



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

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. 6 // 2013

**AU OBȚINUT STATELE MEMBRE ȘI
COMISIA UN BUN RAPORT
COSTURI-BENEFICII ÎN URMA
APLICĂRII MĂSURILOR CARE VIZEAZĂ
DIVERSIFICAREA ECONOMIEI RURALE?**

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]

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

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Raportul special nr. 6 // 2013

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

O fișă catalografică figurează la sfârșitul prezentei publicații.
Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2013

ISBN 978-92-9241-305-7
doi:10.2865/90878

© Uniunea Europeană, 2013
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Printed in Luxembourg

CUPRINS

Puncte

GLOSAR

I-VIII SINTEZĂ

1-10 INTRODUCERE

11-13 SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

14-84 OBSERVAȚII

14-43 **PARTEA ÎNTÂI – AU FOST CONCEPTE ȘI IMPLEMENTATE MĂSURILE DE DIVERSIFICARE ASTFEL ÎNCÂT SĂ ADUCĂ O CONTRIBUȚIE EFECTIVĂ LA CREȘTEREA ECONOMICĂ ȘI LA CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ?**

18-22 OBIECTIVELE STABILITE ERAU GENERALE ȘI NU ERAU LEGATE ÎNTOTDEAUNA DE CREAREA UNOR CONDIȚII PROPICE PENTRU CREȘTERE ȘI PENTRU OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ

23-24 COMISIA A APROBAT PROGRAMELE DE DEZVOLTARE RURALĂ ÎN POFIDA EXISTENȚEI UNOR DEFICIENȚE

25-26 CONDIȚIILE/CRITERIILE DE ELIGIBILITATE STABILITE DE STATELE MEMBRE AUDITATE NU LIMITEAZĂ SFERA DE APLICARE A AJUTORULUI ACORDAT PENTRU DIVERSIFICARE

27-38 PROCEDURILE DE SELECȚIE NU AU DIRECȚIONAT FINANȚAREA CĂTRE CELE MAI BUNE PROIECTE

39-40 NU A EXISTAT O GESTIONARE PROACTIVĂ A MĂSURILOR

41-43 COMISIA NU A UTILIZAT ÎNTR-O MĂSURĂ SUFICIENTĂ INFORMAȚIILE PRIVIND PERFORMANȚA PENTRU A ÎMBUNĂȚĂȚI EFICIENȚA ȘI EFICACITATEA MĂSURILOR DE DIVERSIFICARE

44-71 **PARTEA A DOUA – AU FOST ATENUATE SUFICIENT RISCURILE LEGATE DE EFICIENȚĂ ȘI DE ECONOMICITATE?**

49-62 EFICIENȚA

49-50 VERIFICĂRILE EFECTUATE DE STATELE MEMBRE OFERĂ O ASIGURARE LIMITATĂ CU PRIVIRE LA SUSTENABILITATEA FINANCIARĂ A PROIECTELOR

51-57 MODUL ÎN CARE STATELE MEMBRE PROGRAMEAZĂ ȘI IMPLEMENTEAZĂ MĂSURILE NU ATENUEAZĂ ÎN MOD EFICACE RISCUL DE APARIȚIE A EFECTULUI DE BALAST...

58-62 ... ȘI NICI RISCUL DE DISLOCARE

63-71 **ECONOMICITATEA**

64-66 VERIFICĂRILE CU PRIVIRE LA CARACTERUL REZONABIL AL COSTURILOR PREZINTĂ DEFICIENȚE

67-71 SARCINA ADMINISTRATIVĂ ÎNGREUNEAZĂ IMPLEMENTAREA EFICACE ȘI EFICIENTĂ A PROGRAMELOR

72-84 **PARTEA A TREIA – AU FOST ÎNTR-ADEVĂR FINANȚATE CELE MAI EFICACE ȘI MAI EFICIENTE PROIECTE?**

75-81 DATELE DE MONITORIZARE LIPSESC, IAR REZULTATELE PROIECTELOR OFERĂ O IMAGINE AMBIVALENTĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE EFICIENȚA ȘI EFICACITATEA

82 PROIECTELE DE DIVERSIFICARE POT CONTRIBUI LA CREȘTEREA PERFORMANȚEI FINANCIARE A FERMIERILOR,...

83 ... DAR ELE SUNT DOAR PARȚIAL EFICACE ATUNCI CÂND VIZEAZĂ CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ,...

84 ... IAR EFECTUL ASUPRA MENȚINERII LOCURILOR DE MUNCĂ NU ESTE CUNOSCUT

85-97 **CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI**

ANEXA I — FONDURI UE PROGRAMATE ȘI CHELTUIE PENTRU MĂSURILE DE DIVERSIFICARE DIN CADRUL AXEI 3 (SITUAȚIA ÎN FEBRUARIE 2012)

ANEXA II — EVALUAREA CURȚII CU PRIVIRE LA PROIECTELE AUDITATE

RĂSPUNSUL COMISIEI

GLOSAR

Axe: în perioada de programare 2007-2013, politica de dezvoltare rurală este implementată prin intermediul a trei axe tematice, care constituie grupuri coerente de măsuri de dezvoltare rurală, și al unei axe orizontale dedicate abordării LEADER (axa LEADER).

Echivalent normă întreagă: unitate folosită pentru a măsura numărul angajaților astfel încât aceștia să poată fi comparați, chiar dacă lucrează un număr diferit de ore pe săptămână. Unitatea este obținută prin compararea numărului mediu de ore lucrate de un angajat cu numărul mediu de ore lucrate de un angajat cu normă întreagă.

„Efectul de balast” („efectul deadweight”): situația în care un proiect subvenționat ar fi fost integral sau parțial realizat chiar și fără finanțarea acordată.

Efectul de dislocare: măsura în care o activitate promovată prin sprijin din partea sectorului public este contrabalansată de reducerea activității în altă parte.

FEADR: Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală.

Măsură: un sistem de ajutor pentru punerea în aplicare a unei politici. O măsură definește normele aplicabile proiectelor care pot fi finanțate în cadrul unei axe.

Măsura 311: măsura care vizează „diversificarea spre activități neagricole”.

Măsura 312: măsura care vizează „înființarea și dezvoltarea microîntreprinderilor”.

Măsura 313: măsura care vizează „promovarea activităților turistice”.

Orientările strategice comunitare: prin aceste orientări strategice, Consiliul identifică prioritățile Uniunii Europene pentru Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), stabilind o corelație cu obiectivele fixate de Consiliile Europene de la Lisabona și de la Göteborg și transpunându-le în politica de dezvoltare rurală. Intenția este de a asigura coerența politicii de dezvoltare rurală cu alte politici ale Uniunii Europene, în special cele din domeniul coeziunii și al mediului, și de a veni în completarea punerii în aplicare a noii politici agricole comune (PAC) și a restructurării pe care a antrenat-o adoptarea acesteia.

Perioadă de programare: cadru multianual de planificare și de implementare a politicilor UE, cum ar fi politica de dezvoltare rurală; actuala perioadă corespunzătoare dezvoltării rurale se întinde între 2007 și 2013.

Plan strategic național: document elaborat de un stat membru, prin care se asigură coerența ajutorului comunitar în favoarea dezvoltării rurale cu orientările strategice ale Comunității, precum și coordonarea dintre prioritățile Comunității și prioritățile naționale și regionale. Planul strategic național constituie un instrument de referință pentru întocmirea programării FEADR. Acesta este pus în aplicare prin programele de dezvoltare rurală.

Program de dezvoltare rurală: un document de programare elaborat de un stat membru și aprobat de Comisie în vederea planificării și a implementării politicii de dezvoltare rurală a UE. Un program de dezvoltare rurală poate fi elaborat fie la nivel regional, fie la nivel național.

VAB: valoarea adăugată brută.

SINTEZĂ

I.

Politica de dezvoltare rurală a UE urmărește să ofere soluții la problemele din zonele rurale, cum ar fi depopularea, lipsa oportunităților economice și șomajul. Prin această politică se acordă finanțare pentru sprijinirea creșterii, a ocupării forței de muncă și a dezvoltării durabile în zonele rurale.

II.

Una dintre cele trei axe tematice ale politicii de dezvoltare rurală a UE, și anume axa 3, vizează ameliorarea calității vieții în mediul rural și diversificarea economiei rurale. În cadrul acestei axe, diversificarea economiei rurale este urmărită prin trei măsuri specifice:

- diversificarea spre activități neagricole (**măsura 311**);
- ajutorul pentru înființarea și dezvoltarea microîntreprinderilor, în scopul promovării spiritului antreprenorial și al consolidării țesutului economic (**măsura 312**) și
- promovarea activităților turistice (**măsura 313**).

III.

Bugetul UE alocat pentru aceste măsuri se ridică la 5 miliarde de euro în perioada 2007-2013. La această finanțare acordată de UE, se adaugă 2 miliarde de euro programate din fonduri naționale.

IV.

În cadrul auditului său, Curtea a analizat dacă statele membre și Comisia au obținut un bun raport costuri-beneficii în urma aplicării măsurilor care vizează diversificarea economiei rurale. În special, Curtea a evaluat dacă aceste trei măsuri au fost concepute și implementate astfel încât să aducă o contribuție efectivă la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă și dacă finanțarea a fost direcționată către cele mai eficiente și mai eficace proiecte. De asemenea, Curtea a evaluat dacă datele disponibile în urma monitorizării și a evaluărilor oferă informații fiabile, complete și în timp util cu privire la efectele măsurilor.

V.

Curtea concluzionează că, per ansamblu, Comisia și statele membre au obținut numai într-o măsură limitată un bun raport costuri-beneficii prin măsurile care vizează diversificarea economiei rurale, întrucât sprijinul nu a fost direcționat în mod sistematic către proiectele cele mai susceptibile să atingă scopul măsurilor. Această situație se explică prin lipsa unor nevoi clare de intervenție sau a unor obiective specifice stabilite în programele de dezvoltare rurală, prin adoptarea de criterii generale de eligibilitate, care nu limitau proiectele la cele mai susceptibile să obțină diversificarea scontată și prin criteriile de selecție care nu permiteau selecționarea celor mai eficiente proiecte sau care nu erau aplicate deloc. Mult prea adesea, și mai ales la începutul perioadei de programare, selecția proiectelor era ghidată mai degrabă de nevoia de a cheltui bugetul alocat și mai puțin de calitatea proiectelor înseși. În unele state membre, dacă existau suficiente fonduri disponibile, toate proiectele eligibile beneficiau de finanțare, fără să se țină seama de rezultatul evaluării proiectelor.

VI.

Statele membre nu au atenuat suficient riscul de apariție a efectului de balast și a efectului de dislocare și, astfel, nu au asigurat cea mai eficientă utilizare posibilă a resurselor. Verificările efectuate de statele membre cu privire la caracterul rezonabil al costurilor nu au redus suficient riscul reprezentat de costurile „umflate” și au existat cazuri în care solicitanților le-a fost impusă o sarcină administrativă excesivă, iar plățile au fost efectuate cu întârziere.

VII.

Măsurile nu au fost monitorizate și evaluate în mod eficient, astfel încât există un risc real ca rezultatele finanțării alocate proiectelor să rămână necunoscute. Prioritatea strategică a UE reprezentată de crearea de locuri de muncă nu a fost urmărită în mod corespunzător și nu a existat o gestionare activă a situației atunci când era evident că țintele stabilite nu vor fi atinse.

SINTEZĂ

VIII.

În consecință, Curtea recomandă următoarele:

- În programele lor de dezvoltare rurală, statele membre ar trebui să identifice cu claritate în ce mod și pe baza căror argumente intervenția publică de sprijinire a investițiilor în activități neagricole va contribui, de exemplu, la rezolvarea disfuncționalităților pieței legate de obstacolele din calea ocupării forței de muncă și a creșterii economice. Statele membre ar trebui să stabilească apoi obiective specifice și măsurabile, care să fie legate de nevoile identificate. Comisia ar trebui să aprobe numai acele programe de dezvoltare rurală care prezintă strategii fundamentate și exhaustive, bazate pe o argumentație clară, care să explice modul în care intervenția politicii din domeniu va contribui la îndeplinirea obiectivelor strategice de a crea condiții favorabile creșterii economice și ocupării forței de muncă.
- Statele membre ar trebui să definească și să aplice în mod consecvent criteriile de natură să asigure selecția celor mai eficiente și sustenabile proiecte din perspectiva obiectivelor specifice stabilite de statele membre. Comisia ar trebui să se asigure că aceste criterii sunt aplicate în mod corect și în toate cazurile, nu numai atunci când nu există suficiente resurse bugetare disponibile.
- Comisia și statele membre ar trebui să promoveze adoptarea unor bune practici cu privire la atenuarea riscului de apariție a efectului de balast și a efectului de dislocare. Comisia ar trebui să încurajeze statele membre să adopte practica potrivit căreia cheltuielile pentru investiții devin eligibile doar de la data aprobării finanțării.
- Comisia ar trebui să se asigure că statele membre dispun de sisteme eficiente de verificare a caracterului rezonabil al costurilor.
- Comisia și statele membre ar trebui să se asigure că, în perioada de programare următoare, se vor obține informații pertinente și fiabile care să faciliteze gestionarea și monitorizarea măsurilor și care să demonstreze măsura în care ajutorul acordat contribuie la realizarea priorităților Uniunii Europene. Țintele fixate în materie de creare de locuri de muncă ar trebui să fie realiste, iar numărul locurilor de muncă create ar trebui să fie monitorizat cu precizie; măsurile ar trebui să fie mai bine gestionate de-a lungul perioadei de programare și, în special, atunci când se constată că țintele stabilite nu vor fi atinse.
- Comisia și statele membre ar trebui să își intensifice eforturile legate de reducerea sarcinii administrative și de garantarea faptului că plățile sunt efectuate într-un termen rezonabil.

INTRODUCERE

1. Politica de dezvoltare rurală a UE urmărește să ofere soluții la problemele din zonele rurale, cum ar fi depopularea, lipsa oportunităților economice și șomajul. Prin această politică se acordă finanțare pentru sprijinirea creșterii, a ocupării forței de muncă și a dezvoltării durabile în zonele rurale.
2. Politica de dezvoltare rurală a UE pentru perioada 2007-2013 este axată pe trei teme (cunoscute drept „axe tematice”). Acestea sunt:
 - o axa 1 – ameliorarea competitivității sectoarelor agricol și forestier;
 - o axa 2 – ameliorarea mediului și a spațiului rural;
 - o axa 3 – ameliorarea calității vieții în mediul rural și promovarea diversificării economiei rurale¹.
3. Pentru cele opt măsuri din cadrul axei 3, au fost definite următoarele obiective²:

„Diversificarea activităților, favorizând activitățile neagricole, precum și [...] dezvoltarea altor sectoare decât agricultura, [...] promovarea ocupării forței de muncă, [...] ameliorarea serviciilor de bază, inclusiv accesul, la nivel local, la tehnologiile de informare și comunicare (TIC) și [...] realizarea de investiții care să facă zonele rurale mai atractive în scopul inversării tendinței de declin economic și social și de depopulare a zonelor rurale [...]”.
4. Obiectivul UE de diversificare a economiei rurale face parte din axa 3 și este sprijinit prin trei măsuri specifice:
 - (i) diversificarea spre activități neagricole (**măsura 311**);
 - (ii) ajutorul pentru înființarea și dezvoltarea microîntreprinderilor, în scopul promovării spiritului antreprenorial și al consolidării țesutului economic (**măsura 312**) și
 - (iii) promovarea activităților turistice (**măsura 313**).

¹ Articolul 4 litera (c) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 277, 21.10.2005, p. 1), care stabilește următorul obiectiv general: „ameliorarea calității vieții în mediul rural și promovarea diversificării activităților economice.”

² Considerentul 46 al Regulamentului (CE) nr. 1698/2005.

5. Orientările strategice comunitare adoptate de Consiliu³ identifică prioritățile Uniunii Europene pentru Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR). Aceste orientări stabilesc care sunt obiectivele urmărite cu ajutorul fondurilor alocate pentru axa 3:

„Resursele din cadrul axei 3 ar trebui să contribuie la prioritatea generală de creare a unor posibilități de angajare și a condițiilor de creștere economică [...]”.

Orientările definesc abordarea strategică pe care statele membre trebuie să o urmărească în elaborarea planurilor lor naționale strategice și a programelor aferente de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013. Contribuția preconizată la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă în zonele rurale, în conformitate cu Strategia de la Lisabona, a fost reflectată și în indicatorii de rezultat definiți în normele de implementare⁴.

6. Măsurile de diversificare, ca parte a politicii de dezvoltare rurală, fac obiectul sistemului de gestiune partajată între Comisie și statele membre. Programele de dezvoltare rurală sunt propuse de statele membre și sunt aprobate de Comisie. Statele membre selectează apoi proiectele pentru care se acordă finanțare pe baza programelor prezentate. În **figura 1** este prezentat cadrul de reglementare și modul în care fondurile sunt alocate pentru proiectele de diversificare.

³ Așa cum prevede articolul 9 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005, Decizia 2006/144/CE a Consiliului din 20 februarie 2006 privind orientările strategice ale Comunității pentru dezvoltare rurală (perioada de programare 2007-2013) (JO L 55, 25.2.2006, p. 20) stabilește prioritățile pentru dezvoltare rurală (subpunctul 3.3 din anexă).

⁴ Punctul III din anexa VIII la Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 368, 23.12.2006, p. 15).

FIGURA 1



- 7.** Cheltuielile programate de UE pentru aceste măsuri erau de 5 miliarde de euro pentru perioada 2007-2013, la care se adăugau 2 miliarde de euro alocate din fondurile naționale ale statelor membre. Întrucât cererea înregistrată pentru anumite măsuri a fost sub așteptări, fondurile programate pentru acestea în unele state membre au fost reduse cu o sumă totală de 0,3 miliarde de euro în cursul perioadei de programare (a se vedea **anexa I**).
- 8.** Finanțarea este acordată sub formă de granturi în sprijinul proiectelor prezentate și, prin urmare, vine în completarea fondurilor cu care contribuie beneficiarii înșiși. Exemple tipice de proiecte finanțate prin măsurile din axa 3 includ:
- în cadrul măsurii 311: servicii (servicii care oferă cazare și micul dejun, agroturism, activități educative și sociale desfășurate în exploatațiile agricole etc.), activități meșteșugărești (olărit, fabricarea de produse locale etc.) și activități comerciale (crearea de magazine anexate exploatațiilor agricole, unde produsele⁵ sunt vândute direct clienților etc.);
 - în cadrul măsurii 312: sprijin acordat pentru dezvoltarea microîntreprinderilor existente sau pentru persoanele care vor înființa o microîntreprindere (cu mai puțin de 10 angajați și a cărei cifră de afaceri este mai mică de 2 milioane de euro) într-un sector neagricol;
 - în cadrul măsurii 313: construcția sau renovarea infrastructurii de turism, dotări și/sau atracții pentru vizitatori, instalații recreaționale, dezvoltarea și comercializarea produselor turistice, elaborarea de strategii de promovare a turismului, materiale informative.
- 9.** În **caseta 1** sunt prezentate câteva exemple de tipuri de proiecte finanțate prin cele trei măsuri de diversificare auditate de Curte.
- 10.** Costurile totale ale proiectelor auditate au variat între 10 000 de euro și 3 milioane de euro, iar quantumul sprijinului public a variat între 2 500 de euro și 1,1 milioane de euro. Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 nu prevede pentru măsurile vizate o valoare maximă eligibilă și nici o intensitate maximă a ajutorului acordat. Statele membre sunt cele care stabilesc rata ajutorului și valoarea maximă eligibilă în programele lor de dezvoltare rurală, în conformitate cu normele generale ale UE privind ajutoarele de stat.

⁵ Pentru a fi eligibil în cadrul măsurii 311, magazinul trebuie să vândă și alte produse decât produsele agricole proprii.

CASETA 1

EXEMPLE CARE ILUSTREAZĂ TIPURILE DE INVESTIȚII FINANȚATE PRIN MĂSURILE DE DIVERSIFICARE

© Curtea de Conturi Europeană



O exploatare agricolă care și-a diversificat activitatea oferind servicii de cazare în Italia (măsura 311)

© Curtea de Conturi Europeană



Un parc natural și o cafea în Regatul Unit (măsura 313)

© Curtea de Conturi Europeană



O florărie în Suedia (măsura 312)

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

11. Curtea a urmărit să evalueze dacă măsurile auditate au fost concepute și implementate astfel încât să asigure un bun raport costuri-beneficii și dacă proiectele finanțate auditate au contribuit la atingerea obiectivelor măsurilor. De asemenea, Curtea a evaluat dacă rezultatele măsurilor au fost monitorizate și evaluate astfel încât să permită statelor membre și Comisiei să identifice problemele apărute și să reacționeze la acestea, precum și să ofere informații obiective cu privire la efectele măsurilor.

⁶ Aceste state membre au fost selectate pentru a se asigura o bună acoperire geografică și pentru că ele implementaseră toate cele trei măsuri de diversificare și aveau un număr suficient de proiecte finalizate.

12. Auditul s-a axat pe următoarea întrebare:

Au obținut statele membre și Comisia un bun raport costuri-beneficii în urma aplicării măsurilor care vizează diversificarea economiei rurale?

Principalele subîntrebări erau următoarele:

- o Au fost concepute și implementate măsurile de diversificare astfel încât să aducă o contribuție efectivă la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă?
- o Au fost atenuate suficient riscurile legate de eficiență și de economicitate?
- o Au fost într-adevăr finanțate cele mai eficace și mai eficiente proiecte?

13. Auditul a acoperit atât Comisia, cât și vizite în șase state membre [Republica Cehă, Franța – Aquitania, Italia – Campania, Polonia, Suedia (Västra Götaland) și Regatul Unit – Anglia (Yorkshire și Humber)]⁶, și a vizat modul de concepere și de implementare a măsurilor, rezultatele obținute de proiectele finalizate și monitorizarea sprijinului financiar acordat în cadrul măsurilor de diversificare. A fost examinat un eșantion de 129 de dosare de proiecte care acoperă cele trei măsuri de diversificare. Au fost efectuate vizite pe teren pentru 57 de proiecte, precum și o analiză a documentației aferente acestora și au fost organizate interviuri cu beneficiarii ajutorului. 72 de dosare de proiecte au fost verificate prin intermediul unei examinări documentare.

OBSERVAȚII

PARTEA ÎNTÂI – AU FOST CONCEPTE ȘI IMPLEMENTATE MĂSURILE DE DIVERSIFICARE ASTFEL ÎNCÂT SĂ ADUCĂ O CONTRIBUȚIE EFECTIVĂ LA CREȘTEREA ECONOMICĂ ȘI LA CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ?

- 14.** „Măsurile din cadrul axei 3 ar trebui să contribuie la prioritatea generală de creare a unor posibilități de angajare în zonele rurale în domeniul de activitate și de servicii neagricole. Aceste măsuri au fost concepute ca reacție la declinul economic și social și la depopularea zonelor rurale care afectează numeroase regiuni din Europa. Diversificarea este necesară pentru creșterea economică, pentru ocuparea forței de muncă și pentru dezvoltarea durabilă în zonele rurale, contribuind, astfel, la un mai bun echilibru teritorial, atât din punct de vedere economic, cât și din punct de vedere social...”⁷.
- 15.** În programele lor de dezvoltare rurală și în conformitate cu planurile lor strategice naționale, statele membre trebuie să stabilească obiective clare și specifice⁸ care să reflecte nevoile lor structurale și teritoriale. Ele trebuie să implementeze apoi măsuri care se axează pe atingerea acestor obiective.
- 16.** Pentru ca politicile lor să fie eficace și bine direcționate, statele membre trebuie să înțeleagă atât factorii care stimulează ocuparea forței de muncă și creșterea economică în zonele rurale, cât și obstacolele din calea acestora. Totodată, statele membre trebuie să se asigure că argumentele de la baza intervenției sunt clar justificate în ceea ce privește modul în care finanțarea din partea sectorului public poate ajuta, de exemplu prin remedierea disfuncționalităților pieței. Statele membre ar trebui, de asemenea, să precizeze efectele pe care doresc să le obțină (modul în care diversificarea poate contribui/va contribui la creșterea durabilă și ce schimbări trebuie antrenate), oferind astfel un cadru și orientări clare pentru gestionarea curentă a programului (de exemplu, identificând îmbunătățirile care trebuie aduse atunci când este necesar).
- 17.** Curtea a examinat legislația UE și sistemele, procedurile și documentele statelor membre pentru a obține probe pe baza cărora să poată stabili dacă modul în care au fost concepute și implementate măsurile de diversificare era susceptibil să conducă la finanțarea eficientă a unor proiecte eficace care abordau prioritatea reprezentată de creștere și de crearea de locuri de muncă. Mai concret, în cadrul auditului s-a examinat dacă statele membre dispuneau de argumente care demonstau nevoia de intervenție publică în cadrul măsurilor, de obiective clare și criterii pertinente de eligibilitate, precum și de proceduri eficace de selecție. Mai mult, auditul a evaluat măsura în care Comisia și statele membre au gestionat măsurile ținând seama de performanțele obținute.

⁷ Manualul privind cadrul comun de monitorizare și de evaluare – Nota directoare E – Fișele de măsuri – în care pot fi regăsite argumentele care stau la baza măsurilor; DG Agricultură, 2006.

⁸ Articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006: „În ceea ce privește măsurile de investiții, statele membre se asigură că ajutorul are în vedere obiective clar definite care reflectă nevoi structurale și teritoriale, precum și handicapurile structurale care au fost identificate.”

OBIECTIVELE STABILITE ERAU GENERALE ȘI NU ERAU LEGATE ÎNTOTDEAUNA DE CREAREA UNOR CONDIȚII PROPICE PENTRU CREȘTERE ȘI PENTRU OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ

- 18.** În conformitate cu articolul 16 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005⁹, programele de dezvoltare rurală naționale/regionale auditate identificaseră într-adevăr o serie de puncte tari și de puncte slabe în economiile rurale. Cu toate acestea, programele de dezvoltare rurală și alte documente de programare nu au analizat mai în profunzime cauzele subiacente ale acestor probleme pentru a stabili modul în care ar trebui să fie orientată intervenția¹⁰ (a se vedea **caseta 2**).
- 19.** Programele de dezvoltare rurală examinate identificaseră unele beneficii potențiale care puteau fi obținute prin măsurile 311, 312 și 313, dar niciunul dintre programe nu definise o logică clară de intervenție structurată în funcție de următoarele elemente: *nevoi identificate – obiective specifice – activități necesare pentru atingerea obiectivelor respective*. De exemplu, în Suedia, programul de dezvoltare rurală conținea o listă a domeniilor în care ar putea fi necesară intervenția publică pentru a diversifica economia rurală și a sprijini creșterea economică (de exemplu, eliminarea obstacolelor din calea participării femeilor, crearea unor asociații de garantare a creditelor etc.), dar nu fixa obiective specifice și nici nu identifica tipuri specifice de activități care să fie finanțate în vederea îndeplinirii nevoilor respective.

⁹ „Orice program de dezvoltare rurală conține: (a) o analiză a situației, evidențiind punctele tari și punctele slabe, strategia aleasă pentru a le face față și evaluarea *ex ante* prevăzută la articolul 85”.

¹⁰ La subpunctul A.5.2 din anexa II la Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 sunt solicitate „dovezi că în ceea ce privește măsurile de investiții, ajutorul este centrat pe obiective clar definite în raport cu nevoile teritoriale și handicapurile structurale care au fost identificate”.

CASETA 2

EXEMPLU DE PROGRAM DE DEZVOLTARE RURALĂ ÎN CARE NECESITATEA DE A FINANȚA MĂSURI DE DIVERSIFICARE NU ERA DEMONSTRATĂ CU CLARITATE

Regatul Unit – Anglia: Potrivit programului de dezvoltare rurală, atunci când implementează măsurile, fiecare regiune ar trebui să acorde o atenție deosebită subperformanței și dezavantajelor economice. Planul regional de implementare pentru Yorkshire și Humber aduce ca argument faptul că regiunea are o proporție mai mică de exploatații agricole diversificate decât media națională, dar nu demonstrează că există necesitatea unei diversificări mai importante a economiei rurale, din perspectiva veniturilor exploatațiilor, a viabilității acestora, a volatilității veniturilor sau din alte cauze, și nici nu identifică motivele existenței unei diversificări mai slabe în regiunea respectivă sau modul în care intervenția publică ar putea ajuta.

- 20.** În toate programele de dezvoltare rurală naționale/regionale auditate, cu excepția unui exemplu din Italia (a se vedea punctul 21), obiectivele stabilite erau atât de generale și de deschise la interpretări încât autoritățile naționale/regionale nu au putut să definească ținte măsurabile (a se vedea **casetă 3**). Prin urmare, contribuția fiecărei măsuri la atingerea obiectivelor operaționale era cuantificată numai prin intermediul țăintelor fixate pentru indicatorii de monitorizare din cadrul comun de monitorizare și de evaluare al UE¹¹. Totuși, aceste „ținte” erau stabilite prin calcularea rezultatelor scontate pe baza cuantumului cheltuielilor programate, în loc să fie stabilite pe baza identificării mai întâi a rezultatelor dorite, necesare pentru a îndeplini o nevoie sau a atinge un obiectiv, și apoi pe baza identificării nivelului din țintă care poate fi atins cu ajutorul finanțării disponibile.
- 21.** Măsura 311 în Italia – Campania a fost o excepție, în măsura în care stabilirea un obiectiv specific „de promovare a încadrării în muncă cu normă întreagă a membrilor gospodăriei agricole”, căruia i-a asociat un indicator suplimentar cuantificat (și anume, însoțit de o țintă): „numărul de membri ai gospodăriei agricole care au găsit un loc de muncă în activitățile care au beneficiat de sprijin”.

¹¹ Regulamentul de punere în aplicare stabilește următorii indicatori de rezultat în cadrul comun de monitorizare și de evaluare:

- creșterea valorii adăugate brute neagricole a întreprinderilor sprijinite (măsurile 311, 312, 313);
- numărul brut de locuri de muncă create (defalcat în funcție de următoarele criterii: locuri de muncă în cadrul exploatației sau în afara acesteia, sex și categoria de vârstă) (măsurile 311, 312, 313);
- numărul de turiști suplimentari (defalcat în funcție de numărul de nopți de cazare și numărul de vizitatori de o zi) (măsura 313).

CASETA 3

EXEMPLU DE OBIECTIVE PEA GENERALE STABILITE PENTRU MĂSURILE DE DIVERSIFICARE

În **Republica Cehă**, pentru toate cele trei măsuri au fost stabilite obiective identice: „diversificarea activităților agricole către producție neagricolă, dezvoltarea producției neagricole și sprijinirea creării de locuri de muncă”, „diversitatea economiei rurale”, „îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și diversificarea economică”. Aceste obiective sunt generale și deschise la interpretări și au fost preluate din considerentul 46 al Regulamentului (CE) nr. 1698/2005, fără să le fie adăugate precizări suplimentare. De exemplu, obiectivul care consta în „diversitatea economiei rurale” nu precizează care este nivelul îmbunătățirii situației curente preconizat de măsură și, prin urmare, nu poate fi transpus într-un indicator calitativ sau cantitativ.

În programul de dezvoltare rurală al **Poloniei**, obiectivele măsurii 313 (turism) erau descrise doar în termeni vagi în cadrul unei măsuri integrate¹²: „Măsura va îmbunătăți condițiile de viață din zonele rurale”; „Aceasta va contribui la dezvoltarea identității populației rurale”; „Aceasta va contribui la [...] prezervarea [...] specificului zonelor rurale [...]”. Această formulare generală nu precizează modul în care măsura va contribui la promovarea activităților turistice.

¹² Măsura 313 „Promovarea activităților turistice”, măsura 322 „Renovarea și dezvoltarea satelor” și măsura 323 „Conservarea și punerea în valoare a patrimoniului rural” au fost grupate într-o singură măsură.

- 22.** Faptul că statele membre și regiunile auditate nu au precizat în mod clar ce doresc să realizeze sugerează că este vorba de o strategie bazată mai degrabă pe cerere și mai puțin pe obiective. Ca rezultat, numeroase activități și sectoare diferite rămân eligibile, existând riscul ca ajutorul să nu fie direcționat într-o măsură suficientă către nevoile și handicapurile structurale care au fost identificate (justificarea de la baza intervenției) și care, între altele, reprezintă obstacole în calea creșterii economice și a creării de locuri de muncă.

COMISIA A APROBAT PROGRAMELE DE DEZVOLTARE RURALĂ ÎN POFIDA EXISTENȚEI UNOR DEFICIENȚE

- 23.** Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 prevede că statele membre trebuie să identifice motivele de intervenție, obiectivele, câmpul de aplicare și acțiunile din cadrul măsurilor. Mai mult, programele trebuie să prezinte „dovezi că, în ceea ce privește măsurile de investiții, ajutorul este centrat pe obiective clar definite în raport cu nevoile teritoriale și handicapurile structurale care au fost identificate”. Prin urmare, înainte de a aproba programele de dezvoltare rurală ale statelor membre, Comisia trebuie să verifice coerența obiectivelor acestora cu strategiile de la nivel național și de la nivelul UE și cu nevoile și punctele slabe identificate.
- 24.** Cu toate acestea, întrucât programele de dezvoltare rurală auditate de-finiseră obiective atât de generale, verificările efectuate cu privire la coerență aveau doar o utilitate limitată. Comisia a aprobat însă programele de dezvoltare rurală în pofida acestor deficiențe și nu a procedat la o evaluare critică a argumentelor de la baza intervenției. De asemenea, Comisia nu a luat în calcul eficiența sau eficacitatea cu care măsurile propuse puteau genera creștere economică și locuri de muncă durabile.

CONDIȚIILE/CRITERIILE DE ELIGIBILITATE STABILITE DE STATELE MEMBRE AUDITATE NU LIMITEAZĂ SFERA DE APLICARE A AJUTORULUI ACORDAT PENTRU DIVERSIFICARE

- 25.** După ce și-au stabilit obiectivele, statele membre trebuie să definească condițiile de eligibilitate (de exemplu, în ceea ce privește tipurile de investiții, categoriile de beneficiari și natura sprijinului) pentru a se asigura că ajutorul este direcționat către atingerea obiectivelor stabilite.

26. Aceste condiții de eligibilitate sunt menite să limiteze sfera de aplicare a ajutorului. Curtea a constatat că criteriile de eligibilitate stabilite de statele membre erau, de asemenea, foarte largi, astfel încât fondurile erau alocate pentru proiecte care nu abordau cu adevărat obiectivele măsurilor specifice, chiar dacă proiectele respective puteau prezenta unele beneficii pentru populația locală (a se vedea **caseta 4**). Curtea a identificat în Republica Cehă și în Suedia chiar și proiecte care nu erau eligibile în temeiul reglementărilor UE (a se vedea **anexa II**).

PROCEDURILE DE SELECȚIE NU AU DIRECȚIONAT FINANȚAREA CĂTRE CELE MAI BUNE PROIECTE

27. După ce și-au stabilit obiectivele și criteriile de eligibilitate, statele membre trebuie să definească proceduri pentru selectarea operațiunilor și a proiectelor din populația de proiecte eligibile. Criteriile de selecție ar trebui să permită statelor membre să identifice operațiunile și proiectele care contribuie în cea mai mare măsură la atingerea obiectivelor și să aloce bugetul disponibil către acestea. Aplicarea cu eficacitate a criteriilor de selecție este o cerință impusă de legislația UE aplicabilă în materie¹³.

¹³ Articolul 71 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 prevede următoarele: „Cheltuielile sunt eligibile pentru contribuția FEADR numai în cazul în care sunt efectuate pentru operațiuni decise de autoritatea de gestionare a programului în cauză sau sub responsabilitatea acesteia, conform criteriilor de selecție stabilite de organul competent.”

CASETA 4

CRITERII LARGI DE ELIGIBILITATE AU CONDUS LA FINANȚAREA ANUMITOR PROIECTE CARE NU ABORDAU OBIECTIVELE MĂSURILOR

Polonia: Deși măsura 311 vizează diversificarea activității exploatațiilor spre activități neagricole și promovarea ocupării forței de muncă din zonele rurale în alte domenii decât cel agricol, în regiunea Malopolska (Polonia Mică), 42 % din beneficiari au achiziționat utilaje (cum ar fi tractoare etc.) cu care intenționau să presteze către terțe părți servicii agricole de bază, similare cu cele executate pe exploatațiile lor, fără să aducă vreo contribuție la diversificarea economiei rurale.

Tot în Polonia, la momentul auditului, 68 % din proiectele finanțate în cadrul măsurii 313 (turism) erau legate de construcția de structuri municipale pentru activități sportive sau vizau investiții în amenajarea de locuri de joacă pentru copii. De exemplu, s-a acordat finanțare în cadrul măsurii 313 pentru modernizarea unui teren de fotbal situat lângă o școală. Proiectul viza îmbunătățirea calității vieții în comunitatea rurală prin crearea unei infrastructuri moderne pentru activități sportive și recreative și prin punerea la dispoziția elevilor din ciclul primar a unor instalații pentru activități sportive. Acest tip de proiect nu este însă de natură să diversifice economia prin atragerea de turiști, acesta fiind obiectivul măsurii¹⁴.

¹⁴ Articolul 55 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 stabilește tipul de investiții eligibile în cadrul măsurii 313 – *Promovarea activităților turistice* – „Ajutorul prevăzut la articolul 52 litera (a) punctul (iii) se referă la: (a) infrastructurile de mici dimensiuni, cum ar fi centrele de informare, precum și semnalizarea siturilor turistice; (b) infrastructurile de recreere, de exemplu cele care asigură accesul la zone naturale, și spațiile de cazare de capacitate mică; (c) dezvoltarea și/sau comercializarea de servicii turistice aferente turismului rural.”

- 28.** Criteriile de selecție ar trebui să permită evaluarea meritelor relative ale propunerilor de proiecte pe o bază obiectivă și transparentă, precum și respingerea proiectelor care nu prezintă un bun raport costuri-beneficii. Într-adevăr, chiar și în cazurile în care proiectele îndeplinesc condițiile, unele proiecte reușesc într-o mai mare măsură decât altele să abordeze obiectivele care au fost stabilite în vederea satisfacerii nevoilor din zonele rurale. De exemplu, întrucât fondurile disponibile sunt limitate, toți ceilalți factori fiind egali, ar trebui aplicat următorul principiu: dacă un proiect de investiții creează mai multe locuri de muncă în zonele rurale decât un alt proiect, atunci ar trebui să se acorde preferință primului proiect.
- 29.** Două dintre statele membre auditate nu au stabilit niciun fel de criterii de selecție și s-au bazat exclusiv pe criteriile lor de eligibilitate largi pentru a întocmi lista proiectelor cărora urma să li se acorde finanțare. Acesta a fost cazul Franței (Aquitania) și al Poloniei în primii ani ai perioadei de programare (2007-2010). De fapt, în cursul acestei perioade, Polonia a selectat proiecte fie pe baza principiului „primul venit, primul servit”, fie în mod aleatoriu¹⁵. Într-un alt stat membru, și anume Suedia (Västra Götaland), procedura de selecție utilizată nu presupunea notarea sau ierarhizarea proiectelor pentru a permite o comparație obiectivă a acestora în timp, cu scopul de a se garanta că sunt selectate sistematic numai proiectele cu cea mai ridicată prioritate.
- 30.** Celelalte trei state membre (Italia – Campania, Republica Cehă și Regatul Unit – Anglia) au aplicat criteriile de selecție și o serie de diferite sisteme de punctare, dar Republica Cehă a suspendat aplicarea criteriilor de selecție în 2009. În Italia – Campania și în Republica Cehă, criteriile de selecție nu mai prezentau însă nicio utilitate, întrucât niciunul dintre aceste două state membre/regiuni nu a stabilit un punctaj minim efectiv pe care un proiect trebuia să îl obțină pentru a fi selectat. Aceasta înseamnă că, în măsura în care erau disponibile fonduri, proiectele puteau fi selectate chiar dacă, conform evaluării, ele nu erau neapărat relevante în raport cu prioritățile naționale/regionale (a se vedea **caseta 5**).
- 31.** Patru dintre statele membre auditate [Franța (Aquitania), Italia – Campania, Suedia (Västra Götaland) și Republica Cehă] au selectat cât mai multe proiecte eligibile posibil în limitele resurselor disponibile, indiferent de contribuția potențială a proiectelor respective la atingerea obiectivelor măsurilor. În cadrul auditului, s-a constatat însă că, ulterior, dacă bugetul era insuficient pentru a acoperi toate cererile eligibile, statele membre aplicau o procedură mai strictă de selecție a proiectelor. Ca rezultat, proiecte de calitate superioară au fost respinse ulterior în cursul procesului doar pentru că nu mai existau fonduri suficiente (a se vedea **caseta 6**).

¹⁵ În Polonia, criteriile de selecție au fost aplicate numai în cadrul cererii de propuneri 2011 pentru M311, în cadrul cererilor 2010 și 2011 pentru M312 și în cadrul cererilor 2009 și 2010 pentru M313.

CASETA 5

EXEMPLE DE SISTEME DE SELECȚIE CARE NU AU CONDUS LA SELECTAREA DE PROIECTE RELEVANTE

În **Italia – Campania**: Modul în care a fost conceput sistemul părea să constituie o bună practică, întrucât proiectele eligibile de investiții erau evaluate pe baza unei grile formate din criterii de selecție, care prevedea atingerea unui scor minim general (prag) pentru proiectele eligibile, inclusiv a unui prag de „calitate a proiectului”. Sistemul acorda însă puncte nu numai în cazul în care proiectul respecta criteriile, ci și atunci când acestea nu erau respectate.

În ceea ce privește categoria referitoare la „calitatea proiectelor”, un proiect care nu îndeplinea niciun criteriu obținea totuși 20 de puncte („pragul minim” care trebuia atins) și putea beneficia deci de finanțare. Un astfel de sistem face pur și simplu inutilă selecția proiectelor în funcție de criteriul calității, întrucât toate proiectele se calificau automat dacă erau disponibile fonduri suficiente.

Franța (Aquitania): În absența criteriilor de selecție, simplul fapt că un proiect era eligibil și existau fonduri disponibile însemna că proiectul respectiv va fi selectat. Drept urmare, un proiect de creare a unei noi săli pentru degustarea de vinuri a beneficiat de finanțare, chiar dacă astfel de structuri existau deja. Proiectul nu a diversificat/extins într-o mai mare măsură activitatea exploatației agricole și, prin urmare, nu a contribuit la atingerea obiectivelor măsurii în cadrul căreia a fost finanțat.

CASETA 6

EXEMPLE DE PROCESE INEFICACE DE SELECȚIE

Republica Cehă: În cursul primilor doi ani (2007 și 2008), în condițiile în care nu a fost impus un prag minim, iar bugetul era suficient pentru a finanța toate cererile eligibile, proiectele depuse nu erau ierarhizate de fapt în funcție de criteriile preferențiale. Ca rezultat, proiecte care obținuseră 0 puncte din 35 și 1 punct dintr-un punctaj maxim posibil de 106 erau totuși finanțate. Din 2010, proiectele eligibile aveau nevoie de un punctaj mult mai mare pentru a obține finanțare, și anume minimum 25 de puncte din 40 și, respectiv, 54 de puncte din 101.

Italia – Campania: În cadrul măsurii 312, în cursul primei perioade de depunere a cererilor (iulie/august 2009), toate cele 163 de cereri eligibile au beneficiat de finanțare. În a doua perioadă (septembrie/octombrie 2009), erau eligibile 322 de cereri, dintre care au fost finanțate numai 70, deoarece fusese deja utilizat întregul buget alocat măsurii. Aceasta însemna că proiecte prezentate în a doua perioadă au fost excluse chiar dacă obținuseră un punctaj mult mai bun decât proiecte finanțate în cursul primei perioade. De exemplu, din rândul proiectelor excluse din cauza lipsei de fonduri în a doua perioadă, cel mai bun proiect obținuse un punctaj cu 85 % mai mare decât proiectele finanțate în prima perioadă.

Suedia: Până în 2011, nu au existat cazuri în care să fi fost respinse cereri pentru proiecte eligibile din cauza priorității scăzute a proiectelor respective. Un rezultat al acestei lipse de prioritizare este faptul că măsurile au fost parțial închise în 2011 din cauza insuficienței resurselor bugetare, iar unele proiecte au fost respinse deoarece „banii pentru proiecte sunt limitați și trebuie să prioritizăm”. Deși această decizie a avut ca rezultat direcționarea strictă a bugetului rămas, cea mai mare parte a acestuia fusese deja cheltuită.

CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ ERA O COMPONENTĂ A PRIORITĂȚII GENERALE A MĂSURILOR, DAR ACEST LUCRU NU S-A REFLECTAT ÎNTOTDEAUNA ÎN MODUL DE DIRECȚIONARE A FONDURILOR

- 32.** După cum s-a menționat anterior (a se vedea punctul 14), crearea de locuri de muncă este o componentă a priorității generale stabilite pentru axa 3. Prin urmare, statele membre ar trebui să acorde prioritate proiectelor care îndeplinesc obiectivele stabilite în programele de dezvoltare rurală și, în același timp, să încerce să selecteze proiectele care prezintă cel mai ridicat potențial de creare de locuri de muncă. Statele membre ar trebui să vizeze nu numai crearea mai multor locuri de muncă, ci și să acorde atenția corespunzătoare eficienței și eficacității financiare ale ajutorului, ținând seama, de exemplu, de costul per loc de muncă și de calitatea locurilor de muncă.
- 33.** Auditul a arătat că toate statele membre auditate, cu excepția Franței, au luat în calcul potențialul de creare de locuri de muncă atunci când au evaluat propunerile de proiecte. Cu toate acestea, deficiențele sistemelor de selecție descrise anterior însemnau că, în practică, în anumite state membre, acestea nu erau eficiente în prioritizarea proiectelor care creau locuri de muncă (a se vedea punctele 30, 31). De exemplu, deși sistemul de selecție pentru măsura 311 aplicat în Italia (Campania) permitea prioritizarea proiectelor care promovau încadrarea în muncă cu normă întreagă a unui membru al gospodăriei agricole (a se vedea punctul 21), existau totuși deficiențe în aplicarea acestui criteriu (a se vedea **caseta 7**).

CASETA 7

UN SISTEM BUN PE HÂRTIE, DAR NU ȘI ÎN PRACTICĂ

În **Italia – Campania**, criteriul legat de obiectivul de promovare a încadrării în muncă cu normă întreagă a unui membru al gospodăriei este descris ca raportul dintre costul investiției și numărul de angajați. Evaluarea presupunea însă calcularea procentajului de membri ai gospodăriei agricole care au găsit un loc de muncă cu normă întreagă și transformarea acestui procentaj în puncte.

Cererea de propuneri nu conținea instrucțiuni cu privire la modul de calcul al acestui procentaj. În consecință, nu au fost efectuate calcule, iar punctele au fost acordate pe baza unor afirmații din raportul tehnic neînsoțite de dovezi.

De exemplu, pentru un proiect de agroturism, beneficiarul a inclus „creșterea numărului de ore de lucru pentru membrii familiei” printre rezultatele preconizate și, pe această bază, proiectului i s-a acordat punctajul maxim. Respectarea acestui criteriu nu a fost verificată în cadrul controalelor la fața locului desfășurate de autorități înainte de efectuarea plății finale, iar beneficiarul nu a fost în măsură să prezinte auditorilor dovezi în sprijinul afirmației sale.

- 34.** În cazul proiectelor care au ca obiectiv crearea de locuri de muncă, un indicator al eficienței lor financiare este costul per loc de muncă creat. Curtea a calculat acest indicator¹⁶ pentru 26 de proiecte auditate care au reușit să creeze locuri de muncă (a se vedea **anexa II**). Conform calculelor, costul per loc de muncă creat a variat considerabil între proiecte, de la 3 000 de euro la 215 000 de euro. Deși Curtea recunoaște că proiectele pot avea și alte obiective care ar trebui luate în considerare în procesul de selecție, diferențele semnificative de la nivelul costurilor per loc de muncă creat în cadrul unor activități similare/pentru activități similare indică necesitatea unei atenții sporite față de acest aspect.
- 35.** Trei dintre statele membre auditate au analizat eficiența financiară a propunerilor de proiecte prezentate din perspectiva costului per loc de muncă. La evaluarea proiectelor, autoritățile din Regatul Unit au analizat și au acordat puncte pentru nivelul de calificare aferent locurilor de muncă preconizate în cadrul proiectului și raportul costuri-beneficii prezentat de acestea (costul per loc de muncă și costul per nivel de calificare din perspectiva finanțării acordate).
- 36.** În Polonia, quantumul finanțării variază în funcție de numărul de locuri de muncă pe care beneficiarul se angajează să le creeze, în timp ce în Italia, costul per loc de muncă este evaluat numai în cadrul măsurii 312 și toate cheltuielile (costul integral al investiției) sunt luate în calcul și comparate cu o valoare medie stabilită de autorități. Puncte suplimentare pot fi acordate pe baza calculului costului per loc de muncă.
- 37.** Numai Polonia, Republica Cehă și Regatul Unit au condiționat acordarea finanțării de crearea efectivă de locuri de muncă, în cazul în care acest obiectiv era prevăzut în cadrul proiectului. În Polonia și în Regatul Unit, cererea de plată trebuia să fie însoțită de dovezi (deși Regatul Unit accepta și rezultate preconizate), în timp ce în Republica Cehă, promotorii de proiecte făceau obiectul unor controale specifice după implementarea proiectelor. În Polonia și în Republica Cehă, au fost stabilite norme clare privind perioada de angajament de-a lungul căreia trebuiau menținute locurile de muncă create, și anume doi ani de la efectuarea plății finale și, respectiv, până la sfârșitul perioadei de angajament de cinci ani¹⁷.
- 38.** În schimb, autoritățile din Italia – Campania se bazau exclusiv pe estimarea privind numărul de locuri de muncă ce urmau a fi create, astfel cum era prezentată de beneficiar în cererea sa. Crearea acestor locuri de muncă nu reprezenta o condiție pentru efectuarea plății și nu era verificată la momentul plății finale și nici în cadrul activităților ulterioare de monitorizare. Auditul a arătat că numai patru dintre cele nouă proiecte auditate aveau ca obiectiv crearea de locuri de muncă și că numărul de locuri de muncă create se situa cu mult sub așteptări în cazul a două dintre cele patru proiecte.

¹⁶ Calculat ca sprijinul total din partea sectorului public acordat beneficiarului împărțit la numărul de locuri de muncă create (în echivalent normă întreagă).

¹⁷ Articolul 72 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

NU A EXISTAT O GESTIONARE PROACTIVĂ A MĂSURILOR

- 39.** Chiar și atunci când informațiile obținute în urma monitorizării și a evaluărilor arătau că țintele măsurilor nu au fost atinse, autoritățile din statele membre nu au regândit intervențiile cu scopul de a le maximiza impactul, sprijinind proiecte mai eficace și mai eficiente care puteau produce rezultate reale în raport cu țintele stabilite.
- 40.** Această situație era evidentă în Republica Cehă, unde, în ciuda subperformanței considerabile în ceea ce privește crearea de locuri de muncă, explicabilă parțial prin țintele nerealiste/ambicioase stabilite de autorități, nu au fost luate măsuri pentru a se acorda preferință într-o mai mare măsură proiectelor care creau locuri de muncă. În Suedia, realocarea unei părți din bugetele aferente axei 3 între comitate a fost efectuată ținându-se seama de nivelul cheltuielilor, dar nu și de progresele înregistrate în obținerea rezultatelor. În Italia, a fost stabilită o rată ridicată a ajutorului pentru a se mări gradul de absorbție al fondurilor, dar nu a fost impusă nicio legătură cu obținerea de rezultate (a se vedea **casetă 8**).

CASETA 8

EXEMPLE DE SITUAȚII ÎN CARE NU A EXISTAT O GESTIONARE PROACTIVĂ A SITUAȚIEI

Republica Cehă: Evaluarea intermediară publicată în 2010 a pus în evidență efectul limitat al celor trei măsuri auditate. Evaluatorul a constatat că, în ceea ce privește măsura 311, s-a realizat numai 0,8 % din indicatorul privind numărul brut de locuri de muncă preconizate. În cazul măsurii 312, s-a realizat numai 1,4 % din ținta stabilită inițial cu privire la crearea de locuri de muncă, iar pentru măsura 313 s-a înregistrat un procentaj de numai 1 % după trei ani de la implementarea programelor. În ciuda acestui insucces, Republica Cehă nu adaptase măsurile. În schimb, autoritățile cehe au menținut același nivel al cheltuielilor programate per măsură, dar au redus cu peste 90 % țintele pentru indicatorul de rezultat „Numărul brut de locuri de muncă create”, și anume de la 29 000 la 2 700.

Italia – Campania: Pentru a stimula implementarea financiară a măsurilor, autoritățile au majorat, în 2010, rata maximă a ajutorului public la 100 % pentru proiectele a căror valoare nu depășea 50 000 de euro și care făceau obiectul măsurilor 311 și 312. Eliminarea obligației ca beneficiarul să contribuie la proiect nu era condiționată de o îmbunătățire a raportului costuri-beneficii prezentat de proiecte din perspectiva rezultatelor scontate.

Suedia: În ciuda faptului că indicatorul de rezultat din cadrul comun de monitorizare și de evaluare referitor la numărul de locuri de muncă create a fost de numai 6,6 % din țintă în 2010, măsurile și criteriile de selecție nu au fost adaptate în vederea creșterii eficienței lor, astfel încât ținta stabilită să poată fi atinsă. Mai mult, comitatele au fost informate că, în cazul în care nu reușeau să angajeze cel puțin 50 % din buget până în octombrie 2011, bugetele lor urmau să fie realocate către alte comitate care puteau cheltui banii mai rapid.

COMISIA NU A UTILIZAT ÎNTR-O MĂSURĂ SUFICIENTĂ INFORMAȚIILE PRIVIND PERFORMANȚA PENTRU A ÎMBUNĂȚI EFICIENȚA ȘI EFICACITATEA MĂSURILOR DE DIVERSIFICARE

- 41.** Comisia monitorizează și supraveghează implementarea programelor, în special prin participarea la reuniunile comitetului de monitorizare¹⁸, prin examinarea rapoartelor anuale de execuție și prin vizite de audit în statele membre. În plus, Comisia are responsabilitatea de a asigura o bună gestiune financiară și, deci, obligația de a îmbunătăți în consecință implementarea programelor. Articolul 77 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 prevede posibilitatea Comisiei de a participa la reuniunile comitetului de monitorizare, „cu titlu consultativ”.
- 42.** Comisia a insistat, de-a lungul întregii perioade de programare, asupra necesității unei selectivități sporite și a unei mai bune orientări în implementarea măsurilor, indiferent dacă există sau nu „resurse bugetare suficiente”. În cadrul auditului, s-a constatat însă că Comisia nu s-a asigurat întotdeauna de faptul că statele membre au definit criterii adecvate de selecție și/sau că le-au aplicat în mod consecvent. Într-adevăr, Comisia nu a luat măsuri eficiente, în ciuda faptului că Franța, Polonia și Republica Cehă (în 2009) nu au utilizat niciun fel de criterii de selecție. Totuși, în ceea ce privește alte măsuri de dezvoltare rurală, Comisia a luat măsuri cu privire la deficiențe similare, propunând corecții financiare.
- 43.** Mai mult, Comisia nu a luat măsurile adecvate în cadrul comitetului de monitorizare sau al examinării anuale a progreselor înregistrate de programe¹⁹ pentru a se asigura că statele membre erau eficiente în selectarea și aprobarea acelor proiecte care contribuiau la atingerea obiectivelor stabilite. În ceea ce privește cazul descris în **caseta 8**, Comisia nu a solicitat o îmbunătățire a eficacității măsurilor de diversificare în Republica Cehă, ci a acceptat o simplă reducere a țintelor referitoare la numărul brut de locuri de muncă ce urmau a fi create.

¹⁸ Articolul 78 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 prevede următoarele: „Comitetul de monitorizare se asigură de eficiența punerii în aplicare a programului de dezvoltare rurală.” În acest scop, comitetul analizează și revizuește criteriile de selecție, monitorizează progresele către îndeplinirea obiectivelor, atingerea țintelor etc.

¹⁹ Articolul 83 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 prevede următoarele: „În fiecare an, cu ocazia prezentării raportului anual de execuție, Comisia și autoritatea de gestionare examinează principalele rezultate din anul anterior, în conformitate cu procedurile care urmează a fi definite în acord cu statul membru și cu autoritatea de gestionare în cauză.”

PARTEA A DOUA – AU FOST ATENUATE SUFICIENT RISCURILE LEGATE DE EFICIENȚĂ ȘI DE ECONOMICITATE?

- 44.** Obținerea unui bun raport costuri-beneficii înseamnă utilizarea optimă a resurselor pentru a obține efectele scontate. Pe lângă eficacitate, riscurile generale la adresa unei bune gestiuni financiare sunt riscurile legate de eficiență și de economicitate.
- 45.** Riscul în ceea ce privește eficiența este posibilitatea ca, pentru o activitate:
- să nu se obțină un maximum de realizări în raport cu anumite resurse date sau ca acest lucru să se întâmple fără să se țină seama în mod corespunzător de obținerea unei calități adecvate sau
 - să nu se utilizeze un minimum de resurse pentru a obține anumite realizări sau ca acest lucru să se întâmple fără să se țină seama în mod corespunzător de obținerea unei calități adecvate.
- 46.** Riscul în ceea ce privește economicitatea este posibilitatea ca, pentru o activitate:
- să nu se reducă la minimum costul resurselor sau ca acest lucru să se întâmple fără să se țină seama de obținerea unei calități adecvate.
- 47.** Riscurile legate de eficiență și de economicitate pot fi deja atenuate în mod considerabil printr-o bună programare. Aceasta nu scutește însă autoritățile de responsabilitatea efectuării controalelor relevante cu privire la implementare.
- 48.** Din acest motiv și conform principiilor eficienței și economiei stabilite la articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012²⁰, Curtea consideră că statele membre ar trebui:
- să se asigure, înainte de a acorda finanțarea, că solicitanții au putut demonstra că proiectele lor sunt viabile din punct de vedere financiar și sustenabile;
 - să aplice proceduri de atenuare a riscului de apariție a efectului de balast și a efectului de dislocare²¹;
 - să se asigure că proiectele au costuri rezonabile;
 - să se asigure de faptul că proiectele pot fi implementate într-un calendar rezonabil, fără sarcini birocratice și costuri nejustificate.

²⁰ 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).

²¹ Pentru definițiile acestor concepte, a se vedea punctele 51 și 58.

EFICIENȚĂ

VERIFICĂRILE EFECTUATE DE STATELE MEMBRE OFERĂ O ASIGURARE LIMITATĂ CU PRIVIRE LA SUSTENABILITATEA FINANCIARĂ A PROIECTELOR

49. Pentru a evita irosirea fondurilor publice cu proiecte care eșuează prematur, statele membre ar trebui să efectueze verificări adaptate ale viabilității pentru a analiza soliditatea situației financiare și a planului de afaceri ale solicitantului și să își documenteze evaluarea.
50. Legislația în vigoare nu prevede în mod explicit efectuarea acestor verificări ale viabilității²² și numai trei dintre statele membre auditate (Polonia, Suedia și Regatul Unit) au verificat sistematic situația financiară a solicitanților. Cu toate acestea, în special în Polonia și în Suedia, auditul a identificat o serie de deficiențe, legate în principal de evaluări superficiale și nefiababile și de documentarea deficitară. Celelalte state membre auditate nu au efectuat verificări sistematice ale viabilității [Franța (Aquitania) și Italia – Campania] sau le-au suspendat (Republica Cehă) (a se vedea **caseta 9**).

²² Cu toate acestea, articolul 72 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 prevede că toate proiectele care beneficiază de sprijin trebuie să fie sustenabile în sensul că statul membru respectiv trebuie să se asigure că o operațiune de investiții nu suferă, în termen de cinci ani de la data deciziei de finanțare, nicio modificare importantă, inclusiv încetarea sau delocalizarea unei activități productive. În plus, Comisia a recunoscut, în numărul 1 al revistei *EU Rural Review*, că astfel de criterii ar trebui să facă parte din evaluarea proiectelor: „Se acordă atenție asigurării unui raport optim costuri-beneficii în ceea ce privește sumele considerabile acordate prin axa 3, iar sustenabilitatea economică reprezintă un criteriu-cheie în cadrul evaluării tuturor propunerilor de proiecte pentru FEADR.” (pagina 31) (a se vedea: http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm).

CASETA 9

VERIFICĂRILE CU PRIVIRE LA VIABILITATE: EXEMPLE DE BUNE PRACTICI ȘI EXEMPLE DE DEFICIENȚE

Regatul Unit – Anglia: Autoritățile aplică mai multe proceduri, în funcție de valoarea finanțării, care pot fi considerate bune practici: indicatorii financiari sunt calculați pe baza informațiilor contabile și a proiecțiilor fluxului de numerar, o opinie independentă este emisă de un contabil și trebuie prezentat un plan de afaceri care să conțină previziuni de vânzări și o analiză de piață. Ipotezele subiacente sunt examinate dintr-o perspectivă critică de către evaluator și se ține seama de riscurile de management și de implementare.

Polonia: Într-un caz, planul inițial de afaceri al beneficiarului indica o valoare actualizată netă negativă, care atrăgea neeligibilitatea proiectului. Autoritățile poloneze au cerut beneficiarului să explice valoarea actualizată netă negativă, iar acesta a prezentat pur și simplu un nou plan, în care mărise considerabil previziunile de vânzări. Valoarea actualizată netă care era negativă a devenit deci pozitivă și proiectul a fost acceptat. Curtea a constatat că rezultatele proiectului s-au situat cu mult atât sub previziunile inițiale, cât și sub previziunile revizuite.

Franța (Aquitania): Pentru anumite proiecte, sunt solicitate analize financiare și studii de fezabilitate, dar nu sunt efectuate verificări formale ale viabilității pe baza acestor documente. Într-un caz, un proiect a fost aprobat și a primit finanțare, deși studiul de fezabilitate arăta că întreprinderea se confrunța cu dificultăți financiare, întrucât solvabilitatea sa generală era slabă, existau riscuri semnificative pe termen scurt, iar autonomia sa financiară era foarte limitată. În cursul vizitei de audit a Curții, s-a constatat că întreprinderea care beneficiase de sprijin era în procedură de faliment.

Republica Cehă: Verificările cu privire la bonitatea solicitantului au fost efectuate inițial pentru proiectele ale căror costuri eligibile depășeau 2 milioane CZK (aproximativ 78 000 de euro). Având în vedere criza economică și pentru a se evita reducerea numărului de solicitanți eligibili pe perioada crizei, autoritățile cehi au decis ca, începând din a doua jumătate a anului 2009, să nu mai evalueze bonitatea beneficiarilor.

MODUL ÎN CARE STATELE MEMBRE PROGRAMEAZĂ ȘI IMPLEMENTEAZĂ MĂSURILE NU ATENUAEZĂ ÎN MOD EFICACE RISCUL DE APARIȚIE A EFECTULUI DE BALAST...

- 51.** Efectul de balast se referă la măsura în care un beneficiar ar fi realizat o investiție chiar și în absența finanțării acordate prin intermediul grantului. Acordarea unui grant în astfel de cazuri reduce eficiența finanțării de la bugetele naționale și din bugetul UE, întrucât, pentru obținerea efectului dorit, nu sunt de fapt necesare cheltuieli publice.
- 52.** Principalul mijloc de reducere a riscului de apariție a efectului de balast constă în conceperea și programarea măsurilor 311-313 astfel încât finanțarea din partea sectorului public să fie direcționată către nevoi clar identificate (de exemplu, în situațiile de disfuncționalitate a pieței) sau în încurajarea producerii de externalități pozitive și de bunuri publice (de exemplu, prin finanțarea costurilor introducerii de tehnologii sustenabile din punctul de vedere al mediului sau prin proiecte care produc beneficii publice mai largi). Cu toate acestea, chiar și în cazurile în care sistemul a fost conceput astfel încât să încurajeze producerea de bunuri publice prin sprijinul acordat beneficiarilor privați, impactul pozitiv potențial a fost uneori anulat în practică (a se vedea **caseta 10**).
- 53.** Statele membre pot atenua riscul de apariție a efectului de balast și prin procesul de selecție a proiectelor. Ele ar fi putut cere solicitanților să demonstreze faptul că au nevoie de un grant, pe baza informațiilor financiare, de marketing și de management obținute pentru verificarea viabilității. Dacă un solicitant dispunea de capital suficient ori avea acces la capital pentru a finanța întregul proiect sau dacă șansele de succes ale proiectului erau mari, atunci investiția ar fi fost în mod normal realizată cu sau fără sprijin. Aceasta ar reprezenta o utilizare ineficientă a unor fonduri publice limitate.

CASETA 10

UN EXEMPLU DE IMPACT POZITIV POTENȚIAL ANULAT ÎN PRACTICĂ

Italia – Campania: Sistemul de evaluare a proiectelor prevedea calcularea unui punctaj pentru criteriile legate de mediu. În cadrul auditului, s-a constatat însă că se puteau acorda 10 puncte pentru criteriul „economii de apă” sau cinci puncte pentru „depășirea cerințelor normale în materie de tratare a deșeurilor” numai pe baza promisiunii de a realiza investiții elementare cum ar fi toalete cu dublă acționare sau un container de compostare de mică valoare (de exemplu, în cazul unui proiect al cărui cost total era de 247 000 de euro, costul unui container de compostare era de 350 de euro). Nu era necesar să se promită economii de ansamblu de apă și acest aspect nu era evaluat. Puteau fi obținute astfel 15 puncte (un număr decisiv în numeroase cazuri), fără ca proiectul să vizeze economii semnificative de apă sau un impact de mediu important.

- 54.** Programele de dezvoltare rurală a două dintre cele șase state membre auditate (Suedia și Regatul Unit – Anglia) pun în evidență faptul că efectul de balast implică un risc serios pentru buna gestiune financiară. Cu toate acestea, numai autoritățile din Regatul Unit cer beneficiarilor să demonstreze că au nevoie de un grant și resping proiectele în cazul cărora nevoia de finanțare din partea sectorului public nu este dovedită. Autoritățile din Regatul Unit au luat în considerare următoarele elemente în cursul evaluării proiectelor: cât de convingătoare erau argumentele cuprinse în cerere pentru a justifica necesitatea unui grant, disfuncționalitățile pieței pe care proiectul le aborda, existența unui deficit de finanțare (de exemplu, prin compararea proiecțiilor fluxului de numerar între un „scenariu” în care solicitantul contractează un credit și un „scenariu” în care acesta beneficiază de o intervenție publică) și valoarea pe care realizările proiectului o au pentru regiune, prin estimarea proporției realizărilor care ar fi fost obținute în absența grantului.
- 55.** După cum a observat deja Curtea (de exemplu, în rapoartele sale referitoare la abordarea Leader, la măsura 121 și la măsura 123²³), cazurile în care investițiile erau deja demarate sau chiar finalizate înainte de luarea deciziei de acordare a grantului constituie un indiciu puternic al existenței efectului de balast. În aceste situații, decizia inițială luată de beneficiar cu privire la investiție indică deja faptul că acesta ar fi fost dispus și capabil să realizeze investiția chiar și în absența sprijinului. În consecință, se consideră că este o bună practică atunci când statele membre clasifică proiectele drept eligibile pentru finanțare numai începând de la data aprobării grantului.
- 56.** Regatul Unit (Anglia) a aplicat această bună practică. În celelalte state membre auditate, investițiile erau considerate eligibile, în general, de la data depunerii cererii. Auditorii au constatat că 25 dintre cele 57 de proiecte vizitate (și anume, 44 %) fuseseră demarate înainte de a se lua decizia de finanțare (a se vedea **tabelul**).
- 57.** Riscul de apariție a efectului de balast a fost evaluat mai aprofundat pe baza interviurilor cu beneficiarii și a probelor documentare referitoare la sursele de finanțare utilizate pentru realizarea proiectului, la profitabilitatea investiției și la momentul realizării investiției în raport cu decizia de finanțare. Din analiză reiese că 35 dintre cele 57 de proiecte (61 % din eșantion) s-ar fi desfășurat oricum, chiar dacă, în unele cazuri, la o scară mai redusă sau pe o perioadă mai lungă de timp (a se vedea **anexa II**). Acest lucru a fost constatat în special în situațiile în care valoarea finanțării era foarte mică, ca de exemplu în Suedia, unde peste o treime din granturile acordate erau de aproximativ 10 000 de euro sau mai mici. Mai mult, în Suedia, Curtea a identificat chiar un caz în care proiectul a fost aprobat după ce fusese deja finalizat (a se vedea **caseta 11**).

²³ Raportul special nr. 5/2010 privind implementarea abordării Leader pentru dezvoltarea rurală, Raportul special nr. 8/2012 privind direcționarea ajutorului acordat pentru modernizarea exploatațiilor agricole și Raportul special nr. 1/2013 intitulat „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?” (<http://eca.europa.eu>).

TABEL

PROIECTE CARE FUSESERĂ DEMARATE ÎNAINTE DE APROBAREA FINANȚĂRII

Statul membru	Numărul total de proiecte care au făcut obiectul vizitelor de audit	Proiectele auditate demarate înainte de aprobarea grantului
Republica Cehă	11	4
Franța (Aquitania)	10	8
Italia – Campania	9	3
Polonia	8	3
Suedia (Västra Götaland)	10	7
Regatul Unit – Anglia (Yorkshire și Humber)	9	0
Total	57	25

CASETA 11

UN INDICIU PUTERNIC AL EFECTULUI DE BALAST: FINANȚAREA UE A FOST ACORDATĂ PENTRU UN PROIECT DEJA FINALIZAT

În **Suedia**, a fost acordat un grant de 240 000 SEK (22 000 de euro) pentru extinderea unui atelier de lucru al unei societăți existente, care oferea servicii de întreținere și de reparații pentru utilaje forestiere. Beneficiarul a depus o cerere incompletă de finanțare în mai 2008: descrierea proiectului era de numai un rând și nu exista un plan de afaceri. Ulterior, la începutul lunii mai 2009, beneficiarul și-a completat cererea de finanțare cu informațiile cerute de consiliul comitatului. Decizia de finanțare a fost luată o săptămână mai târziu și, în cursul aceleiași luni, beneficiarul a transmis o cerere de plată. Proiectul fusese deja finalizat în aprilie 2009, înainte de depunerea cererii complete.

În cursul vizitei de audit a Curții, beneficiarul a declarat că luase decizia de a realiza proiectul înainte să afle de posibilitatea obținerii unui grant. Beneficiarul dispunea deja de un contract de credit bancar în valoare de 1,2 milioane SEK (aproximativ 110 000 de euro), sumă pe care ar fi putut să o utilizeze pentru finanțarea întregului proiect în cazul în care nu ar fi obținut grantul.

... ȘI NICI RISCUL DE DISLOCARE

- 58.** Efectul de dislocare reprezintă măsura în care beneficiile rezultate dintr-o activitate care a primit sprijin din fonduri publice sunt contrabalansate de reducerea activității în altă parte. O subvenție care permite unui beneficiar să obțină o cotă mai mare de piață în dauna unui concurent poate să nu aibă niciun efect net asupra unor obiective de politică precum crearea de locuri de muncă. Prin urmare, aceste subvenții nu reprezintă, *a priori*, o utilizare eficientă a fondurilor UE și pot duce la denaturarea pieței la nivel local. Totuși, un anumit grad de dislocare poate fi justificat în cazul în care se obține un efect net suficient în ceea ce privește obiectivele de politică.
- 59.** Ca și în cazul efectului de balast, principalul mijloc de atenuare a riscului de dislocare nejustificată rezidă în concepția măsurilor. Programele de dezvoltare rurală ar trebui să definească necesitatea cheltuielilor (de exemplu, analizând cererea estimată și excluzând sectoarele în care piața pare deja saturată), să identifice nevoile care sunt suficient de accentuate pentru a justifica eventualele dislocări și să stabilească obiective și condiții de eligibilitate specifice, în funcție de nevoile identificate. După cum s-a arătat în partea întâi a prezentului raport, aceste cerințe nu au fost îndeplinite în statele membre auditate. Programele de dezvoltare rurală ale Suediei și Regatului Unit recunosc însă dislocarea drept risc potențial pentru buna gestiune financiară.
- 60.** În etapa de aprobare a proiectelor, autoritățile din statele membre ar trebui să evalueze propunerile de proiecte din perspectiva riscului de dislocare. În cazurile în care există un risc de dislocare, autoritățile ar trebui să se asigure că aportul proiectului la îndeplinirea obiectivelor măsurilor este suficient de ridicat pentru a justifica acordarea grantului.
- 61.** Numai în Regatul Unit²⁴ au fost luate măsurile adecvate pentru a se evalua și atenua riscul de dislocare; mai concret, normele respective de aplicare exclud propunerile „din sectoare economice în care s-a ajuns la punctul de saturație, de natură să conducă la o ofertă excedentară, în detrimentul productivității, și să provoace o dislocare a unor activități similare”. Mai mult, Curtea a identificat următoarele elemente de bună practică în sistemul de evaluare aplicat de Regatul Unit: cerința ca beneficiarul să dovedească existența unei cereri pe piață și să descrie impactul asupra concurenților, evaluarea riscului de dislocare în cadrul procedurii de evaluare și de selecție a proiectelor și respingerea proiectelor care prezentau un risc de dislocare.

²⁴ Și în Franța (Aquitania), pentru un anumit tip de investiție în instalații pentru camping, era prevăzută evaluarea riscurilor de dislocare.

- 62.** Curtea a evaluat cele 57 de proiecte vizitate din perspectiva riscului de dislocare, analiza sa bazându-se pe examinarea documentelor și pe discuții cu beneficiarii referitoare la produsele societăților lor, la piețe și la concurenți, precum și la efectele investițiilor asupra acestor factori. Au fost identificate indicii cu privire la existența riscului de dislocare în cazul a 19 proiecte (a se vedea **anexa II**). În **caseta 12** sunt prezentate exemple de indicii cu privire la existența riscului de dislocare. În ceea ce privește trei proiecte, s-a considerat că riscul de dislocare nu se aplică, iar în cazul altor patru proiecte, Curtea nu dispunea de probe suficiente pentru a evalua acest risc.

ECONOMICITATEA

- 63.** Principiul economicității prevede ca resursele financiare să fie puse la dispoziție în timp util, într-o cantitate și de o calitate adecvată și la cel mai bun preț. Există riscul ca beneficiarii să nu urmărească implementarea proiectelor la cele mai mici costuri care pot asigura calitatea necesară. În acest caz, costurile suportate din bugetul UE și din bugetele naționale pot fi supradimensionate în mod nejustificat. Aceasta reprezintă o utilizare neeconomică și ineficientă a resurselor și reduce finanțarea disponibilă pentru alte proiecte. Comisia și statele membre ar trebui să se asigure că propunerile de costuri ale proiectelor înaintate de solicitanți pentru măsurile 311-313 sunt rezonabile și că procedurile administrative sunt cât mai simple posibil, astfel încât să permită implementarea eficace și eficientă a proiectelor în beneficiul zonelor rurale.

CASETA 12

EXEMPLU CARE DEMONSTREAZĂ RISUL DE DISLOCARE

Suedia: Prin măsura 313 a fost finanțată construcția unor săli de reuniuni aferente unui centru pentru vizitatori. Beneficiarul organizează reuniuni cu durata de două zile, în cursul cărora aproximativ 15 participanți sunt cazați la un hotel din apropiere. Un nou proiect de investiții promovat de centrul pentru vizitatori și care a beneficiat de finanțare din fonduri UE include construcția unui spațiu de cazare pentru maximum 20 de persoane. Autoritățile suedeze nu au luat în calcul efectul de dislocare atunci când au aprobat finanțarea, în ciuda faptului că este probabil ca hotelul din apropiere, unde participanții se cazează în prezent, să piardă clienți.

În cadrul auditului au fost identificate însă și exemple de bune practici

Regatul Unit – Anglia: În cazul unui magazin de fermă, agenția de dezvoltare regională a analizat, în cadrul procedurii de evaluare a proiectului, la ce distanță se află cele mai apropiate magazine concurente și dacă proiectul va afecta activitatea comercială a acestora. Ținându-se seama de evaluarea pozitivă a autorităților regionale de turism, nivelul scăzut de dislocare a fost considerat justificat.

VERIFICĂRILE CU PRIVIRE LA CARACTERUL REZONABIL AL COSTURILOR PREZINTĂ DEFICIENȚE

- 64.** Articolul 24 alineatul (2) litera (d) din Regulamentul (UE) nr. 65/2011²⁵ prevede că statele membre trebuie să verifice caracterul rezonabil al costurilor prezentate, ca parte a controalelor administrative efectuate cu privire la cererile de ajutor. Această evaluare trebuie realizată cu ajutorul unui sistem adecvat, cum ar fi utilizarea costurilor de referință, compararea diferitelor oferte sau un comitet de evaluare.
- 65.** Curtea a constatat că Franța nu a aplicat niciuna dintre aceste proceduri. Această problemă este cu atât mai gravă cu cât Comisia solicitase deja (în 2008) autorităților franceze să introducă un sistem pentru verificarea caracterului rezonabil al costurilor, ca parte a controalelor lor administrative, și a aplicat în trecut o corecție financiară pentru acest tip de deficiență în cazul altor măsuri de investiții.
- 66.** Celelalte state membre auditate au aplicat sisteme pertinente, care constau în norme specifice în materie de achiziții, în verificări în raport cu costuri standard sau într-o combinație a acestor două metode. Calitatea acestor verificări a fost însă variabilă. Curtea a identificat cazuri de neconformitate cu normele UE în Suedia și deficiențe importante în Republica Cehă, în Italia – Campania și în Polonia, care implicau verificări incomplete, superficiale și documentate nesatisfăcătoare (a se vedea **caseta 13**). În urma vizitei efectuate de Curte, autoritățile italiene au emis un ordin de revocare pentru ajutorul acordat unei municipalități locale (46 780 de euro), parțial din cauza problemelor legate de oferta selectată și de prețul acceptat pentru serviciile finanțate.

²⁵ Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprijin pentru dezvoltare rurală (JO L 25, 28.1.2011, p. 8).

EXEMPLE DE NORME ȘI VERIFICĂRI DEFICITARE ȘI DE NORME ȘI VERIFICĂRI CARE REPREZINTĂ BUNE PRACTICI, IDENTIFICATE ÎN STATELE MEMBRE

Suedia: Metoda obișnuită utilizată pentru a stabili caracterul rezonabil al costurilor este de a cere solicitanților să prezinte două oferte pentru costuri care reprezintă cel puțin 25 % din total. Aceasta înseamnă că, pentru până la 75 % din costul total propus, promotorul unui proiect nu este obligat să demonstreze caracterul rezonabil al costurilor.

Cheltuielile eligibile nu se limitează la sumele propuse în oferte și beneficiarii pot declara, deci, costuri care depășesc sumele respective (acceptate ca fiind „rezonabile”) și pot primi și în aceste condiții întreaga valoare a grantului, atât timp cât obțin prețuri mai scăzute pentru alte elemente (al căror „caracter rezonabil” nu a fost verificat) sau dacă nu achiziționează alte elemente incluse în cerere. O astfel de abordare nu duce la economii pentru bugetul UE, întrucât beneficiarul poate utiliza „economiiile” respective pentru a achiziționa elemente suplimentare, în limita costului total aprobat al proiectului.

Într-unul dintre proiectele auditate, nu au fost prezentate oferte pentru 2,5 milioane SEK (sau 290 000 de euro) pentru construirea și dotarea unui nou restaurant și a unei pensiuni separate (grantul se ridică la 900 000 SEK, respectiv 94 000 de euro, rata cofinanțării fiind de 30 %). În dosarul proiectului nu exista nicio mențiune cu privire la eventualele măsuri luate pentru verificarea caracterului rezonabil al costurilor.

Italia – Campania: În Italia, singura verificare efectuată de autoritățile provinciei cu privire la caracterul rezonabil al costurilor legate de cheltuielile generale consta în stabilirea faptului că valoarea acestora nu depășește plafoanele menționate în cererea de proiecte, fără să se țină seama de natura detaliată și de domeniul de aplicare al serviciilor prestate (de obicei, servicii de consultanță). De exemplu, în cazul unui simplu proiect care viza achiziționarea unui autobuz, tariful perceput de consultant a fost de 15 000 de euro (5,1 % din prețul autobuzului); acest tarif era eligibil pentru finanțare din fonduri publice.

Mai mult, în cazul unor proiecte, utilajele și/sau echipamentele erau furnizate de alte societăți comerciale decât cele selectate de expertul independent și autorizate de expertul evaluator. Într-un caz, beneficiarul a declarat că atribuise contractul vizând crearea unui site web către un prieten care putea realiza serviciul respectiv la același preț ca societatea selectată de expert. Auditorii au constatat însă că site-ul web nu era complet funcțional la momentul auditului (martie 2012), deși factura fusese plătită la 9 august 2010. Site-ul web incomplet nu a fost evaluat în cursul vizitei realizate în cadrul verificărilor anterioare plății.

Curtea a identificat următoarele bune practici: în **Anglia**, controalele realizate în conformitate cu articolele 27 și 30 din Regulamentul (CE) nr. 1975/2006 (5 % la momentul plății și 1 % *ex post*) au inclus verificări cu privire la notele de credit sau la reduceri. În **Italia – Campania**, regiunea a inclus în cererea de propuneri din 2011 cerința ca la ofertă să fie anexată lista de prețuri publicată a vânzătorului și să fie indicate eventualele reduceri oferite.

SARCINA ADMINISTRATIVĂ ÎNGREUNEAZĂ IMPLEMENTAREA EFICACE ȘI EFICIENTĂ A PROGRAMELOR

- 67.** După cum s-a precizat la punctul 63, procedurile statelor membre nu trebuie să fie excesiv de îndelungate și împovărătoare, pentru a nu descuraja solicitanții să prezinte propuneri de proiecte. Acest risc este cu atât mai evident pentru beneficiarii potențiali care nu își permit să își asume riscul ca cererile lor de finanțare să fie respinse, fiind nevoiți în acest caz să își finanțeze singuri proiectele sau să amâne investiția, existând posibilitatea să rateze astfel o oportunitate de afaceri.
- 68.** Sarcina administrativă, precum și costurile administrative și întârzierile asociate acesteia reprezintă principalii factori care îngreunează realizarea obiectivelor programelor, în special în cazurile în care aceștia nu se justifică prin selectarea unor proiecte mai eficiente (a se vedea **casetă 14**).

CASETA 14

UN SISTEM CARE REDUCE SARCINA IMPUSĂ SOLICITANȚILOR ȘI UN SISTEM ÎN CADRUL CĂRUIA ACEASTĂ SARCINĂ NU ERA REDUSĂ

Regatul Unit – Anglia: Autoritățile din Regatul Unit examinau săptămânal scurte formulare de exprimare a interesului și ofereau feedback solicitanților cu privire la șansele de eligibilitate ale proiectelor lor și la măsura în care acestea corespundeau priorităților regiunii. Această procedură scutea solicitanții de cheltuielile aferente pregătirii unei cereri complete care putea fi respinsă și, în același timp, reducea sarcina administrativă legată de evaluare etc. Pentru fiecare proiect au fost numiți facilitatori rurali, cu scopul de a acorda sprijin solicitanților la întocmirea cererii.

De la momentul depunerii cererii de către promotori, procesul de selecție era finalizat în aproximativ nouă săptămâni. Evaluarea viza compatibilitatea strategică cu prioritățile regionale, inovarea, efectul multiplicator, cererea pentru produsul/serviciul respectiv, viabilitatea financiară, caracterul rezonabil al costurilor, realizările și rezultatele propunerii, efectul de balast și raportul costuri-beneficii obținut de finanțarea publică.

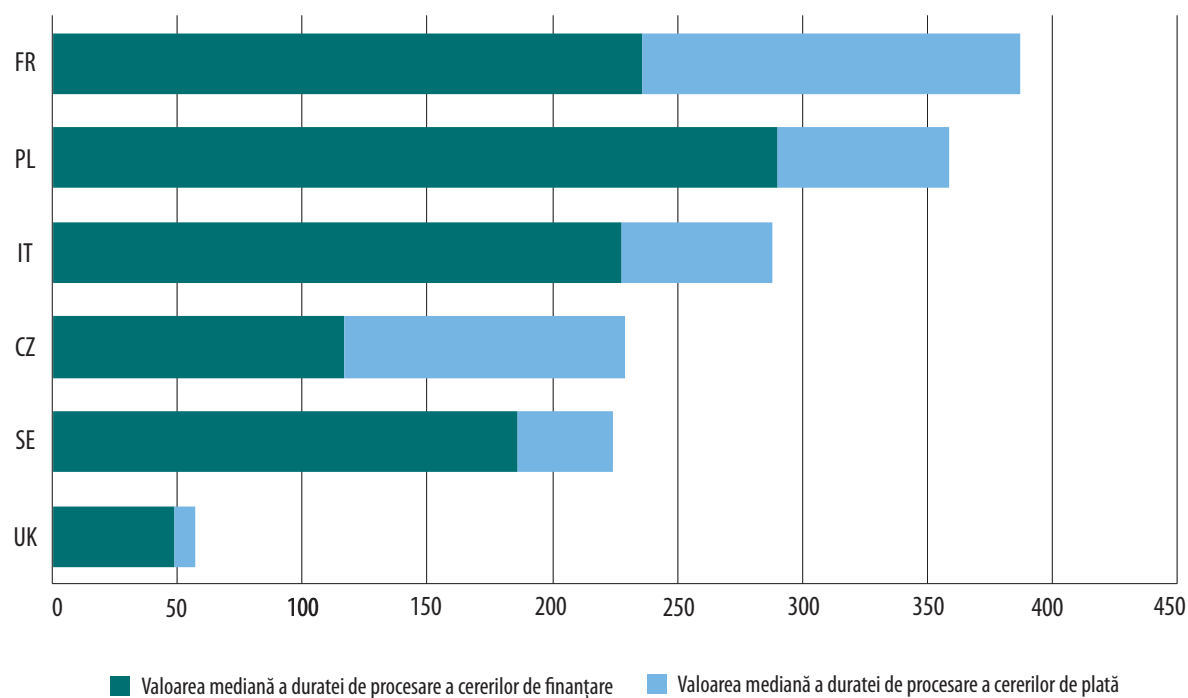
Polonia: În Polonia, procedura de aprobare dura peste șase luni pentru majoritatea cererilor și peste un an în cazul a 55 % din cererile pentru măsura 312. Principalele motive ale acestei durate lungi erau calitatea slabă sau caracterul incomplet al cererilor și normele flexibile care permiteau beneficiarilor să își modifice cererea de două ori în fiecare etapă a evaluării. Criteriile de selecție stabilite de autoritățile poloneze nu evaluau „calitatea proiectelor individuale”, ci utilizau indicatori cuantificabili legați de caracteristicile exploatației (de exemplu, dimensiunea, lipsa unor finanțări anterioare cu fonduri UE) sau de zona în care erau situate proiectele. Meritele relative ale propunerilor de proiecte nu erau evaluate.

69. În Franța, Italia – Campania, Polonia și Suedia, procesarea cererilor de finanțare dura între șapte și opt luni²⁶ (a se vedea **graficul 1**). Mai mult, autoritățile franceze aveau nevoie de aproximativ cinci luni pentru a procesa cererile de plată și a efectua plățile finale, în unele cazuri extreme această perioadă fiind de peste un an. Curtea consideră că aceste perioade sunt disproporționat de lungi, date fiind valoarea scăzută și gradul redus de complexitate al celor mai multe proiecte care beneficiau de sprijin în cadrul măsurilor 311-313.

²⁶ Valoare mediană (în zile calendaristice).

GRAFICUL 1

PROCESAREA CERERILOR DE FINANȚARE ȘI A CERERILOR DE PLATĂ (ÎN ZILE CALENDARISTICE)



- 70.** Întârzierile înregistrate în aprobarea proiectelor și în efectuarea plăților pot avea un impact negativ asupra implementării la timp a proiectelor, asupra sferei proiectelor finanțate și, în cele din urmă, asupra situației economice a solicitantului (a se vedea **casetă 15**).
- 71.** În Italia – Campania, în Franța (Aquitania) și în Republica Cehă, proprietarii de proiecte intervievați considerau că procedurile aplicate în țările lor respective erau prea împovărătoare. Mai mult, trebuie remarcat faptul că auditul Curții a vizat numai proiecte care fuseseră finalizate cu succes și nu a luat deci în considerare solicitanții care fuseseră descurajați de sarcina administrativă impusă sau de întârzieri. În plus, majoritatea beneficiarilor au apelat la servicii de consultanță uneori costisitoare pentru a-și întocmi cererile, în parte din cauza faptului că nu se considerau capabili să facă acest lucru singuri.

CASETA 15

SISTEMELE DE PLĂȚI POT AJUTA BENEFICIARII SAU, DIMPOTRIVĂ, POT REPREZENTA O DIFICULTATE PENTRU ACEȘTIA

Regatul Unit – Anglia: În Regatul Unit, sistemul oferea beneficiarilor un anumit grad de siguranță cu privire la aprobarea proiectelor și la datele de efectuare a plăților, permițând contractarea de finanțare pe termen scurt și încurajând solicitarea de granturi de către societăți comerciale care, în alte condiții, nu ar fi fost poate în măsură să facă față costurilor proiectelor. Mai mult, beneficiarii erau informați în prealabil cu privire la datele reuniunilor comitetului de selecție și cererile erau programate să fie depuse pentru o anumită reuniune. În ceea ce privește cererile de plată, promotorii de proiecte erau informați că se puteau baza pe faptul că granturile le vor fi plătite în luna următoare celei în care fusese depusă cererea. Curtea consideră că aceste metode sunt exemple de bune practici.

Italia – Campania: Pentru a primi o plată în avans, beneficiarii trebuie să prezinte o poliță de asigurare care garantează suma cerută. Procedura de procesare a garanțiilor aplicată de Agenția de plăți din Italia (AGEA) a devenit complet funcțională de abia în mai 2010, deși cererea de propuneri fusese deja publicată în 2008. Această situație a provocat întârzieri considerabile în procesarea plăților în avans, ceea ce a avut un impact în consecință asupra implementării programului. Dintre cele 430 de proiecte aprobate în perioada 2008-2011, numai 27 de proiecte erau în etapa de plată finală (6 %). În 2012, beneficiarii s-au confruntat cu dificultăți suplimentare legate de restituirea garanțiilor, care au dus la situații în care, la momentul desfășurării auditului în martie 2012, unii beneficiari suportau în continuare costuri semnificative aferente garanțiilor, în ciuda faptului că primiseră deja plățile finale în 2011.

PARTEA A TREIA – AU FOST ÎNTR-ADEVĂR FINANȚATE CELE MAI EFICACE ȘI MAI EFICIENTE PROIECTE?

- 72.** Informațiile în materie de performanță privind eficacitatea și eficiența cheltuielilor de dezvoltare rurală sunt necesare pentru a demonstra ce rezultate au fost obținute cu fondurile din bugetul UE și faptul că acestea au fost cheltuite în mod corespunzător (darea de seamă pentru actul de gestiune); aceste informații sunt de asemenea necesare pentru a îmbunătăți eficiența și eficacitatea bugetului UE prin utilizarea lor în cadrul gestiunii curente (cereri de propuneri sau decizii de finanțare), prin identificarea îmbunătățirilor care trebuie aduse în perioada actuală de programare și prin utilizarea lor la baza procesului de luare a deciziilor cu privire la politicile viitoare.
- 73.** Pentru a demonstra ceea ce s-a realizat prin cheltuirea fondurilor din bugetul UE alocate pentru măsurile de diversificare, statele membre ar trebui să colecteze date referitoare la rezultatele obținute de proiecte. În temeiul cadrului comun de monitorizare și de evaluare, statele membre trebuie să colecteze informații cel puțin cu privire la indicatorii comuni de realizări și de rezultat (a se vedea nota de subsol 11). Cei doi indicatori comuni de rezultat stabiliți pentru măsurile 311-313 ar trebui să ofere informații cu privire la performanța proiectelor în ceea ce privește creșterea valorii adăugate brute (VAB)²⁷ neagricole și numărul brut de locuri de muncă create.
- 74.** Curtea a examinat sistemele de colectare și de monitorizare a datelor din cele șase state membre și a constatat, ca și în rapoartele anterioare²⁸, că nu existau informații pertinente și fiabile pentru a se putea formula concluzii cu privire la eficacitatea acestor măsuri. Prin urmare, auditorii au măsurat rezultatele proiectelor (din perspectiva celor doi indicatori din cadrul comun de monitorizare și de evaluare menționați anterior) și realizarea obiectivelor specifice ale proiectelor, acolo unde a fost posibil, pe baza probelor obținute în urma vizitării proiectelor.

DATELE DE MONITORIZARE LIPSESC, IAR REZULTATELE PROIECTELOR OFERĂ O IMAGINE AMBIVALENTĂ ÎN CEEA CE PRIVEȘTE EFICIENȚA ȘI EFICACITATEA

- 75.** Având în vedere elementul de cofinanțare și independent de activitatea de monitorizare și de evaluare solicitată de cadrul comun de monitorizare și de evaluare, autoritățile din statele membre au un interes propriu în monitorizarea proiectelor, aceasta fiind un instrument important care le permite să urmărească progresele obținute în cadrul proiectelor și să știe dacă acestea vor obține rezultatele scontate și vor atinge obiectivele stabilite în programele de dezvoltare rurală. Statele membre pot utiliza în acest scop informațiile administrative și de control disponibile și pot colecta periodic informații pertinente de la beneficiari, cel puțin până la încheierea perioadei de cinci ani de menținere a activelor, stabilită la articolul 72 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005.

²⁷ Pentru a măsura valoarea adăugată brută a întreprinderilor sprijinite, nota de orientare I inclusă în orientările aferente cadrului comun de monitorizare și de evaluare recomandă utilizarea următorului indicator indirect: „Producția totală – consumul total intermediar”. În nota de orientare se admite faptul că o modificare a valorii adăugate brute de-a lungul timpului se poate explica și prin alți factori decât sprijinul primit.

²⁸ A se vedea Raportul special nr. 8/2012 și Raportul special nr. 1/2013 (<http://eca.europa.eu>).

- 76.** În cadrul auditului s-a constatat că statele membre nu au monitorizat succesul pe termen scurt și mediu al proiectelor, nici în ceea ce privește rezultatele lor în raport cu îndeplinirea obiectivelor din programele de dezvoltare rurală, nici în ceea ce privește atingerea obiectivelor propriu-zise ale proiectelor. Monitorizarea a fost îngreunată de lipsa unor obiective și a unor ținte clare, specifice și realiste stabilite în cerere și/ sau în decizia de finanțare (a se vedea **caseta 16**). La data auditului, Franța (Aquitania) nu comunicase nici măcar informațiile obligatorii de monitorizare cerute de cadrul comun de monitorizare și de evaluare.
- 77.** Auditorii au constatat că informațiile de monitorizare transmise de statele membre auditate nu erau fiabile. Datele colectate de statele membre se bazează în mare măsură pe estimări făcute fie la momentul depunerii cererii (Italia, Suedia și Republica Cehă), fie la momentul cererii finale de plată (Regatul Unit). În plus, datele provenite din chestionarele de monitorizare destinate beneficiarilor nu erau verificate de autorități (Polonia și Republica Cehă). Auditorii au identificat o serie de incoerențe și de erori în datele raportate, în special diferențe între previziuni și cifrele efective (a se vedea exemplele din **caseta 17**).
- 78.** Deși autoritățile din statele membre ar fi putut obține în cursul controalelor la fața locului și al inspecțiilor *ex post* date fiabile cu privire la îndeplinirea obiectivelor proiectelor și la rezultatele acestora, auditul a relevat faptul că această verificare nu era inclusă în proceduri. De exemplu, deși un proiect din Italia făcuse obiectul mai multor verificări cu privire la existența achizițiilor și a lucrărilor după implementarea sa, niciuna dintre verificări nu a pus în evidență faptul că venitul real se situa cu mult sub previziunea indicată în cerere.
- 79.** Întrucât nu erau disponibile informații de monitorizare fiabile și, la nivelul programării, exista un grad scăzut de asigurare cu privire la faptul că sprijinul acordat prin măsurile din cadrul axei 3 este direcționat către proiecte care îndeplinesc în cea mai mare măsură obiectivele măsurilor, auditorii Curții au evaluat eficiența și eficacitatea celor 57 de proiecte auditate pe baza informațiilor furnizate în cursul vizitelor de audit. Din analiză reiese că majoritatea proiectelor și-au atins obiectivele în ceea ce privește realizările fizice și efectele pozitive asupra VAB, dar că proiectele care vizau crearea de locuri de muncă au obținut doar un succes moderat în ceea ce privește acest obiectiv (a se vedea **anexa II**).

CASETA 16

OBIECTIVELE GENERICE AU CONDUS LA O SITUAȚIE ÎN CARE „CONSOLIDAREA BIODIVERSITĂȚII” A FOST ACCEPTATĂ CA OBIECTIV PENTRU O PATISERIE

Pentru un proiect din **Italia – Campania**, vizând renovarea unei patiserii (măsura 312), cererea depusă conținea următoarele obiective care par să nu aibă nicio legătură cu proiectul: „... contrabalansarea unor fenomene care prezintă un risc ridicat, cum ar fi depopularea zonelor rurale, reducerea diferenței față de zonele mai dezvoltate [...], consolidarea biodiversității, precum și a cunoștințelor de agricultură tradițională”. Aceste obiective nu pot fi cuantificate sau măsurate pentru un astfel de proiect.

CASETA 17

EXEMPLE DE INCOERENȚE ÎN DATELE DE MONITORIZARE COLECTATE DE STATELE MEMBRE

Suedia: Datele pentru indicatorii din cadrul comun de monitorizare și de evaluare erau compilate pe baza informațiilor referitoare la proiecte, colectate de la beneficiari în etapa depunerii cererii de finanțare (planul de afaceri și previziunile financiare), și nu erau actualizate pe baza rezultatelor efectiv obținute. În cazul unui proiect care viza crearea unui restaurant și a unei pensiuni, probele obținute în cursul vizitei arătau că datele pentru cadrul comun de monitorizare și de evaluare referitoare la valoarea adăugată brută erau supraestimate la 1 800 000 SEK (202 000 de euro), în comparație cu rezultatul efectiv obținut de 238 000 SEK (27 000 de euro); de asemenea, în baza de date aferentă cadrului comun fuseseră raportate trei locuri de muncă echivalent normă întregă, dar rezultatul efectiv obținut prin investiția sprijinită era de un loc de muncă echivalent normă întregă.

Regatul Unit – Anglia: Probele obținute în cursul vizitării proiectelor arată că rezultatele înregistrate în baza de date aferentă cadrului comun de monitorizare și de evaluare nu erau exacte. În cinci cazuri dintre cele nouă auditate, datele privind locurile de muncă create și locurile de muncă păstrate erau supraestimate, iar în celelalte cazuri, aceste date erau subestimate.

Polonia: Cifra privind VAB neagricolă declarată de un beneficiar în chestionarul de monitorizare nu putea fi reconciliată cu datele referitoare la venituri colectate în cursul vizitei de audit. VAB declarată era mai mare decât producția totală a întreprinderii sprijinite, lucru care, conform definiției valorii adăugate brute, nu este posibil.

- 80.** Deși se putea considera că proiectele au produs realizările fizice scontate (cum ar fi construcția unei clădiri sau achiziționarea unui vehicul), obiectivele măsurilor de diversificare a economiei rurale nu erau neapărat atinse. Această situație putea fi întâlnită în cazurile în care scopul investiției nu corespundea deloc (sau corespundea doar parțial) cu obiectivele măsurilor (11 proiecte în total: trei în Franța și trei în Polonia, două în Suedia și două în Italia și un proiect în Republica Cehă) și/sau în cazurile în care existau indicii puternice cu privire la caracterul nesustenabil al investiției (două cazuri în Republica Cehă) sau acolo unde întreprinderea intrase în faliment (un proiect în Franța).
- 81.** Curtea a identificat cazuri în care existau indicii că fondurile UE destinate dezvoltării sectorului turistic sau sprijinirii microîntreprinderilor au fost alocate pentru investiții care au fost utilizate cel puțin parțial în scopuri personale (a se vedea unele exemple în **caseta 18**).

CASETA 18

INVESTIȚII CARE NU AU CONTRIBUIT ÎN MOD EFICACE LA DEZVOLTAREA SECTORULUI TURISTIC ȘI LA SPRIJINIREA INIȚIATIVELOR ANTREPRENORIALE

Italia – Campania: La momentul vizitei efectuate la fața locului pentru un proiect de agroturism, un apartament renovat cu ajutorul fondurilor acordate prin măsura 311 era folosit de un membru al familiei beneficiarului, ceea ce înseamnă că acest proiect nu a contribuit în integralitate la atingerea obiectivului măsurii de creștere a VAB neagricole prin diversificarea activităților.

Polonia: Indicii privind utilizarea în scopuri personale au fost identificate în cazul unui proiect care viza achiziționarea de echipamente de birou și care a beneficiat de sprijin prin măsura 312. A fost finanțată achiziționarea unei canapele din piele destinate primirii clienților: aceasta se afla în casa beneficiarului (care servea și drept sediu comercial) și era folosită în sufragerie. În cazul acestui proiect, nu a fost efectuată nicio vizită înainte de efectuarea plății, vizită în cadrul căreia inspectorii ar fi putut avea anumite îndoieli cu privire la posibila utilizare în scopuri personale a bunurilor finanțate.

PROIECTELE DE DIVERSIFICARE POT CONTRIBUI LA CREȘTEREA PERFORMANȚEI FINANCIARE A FERMIERILOR,...

- 82.** 33 dintre întreprinderile sprijinite (58 %) au reușit să își mărească valoarea adăugată brută neagricolă; totuși, în opt dintre aceste cazuri, exista doar o legătură slabă între acest rezultat și investiția care beneficiase de sprijin. VAB nu a putut fi calculată pentru cinci proiecte auditate din Polonia și din Republica Cehă, întrucât ele făceau obiectul unor norme contabile simplificate. În pofida acestei situații, autoritățile nu introduseseră un sistem de colectare a unor date fiabile. Creșterea VAB nu a putut fi evaluată nici pentru alte șase proiecte (din Polonia și din Italia) deoarece fie era prea devreme pentru evaluarea impactului lor financiar, fie beneficiarul nu comunicase datele financiare relevante. Șase proiecte nu au generat o creștere a VAB neagricole.

... DAR ELE SUNT DOAR PARȚIAL EFICACE ATUNCI CÂND VIZEAZĂ CREAREA DE LOCURI DE MUNCĂ,...

- 83.** Dintre cele 27 de proiecte care vizau crearea de locuri de muncă, numai 13 au atins țintele stabilite (trebuie precizat că, în două dintre cazuri, Curtea are îndoieli cu privire la sustenabilitatea locurilor de muncă create), în timp ce nouă proiecte au creat doar o parte din numărul prevăzut de locuri de muncă, iar cinci proiecte nu au creat deloc locuri de muncă. Auditul a revelat că obiectivul creării locurilor de muncă prevăzute a fost în mare măsură atins în statele membre în care finanțarea a fost condiționată de crearea de locuri de muncă și în care au fost efectuate verificări specifice pentru a se asigura respectarea acestei condiții. Acest lucru a fost constatat în Polonia, în Republica Cehă (pentru anumite submăsură) și în Regatul Unit (a se vedea punctul 37). În schimb, auditorii au constatat că impactul asupra creării de locuri de muncă era redus în cazul proiectelor auditate din Franța, Italia și Suedia, unde nu a fost aplicat acest tip de condiție și nu au fost efectuate verificări specifice (a se vedea **anexa II**).

... IAR EFECTUL ASUPRA MENȚINERII LOCURILOR DE MUNCĂ NU ESTE CUNOSCUT

- 84.** Deși este posibil ca nu toate proiectele să vizeze crearea de locuri de muncă, investițiile realizate pot menține sau salva locuri de muncă. Statelor membre nu li se solicită însă prin cadrul comun de monitorizare și de evaluare să colecteze date cu privire la acest aspect. Numai în Regatul Unit – Anglia, a fost definit un indicator suplimentar în baza de date aferentă cadrului comun de monitorizare și de evaluare prin care era măsurat „numărul de locuri de muncă salvate”, adică acele posturi care ar fi dispărut dacă investiția sprijinită nu ar fi avut loc; această definiție nu a fost însă aplicată în mod consecvent. În ceea ce privește un proiect pentru care se raportase salvarea a două locuri de muncă, Curtea a constatat că ar fi trebuit raportate de fapt zero locuri de muncă salvate. În Polonia, auditul a pus în evidență faptul că datele privind locurile de muncă menținute erau raportate, dar erau amestecate cu datele privind crearea de locuri de muncă. Ca rezultat, auditorii nu au putut ajunge la o concluzie cu privire la impactul proiectelor asupra locurilor de muncă salvate sau menținute, dat fiind că, la nivelul statelor membre și al beneficiarilor, nu erau disponibile probe care să permită evaluarea acestui impact.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

- 85.** Ca parte a politicii de dezvoltare rurală, statele membre pot utiliza fonduri de la bugetul UE pentru a finanța proiecte care urmăresc diversificarea economiei rurale cu scopul de a sprijini creșterea economică, ocuparea forței de muncă și dezvoltarea durabilă în zonele rurale. În acest sens, UE și statele membre cofinanțează proiecte în domeniul diversificării către activități neagricole, al creării de microîntreprinderi și al promovării activităților turistice.
- 86.** Întrebarea care a făcut obiectul auditului este următoarea: „Au obținut statele membre și Comisia un bun raport costuri-beneficii în urma aplicării măsurilor care vizează diversificarea economiei rurale?” Curtea concluzionează că, per ansamblu, Comisia și statele membre au obținut numai într-o măsură limitată un bun raport costuri-beneficii prin măsurile care vizează diversificarea economiei rurale, întrucât sprijinul nu a fost direcționat în mod sistematic către proiectele cele mai susceptibile să atingă scopul măsurilor. Această situație se explică prin lipsa unor nevoi clare de intervenție sau a unor obiective specifice stabilite în programele de dezvoltare rurală, prin adoptarea de criterii generale de eligibilitate, care nu limitau proiectele la cele mai susceptibile să obțină diversificarea scontată și prin criterii de selecție care nu permiteau selecționarea celor mai eficiente proiecte sau care nu erau aplicate deloc.
- 87.** Mult prea adesea, și mai ales la începutul perioadei de programare, selecția proiectelor era ghidată mai degrabă de nevoia de a cheltui bugetul alocat și mai puțin de calitatea proiectelor înseși. În unele state membre auditate, dacă existau suficiente fonduri disponibile, toate proiectele eligibile beneficiau de finanțare, fără să se țină seama de rezultatul evaluării proiectelor pe baza sistemelor lor de selecție. Prioritatea generală vizând crearea de locuri de muncă nu a fost urmărită în mod adecvat, monitorizarea nu permitea evaluarea rezultatelor reale obținute în materie de creare de locuri de muncă și nu a existat o gestionare activă a situației, în special atunci când era evident că țintele stabilite nu vor fi atinse.
- 88.** Statele membre nu au atenuat suficient riscul de apariție a efectului de balast și a efectului de dislocare și, prin urmare, nu au asigurat cea mai eficientă utilizare posibilă a resurselor. Verificările efectuate de statele membre cu privire la caracterul rezonabil al costurilor nu au redus suficient riscul reprezentat de cheltuielile exagerate și au existat cazuri în care au fost observate o sarcină administrativă excesivă și întârzieri în efectuarea plăților.
- 89.** Aceste deficiențe și recomandările aferente ale Curții sunt prezentate mai în detaliu în continuare.

- 90.** O mai bună direcționare a sprijinului pentru dezvoltare rurală reprezintă un element-cheie al ameliorării eficienței la nivelul măsurilor. Întrucât direcționarea se bazează pe identificarea priorităților în ceea ce privește domeniile vizate, beneficiarii sau tipurile de activitate sau de realizări, eficacitatea acestora depinde în primul rând de calitatea strategiei pe care se bazează programul. Prin urmare, o mai bună direcționare va rezulta din ameliorarea elaborării strategiilor și, în primul rând, dintr-un cadru clar referitor la modul în care diversificarea poate contribui/va contribui la creșterea durabilă (cu alte cuvinte, argumentele de la baza intervenției). Majoritatea programelor de dezvoltare rurală auditate nu au stabilit însă care sunt efectele pe care doresc să le producă și nu au explicat modul în care finanțarea măsurilor de diversificare va contribui la sustenabilitatea economică a zonelor rurale. În ciuda acestor deficiențe, Comisia a aprobat programele respective.

RECOMANDAREA 1

În programele lor de dezvoltare rurală, statele membre ar trebui să identifice cu claritate în ce mod și pe baza căror argumente intervenția publică de sprijinire a investițiilor în activități neagricole poate contribui, de exemplu, la rezolvarea disfuncționalităților pieței legate de obstacolele din calea ocupării forței de muncă și a creșterii economice.

Programele de dezvoltare rurală ar trebui să stabilească obiective specifice și măsurabile, care să fie legate de nevoile identificate.

Comisia ar trebui să probeze numai acele programe de dezvoltare rurală care prezintă strategii fundamentate și exhaustive, bazate pe o argumentație clară, care să explice modul în care intervenția politică din domeniu va contribui la îndeplinirea obiectivelor strategice de a crea condiții favorabile creșterii economice și ocupării forței de muncă.

- 91.** Condițiile de eligibilitate stabilite de unele state membre nu au limitat ajutorul la activități care sprijineau diversificarea economiei rurale către activități neagricole. Mai mult, legislația UE impune statelor membre să stabilească criteriile de selecție, pe baza cărora ar trebui să se acorde prioritate celor mai eficiente și mai eficace dintre proiectele eligibile, permițând ca proiectele care nu prezintă un bun raport costuri-beneficii să fie respinse. Numai patru dintre cele șase state membre/regiuni auditate au stabilit criteriile de selecție, dar acestea nu au fost aplicate întotdeauna în practică.

92. Dacă mai aveau fonduri disponibile din suma prevăzută în buget, statele membre auditate finanțau toate proiectele eligibile, fără să țină seama de eficacitatea și de eficiența acestora. Ulterior în cursul perioadei, când fondurile erau mai limitate, au fost respinse proiecte „mai bune”.

RECOMANDAREA 2

Statele membre ar trebui să definească și să aplice în mod consecvent criteriile de natură să asigure selecția celor mai eficace și mai sustenabile proiecte din perspectiva obiectivelor specifice stabilite de statele membre, cu scopul de a dezvolta activitățile neagricole și de a promova ocuparea forței de muncă. Potențialul proiectelor de a produce efecte pozitive asupra ocupării forței de muncă și a veniturilor ar trebui să fie luat în considerare în concepția viitoarelor politici și ar trebui să ocupe un rol mai important în sistemele utilizate de statele membre pentru selecția proiectelor. Aceste sisteme de selecție ar trebui să stabilească sistematic un prag minim care să ia în considerare „calitatea proiectului”. Ar trebui să fie efectuate controale specifice pentru a se asigura respectarea acestor criterii, de exemplu în cursul controalelor la fața locului și al controalelor *ex post*.

Comisia ar trebui să se asigure că aceste criterii sunt aplicate în mod corect și în toate cazurile, nu numai atunci când nu există suficiente resurse bugetare disponibile.

93. Curtea a constatat că statele membre nu au direcționat sistematic finanțarea către proiectele în cazul cărora exista o nevoie demonstrabilă de sprijin din partea sectorului public. Drept consecință, probabilitatea de apariție a efectului de balast este ridicată, iar rezultatele obținute în cadrul proiectelor nu pot fi atribuite în mod necesar finanțării. Mai mult, astfel de subvenții pot reprezenta o irosire a unor fonduri publice limitate atunci când provoacă denaturarea pieței la nivel local (cu alte cuvinte, efectul de dislocare). Un singur stat membru a luat în considerare aceste riscuri la evaluarea proiectelor.

RECOMANDAREA 3

Comisia și statele membre ar trebui să promoveze adoptarea unor bune practici cu privire la atenuarea riscului de apariție a efectului de balast și a efectului de dislocare. În acest sens, este necesar ca statele membre să selecteze acele proiecte în cazul cărora există o nevoie demonstrabilă de sprijin din partea sectorului public (și care generează valoare adăugată). Statele membre ar trebui să țină seama atât de efectul de balast, cât și de efectul de dislocare la elaborarea programelor lor de dezvoltare rurală și la selectarea proiectelor. Comisia ar trebui să încurajeze statele membre să adopte practica potrivit căreia cheltuielile pentru investiții devin eligibile doar de la data aprobării finanțării.

94. Curtea a identificat deficiențe la nivelul sistemelor instituite de statele membre pentru a evalua caracterul rezonabil al costurilor proiectelor. Aceste deficiențe măresc riscul ca fondurile publice să fie cheltuite fără să se țină seama în mod corespunzător de principiul economicității.

RECOMANDAREA 4

Statele membre ar trebui să atenueze riscul legat de economicitate printr-o evaluare sistematică a costurilor, care nu ar trebui să se limiteze la chestiunile de eligibilitate. Rezultatele evaluării ar trebui să fie documentate în mod corespunzător. Acolo unde este posibil, ar trebui să se identifice valori de referință pentru elementele comune de cost, astfel încât să se faciliteze evaluarea costurilor prezentate în propunerile de proiecte.

Comisia ar trebui să se asigure că statele membre dispun de sisteme eficiente de verificare a caracterului rezonabil al costurilor.

95. Cadrul comun de monitorizare și evaluare a fost instituit ca un instrument de monitorizare și de evaluare care să fie utilizat de statele membre și de Comisie. Curtea a constatat că acesta nu generează date fiabile care să poată fi utilizate pentru monitorizarea eficacității cu care sunt implementate măsurile și pentru identificarea în timp util a problemelor și a soluțiilor. Mai mult, Comisia și statele membre nu au utilizat informații de monitorizare pentru a asigura o gestionare activă a acestor măsuri, în vederea îmbunătățirii eficacității lor.
96. În ceea ce privește crearea de locuri de muncă, care este o componentă a priorității generale stabilite pentru axa 3, statele membre auditate nu au putut furniza informații exacte cu privire la numărul de locuri de muncă create sau menținute și nici nu au adaptat în consecință cheltuielile atunci când țintele nu au fost atinse.

RECOMANDAREA 5

Comisia și statele membre ar trebuie să se asigure că, în perioada de programare următoare, se vor obține informații pertinente și fiabile care să faciliteze gestionarea și monitorizarea măsurilor și care să demonstreze măsura în care ajutorul acordat contribuie la realizarea priorităților Uniunii Europene. Mai mult, statele membre ar trebui să se asigure că sunt stabilite obiective clare și specifice pentru proiectele pentru care se angajează fonduri. Obiectivele ar trebui să fie cuantificate acolo unde acest lucru este posibil, pentru a facilita execuția și monitorizarea proiectelor și pentru a furniza un feedback util autorității de management.

Țintele fixate în materie de creare de locuri de muncă ar trebui să fie realiste, iar numărul locurilor de muncă create ar trebui să fie monitorizat cu precizie; măsurile ar trebui să fie mai bine gestionate de-a lungul perioadei de programare și, în special, atunci când se constată că țintele stabilite nu vor fi atinse.

Statele membre ar trebui să fie încurajate să dezvolte indicatori personalizați care să reflecte contextul și nevoile lor specifice și care să servească scopurilor lor proprii de gestionare și de evaluare.

- 97.** Sarcina administrativă ar trebui să fie redusă pe cât de mult posibil, în special în ceea ce privește proiectele mai mici; întârzierile excesive în efectuarea plăților pot descuraja beneficiarii.

RECOMANDAREA 6

Comisia și statele membre ar trebui să își intensifice eforturile legate de reducerea sarcinii administrative și de garantarea faptului că plățile sunt efectuate într-un termen rezonabil. Ar putea fi avută în vedere o procedură „rapidă” pentru investițiile de mici dimensiuni (perioade mai scurte de procesare a cererilor) și pentru plăți.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de domnul Ioannis SARMAS, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 5 iunie 2013.

Pentru Curtea de Conturi

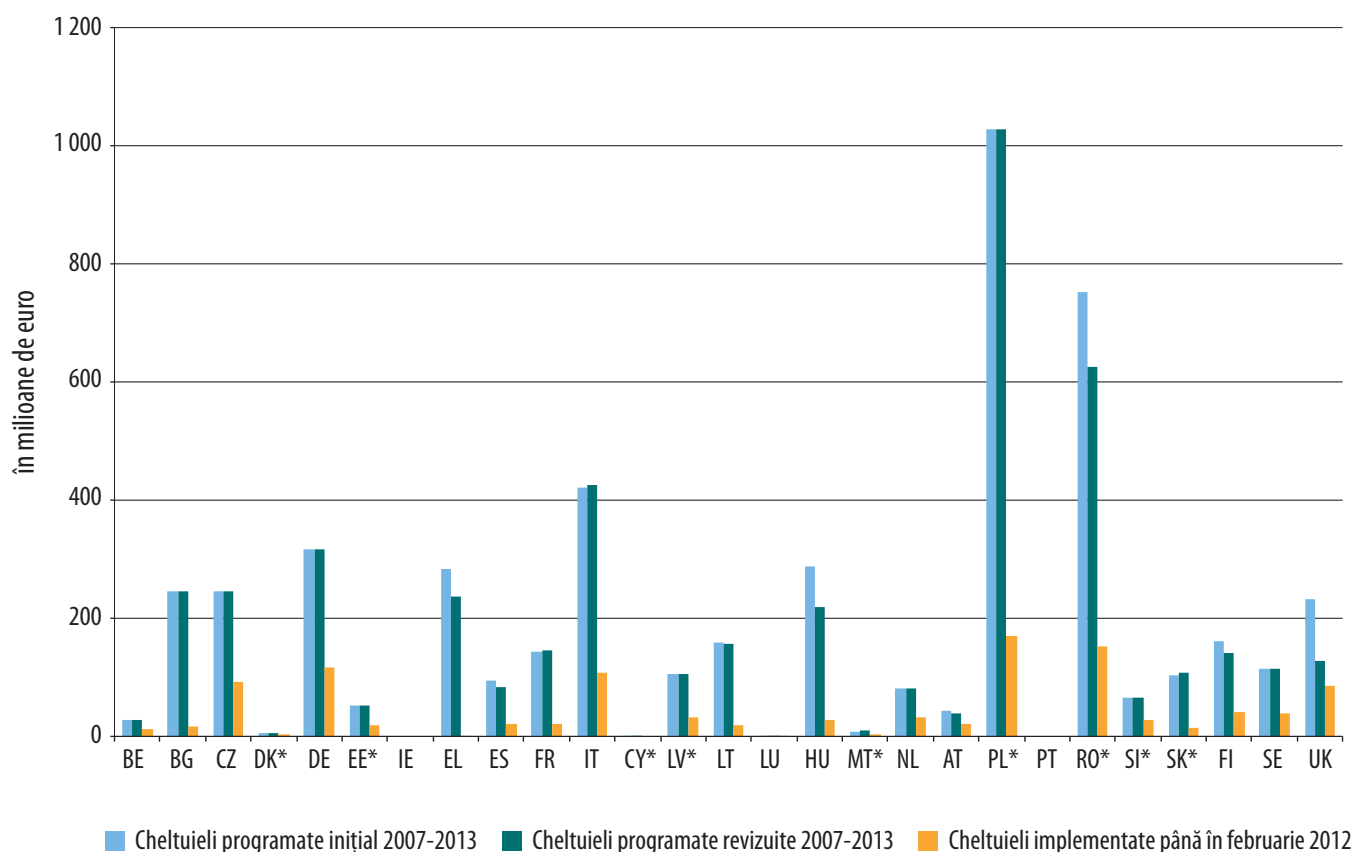


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

ANEXA I

FONDURI UE PROGRAMATE ȘI CHELTUIE PENTRU MĂSURILE DE DIVERSIFICARE DIN CADRUL AXEI 3 (SITUAȚIA ÎN FEBRUARIE 2012)

- Cheltuielile programate inițial (2007-2013): 4 922 400 000 de euro
- Cheltuielile programate revizuite (2007-2013): 4 619 133 731 de euro¹
- Cheltuielile implementate (2007-februarie 2012): 1 090 970 738 de euro



¹ Până la 31 decembrie 2011.

Sursa: compilație realizată de Curtea de Conturi Europeană pe baza datelor disponibile pe site-ul web al Rețelei europene pentru dezvoltare rurală: indicatori financiari și fizici (http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rural-development-policy-in-figures/rdp-monitoring-indicator-tables/financial-and-physical-indicators/en/financial-and-physical-indicators_en.cfm). Irlanda și Portugalia nu au programat măsurile 311, 312 și 313. Simbolul „*” indică statele membre (Danemarca, Estonia, Cipru, Letonia, Malta, Polonia, România, Slovenia și Slovacia) care nu au programat toate cele trei măsuri. Cipru nu declarase nicio cheltuială până în februarie 2012.

EVALUAREA CURȚII CU PRIVIRE LA PROIECTELE AUDITATE

Statul membru	Măsura	Descrierea proiectului	Costuri eligibile (rotunjite, în euro)	Sprijinul public, ca procentaj din costurile eligibile	Realizările proiectului, în raport cu obiectivele generale ale măsurii	Rezultatele proiectului		Indicii cu privire la efectul de balast	Indicii cu privire la efectul de dislocare
						Creșterea VAB neagricole	Numărul de locuri de muncă create/prevăzute (în echivalent normă întreagă)		
Republica Cehă	312	Construcția unei imprimerii	200 000	60 %			0 / 0	indicii puternice	unele indicii
	312	Achiziționarea unei linii de producție pentru legarea cărților	95 000	49 %			1 / 1	indicii puternice	unele indicii
	313	Instalarea de panouri de informare și de zone de odihnă pe un drum al vinului	20 000	90 %			0 / 0	puține indicii	nu
	313	Construcția unei structuri de cazare turistică prin extinderea unei crame existente	75 000	60 %			0 / 0	unele indicii	unele indicii
	312	Achiziționarea unui fierăstrău și a unor echipamente auxiliare	45 000	50 %			2 / 2**	puține indicii	puține indicii***
	311	Construcția unei centrale de biogaz (500 kW)	1 600 000	35 %			0 / 0	puține indicii	probe insuficiente
	311	Extinderea unei centrale de biogaz (până la 250 kW) și alte lucrări de construcție	550 000	30 %			0 / 0	unele indicii	probe insuficiente
	312	Reconstrucția unei hale de producție și achiziționarea de echipamente de prelucrare a metalului	190 000	50 %	*		6 / 6**	indicii puternice	indicii puternice
	311	Construcția unei centrale de biogaz (537 kW)	2 380 000	45 %			0 / 0	puține indicii	probe insuficiente
	311	Achiziționarea de instalații de uscare a lemnului și lucrări de pregătire a terenului	155 000	60 %			0 / 0	puține indicii	puține indicii
	311	Construcția unei centrale de biogaz (526 kW)	1 890 000	46 %			0 / 0	puține indicii	probe insuficiente

 evaluare pozitivă

 evaluare în principal pozitivă

 evaluare în principal negativă

 evaluare negativă

 nu au fost create locuri de muncă/nu a fost prevăzută crearea de locuri de muncă

 probe insuficiente/prea devreme pentru evaluare

 nu se aplică

ANEXA II

Statul membru	Măsura	Descrierea proiectului	Costuri eligibile (rotunjite, în euro)	Sprijinul public, ca procentaj din costurile eligibile	Realizările proiectului, în raport cu obiectivele generale ale măsurii	Rezultatele proiectului		Indicii cu privire la efectul de balast	Indicii cu privire la efectul de dislocare
						Creșterea VAB neagricole	Numărul de locuri de muncă create/prevăzute (în echivalent normă întreagă)		
Franța (Aquitania)	311	Crearea unui magazin pentru vânzarea de produse locale	135 000	29 %			0,8 / 0	indicii puternice	puține indicii
	311	Crearea unei săli pentru degustarea de vinuri	130 000	21 %			0 / 0	indicii puternice	unele indicii
	311	Crearea unui magazin de fermă unde erau vândute produsele proprii (brânzeturi)	60 000	38 %			0 / 0	unele indicii	unele indicii
	311	Crearea unui magazin de fermă unde erau vândute produsele proprii (brânzeturi)	55 000	50 %			0 / 0	puține indicii	unele indicii
	312	Mutarea unui magazin într-o nouă zonă comercială	35 000	25 %			0 / 0	indicii puternice	unele indicii
	312	Crearea unui magazin de aparate electrice	35 000	25 %			0 / 0	indicii puternice	puține indicii
	312	Achiziționarea unui cuptor electric de pâine	35 000	25 %			-3,3 / 0	unele indicii	puține indicii
	313	Construcția și reclasificarea într-o categorie superioară a unei unități ecologice de cazare de tip hostel	3 000 000	10 %			0 / 1	unele indicii	puține indicii
	313	Crearea unui sit de camping ecologic	625 000	16 %			2,58 / 2	puține indicii	unele indicii
	313	Construcția unei săli de recepție/magazin ca parte a lucrărilor de renovare a unui castel public	200 000	50 %			1,2 / 0	indicii puternice	nu se aplică

 evaluare pozitivă

 evaluare în principal pozitivă

 evaluare în principal negativă

 evaluare negativă

 nu au fost create locuri de muncă/nu a fost prevăzută crearea de locuri de muncă

 probe insuficiente/prea devreme pentru evaluare

 nu se aplică

ANEXA II

Statul membru	Măsura	Descrierea proiectului	Costuri eligibile (rotunjite, în euro)	Sprijinul public, ca procentaj din costurile eligibile	Realizările proiectului, în raport cu obiectivele generale ale măsurii	Rezultatele proiectului		Indicii cu privire la efectul de balast	Indicii cu privire la efectul de dislocare
						Creșterea VAB neagricole	Numărul de locuri de muncă create/prevăzute (în echivalent normă întreagă)		
Italia (Campania)	311	Renovarea unei stațiuni agroturistice și achiziționarea de echipamente de grădinarit	400 000	50 %			0 / 0	indicii puternice	puține indicii
	311	Reconstrucția unei case de turism rural	245 000	50 %			0,75 / 0	puține indicii	unele indicii
	311	Pavarea spațiului din exterior al unei exploatații și achiziționarea de mobilier pentru o sală didactică în cadrul unei ferme educative	125 000	50 %			0 / 0	indicii puternice	puține indicii
	313	Organizarea de evenimente și festivaluri rurale și crearea unui site internet	45 000	100 %	****	nu se aplică	nu se aplică	puține indicii	nu se aplică
	312	Achiziționarea unui autobuz cu dotări speciale pentru persoanele cu handicap, pentru a efectua vizite la obiective turistice	305 000	50 %			1,2 / 3	indicii puternice	puține indicii
	312	Renovarea unei patiserii și achiziționarea de panouri solare și de echipamente pentru patiserie	205 000	40 %			1 / 1	unele indicii	puține indicii
	312	Renovarea unei trattoria și crearea unei pizzerii cu un cuptor cu lemne	50 000	50 %			1 / 3	unele indicii	unele indicii
	311	Restaurarea unor case de mici dimensiuni destinate turismului rural	190 000	50 %			0 / 0	unele indicii	puține indicii
311	Restaurarea unei ferme destinate turismului rural	400 000	50 %			0,92 / 1	puține indicii	unele indicii	

■ evaluare pozitivă

■ evaluare în principal pozitivă

■ evaluare în principal negativă

■ evaluare negativă

■ nu au fost create locuri de muncă/nu a fost prevăzută crearea de locuri de muncă

■ probe insuficiente/prea devreme pentru evaluare

nu se aplică

ANEXA II

Statul membru	Măsura	Descrierea proiectului	Costuri eligibile (rotunjite, în euro)	Sprijinul public, ca procentaj din costurile eligibile	Realizările proiectului, în raport cu obiectivele generale ale măsurii	Rezultatele proiectului		Indicii cu privire la efectul de balast	Indicii cu privire la efectul de dislocare
						Creșterea VAB neagricole	Numărul de locuri de muncă create/prevăzute (în echivalent normă întreagă)		
Polonia	311	Achiziționarea unui tractor pentru prestarea de servicii agricole în zonele învecinate	25 000	50 %			0 / 0	puține indicii	puține indicii
	311	Achiziționarea unui buldoexcavator pentru a crea o sursă alternativă de venituri neagricole	55 000	43 %			0 / 0	unele indicii	puține indicii
	312	Achiziționarea de echipamente de birotică și a unei mașini	15 000	50 %			1 / 1	indicii puternice	puține indicii
	312	Achiziționarea unui excavator pentru a extinde sfera serviciilor de construcție prestate	175 000	37 %			4 / 3	unele indicii	puține indicii
	313	Construcția unor terenuri de sport și de sporturi de plajă	90 000	100 %		nu se aplică	nu se aplică	puține indicii	puține indicii
	311	Renovarea și echiparea unei unități de agroturism	40 000	56 %			0 / 0	unele indicii	puține indicii
	312	Achiziționarea unui camion și reconstrucția unei clădiri utilizate de un angrosist	30 000	50 %			1 / 1	indicii puternice	unele indicii
	313	Reconstrucția unui amfiteatru	140 000	100 %		nu se aplică	nu se aplică	puține indicii	nu se aplică

 evaluare pozitivă

 evaluare în principal pozitivă

 evaluare în principal negativă

 evaluare negativă

 nu au fost create locuri de muncă/nu a fost prevăzută crearea de locuri de muncă

 probe insuficiente/prea devreme pentru evaluare

 nu se aplică

ANEXA II

Statul membru	Măsura	Descrierea proiectului	Costuri eligibile (rotunjite, în euro)	Sprijinul public, ca procentaj din costurile eligibile	Realizările proiectului, în raport cu obiectivele generale ale măsurii	Rezultatele proiectului		Indicii cu privire la efectul de balast	Indicii cu privire la efectul de dislocare
						Creșterea VAB neagricole	Numărul de locuri de muncă create/prevăzute (în echivalent normă întreagă)		
Suedia	312	Costuri cu personalul și costuri de regie pentru o asociație care urmărește crearea unei rețele de întreprinderi rurale	120 000	62 %	*	nu se aplică	0 / 4	puține indicii	puține indicii
	312	Crearea unei cooperative pentru vânzarea de produse de artizanat și servicii de curățenie	65 000	98 %		nu se aplică	1 / 0	puține indicii	puține indicii
	312	Construcția unui spațiu pentru practicarea echitației în interior	170 000	30 %			0 / 2	unele indicii	unele indicii
	312	Transformarea unui hambar într-o nouă florărie/magazin de plante	10 000	30 %			1 / 1	unele indicii	puține indicii
	312	Extinderea unei florării pentru a permite desfășurarea de cursuri de aranjamente florale	10 000	25 %			0 / 0	indicii puternice	puține indicii
	313	Construcția unui hol de primire, care include un magazin de cadouri, o galerie de artă/săli de reuniuni	160 000	30 %			4 / 1,5	unele indicii	unele indicii
	313	Extinderea unei cafenele dintr-un sit turistic pentru a-i mări capacitatea	190 000	25 %		nu se aplică	0 / 0	puține indicii	puține indicii
	311	Extinderea spațiului unui atelier de lucru cu echipamente de ridicare	90 000	25 %	*		0 / 0,25	indicii puternice	puține indicii
	311	Consultanță de afaceri și materiale de marketing pentru o agenție de turism specializată în agroturism	10 000	30 %			0 / 1	indicii puternice	puține indicii
	311	Construcția unui nou restaurant și a unei pensiuni separate cu servicii de cazare și micul dejun	315 000	30 %			1 / 4	indicii puternice	unele indicii



evaluare pozitivă



evaluare negativă



nu se aplică



evaluare în principal pozitivă



nu au fost create locuri de muncă/nu a fost prevăzută crearea de locuri de muncă



evaluare în principal negativă



probe insuficiente/prea devreme pentru evaluare

ANEXA II

Statul membru	Măsura	Descrierea proiectului	Costuri eligibile (rotunjite, în euro)	Sprijinul public, ca procentaj din costurile eligibile	Realizările proiectului, în raport cu obiectivele generale ale măsurii	Rezultatele proiectului		Indicii cu privire la efectul de balast	Indicii cu privire la efectul de dislocare
						Creșterea VAB neagricole	Numărul de locuri de muncă create/prevăzute (în echivalent normă întreagă)		
Regatul Unit (Anglia)	312	Renovarea unui hambar pentru a fi utilizat ca sediu comercial plus echipamente informatice	105 000	40 %			2 / 3	unele indicii	puține indicii
	312	Finalizarea renovării unui clădirii și dotarea ca clinică de chirurgie dentară	140 000	40 %			4,8 / 5,3	indicii puternice	unele indicii
	311	Construcție și dotări pentru a extinde un magazin de fermă/cafenea existente; site internet	320 000	40 %			5,9 / 5,5	puține indicii	unele indicii
	313	Construcția unei cafenele, a unei curți și a unei piste pietonale în cadrul unui nou obiectiv turistic	315 000	40 %			3,5+ / 4	puține indicii	puține indicii
	313	Construcție și dotări pentru crearea unei cafenele, plus un spațiu sigur de depozitare	205 000	40 %			1,25 / 6	indicii puternice	puține indicii
	311	Achiziționarea și ridicarea unor turbine eoliene într-o exploatare turistică	75 000	50 %			0 / 0	puține indicii	nu
	313	Construcție și dotări pentru crearea unei noi intrări în grădini și un magazin	155 000	50 %		nu se aplică	1,5 / 2,5	puține indicii	puține indicii
	311	Renovarea unui hambar și dotarea sa pentru a servi drept cafenea și un spațiu pentru magazinul existent de fermă	220 000	50 %			2,5 / 4	puține indicii	puține indicii
	312	Dotări pentru o societate nou-creată care oferea servicii de spălătorie pentru unitățile de cazare turistică	30 000	40 %			4,5 / 2,5	indicii puternice	unele indicii

 evaluare pozitivă

 evaluare în principal pozitivă

 evaluare în principal negativă

 evaluare negativă

 nu au fost create locuri de muncă/nu a fost prevăzută crearea de locuri de muncă

 probe insuficiente/prea devreme pentru evaluare

 nu se aplică

ANEXA II

- * Curtea a constatat că trei proiecte nu erau eligibile. Două proiecte din Suedia nu erau eligibile deoarece, într-un caz, beneficiarul nu era o microîntreprindere [așa cum este prevăzut la articolul 54 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005] și, în celălalt caz, beneficiarul nu era membru al gospodăriei agricole [articolul 53 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005]. În Republica Cehă, auditul Curții a revelat că o întreprindere de metalurgie care a beneficiat de sprijin prin M312 nu era o microîntreprindere: urmează să fie emis un ordin de recuperare de aproximativ 97 000 de euro.
- ** Curtea are îndoieli cu privire la sustenabilitatea locurilor de muncă.
- *** Proiectul viza recuperarea unor activități externalizate anterior din lanțul de producție, dar acest obiectiv nu fusese atins la data auditului.
- **** În urma auditului Curții, autoritățile italiene au emis un ordin de recuperare, deoarece beneficiarul (comuna) nu a permis accesul auditorilor Curții la documente.

Criterii de evaluare	
Realizările proiectului, în raport cu obiectivele măsurii¹	<p>Realizările obținute în cadrul proiectului în raport cu:</p> <ul style="list-style-type: none"> — contribuția la atingerea obiectivelor măsurii stabilite în principalul regulament al UE [(CE) nr. 1698/2005]; se ține seama de indiciile existente cu privire la utilizarea în scopuri personale — sustenabilitatea activității finanțate la data auditului (drept condiție prealabilă a atingerii obiectivelor)
Creșterea VAB neagricole	<p>Rezultatele proiectului în ceea ce privește creșterea VAB (valoarea adăugată brută) neagricole, unde VAB = producția totală – consumul total intermediar Producția totală = valoarea vânzărilor + balanța stocurilor + utilizarea sau consumul proprii Consumul total intermediar = intrările directe + cheltuielile de regie (adică cele legate de activitățile de producție, fără să fie specifice unei anumite linii de producție), cum ar fi cheltuielile legate de întreținerea clădirilor și a utilajelor, energie electrică, apă, asigurarea clădirilor, alte cheltuieli de regie)</p> <p><i>Notă:</i> Modificarea VAB de-a lungul timpului se poate explica și prin alți factori decât sprijinul primit. Legătura causală redusă cu proiectul sprijinit este indicată în galben.</p>
Crearea de locuri de muncă	<p>Rezultatele proiectului în ceea ce privește:</p> <ul style="list-style-type: none"> — numărul de locuri de muncă create (exprimate în echivalent normă întreagă) comparat cu numărul preconizat la momentul depunerii cererii de finanțare — tipul de locuri de muncă create (permanente, sezoniere, temporare etc.)
Indicii cu privire la efectul de balast	<ul style="list-style-type: none"> — evaluarea proprie a beneficiarului cu privire la probabilitatea de realizare a investiției în absența finanțării — proiectul de investiții a început sau chiar a fost finalizat înainte de depunerea cererii de finanțare/înainte de decizia de finanțare — proiectul a fost prefinanțat în mare parte sau în întregime din resurse proprii — situația financiară a societății de la data depunerii cererii indică o poziție financiară foarte bună — evaluarea investiției indică o rată mare de recuperare (sau o perioadă de amortizare scurtă) și nu există elemente care să indice că beneficiarul s-a confruntat cu dificultăți în obținerea capitalului
Indicii cu privire la efectul de dislocare	<ul style="list-style-type: none"> — evaluarea proprie a beneficiarului cu privire la efectul de dislocare — beneficiarul se află pe o piață stabilă ori în scădere sau pe o piață în care există o diferențiere limitată a produselor, iar obiectivul principal al proiectului este creșterea capacității/a cotei de piață sau creșterea eficienței/reducerea costurilor

¹ Articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 prevede că: „Sprijinul în favoarea dezvoltării rurale contribuie la realizarea următoarelor obiective: [...] (c) [...] promovarea diversificării activităților economice”, iar articolul 52 litera (a) prevede că: „Ajutorul în temeiul prezentei secțiuni cuprinde:

(a) măsuri menite să diversifice economia rurală, în special:

- (i) diversificarea spre activități neagricole;
- (ii) ajutorul pentru înființarea și dezvoltarea microîntreprinderilor [...];
- (iii) promovarea activităților turistice;”

RĂSPUNSUL COMISIEI

SINTEZĂ

IV.

Comisia ar dori să semnaleze că măsurile care fac obiectul auditului Curții presupun un concept amplu.

Obiectivele măsurilor de diversificare nu sunt strict și exclusiv legate de creșterea economică și ocuparea forței de muncă. Măsurile ar putea aborda, de asemenea, alte obiective, astfel cum sunt definite de statele membre în programele lor de dezvoltare rurală¹.

Comisia ar dori să sublinieze că al treilea obiectiv central al politicii de dezvoltare rurală este îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării activităților economice.

V.

Cadrul legal care este în vigoare în prezent prevede un domeniu de aplicare și un scop larg al măsurilor, ceea ce oferă o mare flexibilitate pentru punerea lor în aplicare.

Principiile subsidiarității și gestionării comune oferă statelor membre și regiunilor o libertate de decizie considerabilă. Conform acestor principii, selecția proiectelor, inclusiv stabilirea criteriilor de selecție a proiectelor, ține de responsabilitatea statelor membre.

Cu toate acestea, în rolul său de supraveghere, Comisia a insistat în repetate rânduri cu privire la necesitatea unei mai bune selectivități² și direcționări în punerea în aplicare a măsurii.

¹ Decizia 2006/144/CE a Consiliului din 20 februarie 2006 privind orientările strategice ale Comunității pentru dezvoltare rurală (perioada de programare 2007-2013), secțiunea 3.3.

² De exemplu, în cadrul reuniunilor anuale, în special la începutul perioadei de programare, Comisia a trimis o scrisoare către autoritățile de gestionare ale tuturor programelor invitându-le să ia în considerare importanța unor criterii de selecție bine definite pentru o punere în aplicare efectivă pe parcursul întregii perioade. În plus, în 2009, printr-o altă scrisoare s-a solicitat tuturor statelor membre să se asigure că pentru alocarea de fonduri sunt specificate și aplicate criterii de selecție adecvate.

Comisia este de părere că nevoile și oportunitățile au fost descrise cu suficientă claritate pentru a face adecvată și posibilă programarea măsurilor auditate, chiar dacă analizele în cauză ar fi putut fi îmbunătățite în unele cazuri. Comisia consideră că scopul criteriilor de eligibilitate stabilite de către statele membre nu este, în sine, excluderea unei anumite întreprinderi dintr-un sector economic de la sprijinul UE. În schimb, criteriile de eligibilitate ar trebui să urmărească, la nivelul operațiunii susținute, o direcționare mai bună a sprijinului către nevoile reale ale teritoriului în cauză, pe baza programării strategice și a analizei SWOT. Legislația ca atare favorizează deja microîntreprinderile, activitățile de turism rural și activitățile de diversificare agricolă. În ceea ce privește direcționarea, Comisia împărtășește opinia Curții potrivit căreia sunt necesare îmbunătățiri în ceea ce privește o direcționare mai bună a sprijinului la nivelul statelor membre.

Direcționarea poate lua, de asemenea, forma unor reguli de eligibilitate detaliate, a unei diferențieri regionale și sectoriale, a unei diferențieri la nivelul intensităților ajutorului, a plafoanelor de ajutor, prin care statele membre pot face o preselecție în rândul potențialilor beneficiari.

Ținând totodată seama de faptul că măsurile supuse auditului au obiective mai ample decât abordarea barierelor în calea creșterii economice și a ocupării forței de muncă, Comisia este de acord că programele de dezvoltare rurală ar trebui să prezinte obiective măsurabile care să contribuie la realizarea obiectivelor de politică.

Comisia, fiind conștientă de anumite deficiențe în domeniu, a propus cu privire la FEADR, pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, consolidarea cadrului legal astfel încât să fie stabilite obiective cuantificate *ex ante* pentru fiecare dintre domeniile de interes ale priorităților Uniunii. Conținutul programului va cuprinde o descriere a strategiei, prevăzându-se că măsurile selectate în raport cu prioritățile Uniunii trebuie să se bazeze pe o logică de intervenție solidă susținută de o evaluare *ex ante*.

RĂSPUNSUL COMISIEI

VI.

Cerința de direcționare a sprijinului pentru investiții [articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei] a fost introdusă pentru prima dată în mod explicit în perioada de programare actuală, printre alte aspecte, pentru a contracara efectele de balast și de dislocare.

Sprijinul pentru proiecte ar trebui să fie acordat pe baza evaluării care ar permite să se determine dacă proiectul contribuie la obiectivele de dezvoltare rurală.

Comisia este de acord că actualul cadru ar putea fi îmbunătățit. Cu toate acestea, luarea în considerare a capacității financiare a beneficiarilor în mod separat în vederea evaluării balastului poate comporta riscul de sprijinire a unor proiecte neviabile, precum și de creștere a costurilor administrative pentru autorități și a sarcinii administrative pentru beneficiari.

Trebuie să se ia în considerare riscul unor cheltuieli excesive. Nivelurile de intensitate a ajutorului ar trebui să contribuie la reducerea unor astfel de riscuri.

În ceea ce privește sarcina administrativă, Comisia a propus pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020 reunirea celor trei măsuri auditate de Curte într-o singură măsură, cu o focalizare mai mare asupra beneficiarilor, condiții de eligibilitate îmbunătățite și reguli mai bune în materie de plăți, reducând astfel sarcina administrativă care ar putea fi asociată cu măsurile în cauză. Comisia preconizează o reducere suplimentară a sarcinii administrative sub forma introducerii costurilor simplificate.

Comisia încurajează statele membre (de exemplu, în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire) să reducă termenele pentru aprobarea proiectelor și pentru efectuarea plăților către beneficiari și este informată că situația se îmbunătățește. Cu toate acestea, statele membre sunt cele cărora le revine responsabilitatea de a asigura mecanisme eficiente de livrare și proceduri administrative eficiente la nivel național/regional.

VII.

Comisia consideră că, în principiu, CCME³ este un instrument valid pentru monitorizarea și evaluarea progreselor înregistrate în îndeplinirea obiectivelor politicii de dezvoltare rurală a UE și că acesta s-a dovedit foarte solid, deși s-a confruntat cu unele dificultăți.

Pentru a remedia deficiențele din metodologiile elaborate de către statele membre (SM) pentru evaluarea unor indicatori, în 2010 Comisia a stabilit, a distribuit și a explicat orientările metodologice responsabililor cu evaluarea din cadrul statelor membre. În prezent se așteaptă cifre mai fiabile.

Abordarea strategică în dezvoltarea rurală și pentru fiecare stat membru este definită în planul național strategic (PNS) respectiv.

Programele de dezvoltare rurală trebuie să respecte abordarea strategică identificată în planul național strategic și ar trebui să vizeze dezvoltarea de opțiuni de asistență în conformitate cu legislația UE care pot contribui la îndeplinirea priorităților strategice ale UE și ale statelor membre, inclusiv cea privind crearea de locuri de muncă în zonele rurale.

Pentru următoarea perioadă de programare, Comisia elaborează, împreună cu statele membre, o nouă versiune a CCME care va permite, pentru fiecare program de dezvoltare rurală, evaluarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare în raport cu indicatorii-țintă definiți în comun pentru prioritățile și zonele de interes selectate pentru program. La baza acestuia stă un plan indicator care stabilește pentru fiecare zonă de interes un obiectiv, precum și rezultatele preconizate și cheltuielile pentru măsurile care vor fi utilizate pentru a atinge țintele și obiectivele programului. Planul indicator reprezintă mai precis logica de intervenție cuantificată pentru fiecare program în parte decât o face structura actuală cu axă rigidă.

³ CCME – Cadrul comun de monitorizare și de evaluare.

RĂSPUNSUL COMISIEI

VIII.

Comisia remarcă faptul că multe dintre următoarele recomandări se adresează statelor membre și că principiile subsidiarității și gestionării comune oferă o libertate de decizie considerabilă statelor membre și regiunilor.

— Atunci când aprobă programele de dezvoltare rurală, Comisia efectuează o analiză pentru a evalua dacă programele și măsurile sunt în concordanță cu orientările strategice ale Comunității, cu planurile strategice naționale relevante și dacă sunt conforme cu dispozițiile legale relevante⁴.

Notând că măsurile supuse auditului au obiective mai ample decât corectarea eșecurilor pieței legate de barierele în calea ocupării forței de muncă și a creșterii economice, Comisia este de acord că programele de dezvoltare rurală ar trebui să prezinte obiective măsurabile care să contribuie la obiectivele de politică.

Comisia, fiind conștientă de anumite deficiențe în domeniu, a propus cu privire la FEADR, pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, consolidarea cadrului legal astfel încât să se stabilească obiective cuantificate *ex ante* pentru fiecare dintre domeniile de interes ale priorităților Uniunii. Conținutul programului va cuprinde o descriere a strategiei, prevăzându-se că măsurile selectate în raport cu prioritățile Uniunii trebuie să se bazeze pe o logică de intervenție solidă susținută de o evaluare *ex ante*. În cazul în care un program propus nu conține o astfel de strategie și obiective adecvate, Comisia nu îl va aproba.

⁴ Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului și Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei [articolul 18 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului].

— Trebuie să se recunoască domeniul de aplicare amplu al măsurilor auditate, având în vedere că acestea nu doar au impact asupra ocupării forței de muncă și veniturilor, ci contribuie, de asemenea, la durabilitatea zonelor rurale.

Comisia a insistat în mai multe rânduri pe parcursul actualei perioade de programare asupra necesității unei selectivități mai mari și este pregătită să încurajeze în continuare statele membre să realizeze aceasta.

Aplicarea criteriilor de selecție sau a mecanismului de direcționare echivalent este verificată de către Comisie în misiunile sale de audit, iar statele membre au primit o serie de observații în acest sens. Dacă este necesar, Comisia propune corecții financiare.

Comisia este de acord cu recomandarea și, în propunerea⁵ privind politica de dezvoltare rurală a UE pentru perioada de programare 2014-2020, aceasta a prevăzut definirea pentru toate măsurile a unor criterii de selecție care urmăresc să asigure un tratament egal al solicitanților, o mai bună utilizare a resurselor financiare și o mai bună direcționare a măsurilor, în conformitate cu prioritățile Uniunii în materie de dezvoltare rurală. Utilizarea criteriilor de selecție se propune a fi general obligatorie, inclusiv în cazul în care fondurile disponibile sunt suficiente, cu excepția cazului unor măsuri legate de un domeniu compensatoriu anume și al măsurilor legate de animale.

Comisia este de acord, de asemenea, că sistemul de selecție a proiectelor din statele membre ar trebui să țină cont de calitatea proiectelor și să folosească un sistem de punctaj minim. Comisia va prezenta orientări pentru statele membre cu privire la utilizarea unor criterii de eligibilitate și selecție pentru următoarea perioadă de programare.

⁵ Temeiul juridic este propunerea de Regulament privind dezvoltarea rurală și articolul 49 din acesta, precum și actele delegate/conexe de punere în aplicare. A se vedea COM(2011) 627 final/2 din 19 octombrie 2011.

RĂSPUNSUL COMISIEI

— Comisia este de acord cu recomandarea și este pregătită să organizeze împreună cu statele membre un schimb de bune practici cu privire la atenuarea riscurilor de balast și de dislocare.

Legislația prevede că normele generale privind ajutorul de stat se aplică pentru sprijin în temeiul articolului 52 litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005. Normele în cauză impun ca eligibilitatea cheltuielilor să înceapă de la data depunerii cererii de ajutor. Această cerință este precizată în normele privind ajutoarele de stat pentru a stabili stimulentele necesare pentru prevenirea efectului de balast⁶. Aceleași norme ar trebui să se aplice măsurilor cofinanțate ca scheme de ajutor separate notificate în regim de ajutor de stat.

Luarea în considerare a capacității financiare a beneficiarilor în izolare pentru evaluarea efectului de balast poate atrage riscul de sprijinire a unor proiecte neviabile, precum și creșterea costurilor administrative pentru autorități și creșterea sarcinii administrative pentru beneficiari.

— Comisia abordează aspectul evaluării caracterului rezonabil al costurilor în timpul misiunilor de audit asupra măsurilor de investiții. Aceasta verifică dacă statul membru a stabilit un sistem eficient de evaluare a caracterului rezonabil al costurilor. Având în vedere complexitatea subiectului, Comisia va continua să examineze acest aspect în cursul misiunilor sale de audit. Aceasta va continua, de asemenea, discuțiile cu statele membre în afara cadrului de verificare și închidere a conturilor.

Numărul de misiuni de audit este limitat din cauza numărului de agenți disponibili. Prin urmare, numărul și domeniul de aplicare al misiunilor sunt stabilite pe baza unei analize de risc.

— Obiectivele și țintele lor la nivel de program sunt stabilite de către autoritatea de gestionare, ca parte a strategiei de program. La nivel de proiect, rezultatele/efectele estimate/pronozate prin care proiectul în cauză va contribui la obiectivele programului sunt stabilite *ex ante* de către potențialii beneficiari în cererile acestora. Cu toate acestea, există întotdeauna incertitudini și factori externi în îndeplinirea obiectivelor stabilite, prin urmare, obiectivele ar trebui, de asemenea, să poată fi ajustate în consecință, dacă este necesar.

⁶ Articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei. Alineatul (2) din acesta prevede: Ajutoarele pentru IMM-uri reglementate de prezentul regulament sunt considerate a avea un efect stimulator în cazul în care, înainte de a demara proiectul sau activitatea, beneficiarul prezintă statului membru în cauză o cerere de ajutor.

Comisia este de acord cu recomandarea și are grijă ca în pregătirea cadrului comun de monitorizare și de evaluare pentru perioada viitoare, aflat în prezent în curs de elaborare⁷, să fie luate în considerare deficiențele observate în perioada actuală. Prin urmare, pentru următoarea perioadă de programare, indicatorii de rezultat vor fi evaluați mai degrabă ca parte din evaluarea programului de dezvoltare rurală. Aceasta se va realiza, de asemenea, prin elaborarea de documente explicative mai precise (fișe) pentru fiecare indicator, pentru a evita posibilele neconcordanțe în colectarea datelor prin interpretare greșită.

Pentru următoarea perioadă de programare, Comisia elaborează împreună cu statele membre un CCME care va permite, pentru fiecare program de dezvoltare rurală, evaluarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare în raport cu indicatorii-țintă definiți în comun pentru prioritățile și zonele de interes selectate pentru program. La baza acestuia stă un plan indicator care stabilește pentru fiecare zonă de interes obiectivul, precum și rezultatele preconizate și cheltuielile pentru măsurile care vor fi utilizate pentru a atinge țintele și obiectivele programului. Planul indicator reprezintă mai precis logica de intervenție cuantificată pentru fiecare program în parte decât o face structura actuală cu axă rigidă.

— Comisia încurajează statele membre în diferite contexte (de exemplu, în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire) să reducă termenul pentru aprobarea proiectelor și efectuarea plăților către beneficiari și este informată că în cursul actualei perioade de programare situația se îmbunătățește.

Pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, Comisia preconizează o reducere suplimentară a sarcinii administrative sub forma introducerii costurilor simplificate. Ca urmare, procesele de revendicare, administrare și auditare a rambursării pentru plățile efectuate vor fi mai ușoare atât pentru beneficiari, cât și pentru administrație.

⁷ Temeiul juridic este propunerea de legislație orizontală art. 110, propunerea de Regulament privind dezvoltarea rurală titlul VII, precum și actele delegate/conexe de punere în aplicare. A se vedea COM(2011) 628 final/2 din 19 octombrie 2011 și COM(2011) 627 final/2 din 19 octombrie 2011.

RĂSPUNSUL COMISIEI

INTRODUCERE

3.

Considerentul 47 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1698/2005 se aplică, de asemenea, pentru axa 3.

Comisia ar dori să sublinieze faptul că considerentul 11 și articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 definesc al treilea obiectiv central al politicii de dezvoltare rurală ca fiind îmbunătățirea calității vieții în zonele rurale și încurajarea diversificării activităților economice.

5.

În plus, Orientările strategice ale Comunității prevăd că: „În cursul promovării formării, informării și spiritului antreprenorial, ar trebui să se țină seama de nevoile speciale ale femeilor, ale tinerilor și ale muncitorilor în vârstă.”

8. a treia teză

Proiecte tipice, cum ar fi infrastructura de agrement și infrastructura la scară mică (centre de informare și semnalizarea siturilor turistice), astfel cum sunt descrise la articolul 55 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, sunt, de asemenea, importante pentru evaluarea axei 3.

OBSERVAȚII

16.

Obiectivele măsurilor de diversificare nu sunt strict și exclusiv legate de creștere economică și locuri de muncă. Alte obiective astfel cum sunt definite de statele membre în programele lor de dezvoltare rurală pot fi, de asemenea, abordate de măsurile respective⁸. Prin urmare, analiza situației cu evidențierea punctelor tari și a punctelor slabe este una generală care acoperă întreaga zonă de programare și merge dincolo de simplii factori care stimulează ocuparea forței de muncă și creșterea economică [anexa II punctul 3.1 din Regulamentul Comisiei (CE) nr. 1974/2006].

⁸ A se vedea secțiunea 3.3 din Orientările strategice ale Comunității pentru dezvoltare rurală (perioada de programare 2007-2013).

18.

Atunci când aprobă programele de dezvoltare rurală, Comisia efectuează o analiză pentru a evalua dacă programele și măsurile sunt în concordanță cu orientările strategice ale Comunității, cu planurile strategice naționale relevante și dacă sunt conforme cu dispozițiile legale. Observațiile Comisiei au fost comunicate statelor membre, conducând la îmbunătățiri ale programelor. Logica de intervenție care caracterizează fiecare program de dezvoltare rurală acoperă întreaga arhitectură a unui program și mecanismul său de punere în aplicare; astfel, fiecare program de dezvoltare rurală conține informațiile necesare care au permis aprobarea sa în conformitate cu cadrul legal.

Comisia consideră că, în general, nevoile și oportunitățile au fost descrise cu suficientă claritate pentru a face programarea măsurilor auditate adecvată și posibilă în fiecare caz.

Studiul cu privire la „Sinteza evaluărilor *ex ante* ale programelor de dezvoltare rurală 2007-2013”⁹, care a fost finalizat în 2008, a concluzionat că s-au realizat „eforturi substanțiale în statele membre pentru a identifica nevoile și că acestea au fost luate în considerare cu atenție în faza de programare. Statele membre „au depus eforturi considerabile în dezvoltarea strategiilor lor care se bazează pe o evaluare aprofundată a nevoilor”.

Cele mai multe rapoarte *ex ante* la nivelul programelor de dezvoltare rurală au constatat alegerea potrivită și strategică a măsurilor.

Caseta 2

Programul de Dezvoltare Rurală pentru Regatul Unit (Anglia) explică faptul că autoritățile regionale/locale „vor avea în vedere în special performanța slabă și dezavantajele economice din mediul rural [...] atunci când decid, împreună cu partenerul lor regional și local, căror zone vor fi alocate resursele” (secțiunea 5.3.1.3 punctul 553).

19.

A se vedea răspunsul la punctul 18.

⁹ Studiu cu privire la „Sinteza evaluărilor *ex ante* ale programelor de dezvoltare rurală 2007-2013” disponibil la: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/rurdev/index_en.htm.

RĂSPUNSUL COMISIEI

20.

Principiile subsidiarității și gestionării comune oferă o libertate de decizie considerabilă statelor membre și regiunilor. Conform acestor principii, statelor membre le revine responsabilitatea stabilirii de obiective la nivel național sau regional.

Cadrul legal nu împiedică un program să aibă obiective diferite în ceea ce privește domeniul de aplicare și măsurabilitatea. Statele membre pot stabili întotdeauna indicatori adiționali față de cei identificați în CCME, dacă acest lucru se dovedește necesar.

Comisia a propus, pentru următoarea perioadă de programare, să se stabilească obiective corespunzătoare pentru fiecare dintre domeniile de interes ale priorităților Uniunii pe baza unor indicatori comuni și ca măsurile selectate în raport cu prioritățile Uniunii să se bazeze pe o logică de intervenție solidă susținută de o evaluare *ex ante*.

Caseta 3 – Republica Cehă

Toate cele trei măsuri fac parte din aceeași prioritate din cadrul axei 3 (crearea de locuri de muncă și sprijinirea utilizării energiei din surse regenerabile), ca atare, au obiective globale identice. Cu toate acestea, în ceea ce privește specificitatea fiecărei măsuri, cele trei fișe de măsură, la rubrica „Profilul măsurii” (caracteristici ale măsurii), ilustrează natura proiectelor care vor fi finanțate.

22.

Legislația permite o interpretare largă a eligibilității activităților și sectoarelor în cadrul axei 3.

Direcționarea poate fi realizată nu numai prin limitarea eligibilității activităților sau sectoarelor economice, ci și prin diferențiere regională și sectorială, criterii de selecție, diferențiere a intensităților ajutorului, plafoane de ajutor, prin care statele membre pot face o preselecție în rândul potențialilor beneficiari.

24.

A se vedea răspunsurile la punctele 18, 20 și 22.

În ceea ce privește eficiența și eficacitatea măsurilor propuse de statele membre care contribuie la creștere economică și locuri de muncă, Comisia consideră că aceasta nu poate fi stabilită pe deplin *ex ante* (de exemplu, efectele actualei crize financiare și economice asupra întreprinderilor din mediul rural).

Creșterea economică și locurile de muncă nu sunt singurele obiective în cadrul axei 3 a politicii de dezvoltare rurală a UE și nu sunt singurele nevoi teritoriale sau structurale care pot fi potențial identificate de către statele membre în programele lor de dezvoltare rurală.

25.

A se vedea răspunsul la punctul 22.

26.

A se vedea răspunsul la punctul 16.

Măsurile din cadrul axei 3 sunt puse în aplicare în limitele stabilite de normele generale ale UE privind ajutoarele de stat. Legislația nu a impus statelor membre o cerință legală privind stabilirea unor reguli de eligibilitate restrictive, cu excepția cazului în care analiza SWOT și evaluarea nevoilor impun astfel de acțiuni la nivel național sau regional.

Comisia va furniza orientări suplimentare cu privire la criteriile de eligibilitate și de selecție pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020.

În ceea ce privește observațiile Curții potrivit cărora proiectele sunt neeligibile, ar trebui să fie luate în considerare următoarele aspecte:

Republica Cehă: Conform informațiilor furnizate de autoritățile naționale, proiectul este în curs de revizuire.

Suedia: Articolul 54 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 prevede doar că sprijinul vizează microîntreprinderi, și nu că microîntreprinderile ar trebui să fie singurii beneficiari în cadrul măsurii¹⁰.

¹⁰ Orientările strategice ale Comunității pentru dezvoltare rurală 2007-2013 definesc în continuare intențiile strategice care stau la baza sprijinului acordat în conformitate cu articolul 52 litera (a) punctul (ii) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului. Acțiunea-cheie (iv) de la secțiunea 3.3: „dezvoltarea microîntreprinderilor și a artizanatului pe baza aptitudinilor tradiționale sau prin introducerea de noi competențe, în special în combinație cu achiziția de echipamente, formare și pregătire în domeniu, pentru a contribui la promovarea spiritului antreprenorial și la dezvoltarea structurii economice”.

RĂSPUNSUL COMISIEI

Caseta 4

A se vedea răspunsul la punctul 26.

Polonia pune în aplicare măsura 313 într-un mod integrat cu renovarea și dezvoltarea satelor (măsura 322), precum și conservarea și valorificarea patrimoniului rural (măsura 323). Măsura integrată vizează, de asemenea, înființarea de servicii de bază, inclusiv activități culturale și de agrement, pentru un sat sau o asociație de sate, inclusiv infrastructurile de mici dimensiuni aferente acestora, astfel cum sunt definite la articolul 56 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului.

29.

A se vedea răspunsul la punctul 20.

În conformitate cu principiile subsidiarității și gestionării comune, stabilirea criteriilor de selecție și selecția efectivă a proiectelor ține de responsabilitatea statelor membre.

Comisia a insistat în repetate rânduri cu privire la necesitatea unei selectivități mai mari în perioada de programare actuală. De exemplu, în timpul reuniunilor anuale sau al reuniunilor comitetului de monitorizare, în special la începutul perioadei de programare, Comisia a trimis o scrisoare către autoritățile de gestionare ale tuturor programelor, invitându-le să ia în considerare importanța unor criterii de selecție bine definite pentru un sistem eficient de punere în aplicare pe parcursul întregii perioade. Mai mult, în 2009, printr-o altă scrisoare s-a solicitat statelor membre să se asigure că pentru alocarea de fonduri sunt specificate și utilizate criteriile de selecție adecvate.

Pentru următoarea perioadă de programare, propunerile Comisiei¹¹ prevăd definirea de criterii de selecție pentru toate măsurile. Utilizarea unor criterii de selecție trebuie să fie general obligatorie, inclusiv în cazul în care fondurile disponibile sunt suficiente¹².

Suedia: Suedia a adoptat criteriile de selecție pentru program în cadrul comitetului de monitorizare la 9 octombrie 2007.

¹¹ Temeiul juridic este propunerea de Regulament privind dezvoltarea rurală, articolul 49, precum și actele delegate/conexe de punere în aplicare.

¹² Numai în cazul anumitor măsuri anuale sau multianuale, de exemplu măsura agromediu și climatică, în cazul căreia măsurile sunt puse în aplicare prin operații standard care ar trebui să ofere efecte egale de protecție a mediului sau a animalelor, utilizarea criteriilor de selecție va fi opțională dacă sunt fonduri suficiente.

30.

A se vedea răspunsul la punctul 29.

Italia (Campania): A se vedea răspunsul la caseta 5.

Caseta 5 – Italia (Campania)

În urma auditului Curții, autoritatea de gestionare a recunoscut punctul slab detectat în atribuirea de puncte proiectelor individuale și a acționat imediat pentru a remedia greșelile în selectarea proiectelor prezentate pentru sprijin. Acțiunea întreprinsă a constat în emiterea de instrucțiuni clare pentru personalul responsabil cu monitorizarea proiectelor propuse pentru sprijin. S-a clarificat, în special, că, atunci când nu sunt îndeplinite criteriile de selecție, nu ar trebui să se atribuie niciun punct (0 puncte).

Caseta 5 – Franța (Aquitania)

Potrivit autorităților regionale, investițiile efectuate pentru a îndeplini criteriile stabilite, printre altele, în cadrul programului regional „Destination Vignobles” sunt eligibile în cadrul măsurii 311. Aceasta este în conformitate cu strategia de ansamblu a regiunii, care vizează îmbunătățirea standardelor facilităților de turism viticol încurajând administratorii să facă investițiile necesare pentru a respecta o cartă a calității.

În conformitate cu normele în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului, dezvoltarea afacerilor rurale existente poate fi susținută dacă sunt îndeplinite condițiile de eligibilitate.

Caseta 5 – Italia (Campania)

Comisia a reamintit autorităților italiene importanța procedurilor de selecție pentru asigurarea faptului că sunt îndeplinite obiectivele măsurilor și ale programului (a se vedea, de asemenea, răspunsul la caseta 5).

RĂSPUNSUL COMISIEI

Caseta 6 – Republica Cehă

Comisia a contestat practica și a abordat problema cu autoritatea de gestionare în cursul reuniunilor și în scris la începutul anului 2010¹³.

Caseta 6 – Italia (Campania)

A se vedea răspunsurile la caseta 5 și la punctul 31.

Caseta 6 – Suedia

Potrivit explicațiilor Consiliului pentru Agricultură din Suedia, consiliul județean a acceptat cereri încontinuu, fiind selectate doar proiectele care au contribuit la obiectivele programului și la prioritățile stabilite de județ. Calitatea proiectelor și capacitatea acestora de a satisface prioritățile au fost evaluate pe baza planurilor de afaceri și de proiect. Pe viitor evaluarea va fi justificată.

32.

Măsurile auditate contribuie, de asemenea, la dezvoltarea durabilă a zonelor rurale și a mediului lor economic, la menținerea locurilor de muncă existente și la dezvoltarea condițiilor de creștere economică. Mai mult, ar trebui să fie luat în considerare, de asemenea, „nivelul de calificare”.

Trebuie menționat faptul că între regiuni, state membre și sectoare economice există diferențe la nivelul costurilor per loc de muncă, iar acesta nu este singurul criteriu de evaluare a cererilor.

Costul per loc de muncă poate fi un indicator inadecvat, de exemplu, în cazurile în care investițiile se referă la activități de înaltă tehnologie care necesită puține resurse umane pentru gestionarea acestora, atunci când se protejează locurile de muncă, când se îmbunătățește calitatea locurilor de muncă existente sau când se creează locuri de muncă temporare legate de investiții.

¹³ 1) Prin scrisoarea din 19 martie 2010 [Ref. Ares(2010)148269], Comisia s-a adresat autorităților cehe indicând faptul că a fost informată în reuniunea pregătitoare din data de 11 noiembrie 2009, înainte de reuniunea comitetului de monitorizare din 12 noiembrie 2009, că în 2009 nu au fost aplicate criteriile de selecție. Problema a fost discutată cu autoritățile cehe la reuniunea anuală de revizuire care a avut loc în februarie 2010 și la reuniunea pregătitoare din 24 martie 2010, înainte de reuniunea comitetului de monitorizare din 25 martie 2010. În scrisoarea sa, Comisia face trimitere la articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 și la articolul 71 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005. 2) Autoritățile cehe au răspuns prin scrisoarea din 7 aprilie 2010 Ref. Cj.10039/10-11200 [înregistrată la Comisie la 13 aprilie 2010 cu Ref. Ares(2010)189115]. 3) Comisia a răspuns, într-adevăr, la scrisoarea respectivă la 17 mai 2010 [Ref. Ares(2010)261022]. În scrisoarea sa, Comisia a indicat că „în cadrul reuniunii propriu-zise a comitetului de monitorizare [din 25 martie 2010] am înțeles, de asemenea, că vă veți asigura ca în viitor pachetele financiare să fie fixate definitiv înainte de deschiderea cererilor de candidaturi și că acestea din urmă vor fi selectate în conformitate cu criteriile stabilite. Prin urmare, eu (și anume, persoana subsemnată pentru Comisie) consider că, deși nu este menționat clar în scrisoarea dumneavoastră, vă luați angajamentul prin declarația dumneavoastră în cadrul reuniunii mai sus menționate a comitetului de monitorizare.”

34.

Intervalul de costuri per loc de muncă stabilit de către Curte (3 000-215 000 EUR) nu se referă la activități similare sau identice, prin urmare, ar trebui să se realizeze, de asemenea, recunoașterea diferitelor tipuri de investiții.

37.

Comisia constată că principiile subsidiarității și gestionării comune oferă statelor membre și regiunilor o libertate de decizie considerabilă, având în vedere că CCME nu specifică indicatorii suplimentari care pot fi utilizați de către statele membre în evaluarea și monitorizarea proiectelor. Statelor membre le revine responsabilitatea de a selecta proiectele și de a monitoriza punerea în aplicare a acestora.

În cursul misiunilor sale de audit, Comisia întreprinde eforturile necesare pentru a identifica practicile inadecvate și pentru a propune măsuri corespunzătoare legate de acestea, inclusiv corectarea lor.

40.

Italia (Campania) și Suedia: A se vedea răspunsul dat la caseta 8.

Caseta 8 – Republica Cehă

Este adevărat că inițial autoritățile cehe au stabilit obiective destul de ambițioase legate de crearea de locuri de muncă. În același timp, criza economică și financiară a împiedicat în mod semnificativ crearea de locuri de muncă. Prin urmare, în urma evaluării intermediare și a vizitei Curții, la 27 septembrie 2012 a fost propusă o revizuire a obiectivelor în cadrul celei de a 8-a modificări a programului de dezvoltare rurală, acceptată de către Comisie la 13 martie 2013.

Caseta 8 – Italia (Campania)

În conformitate cu normele generale privind ajutoarele de stat, care se aplică pentru axa 3 a FEADR, acordarea unei subvenții mai mici de 200 000 EUR unei întreprinderi pe o perioadă de trei ani nu constituie „ajutor de stat” (așa-numita regulă „de minimis”). Cu toate acestea, Comisia încurajează statele membre să nu aplice o intensitate a ajutorului de 100 % pentru proiectele private generatoare de profit în cadrul acestei reguli.

RĂSPUNSUL COMISIEI

Caseta 8 – Suedia

Indicatorii de rezultat CCME sunt stabiliți la nivel național. Cu toate acestea, Suedia are 21 de județe, fiecare confrun-tându-se cu provocări, nevoi și probleme administrative diferite.

Realizările finale ale indicatorilor de rezultat vor fi colectate pe baza proiectelor finalizate, ceea ce înseamnă că obiecti-vele sunt atinse de multe ori destul de lent, având în vedere că realizarea unui proiect poate dura mai mulți ani. Până la sfârșitul anului 2012, axa 3 era angajată în proporție de apro-ximativ 76 %, prin urmare, între 2010 și 2012 s-a realizat un progres semnificativ.

42.

A se vedea răspunsul la punctul 29.

Aplicarea criteriilor de selecție sau a mecanismului de direcționare echivalent este verificată de către Comisie în misiunile sale de audit. Mai multe observații în acest sens au fost prezentate statelor membre cu privire la măsurile de dezvoltare rurală. Dacă este necesar, Comisia propune corecții financiare.

Republica Cehă: A se vedea răspunsurile la punctele 30 și 31.

43.

A se vedea răspunsul la punctul 42.

Republica Cehă: Comisia, având în vedere competențele și responsabilitatea acesteia, a întreprins măsurile necesare pentru a se asigura că obiectivele stabilite de Republica Cehă sunt acum mai adecvate.

În cadrul reuniunilor anuale de revizuire¹⁴ din 2011 și 2012, „Comisia a subliniat dezechilibrul dintre îndeplinirea obiecti-velor pentru indicatorii de realizare și sumele angajate și a rei-terat că adaptarea indicatorilor se poate face numai în cazul în care nicio altă acțiune nu este posibilă pentru a se asigura că sunt atinse obiectivele. Comisia a subliniat că trebuie acor-dată prioritate proiectelor care creează locuri de muncă”.

Comisia a acceptat o reducere a obiectivelor privind numărul brut de locuri de muncă, întrucât a devenit clar că obiectivele inițiale au fost mai mult ambițioase decât realiste și că, din cauza crizei economice și financiare, astfel de obiective nu vor fi îndeplinite.

¹⁴ În ceea ce privește măsura 311 (cod în programul de dezvoltare rurală al Republicii Ceha: III.1.1 „Diversificarea spre activități neagricole”) și măsura 313 (cod în programul de dezvoltare rurală al Republicii Ceha: III.1.3 „Promovarea activităților turistice”).

50.

Demonstrarea viabilității economice a întreprinderilor spri-jinite pentru investiții nu este o cerință în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului. În plus, verificările administrative ale cererilor menționate la arti-colul 24 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 65/2011 nu impun statelor membre să stabilească viabilitatea economică a proiectelor.

Cerința este să se identifice nevoi în programul de dezvoltare rurală în raport cu analiza SWOT a zonei în cauză, prin urmare, să se direcționeze sprijinul în funcție de nevoile teritoriale și deficiențele structurale identificate.

Caseta 9 – Franța (Aquitania)

Comisia va urmări acest caz.

52.

Cerința de a direcționa sprijinul acordat investițiilor [artico-lul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei] a fost introdusă în mod explicit în perioada de programare actuală, printre alte aspecte, pentru a contracara efectele de balast și de dislocare.

Caseta 10 – Italia (Campania)

Autorității de gestionare îi revine responsabilitatea de a asi-gura o proporționalitate adecvată între investițiile (care ar contribui la obținerea de beneficii de mediu) care urmează a fi sprijinite și scorul atribuit conform criteriilor de selecție.

53.

Legislația nu prevede o evaluare *a priori* a faptului dacă candidații ar avea sau nu nevoie de o subvenție. Cerința este să se identifice nevoi în programul de dezvoltare rurală în raport cu analiza SWOT a zonei în cauză, prin urmare, să se direcționeze sprijinul în funcție de nevoile teritoriale și deficiențele structurale identificate.

Evaluarea efectului de balast este complexă și trebuie să facă parte din evaluarea programelor.

RĂSPUNSUL COMISIEI

55.

În contextul măsurilor în cadrul axei 3 a FEADR, legislația prevede că normele generale privind ajutorul de stat se aplică pentru sprijinul acordat în temeiul articolului 52 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 și pentru LEADER atunci când pun în aplicare axa 3. Normele în cauză impun clasificarea cheltuielilor drept eligibile începând de la data depunerii cererii de ajutor. Această cerință este precizată în normele privind ajutoarele de stat pentru a stabili elementul de stimulare necesar¹⁵. Aceleași norme ar trebui să se aplice măsurilor cofinanțate ca scheme de ajutor separate notificate în regim de ajutor de stat.

În plus, sprijinul pentru proiecte ar trebui să fie acordat pe baza evaluării faptului dacă proiectul contribuie la obiectivele de dezvoltare rurală.

Luarea în considerare a capacității financiare a beneficiarilor în izolare pentru evaluarea efectului de balast poate atrage riscul de sprijinire a unor proiecte neviabile, precum și creșterea costurilor administrative pentru autorități și creșterea sarcinii administrative pentru beneficiari.

Cu toate acestea, Comisia încurajează statele membre să aplice sisteme care reduc riscul de balast.

57.

A se vedea răspunsul la punctele 53 și 83.

58.

Comisia consideră că, în cazul în care sprijinul pentru investiții este bine direcționat (utilizând, printre altele, criteriile de eligibilitate și de selecție, diferențiere în ratele ajutorului) și bazat pe lacunele/nevoile identificate în mod clar¹⁶, este redus la minimum riscul de balast și de dislocare. Direcționarea sprijinului pentru investiții (articolul 43) a fost introdusă în perioada de programare actuală tocmai pentru a limita efectele de balast și de dislocare evidențiate de evaluările anterioare.

Comisia nu consideră că, în cazul în care o subvenție conduce la creșterea cotei de piață în detrimentul unui concurent, aceasta este *a priori* ineficientă din punct de vedere economic. Sprijinul, de exemplu, poate să fi condus la întreprinderi mai eficiente (din punct de vedere economic și/sau de mediu), care pot contribui la dezvoltarea de ansamblu a economiei rurale.

¹⁵ Articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei. Alineatul (2) din acesta prevede: Ajutoarele pentru IMM-uri reglementate de prezentul regulament sunt considerate a avea un efect stimulator în cazul în care, înainte de a demara proiectul sau activitatea, beneficiarul prezintă statului membru în cauză o cerere de ajutor.

¹⁶ Articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei.

59.

Comisia consideră că măsurile din axa 3 au fost concepute pentru a asigura un sprijin adecvat pentru diversitatea zonelor rurale, astfel cum sunt identificate în programele de dezvoltare rurală în conformitate cu planurile naționale strategice (a se consulta răspunsul de la punctul 18). Analiza *ex ante* a sectoarelor adecvate pentru diversificarea fermelor ar putea sprijini potențialii beneficiari în dezvoltarea de produse și servicii de nișă. Sprijinul acordat prin măsuri din axa 3 este menit să stimuleze dezvoltarea locală, cu scopul de a depăși condițiile economice mai degrabă negative din multe zone rurale. Sprijinul care urmează să fie acordat zonelor rurale defavorizate este conceput să asigure condiții mai bune de trai prin satisfacerea nevoilor identificate în legătură cu dezvoltarea locală și îmbunătățirea situației socioeconomice existente.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 58.

Măsurarea efectului de dislocare ar trebui să acopere mai mulți factori și este mai adecvat să se realizeze la nivel de proiect.

61.

Unele dintre statele membre sunt într-un stadiu de dezvoltare a zonelor rurale în care luarea în considerare a punctelor de saturație, supraîncărcare și dislocare nu este relevantă deoarece, în general, activitățile economice nu există sau sunt cu totul insuficiente. Prin urmare, în astfel de cazuri, pare a fi mult mai adecvat să se evalueze efectul de dislocare la momentul evaluării *ex post*.

Faptul că în unele cazuri auditate selecția proiectelor are loc la nivel local ar trebui să contribuie în mod normal la limitarea efectelor de dislocare, având în vedere că efectul de dislocare se măsoară cel mai adecvat la nivel de proiect.

RĂSPUNSUL COMISIEI

62.

A se vedea răspunsul la punctul 83.

Orice analiză privind efectul de dislocare trebuie să fie completă și detaliată. Rezultatele acesteia nu ar trebui să conducă în mod automat la apărarea situațiilor de monopol naționale/regionale/locale și ar trebui să fie orientate mai degrabă spre stimularea concurenței sănătoase între întreprinderi cu activități similare pentru a oferi potențialilor consumatori produse/servicii/activități de înaltă calitate. În acest context, ar trebui să se acorde atenție calității serviciilor sau produselor oferite de concurenți, prețurilor, strategiilor de dezvoltare care au fost sau sunt urmate, investițiilor recente efectuate de către concurenți, tipului de structuri și problemelor de organizare și de gestionare etc. Înainte de a se concluziona că au existat efecte de dislocare.

Caseta 12

A se vedea răspunsul la punctul 83.

Caseta 12 – Suedia

A se vedea răspunsul la punctul 62.

Dezvoltarea afacerilor și investițiile legate de dezvoltarea fizică se realizează de multe ori în etape. Antreprenoriatul și concurența sănătoasă nu ar trebui penalizate, iar clienții nu ar trebui să rămână fără posibilitatea unei alegeri atunci când iau decizii; prin urmare, întreprinderilor ar trebui să li se permită să introducă idei inovatoare legate de sustenabilitatea și competitivitatea acestora pe termen mediu și lung, inclusiv expansiunea acestora. Adesea, o astfel de expansiune se face în etape, și nu într-un singur pas.

63.

În conformitate cu principiile subsidiarității și gestionării comune, statelor membre le revine responsabilitatea selectării proiectelor și a selecției efective a proiectelor, iar Comisia nu poate evalua caracterul rezonabil al costurilor proiectelor individuale *ex ante*.

65.

Comisia confirmă faptul că a decis o corecție financiară pentru Franța din cauza unor deficiențe în verificarea caracterului rezonabil al costurilor pentru care s-au găsit dovezi într-o regiune din Franța, în care măsurile în cauză au fost 121 și 323. În plus, în timpul unei misiuni în 2013, serviciile Comisiei au constatat într-o altă regiune din Franța deficiențe similare care sunt în prezent discutate cu autoritățile franceze în cadrul procedurii de verificare și închidere a conturilor.

66.

În urma auditului Curții, autoritățile regionale au luat măsuri pentru a îmbunătăți verificarea caracterului rezonabil al costurilor în timpul verificărilor la fața locului (noi liste de verificare).

Astfel cum se menționează în răspunsul autorităților cehe, există o serie de elemente pozitive (cataloage de prețuri pentru clădiri și construcții, limite de cost pentru proiectele în domeniul energiei din surse regenerabile).

Caseta 13 – Suedia

Estimarea caracterului rezonabil al costurilor nu este realizată neapărat pe baza comparării ofertelor, ci poate fi efectuată utilizând alte mijloace, cum ar fi costurile de referință [articolul 24 alineatul (2) litera (d) din Regulamentul (UE) nr. 65/2011]. Comisia va analiza acest aspect.

Caseta 13 – Italia (Campania)

În cazul menționat de către Curte, onorariile profesionale care au fost considerate excesive în raport cu consultanța profesională acordată sunt în conformitate cu indicațiile date de către societatea profesională și cu dispozițiile naționale referitoare la caracterul admisibil al costurilor generale. Autoritatea regională a precizat că o serie de servicii de consultanță diferite au fost furnizate contra plății respective. Comisia va urmări acest caz.

RĂSPUNSUL COMISIEI

67.

Comisia încurajează statele membre (de exemplu, în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire) să reducă termenul pentru aprobarea proiectelor și efectuarea plăților către beneficiari și este informată că situația se îmbunătățește. Cu toate acestea, statele membre sunt cele cărora le revine responsabilitatea de a asigura mecanisme eficiente de punere în aplicare și proceduri administrative eficiente la nivel național/regional.

68.

A se vedea răspunsul la punctul 67.

Caseta 14 – Polonia

Dificultățile întâmpinate în punerea în aplicare a măsurii 312 în Polonia au fost discutate în trecut, atât în timpul sesiunilor comitetului de monitorizare, cât și al reuniunilor anuale de revizuire cu serviciile Comisiei.

69.

A se vedea răspunsul la punctul 67.

Comisia a fost informată că între timp au fost luate măsuri pentru reducerea timpului de prelucrare în statul membru menționat de Curte.

Suedia: Punerea în aplicare a măsurilor din axa 3 a fost discutată în mod regulat în cadrul reuniunilor comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire. În toamna anului 2012, autoritatea de gestionare a stabilit întârzieri maxime pentru tratarea cererilor (4 luni), precum și pentru procesarea plăților (90 de zile).

Caseta 15 – Italia (Campania)

Astfel cum au subliniat autoritățile regionale, procedura pentru a acorda beneficiarilor plata în avans și a elibera polița de asigurare care garantează suma solicitată de către beneficiari ca plată în avans a fost revizuită de către agenția de plăți (AGEA).

71.

Pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, Comisia preconizează o reducere suplimentară a sarcinii administrative sub forma introducerii costurilor simplificate. Ca urmare, procesele de revendicare, administrare și auditare a rambursării pentru plățile efectuate vor fi mai ușoare atât pentru beneficiari, cât și pentru administrație.

72.

În scopul de a măsura eficiența și eficacitatea cheltuielilor pentru dezvoltare rurală, în 2006 a fost elaborat cadrul comun de monitorizare și de evaluare, iar statele membre au fost invitate să stabilească obiective relevante și indicatori de producție preconizată pentru fiecare măsură programată în cadrul FEADR pentru perioada de programare 2007-2013.

74.

Comisia a abordat problema fiabilității indicatorilor în mai multe cazuri, în cadrul examinării rapoartelor anuale, al reuniunilor anuale de revizuire și la reuniunile comitetelor de monitorizare.

Pentru elaborarea indicatorilor de rezultat, cum ar fi „creșterea valorii adăugate brute (VAB)”, statele membre au fost invitate¹⁷ să obțină informații relevante cu privire la VAB de la întreprinderile sprijinite atunci când cererea este aprobată și la 2 ani după finalizarea investiției, pentru a integra cât mai mult posibil efectul pe termen lung al investițiilor.

În pregătirea sistemului de monitorizare și evaluare pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020 sunt luate în considerare deficiențele observate în perioada actuală. Prin urmare, indicatorii vor fi evaluați mai degrabă ca parte a evaluării programului de dezvoltare rurală. Aceasta se va efectua, de asemenea, prin elaborarea de documente explicative mai precise (fișe) pentru fiecare indicator, pentru a evita posibilele neconcordanțe în colectarea datelor prin interpretare greșită.

¹⁷ Documentul de lucru care oferă îndrumare statelor membre pentru indicatorul de rezultat „creșterea valorii adăugate brute”, http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=84053593-C697-FF89-ED5C-51797D9754FD

RĂSPUNSUL COMISIEI

76.

A se vedea răspunsul la punctul 74.

Caseta 16

Comisia va aborda autoritatea regională pentru clarificări suplimentare cu privire la acest punct.

77.

A se vedea răspunsul la punctul 74.

În ceea ce privește principiile subsidiarității și gestiunii comune, manualul CCME descrie la nivel global sarcinile de monitorizare și evaluare, dar oferă, de asemenea, o anumită flexibilitate statelor membre cu privire la modul în care acestea pun în aplicare monitorizarea și evaluarea. Statele membre ar trebui să identifice echilibrul corect pentru a asigura date de bună calitate la un cost acceptabil din punctul de vedere al procedurilor de monitorizare.

Caseta 17

A se vedea răspunsul la punctul 74.

79.

A se vedea răspunsul la punctele 74 și 83.

80.

Italia (Campania): Autoritățile regionale consideră că proiectele auditate sunt pertinente în raport cu obiectivele măsurilor și contribuie la atingerea obiectivelor generale stabilite pentru axa 3 în ceea ce privește diversificarea activităților rurale spre activități neagricole. Același lucru este valabil, de asemenea, pentru proiectele numărul 2 și 3 citate de către Curte. În cazul proiectului numărul 3, autoritățile regionale și-au menținut poziția potrivit căreia renovarea curții externe este legată de proiectele de diversificare „Fattoria didattica”, deoarece este esențială pentru asigurarea unui acces adecvat la fermă.

Comisia va analiza acest caz.

82.

Estimarea creșterilor VAB este o chestiune complexă, deoarece beneficiarii ar putea avea nevoie de timp pentru a-și stabili activitatea economică nouă sau extinsă. Întârzieri scurte între realizarea proiectului și momentul evaluării pot conduce la subestimarea creșterii valorii adăugate brute. În plus, trebuie să se acorde atenție tipului de investiție, deoarece unele investiții s-ar putea să nu conducă la o creștere imediată sau directă a valorii adăugate brute (de exemplu, postarea de semne, centre de informare, studii de marketing etc.).

83.

Evaluarea efectelor de balast și de dislocare poate fi stabilită mai bine în faza de evaluare.

În ceea ce privește efectul de balast și în legătură cu cele 20 de proiecte marcate de către Curte cu o etichetă „puternică” pentru indicii de balast în anexa II, legislația UE prevede că normele generale privind ajutorul de stat se aplică pentru sprijinul acordat în conformitate cu articolul 52 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 și pentru LEADER atunci când pun în aplicare axa 3. Normele în cauză prevăd clasificarea cheltuielilor drept eligibile începând de la data depunerii cererii de ajutor. Această cerință este precizată în normele privind ajutorul de stat pentru a stabili elementul de stimulare necesar¹⁸. Aceleași norme ar trebui să se aplice măsurilor cofinanțate ca scheme de ajutor separate notificate în regim de ajutor de stat.

A se vedea, de asemenea, răspunsurile la punctele 52, 53 și 55.

În ceea ce privește efectul de dislocare, a se vedea răspunsurile la punctele 58, 59, 61 și 62 și la caseta 12.

Situația economică se schimbă de-a lungul timpului, mai ales odată cu începutul crizei economice și financiare în perioada 2008-2009. Prin urmare, este posibil ca ipotezele formulate *ex ante* să nu se realizeze pe deplin în cursul punerii în aplicare a proiectelor. De asemenea, pentru proiecte care vizează sustenabilitatea pe termen mediu și lung, indicatorii ar putea fi atinși într-o etapă ulterioară (mai degrabă decât imediat după ce este finalizată investiția).

¹⁸ Articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei. Alineatul (2) din acesta prevede: Ajutoarele pentru IMM-uri reglementate de prezentul regulament sunt considerate a avea un efect stimulator în cazul în care, înainte de a demara proiectul sau activitatea, beneficiarul prezintă statului membru în cauză o cerere de ajutor..

RĂSPUNSUL COMISIEI

84.

Comisia consideră că menținerea locurilor de muncă existente prin sprijinul acordat întreprinderilor existente este una dintre cele mai importante valori adăugate a FEADR, împreună cu crearea de locuri de muncă temporare legate de punerea în aplicare a proiectelor de investiții în anumite domenii (de exemplu, activitățile de construcție). Perioada de valabilitate de cinci ani asigură, de asemenea, faptul că există un anumit element de garantare pentru fiecare proiect sprijinit.

Într-adevăr, nu există niciun indicator comun, cum ar fi „numărul de locuri de muncă menținute”, dar autoritățile de gestionare sunt invitate să definească indicatori suplimentari relevanți pentru programul lor de dezvoltare rurală. Trebuie avut în vedere faptul că actualul set de indicatori comuni este deja cuprinzător, iar mai multe state membre au solicitat o simplificare și o reducere a indicatorilor CCME pentru următoarea perioadă de programare.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

86.

Cadrul juridic al UE care este în vigoare în prezent prevede un domeniu de aplicare și un scop amplu al măsurilor, care oferă o mare flexibilitate în punerea în aplicare.

Atunci când aprobă programele de dezvoltare rurală, Comisia efectuează o analiză pentru a evalua dacă programele și măsurile sunt în concordanță cu orientările strategice ale Comunității, cu planurile strategice naționale relevante și dacă sunt în conformitate cu dispozițiile legale relevante¹⁹.

Comisia consideră că nevoile și oportunitățile au fost descrise cu suficientă claritate pentru a se asigura că programarea măsurilor auditate este adecvată și posibilă, chiar dacă analizele în cauză ar fi putut fi îmbunătățite în unele cazuri.

În conformitate cu principiile subsidiarității și gestionării comune, stabilirea criteriilor de selecție și selecția proiectelor ține de responsabilitatea statelor membre. Comisia nu are niciun rol în procesul de selectare a proiectelor.

Cu toate acestea, au fost învățate lecții care vor fi aplicate pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, în special prin oferirea de îndrumare în cadrul procesului de programare.

¹⁹ Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului și Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei [articolul 18 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului].

Pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, Comisia a propus, de asemenea, fuziunea celor trei măsuri auditate într-o singură măsură, cu o focalizare mai mare asupra beneficiarului, condiții de eligibilitate îmbunătățite și reguli mai bune pentru plăți reducând sarcina administrativă care ar putea fi asociată cu aceste măsuri. Colegiuitorii vor defini domeniul de aplicare final al măsurii unice nou-propuse.

87.

Măsurile din axa 3 joacă un rol în protejarea întreprinderilor și a locurilor de muncă, precum și în crearea condițiilor pentru o creștere economică durabilă în zonele rurale.

În rolul său de supraveghere, Comisia a insistat pe parcursul perioadei de programare asupra necesității unei mai bune selectivități²⁰ și direcționări în punerea în aplicare a măsurii.

În misiunile sale de audit, Comisia verifică aplicarea criteriilor de selecție sau a mecanismului de direcționare echivalent. Mai multe observații în acest sens au fost prezentate statelor membre cu privire la măsurile de dezvoltare rurală. Dacă este necesar, Comisia propune corecții financiare.

88.

Direcționarea sprijinului pentru investiții [articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei] a fost introdusă în mod explicit în perioada de programare actuală, printre alte aspecte, pentru a contracara efectele de balast și de dislocare.

Sprijinul pentru proiecte ar trebui să fie acordat pe baza evaluării faptului dacă proiectul contribuie la obiectivele de dezvoltare rurală.

A se vedea răspunsul la punctul 55.

Trebuie luat în considerare riscul cheltuielilor excesive. Ratele de intensitate a ajutorului ar trebui să contribuie la reducerea acestor riscuri.

Comisia încurajează statele membre (de exemplu, în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire) să reducă termenul pentru aprobarea proiectelor și efectuarea plăților către beneficiari și este informată că situația se îmbunătățește. Cu toate acestea, statelor membre le revine responsabilitatea de a asigura mecanisme eficiente de punere în aplicare și proceduri administrative eficiente la nivel național/regional.

²⁰ De exemplu, în cadrul reuniunilor anuale, în special la începutul perioadei de programare, Comisia a trimis o scrisoare către autoritățile de gestionare ale tuturor programelor invitându-le să ia în considerare importanța unor criterii de selecție bine definite pentru o punere în aplicare eficientă pe parcursul întregii perioade. În plus, în 2009, printr-o altă scrisoare s-a solicitat tuturor statelor membre să se asigure că pentru alocarea de fonduri sunt specificate și utilizate criterii de selecție adecvate.

RĂSPUNSUL COMISIEI

Comisia a propus pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020 fuzionarea celor trei măsuri auditate de Curte într-o singură măsură cu o focalizare mai mare asupra beneficiarului, condiții de eligibilitate îmbunătățite și reguli mai bune pentru plăți, reducând sarcina administrativă care ar putea fi asociată cu aceste măsuri. Comisia preconizează o reducere suplimentară a sarcinii administrative sub forma introducerii costurilor simplificate. Ca urmare, procesele de revendicare, administrare și auditare a rambursării pentru plățile efectuate vor fi mai ușoare atât pentru beneficiari, cât și pentru administrație.

90.

În ceea ce privește obiectivele, în perioada actuală, statele membre trebuie să identifice motivele pentru intervenție, obiectivele, domeniul de aplicare și acțiunile. În plus, trebuie să existe dovezi că, pentru măsurile de investiții, ajutorul este direcționat în funcție de obiective clar definite care reflectă nevoile teritoriale și handicapurile structurale identificate [articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974 și anexa II la acesta].

Atunci când aprobă programele de dezvoltare rurală, Comisia efectuează o analiză pentru a evalua dacă programele și măsurile sunt în concordanță cu orientările strategice ale Comunității²¹, cu planurile strategice naționale relevante și dacă sunt în conformitate cu dispozițiile legale relevante²².

Comisia, fiind conștientă de anumite deficiențe în ceea ce privește măsurabilitatea, a propus pentru următoarea perioadă de programare să se stabilească obiective corespunzătoare pentru fiecare dintre domeniile de interes ale priorităților Uniunii pe baza unor indicatori comuni și ca măsurile selectate în raport cu prioritățile Uniunii să se bazeze pe o logică de intervenție solidă susținută de o evaluare *ex ante*.

Recomandarea 1

Principiile subsidiarității și gestionării comune oferă o libertate de decizie considerabilă statelor membre și regiunilor.

Atunci când aprobă programele de dezvoltare rurală, Comisia efectuează o analiză pentru a evalua dacă programele și măsurile sunt în concordanță cu orientările strategice ale Comunității, cu planurile strategice naționale relevante și dacă sunt în conformitate cu dispozițiile legale relevante²³.

²¹ Decizia 2006/144/CE a Consiliului din 20 februarie 2006 privind orientările strategice ale Comunității pentru dezvoltare rurală (perioada de programare 2007-2013).

²² Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului și Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei [articolul 18 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului].

²³ Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului și Regulamentul (CE) nr. 1974/2006 al Comisiei [articolul 18 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului].

Notând că măsurile supuse auditului au obiective mai ample decât simpla corectare a eșecurilor pieței legate de barierele în calea ocupării forței de muncă și a creșterii economice, Comisia este de acord că programele de dezvoltare rurală ar trebui să prezinte obiective măsurabile care să contribuie la obiectivele de politică.

Comisia, fiind conștientă de anumite deficiențe în domeniu, a propus cu privire la FEADR, pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, consolidarea cadrului legal astfel încât să fie stabilite obiective cuantificate *ex ante* pentru fiecare dintre domeniile de interes ale priorităților Uniunii. Conținutul programului trebuie să cuprindă o descriere a strategiei, prevăzându-se că măsurile selectate în raport cu prioritățile Uniunii trebuie să se bazeze pe o logică de intervenție solidă susținută de o evaluare *ex ante*. În cazul în care un program propus nu conține o astfel de strategie și obiective adecvate, Comisia nu îl va aproba.

91.

Principiile subsidiarității și gestionării comune oferă o libertate de decizie considerabilă statelor membre și regiunilor. Cadrul juridic adoptat al UE este amplu și flexibil, iar statelor membre le revine responsabilitatea de a restricționa ajutorul doar la anumite activități, precum și de a selecta și aproba proiectele.

Comisia consideră că ar trebui să continue să definească condiții de eligibilitate de bază la nivelul UE, dar că în cadrul programelor de dezvoltare rurală individuale ar trebui să se instituie condiții de eligibilitate și criterii de selecție mai precise. Comisia consideră că propunerile sale pentru o politică de dezvoltare rurală după 2013 urmează această abordare. Cu toate acestea, Comisia va furniza orientări suplimentare în acest sens.

92.

Comisia consideră că s-a înregistrat o îmbunătățire în punerea în aplicare a programelor pe parcursul desfășurării perioadei de programare.

Comisia, fiind conștientă de anumite probleme în domeniu, a introdus în propunerea sa pentru noua politică de dezvoltare rurală a UE pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020 o cerință specifică obligatorie în legătură cu stabilirea și utilizarea de criterii de selecție (cu excepția unor măsuri legate de un domeniu anume sau a măsurilor legate de animale, pentru care o astfel de utilizare obligatorie ar putea să nu fie adecvată).

RĂSPUNSUL COMISIEI

Recomandarea 2

Trebuie să se recunoască domeniul de aplicare larg al măsurilor auditate, deoarece acestea nu doar au impact asupra ocupării forței de muncă și veniturilor, ci contribuie, de asemenea, la durabilitatea zonelor rurale.

Comisia a insistat în mai multe rânduri pe parcursul perioadei de programare actuale asupra necesității unei selectivități mai mari și este pregătită să încurajeze în continuare statele membre să realizeze aceasta.

Aplicarea criteriilor de selecție sau a mecanismului de direcționare echivalent este verificată de către Comisie în misiunile sale de audit, iar statele membre au primit o serie de observații în acest sens. Dacă este necesar, Comisia propune corecții financiare.

Comisia este de acord cu recomandarea și, în propunerea privind politica de dezvoltare rurală a UE pentru perioada de programare 2014-2020, a prevăzut definirea unor criterii de selecție pentru toate măsurile și va urmări să asigure un tratament egal al solicitanților, o mai bună utilizare a resurselor financiare și o mai bună direcționare a măsurilor, în conformitate cu prioritățile Uniunii în materie de dezvoltare rurală. Se propune utilizarea general obligatorie a unor criterii de selecție, inclusiv în cazul în care fondurile disponibile sunt suficiente, cu excepția cazului unui domeniu compensatoriu anume și a măsurilor legate de animale²⁴.

Comisia este de acord că sistemul de selecție a proiectelor din statele membre ar trebui să țină cont, de asemenea, de calitatea proiectelor și să utilizeze un sistem de punctaj minim. Comisia va prezenta statelor membre orientări cu privire la utilizarea criteriilor de eligibilitate și de selecție pentru următoarea perioadă de programare.

93.

Legislația nu prevede o evaluare *a priori* a faptului dacă candidații ar avea sau nu nevoie de o subvenție. Cerința este să se identifice nevoi în programul de dezvoltare rurală în raport cu analiza SWOT a zonei în cauză, prin urmare, să se direcționeze sprijinul în funcție de nevoile teritoriale și deficiențele structurale identificate.

²⁴ Temeiul juridic este propunerea de Regulament privind dezvoltarea rurală și articolul 49 din acesta, precum și actele delegate/conexe de punere în aplicare. A se vedea COM(2011) 627 final/2 din 19 octombrie 2011.

În consecință, Comisia nu consideră chestiunea dacă beneficiarul are sau nu nevoie de finanțare drept un instrument adecvat pentru evaluarea efectului de balast. Evaluarea efectului de balast este mult mai complexă și ar trebui să facă parte din evaluarea programelor.

Comisia consideră că, în cazul în care sprijinul pentru investiții este bine direcționat (utilizând, printre altele, criteriile de eligibilitate și de selecție, diferențiere în ratele ajutorului) și bazat pe lacunele/nevoile identificate în mod clar, este redus la minimum riscul de balast și de dislocare. Direcționarea sprijinului pentru investiții [articolul 43 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006] a fost introdusă în perioada de programare actuală tocmai pentru a limita efectele de balast și de dislocare evidențiate de evaluările anterioare.

În ceea ce privește efectul de dislocare, Comisia nu consideră că, în cazul în care o subvenție conduce la creșterea cotei de piață în detrimentul unui concurent, aceasta este *a priori* ineficientă din punct de vedere economic. Sprijinul, de exemplu, poate să fi condus la întreprinderi mai eficiente (punct de vedere economic și/sau ecologic), care pot contribui la dezvoltarea de ansamblu a economiei rurale.

Comisia a inclus în propunerea legislativă pentru următoarea perioadă de programare cerința ca nevoile specifice legate de condițiile specifice la nivel regional sau subregional să fie luate în considerare și abordate concret prin combinări de măsuri sau subprograme tematice concepute în mod adecvat.

Comisia a propus, de asemenea, să se stabilească obiective corespunzătoare pentru fiecare dintre domeniile de interes ale priorităților Uniunii pe baza unor indicatori comuni de rezultat și ca măsurile selectate în raport cu prioritățile Uniunii să se bazeze pe o logică de intervenție solidă susținută de o evaluare *ex ante*.

RĂSPUNSUL COMISIEI

Recomandarea 3

Comisia este de acord cu recomandarea și este pregătită să organizeze împreună cu statele membre un schimb de bune practici cu privire la atenuarea riscurilor de balast și de dislocare.

Legislația prevede că normele generale privind ajutorul de stat se aplică pentru sprijinul acordat în temeiul articolului 52 litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005. Normele în cauză impun ca eligibilitatea cheltuielilor să înceapă de la data depunerii cererii de ajutor. Această cerință este precizată în normele privind ajutorul de stat pentru a stabili stimulentele necesare pentru a preveni efectul de balast²⁵. Aceleași norme ar trebui să se aplice măsurilor cofinanțate ca scheme de ajutor separate notificate în regim de ajutor de stat.

Luarea în considerare a capacității financiare a beneficiarilor în izolare pentru evaluarea efectului de balast poate atrage riscul de sprijinire a unor proiecte neviabile, precum și creșterea costurilor administrative pentru autorități și creșterea sarcinii administrative pentru beneficiari.

94.

Trebuie să se ia în considerare riscul cheltuielilor excesive. Nivelurile de intensitate a ajutorului ar trebui să contribuie la reducerea unor astfel de riscuri.

Recomandarea 4

Comisia observă că recomandarea este de competența statelor membre și că principiile subsidiarității și gestionării comune oferă o libertate de decizie considerabilă statelor membre și regiunilor.

În timpul misiunilor de audit asupra măsurilor de investiții, Comisia abordează aspectul evaluării caracterului rezonabil al costurilor. Se verifică dacă statul membru a stabilit un sistem eficient de evaluare a caracterului rezonabil al costurilor. Având în vedere complexitatea subiectului, Comisia va continua să examineze acest aspect în cursul misiunilor sale de audit. Aceasta va continua, de asemenea, discuțiile cu statele membre în afara cadrului de verificare și de închidere a conturilor.

Numărul misiunilor de audit este limitat din cauza numărului de agenți disponibili. Prin urmare, numărul și domeniul de aplicare al misiunilor sunt stabilite pe baza unei analize de risc.

²⁵ Articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei. Alineatul (2) din acesta prevede: Ajutoarele pentru IMM-uri reglementate de prezentul regulament sunt considerate a avea un efect stimulator în cazul în care, înainte de a demara proiectul sau activitatea, beneficiarul prezintă statului membru în cauză o cerere de ajutor.

95.

În pregătirea sistemului de monitorizare și evaluare pentru perioada viitoare, se ține seama de deficiențele observate în perioada actuală. În practică, a fost dificil pentru autoritățile de gestionare să elaboreze datele necesare și să efectueze analizele necesare pentru a stabili valorile pentru aceste tipuri de indicatori de rezultat (VAB...) ca parte a activităților lor anuale de monitorizare regulate. Prin urmare, pentru următoarea perioadă de programare, indicatorii de rezultat vor fi evaluați mai degrabă ca parte din evaluarea programului de dezvoltare rurală. Acesta se va realiza, de asemenea, prin elaborarea unui document explicativ mai precis (fișe) pentru fiecare indicator, pentru a evita posibilele neconcordanțe în colectarea datelor prin interpretare greșită.

Statelor membre le revine responsabilitatea de a colecta informații și de a monitoriza punerea în aplicare a proiectelor, iar Comisiei nu i se poate solicita să gestioneze în mod activ acest proces, deoarece aceasta contravine principiilor subsidiarității și gestionării comune.

Recomandarea 5

Obiectivele și țintele lor la nivel de program sunt stabilite de către autoritatea de gestionare, ca parte a strategiei de program. La nivel de proiect, rezultatele/efectele estimate/prognozate prin care proiectul în cauză va contribui la obiectivele programului sunt stabilite *ex ante* de către potențialii beneficiari în cererile lor. Cu toate acestea, există întotdeauna incertitudini și factori externi în îndeplinirea obiectivelor stabilite, prin urmare, obiectivele ar trebui, de asemenea, să poată fi ajustate în consecință, dacă este necesar.

Comisia este de acord cu recomandarea și are grijă ca în pregătirea cadrului comun de monitorizare și de evaluare pentru perioada viitoare, aflat în prezent în curs de elaborare²⁶, să fie luate în considerare deficiențele observate în perioada actuală. Prin urmare, pentru următoarea perioadă de programare, indicatorii de rezultat vor fi evaluați mai degrabă ca parte din evaluarea programului de dezvoltare rurală. Acesta se va realiza, de asemenea, prin elaborarea unor documente explicative mai precise (fișe) pentru fiecare indicator, pentru a evita posibilele neconcordanțe în colectarea datelor prin interpretare greșită.

²⁶ Temeiul juridic este propunerea de legislație orizontală art. 110, propunerea de Regulament privind dezvoltarea rurală titlul VII, precum și actele delegate/conexe de punere în aplicare. A se vedea COM(2011) 628 final/2 din 19 octombrie 2011 și COM(2011) 627 final/2 din 19 octombrie 2011.

RĂSPUNSUL COMISIEI

Pentru următoarea perioadă de programare, Comisia elaborează împreună cu statele membre un CCME care va permite, pentru fiecare program de dezvoltare rurală, evaluarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare în raport cu indicatorii-țintă definiți în comun pentru prioritățile și zonele de interes selectate pentru program. La baza acestuia stă un plan indicator care stabilește pentru fiecare zonă de interes un obiectiv, precum și rezultatele preconizate și cheltuielile pentru măsurile care vor fi utilizate pentru a atinge țintele și obiectivele programului. Planul indicator reprezintă mai precis logica de intervenție cuantificată pentru fiecare program în parte decât o face structura actuală cu axă rigidă.

Recomandarea 6

În conformitate cu principiile subsidiarității și gestionării comune, statelor membre le revine responsabilitatea asigurării de mecanisme de punere în aplicare eficiente și de proceduri administrative eficiente la nivel național/regional.

Comisia încurajează statele membre în diferite contexte (de exemplu, în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire) să reducă termenul pentru aprobarea proiectelor și efectuarea plăților către beneficiari și este informată că în cursul perioadei actuale de programare situația se îmbunătățește.

Pentru următoarea perioadă de programare 2014-2020, Comisia preconizează o reducere suplimentară a sarcinii administrative sub forma introducerii costurilor simplificate. Ca urmare, procesele de revendicare, administrare și auditare a rambursării pentru plățile efectuate vor fi mai ușoare atât pentru beneficiari, cât și pentru administrație.

Curtea de Conturi Europeană

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?

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

2013 — 74 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-305-7

doi:10.2865/90878

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).

DIVERSIFICAREA ECONOMIEI RURALE ESTE ESENȚIALĂ PENTRU CREȘTEREA ECONOMICĂ, PENTRU OCUPAREA FORȚEI DE MUNCĂ ȘI PENTRU DEZVOLTAREA DURABILĂ ÎN ZONELE RURALE. POTRIVIT CONCLUZIILOR RAPORTULUI, COMISIA ȘI STATELE MEMBRE AU OBȚINUT NUMAI ÎNTR-O MĂSURĂ LIMITATĂ UN BUN RAPORT COSTURI-BENEFICII ÎN CEEA CE PRIVEȘTE FINANȚAREA ACORDATĂ ÎN CADRUL MĂSURILOR CARE VIZEAZĂ DIVERSIFICAREA ECONOMIEI RURALE. ACEASTĂ SITUAȚIE SE EXPLICĂ PRIN LIPSA UNEI DEMONSTRĂRI CLARE A NEVOII DE SPRIJIN, PRIN ABSENȚA UNOR OBIECTIVE SPECIFICE ȘI PRIN EXISTENȚA UNOR CRITERII DE ELIGIBILITATE ȘI DE SELECȚIE MULT PEA GENERALE. STATELE MEMBRE NU AU LUAT MĂSURILE ADECVATE PENTRU A ATENUA RISCURILE LEGATE DE APARIȚIA EFECTULUI DE BALAST ȘI A EFECTULUI DE DISLOCARE, PRECUM ȘI DE CHELTUIREA EXCESIVĂ A FONDURILOR, CEEA CE A AVUT CA REZULTAT O UTILIZARE INEFICIENTĂ A RESURSELOR. CURTEA FORMULEAZĂ O SERIE DE RECOMANDĂRI PENTRU A SPRIJINI COMISIA ȘI STATELE MEMBRE ÎN REMEDIEREA ACESTOR DEFICIENȚE.



CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații



ISBN 978-92-9241-305-7



9 789292 413057