, acordarea de garanții bugetare etc.), precum și cu privire la sursa de finanțare (PIM regional sau de țară). Nu exista deocamdată nicio alocare bugetară pentru inițiativele emblematice. PIM-urile examinate de Curte făceau trimitere doar la sume estimate brute, care au fost calculate de delegațiile UE în cooperare cu băncile și cu Comisia.

²¹ Comisia și SEAE, documentul de lucru comun al serviciilor intitulat *Recovery, resilience and reform: post-2020 Eastern Partnership priorities*, 2 iulie 2021.

70 PIM-urile prezentau în detaliu inițiativele emblematică care urmau să fie puse în aplicare în diferitele domenii prioritare. Curtea a constatat că acest lucru a creat o oarecare neînțelegere într-o primă fază în Armenia: guvernul armean nu a primit inițial informații clare cu privire la finanțarea inițiativelor emblematică, de exemplu în legătură cu proporția finanțării la care se putea aștepta sub formă de granturi, garanții și împrumuturi.

PIM-urile nu dispuneau de indicatori comuni suficienți pentru a măsura progresele la nivel de instrument

71 Regulamentul IVCDI – Europa globală prevede că „[p]entru a asigura o asumare a responsabilității și o transparență efective în execuția bugetului Uniunii, precum și o evaluare eficace a progreselor înregistrate în realizarea obiectivelor instrumentului, Comisia ar trebui să asigure instituirea unor mecanisme clare de monitorizare și evaluare”²². Curtea a examinat dacă indicatorii stabiliți de Comisie permiteau o măsurare exactă a îndeplinirii obiectivelor specifice și a rezultatelor preconizate ale celor nouă PIM-uri incluse în eșantionul său.

Indicatorii din PIM-urile selectate nu vor măsura neapărat realizările reale

Nu toți indicatorii din PIM-uri sunt însoțiți de valori de referință sau de valori-țintă adecvate

72 În conformitate cu Regulamentul IVCDI – Europa globală²³, PIM-urile ar trebui să includă indicatori de performanță relevanți pentru monitorizarea obiectivelor specifice și a rezultatelor preconizate pentru diferitele domenii prioritate și sectoare de intervenție. În eșantionul Curții, aproape 15 % dintre indicatori monitorizau exclusiv contribuția directă a UE (de exemplu, numărul de noi beneficiari care au acces la servicii de consiliere pentru întreprinderi cu sprijin din partea UE). Restul de 85 % monitorizau progresele globale ale țării respective, în acele domenii în care UE era unul dintre contribuitori. Acești indicatori se bazează pe surse naționale de informații și au fost conveniți cu autoritățile naționale de resort.

²² Considerentul 18 al [Regulamentului \(UE\) 2021/947](#).

²³ Articolul 12 alineatul (3) din [Regulamentul \(UE\) 2021/947](#).

73 Majoritatea celor aproximativ 700 de indicatori incluși în eșantion erau specifici. Totuși, mai mult de 20 % dintre indicatorii acoperiți de eșantion nu erau însoțiți de valori de referință sau acestea erau neclare, iar 24 % nu aveau valori-țintă sau acestea erau neclare. Acest lucru îngreuna măsurarea performanței (a se vedea [caseta 6](#)).

Caseta 6

Exemple de cazuri în care lipseau surse fiabile de dovezi subiacente, valori de referință sau valori-țintă

- o În **Senegal**, indicatorul reprezentat de „proportia transferurilor de bani din diasporă direcționate către investiții productive și socioeconomice” a fost stabilit la 14 %, dar delegația UE a recunoscut că absența dovezilor subiacente înseamnă că acest indicator nu poate fi măsurat în mod obiectiv.
- o În **Guinea**, PIM-ul indica drept valoare de referință o rată de angajare de 56 % după formarea profesională. Această statistică nu apare însă în sursa menționată în PIM.
- o În **Mali**, șase ținte se referă la o „creștere”, fără a specifica amploarea acesteia și nici valorile de referință.
- o În **Ucraina**, 16 ținte se referă și ele la o „creștere”, în timp ce șapte nu erau însoțite de valori de referință sau acestea nu sunt clare. Opt indicatori din PIM-ul pentru Ucraina cer o „scădere”, fără a specifica amploarea acesteia. În plus, în trei dintre cele opt cazuri lipsesc valorile de referință. Atât timp cât nu există valori-țintă clare, este imposibil să se evalueze nivelul de ambiție.

74 Delegațiile UE nu au putut furniza dovezi subiacente cu privire la sursele pentru toate valorile de referință și valorile-țintă. De exemplu, în Mali, consultanții care au definit indicatorii fuseseră înlocuiți și nici noul personal, nici delegația UE nu au putut furniza documentele de lucru (sursele utilizate). PIM-ul pentru Armenia nu menționa sursele indicatorilor, iar cel pentru Azerbaidjan și cel pentru Ucraina făceau trimitere la „rapoarte ale guvernului”, fără a specifica despre ce rapoarte era vorba. Prin urmare, raportarea și monitorizarea acestor indicatori vor fi puse în pericol de lipsa de dovezi sau de dificultatea de a le obține, precum și de utilizarea unor date incorecte.

75 Curtea a identificat, de asemenea, exemple de indicatori neclari care ridicau incertitudini cu privire la ce anume va fi măsurat (a se vedea [caseta 7](#)).

Caseta 7

Exemple de indicatori neclari

- Indicatorul 2.13 din Cadrul privind rezultatele instrumentului „Europa globală” (*Global Europe Results Framework – GERN*) se referă la „numărul de locuri de muncă «verzi»”. Or, la momentul finalizării activității de audit, nu exista o metodologie care să explice ce locuri de muncă ar trebui considerate „verzi”.
- În **Mali**, indicatorul din PIM reprezentat de „rata de pierdere în post-producție pentru produsele agricole” nu specifică culturile pentru care sunt disponibile informații și, prin urmare, pentru care va fi măsurat.

Există riscul ca indicatorii prevăzuți de PIM-uri să nu fie utilizați în timpul monitorizării

76 Orientările referitoare la IVCDI – Europa globală cereau să se includă în PIM-uri indicatori însoțiți de ținte și valori de referință cuantificate, dar Comisia a explicat că nu era planificată vreo monitorizare sau raportare cu privire la acești indicatori. Nici Comisia, nici delegațiile UE nu au monitorizat țintele prevăzute de cadrul unic de sprijin pentru programele indicative naționale aferente vechiului cadru financiar multianual 2014-2020.

77 Potrivit Comisiei, monitorizarea va avea loc la nivel de intervenție, ceea ce înseamnă că vor fi monitorizate numai acțiunile. Delegațiile UE erau libere să definească indicatorii de la nivel de acțiune după cum considerau de cuviință, dar puteau face trimitere, de asemenea, la indicatorii din PIM-uri. Curtea a examinat indicatorii pentru documentele de acțiune din 2021 adoptate în Senegal și Mali, printre care se numărau un document de acțiune pentru tineret în Senegal, un document legat de „prezența statului” în Mali și documente privind dezvoltarea rurală și reziliența în ambele țări. Ea a constatat că aceste documente de acțiune includeau indicatori diferiți de cei specificați în PIM. Există deci riscul ca indicatorii prevăzuți de PIM-uri să nu fie utilizați în timpul monitorizării.

Cadrul comun de rezultate al Comisiei nu a fost încă transpus suficient în PIM-uri

78 În conformitate cu orientările privind programarea IVCDCl – Europa globală, PIM-urile ar trebui să includă un număr limitat de indicatori. Comisia nu a definit însă niciodată ce înseamnă „limitat”. Curtea a constatat că complexitatea exercițiului de monitorizare și resursele necesare pentru acesta, precum și fragmentarea informațiilor referitoare la performanță cresc odată cu numărul de indicatori. Deoarece numărul adecvat de indicatori care trebuie incluși în PIM-uri nu a fost definit, ea a observat o mare diversitate în abordarea adoptată de delegațiile UE, numărul indicatorilor variind de la 0 la 152. În special, șapte PIM-uri mici (Indonezia, Turkmenistan, Thailanda, Costa Rica, Kazahstan, Seychelles și Malaysia) nu includeau deloc indicatori. Aceste PIM-uri acopereau numai asistența tehnică. În medie, restul de 78 de PIM-uri includeau fiecare 41 de indicatori. Cele trei țări vizate de politica de vecinătate (Armenia, Azerbaidjan și Ucraina) se situau în fruntea clasamentului, cu peste 100 de indicatori fiecare. De exemplu, PIM-ul pentru Azerbaidjan avea 152 de indicatori.

79 Orientările privind programarea IVCDCl – Europa globală recomandau să se utilizeze Cadrul UE privind rezultatele dezvoltării și cooperării internaționale atunci când se definesc indicatorii din PIM-uri. La 12 ianuarie 2021, DG INTPA a pregătit o listă a indicatorilor din acest cadru care să fie utilizați în PIM-uri și a transmis-o delegațiilor UE. La 26 octombrie 2021, DG INTPA a actualizat lista și a făcut-o publică sub forma indicatorilor aferenți Cadrului privind rezultatele instrumentului „Europa globală” (GERF)²⁴. Acesta includea 71 de indicatori comuni al căror scop era să permită monitorizarea performanței generale a IVCDCl – Europa globală și îndeplinirea obiectivelor financiare stabilite în Regulamentul IVCDCl – Europa globală. La momentul respectiv, proiectele de PIM-uri se aflau deja în etapa finală.

80 Comisia a analizat indicatorii din cadrul tuturor PIM-urilor și a recomandat să se mărească numărul de indicatori GERF și să se reducă în același timp numărul total de indicatori. Delegațiile UE nu aveau obligația de a da curs acestor sugestii (a se vedea [caseta 8](#)). DG INTPA a explicat că agregarea nu se va baza pe indicatorii din PIM-uri, ci va fi realizată la nivel de intervenție.

²⁴ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Launching the Global Europe Performance Monitoring System containing a Revised Global Europe Results Framework*, 25 ianuarie 2022.

Caseta 8

Inconsecvențele din formulări și de la nivelul unităților de măsurare utilizate pentru indicatorii comuni vor complica agregarea automată

GERF 1.11 privește rata șomajului. Or, PIM-ul pentru Tadjikistan se referă la „rata șomajului în rândul tinerilor”, în timp ce PIM-ul pentru Iran se referă la „rata șomajului în rândul populației-țintă (comunități rezidente/gazdă și persoane strămutate) în comparație cu media națională”.

GERF 2.2, reprezentat de „zonele de ecosisteme agricole și pastorale în care au fost introduse practici de gestionare durabilă cu sprijinul UE”, ar trebui măsurat în hectare. În Azerbaidjan, valoarea de referință era zero, iar valoarea-țintă a fost stabilită la 1. PIM-ul nu precizează ce unități sunt măsurate.

Indicatorii GERF 2.8 și GERF 2.9 sunt la fel de problematici, deoarece în PIM-uri s-au utilizat hectare, km² și procente.

81 Agregarea rezultatelor la nivelul IVCDI – Europa globală va fi posibilă numai dacă există indicatori comuni atât PIM-urilor, cât și acțiunilor implementate. Identificarea indicatorilor GERF în PIM-uri ar putea ghida selecția ulterioară a indicatorilor comuni la nivel de acțiune. Or, PIM-ul pentru Senegal includea trei indicatori GERF (2.13, 2.14, 2.20), în timp ce documentul de acțiune pentru tineret includea doi indicatori GERF, ușor diferiți (1.12 și 2.20).

82 Fiecare PIM includea cel puțin un indicator GERF, cu o medie de opt indicatori per PIM. Cel mai frecvent utilizat indicator GERF (GERF 2.1 – „numărul de mici fermieri care au beneficiat de intervenții sprijinite de UE menite să le sporească producția durabilă, accesul la piețe și/sau securitatea terenurilor”) a fost utilizat în 37 de PIM-uri, în timp ce 7 indicatori au fost utilizați o singură dată, iar 10 indicatori de impact nu au fost utilizați deloc (a se vedea [anexa II](#)). La nivel de instrument, acest lucru va limita considerabil posibilitățile de agregare a rezultatelor.

83 *Anexa II* arată că majoritatea indicatorilor GERF sunt indicatori de realizare, în timp ce indicatorii de impact care măsoară dezvoltarea țării sunt mai puțin utilizați.

Concluzii și recomandări

84 În ansamblu, Curtea a constatat că Comisia și SEAE concepuseră programe indicative multianuale geografice cuprinzătoare, care abordau o gamă largă de nevoi ale țărilor partenere și de priorități ale UE. Au fost observate însă deficiențe în metodologiile utilizate pentru alocarea finanțării către țările partenere și în structurarea cadrului de monitorizare.

85 Deși fuzionaseră finanțarea într-un singur instrument, Comisia și SEAE au urmat două abordări diferite pentru alocarea finanțării către țările vizate de politica de vecinătate și către celelalte țări. Pentru prima categorie, Comisia și SEAE nu au calculat alocările într-un mod standardizat, comparabil și transparent, care să faciliteze pista de audit, pe baza criteriilor de alocare prevăzute de Regulamentul privind Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională. Prin urmare, Curtea nu a putut confirma soliditatea modului de calculare a alocărilor. În schimb, pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate, alocările au fost calculate într-un mod mai standardizat, comparabil și transparent, pe baza unei formule care reflecta principiile de programare geografică prevăzute de Regulamentul IVCDI – Europa globală. Totuși, Curtea a constatat deficiențe în aplicarea acestei formule (a se vedea punctele **18-32** și *figura 7*).

Recomandarea 1 – Să se îmbunătățească metodologia de alocare a fondurilor către țările vizate de politica de vecinătate, prin standardizarea acesteia și prin asigurarea comparabilității și a transparenței ei

Comisia și SEAE ar trebui, în limitele mandatelor lor, să convertească criteriile de alocare în factori măsurabili pentru ca finanțarea pentru țările vizate de politica de vecinătate să fie alocată într-un mod standardizat, comparabil și transparent.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: la timp pentru următorul exercițiu de programare.

Recomandarea 2 – Să se documenteze mai aprofundat și să se aplice în mod riguros metodologia de stabilire a alocărilor pentru țările care nu fac obiectul politicii de vecinătate

Comisia și SEAE ar trebui să standardizeze toate etapele abordării cantitative, să le descrie într-un singur document și să aplice cu rigurozitate această abordare.

Documentul respectiv ar trebui să includă în special:

- o descriere a factorilor și a indicatorilor utilizați, motivul selectării acestora și sursele de date exacte;
- procedura de eliminare a unor țări din calcul;
- descrierea procesului pas cu pas, inclusiv stocarea datelor brute neprelucrate, formulele de utilizat în fiecare etapă și asigurarea pistei de audit;
- o procedură formalizată și coerentă de înlocuire a punctelor de date lipsă și de gestionare a excepțiilor.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: la timp pentru următorul exercițiu de programare.

86 Comisia și SEAE au analizat situațiile țărilor partenere și nevoile acestora. Aceste analize au inclus principalele aspecte politice, economice, sociale și de mediu. Delegațiile UE au pregătit evaluări cu privire la conflicte, după caz. Domeniile prioritare selectate pentru cooperare și sectoarele conexe abordau nevoile țărilor și prioritățile UE și au fost discutate cu o gamă largă de părți interesate.

87 Domeniile prioritare selectate erau vaste, ceea ce oferă flexibilitate în vederea adaptării la evenimente neprevăzute, dar poate limita concentrarea finanțării UE. Deși Regulamentul IVCDI – Europa globală cere ca programele geografice să se bazeze pe impactul potențial, PIM-urile nu au demonstrat că sectoarele de intervenție selectate erau cele în care finanțarea UE putea avea un impact ridicat. Nu s-a realizat o comparație a sectoarelor de intervenție potențiale, care ar fi permis Comisiei și SEAE să demonstreze acest aspect și să justifice alocarea fondurilor între domeniile prioritare. În plus, delegațiile UE nu au analizat cheltuielile publice planificate în diferitele sectoare, iar PIM-urile nu includeau decât parțial contribuții indicative planificate din partea altor donatori (a se vedea punctele [33-54](#)).

Recomandarea 3 – Să se clarifice metodologia de evaluare a impactului sprijinului UE

Comisia și SEAE ar trebui să clarifice, în orientări, metodologia de evaluare, astfel încât sectoarele în care UE intervine să fie cele cu impact ridicat.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: la timp pentru următorul exercițiu de programare.

88 Întregul proces, de la etapa pregătitoare până la adoptarea PIM-urilor, a durat trei ani, din cauza mai multor factori, în special nevoia de a reflecta impactul socioeconomic al pandemiei de COVID-19 și adoptarea tardivă a Regulamentului IVCDCl – Europa globală abia în iunie 2021 și a actului delegat aferent în iulie 2021. Majoritatea PIM-urilor au fost apoi adoptate într-un interval de șase luni. Acest proces a avut ca rezultat demararea cu întârziere a acțiunilor IVCDCl – Europa globală.

89 Delegațiile UE au analizat utilizarea propusă a noului Fond european pentru dezvoltare durabilă Plus. Această analiză a necesitat eforturi considerabile din partea delegațiilor UE în timpul elaborării PIM-urilor, ceea ce a întârziat acest proces. Nivelul de utilizare finală a acestor fonduri este incert. Fondul european pentru dezvoltare durabilă Plus, inițiativele „Echipa Europa” și inițiativele emblematice sunt modalități de punere în aplicare, iar necesitatea includerii acestor modalități în programele indicative multianuale este neclară (a se vedea punctele [55-70](#)).

Recomandarea 4 – Să se asigure o direcționare mai precisă a exercițiului de programare

Comisia și SEAE ar trebui să direcționeze exercițiul de programare în așa fel încât să se pună accentul pe elementele obligatorii ale PIM-urilor, amânând elementele neobligatorii pentru faza de punere în aplicare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: la timp pentru următorul exercițiu de programare.

90 PIM-urile includ un număr mare de indicatori care nu sunt obligatorii pentru raportare. Marea majoritate a indicatorilor incluși în eșantion erau specifici, dar valorile de referință și valorile-țintă neclare sau lipsă vor crea dificultăți în monitorizarea progreselor în cazul a peste 20 % dintre indicatori. Utilizarea inconsecventă a indicatorilor comuni ai Cadrului privind rezultatele instrumentului „Europa globală” va limita potențialul de agregare a rezultatelor la nivel de instrument (a se vedea punctele [71-83](#)).

Recomandarea 5 – Să se simplifice indicatorii din programele indicative multianuale și să se asigure utilizarea de o manieră consecventă a acestora

Pentru a facilita agregarea datelor obținute din indicatori, Comisia și SEAE ar trebui să asigure:

- integrarea și utilizarea coerentă și consecventă în PIM-uri a indicatorilor Cadrului privind rezultatele instrumentului „Europa globală”;
- coerența între indicatorii din PIM-uri și cei din planurile și programele anuale de acțiune;
- faptul că există definiții, valori de referință și valori-țintă clare pentru fiecare indicator.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: la timp pentru următorul exercițiu de programare.

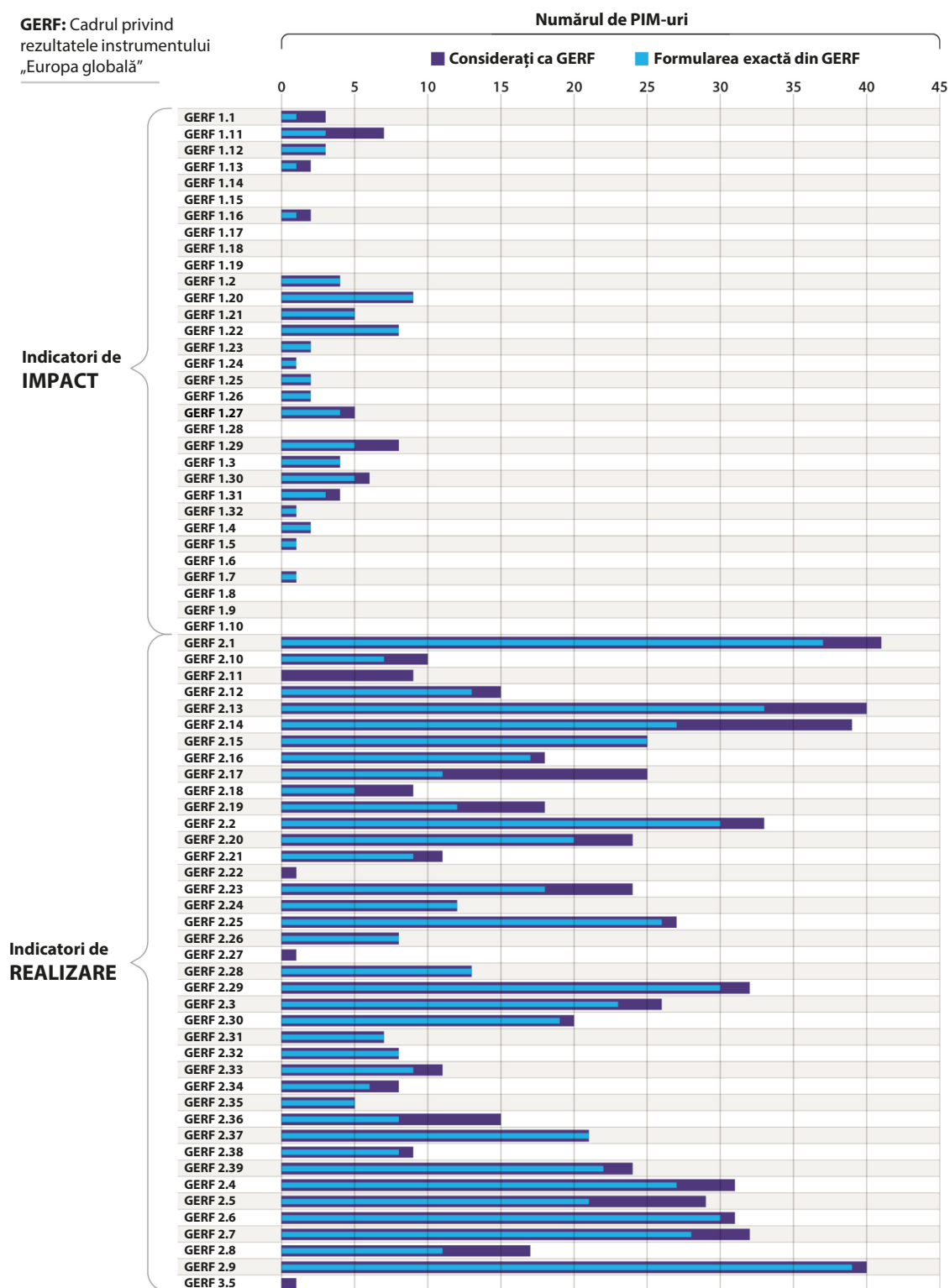
Prezentul raport a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 25 aprilie 2023.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexa II – Frecvența indicatorilor GERF

GERF: Cadrul privind
rezultatele instrumentului
„Europa globală”



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza PIM-urilor.

Acronime

CAD: Comitetul de asistență pentru dezvoltare

CFM: cadru financiar multianual

DG INTPA: Direcția Generală Parteneriate Internaționale

DG NEAR: Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea

FEDD+: Fondul european pentru dezvoltare durabilă Plus

FPI: Serviciul Instrumente de Politică Externă

GERF: Cadrul privind rezultatele instrumentului „Europa globală”

IVCDI – Europa globală: Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală”

PIM-uri: programe indicative multianuale

SEAE: Serviciul European de Acțiune Externă

Glosar

Cadru logic: document care precizează obiectivele și efectele urmărite în raport cu valori de referință, valori-țintă și indicatori.

Erasmus+: programul UE care sprijină educația, formarea, tineretul și sportul.

Finanțare mixtă: practica de a combina finanțări nerambursabile din partea UE cu împrumuturi sau cu finanțare sub formă de participare la capital, din surse publice și private.

Răspunsurile Comisiei și ale Serviciului European de Acțiune Externă

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2023-14>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2023-14>

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit III – Acțiuni externe, securitate și justiție, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Hannu Takkula, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de: Turo Hentila, șef de cabinet, și Nita Tennilä, atașată în cadrul cabinetului; Alejandro Ballester Gallardo, manager principal; Pietro Puricella, manager principal, Piotr Zych, coordonator; Aurelia Petliza și Agnieszka Swiech, auditori; Laura Mcmillan și Zoe Dennis au asigurat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Turo Hentila, Pietro Puricella, Piotr Zych, Nita Tennilä, Hannu Takkula.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2023

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări.

Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-0206-4	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/465234	QJ-AB-23-014-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0203-3	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/047589	QJ-AB-23-014-RO-N

Programarea este procesul prin care UE își definește prioritățile pentru cooperarea internațională. Curtea a auditat dacă Comisia și Serviciul European de Acțiune Externă programaseră într-un mod corespunzător Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală” nou creat. Concluzia a fost că programele geografice au fost elaborate într-un mod cuprinzător și abordau o gamă largă de nevoi ale țărilor partenere și de priorități ale UE, dar au existat deficiențe în metodologiile utilizate pentru alocarea finanțării către țările partenere și în structura cadrului de monitorizare. Curtea recomandă Comisiei și SEAE să îmbunătățească metodologia de alocare a fondurilor și evaluarea impactului pe care îl are sprijinul din partea UE, să asigure o direcționare mai precisă a procesului de programare, precum și să simplifice și să utilizeze în mod consecvent indicatorii din cadrul programelor indicative multianuale.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

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

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors