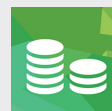


Raportul special

Protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările: în perioada 2007-2013, Comisia a recurs în mai mare măsură la măsuri preventive și la corecții financiare în cadrul politicii de coeziune

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



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele unor audituri de conformitate sau ale unor audituri ale performanței care au ca obiect domenii specifice ale bugetului sau aspecte specifice legate de gestiune. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene –, cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune. Auditul a fost condus de domnul Henri Grethen, membrul raportor, beneficiind de sprijinul unei echipe formate din: Ildikó Preiss, coordonatoare și atașat în cadrul cabinetului; Niels-Erik Brokopp, manager principal; Marcel Bode, Nicholas Edwards, Johan Adriaan Lok și Ágota Marczinkó, auditori.



De la stânga la dreapta: Henri Grethen, Ildikó Preiss, Niels-Erik Brokopp, Ágota Marczinkó, Marcel Bode, Nicholas Edwards.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Raportul special nr. 4/2017

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

Protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările: în
perioada 2007-2013, Comisia a recurs în mai mare măsură la măsuri preventive
și la corecții financiare în cadrul politicii de coeziune

Însoțit de răspunsurile Comisiei

CUPRINS

	Puncte
Glosar și acronime	
Sinteză	I-XV
Introducere	1-34
Politica de coeziune este principala sursă de finanțare a UE pentru investiții	1-9
Obiectivele, bugetul și fondurile acestei politici	1-3
Sistemele de gestiune și control aplicabile politicii de coeziune	4-9
Măsurile luate de Comisie pentru a proteja bugetul UE în domeniul coeziunii	10-28
Măsurile preventive: întreruperi și suspendări ale plăților	14-17
Corecții financiare aplicate de Comisie	18-25
Recuperarea de către statele membre a sumelor plătite în mod necuvenit	26-28
Corecțiile financiare reprezintă un element important luat în considerare la stabilirea riscului rezidual pentru plățile efectuate de la bugetul UE în cadrul politicii de coeziune	29-33
Validarea de către Comisie a unor rate de eroare anuale calculate pentru fiecare program pe baza unui eșantion reprezentativ de operațiuni	30-31
Calcularea ratei riscului rezidual cumulat de către Comisie	32-33
Raportul special anterior al Curții de Conturi Europene privind măsurile adoptate de Comisie pentru a proteja bugetul UE	34
Sfera și abordarea auditului	35-39
Observații	40-140
Corecțiile financiare s-au concretizat deja în corecții financiare nete pentru un număr de programe din cadrul FEDR și al FSE, precum și pentru o serie de proiecte finanțate de Fondul de coeziune aferente perioadei 2000-2006	40-57
Corecțiile financiare pentru perioada 2000-2006 s-au ridicat la 8 616 milioane de euro, reprezentând 3,8 % din bugetul total pentru FEDR, Fondul de coeziune și FSE	40-45

Corecțiile financiare nete pentru perioada 2000-2006 se cifrează la o sumă totală de 2 423 de milioane de euro (respectiv 1,1 % din bugetul total)	46-51
Evaluarea realizată de Comisie cu privire la deficiențe și corecțiile financiare care au decurs ca urmare a acestor deficiențe au fost confirmate, pe fond, de Curtea de Justiție a Uniunii Europene	52-57
Comisia recurge în mai mare măsură la măsuri preventive și la corecții financiare în perioada 2007-2013	58-121
În perioada 2007-2013, Comisia a utilizat măsurile aflate la dispoziția sa pentru protejarea bugetului UE într-o măsură mai mare decât în trecut	59-66
Comisia a adoptat măsuri preventive și a aplicat corecții financiare în mod proporțional pentru perioada 2007-2013	67-81
Măsurile corective ale Comisiei exercită presiuni asupra statelor membre să remedieze deficiențele care le afectează sistemele de gestiune și control	82-98
Comisia a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește monitorizarea punerii în aplicare de către statele membre a corecțiilor financiare și evaluarea efectelor pe termen lung ale măsurilor corective ale Comisiei	99-111
Modul în care Comisia raportează cu privire la măsurile preventive și la corecțiile financiare a făcut dificilă obținerea unei imagini de ansamblu analitice și exhaustive	112-121
Dispozițiile normative pentru perioada 2014-2020 au consolidat în mod semnificativ poziția Comisiei în ceea ce privește protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările	122-140
Raportarea cu privire la corecțiile financiare este integrată în pachetul anual de documente privind asigurarea și este examinată de către autoritatea de audit	123-126
Dispozițiile juridice introduse pentru perioada 2014-2020 oferă Comisiei o putere mai mare în ceea ce privește protejarea bugetului UE	127-138
Creșterea securității juridice grație faptului că normele sunt stabilite mai degrabă sub forma unor regulamente decât a unor orientări	139-140
Concluzii și recomandări	141-150
Anexa I - Procedurile aplicate de Comisie în ceea ce privește măsurile preventive și corecțiile financiare	
Anexa II - Comparatie între dispozițiile normative: Perioadele 2000-2006, 2007-2013 și 2014-2020	

Anexa III - Scenarii privind impactul corecțiilor financiare

Anexa IV - Măsurile preventive și corecțiile financiare impuse de Comisie pentru fiecare stat membru pentru perioada de programare 2007-2013 – situația la sfârșitul anului 2015

Anexa V - Sistemul de obținere a unei asigurări în domeniul coeziunii pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020

Răspunsurile Comisiei

GLOSAR ȘI ACRONIME

Angajament	Promisiune cu valoare juridică de a furniza finanțare, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții. UE se angajează să ramburseze partea care îi revine din costurile unui proiect finanțat de UE în momentul finalizării proiectului. Angajamentele din prezent sunt plățile din viitor. Plățile din prezent sunt angajamente din trecut.
Autoritate de audit	Autoritățile de audit furnizează Comisiei o asigurare cu privire la funcționarea eficace a sistemelor de gestiune și de control intern aferente unui program operațional dat (și, în consecință, cu privire la legalitatea și regularitatea cheltuielilor certificate). Aceste autorități trebuie să își desfășoare activitatea în mod independent de organismele care gestionează fondurile. O autoritate de audit raportează constatările pe care le formulează în urma auditurilor sale de sistem și a auditurilor sale privind operațiunile către autoritățile de management și autoritățile de certificare responsabile de programul operațional în cauză. Autoritățile de audit transmit în fiecare an Comisiei un raport anual de control (RAC) în care raportează cu privire la activitățile lor anuale. În cazul în care autoritatea de audit consideră că autoritatea de management nu a luat măsurile corective care se impun, ea trebuie să atragă atenția Comisiei în acest sens.
Autoritate de certificare	Autoritățile de certificare efectuează controale de nivel primar cu privire la cheltuielile declarate de către autoritățile de management și certifică faptul că aceste cheltuieli sunt conforme cu legile și reglementările în vigoare.
Autoritate de management	O autoritate de management este o autoritate publică națională, regională ori locală (sau orice alt organism public sau privat) care a fost desemnată de către un stat membru să gestioneze un program operațional. Printre atribuțiile acesteia se numără selecția proiectelor în vederea finanțării lor, monitorizarea modului în care acestea sunt implementate și raportarea către Comisie cu privire la aspectele financiare și la rezultatele obținute. Autoritatea de management este, de asemenea, organismul care impune beneficiarilor corecții financiare în urma auditurilor efectuate de Comisie, de Curtea de Conturi Europeană sau de către orice autoritate din statul membru.
Axă prioritară	Una dintre prioritățile strategiei dintr-un program operațional, constând într-un grup de operațiuni care sunt intercorelate și care au obiective măsurabile specifice.
Caz	Cursul complet al evenimentelor care se derulează între evenimentul declanșator și măsurile preventive și corecțiile financiare aplicate.
Comitetul privind întreruperile,	Comitet intern specific care constituie, în cadrul direcției generale a Comisiei din care face parte, un forum de discuție a problemelor

suspendările și corecțiile financiare	și de luare a unor decizii în materie de avertismente, întreruperi, suspendări și corecții financiare.
Corecție financiară (CF)	Corecțiile financiare au drept scop să protejeze bugetul Uniunii Europene de sarcina pe care o reprezintă cheltuielile eronate sau neconforme. În ceea ce privește cheltuielile care fac obiectul gestiunii partajate, responsabilitatea pentru recuperarea plăților efectuate în mod incorect revine, în principal, statelor membre. Corecțiile financiare pot fi puse în aplicare fie de către statul membru prin scăderea cheltuielilor neconforme din cererea sa de plată sau prin plata unui ordin de recuperare emis de Comisie, fie prin dezangajare. Scăderea cheltuielilor poate lua două forme: fie retragerea lor, fie recuperarea lor de la beneficiari.
Corecție financiară confirmată, decisă sau pusă în aplicare	O corecție financiară „confirmată” este o corecție care a fost acceptată de către statul membru în cauză. O corecție financiară „decisă” este o corecție adoptată printr-o decizie a Comisiei, în baza căreia statul membru are obligația de a rambursa bugetului UE finanțările care nu sunt conforme cu reglementările, antrenând o reducere definitivă a pachetului financiar alocat statului membru în cauză. Corecțiile financiare decise sunt întotdeauna corecții nete. O corecție financiară „pusă în aplicare” este o corecție confirmată sau decisă care a permis corectarea neregulilor observate (suma în cauză a fost retrasă sau recuperată).
Corecție financiară <i>ex ante</i> sau <i>ex post</i>	Corecțiile financiare <i>ex ante</i> sunt aplicate înainte ca cheltuielile neconforme să fie declarate Comisiei. Corecțiile financiare <i>ex post</i> sunt aplicate după ce cheltuielile neconforme au fost declarate Comisiei.
Dezangajare	Act prin care un angajament anterior (sau o parte din acesta) este anulat(ă).
Eveniment declanșator	Nereguli sau deficiențe grave care au fost identificate de autoritățile statelor membre, de Comisie sau de Curtea de Conturi Europeană în cursul verificărilor lor și care au antrenat aplicarea unor măsuri preventive sau a unor corecții financiare.
Fondul de coeziune (FC)	Fondul de coeziune urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale în Uniunea Europeană prin finanțarea de proiecte în domeniul transporturilor și al mediului în statele membre al căror produs național brut (PNB) pe cap de locuitor este mai mic de 90 % din media UE.
Fondul european de dezvoltare regională (FEDR)	Acest fond urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale în cadrul Uniunii Europene prin corectarea principalelor dezechilibre regionale cu ajutorul sprijinului financiar acordat pentru construcția de infrastructuri și pentru investiții productive care creează locuri de muncă, în special pentru întreprinderi.
Fondul social european (FSE)	Fondul social european vizează consolidarea coeziunii economice și sociale în Uniunea Europeană prin impulsivitatea ocupării forței de muncă și a oportunităților de angajare, în special grație unor măsuri de formare profesională, promovând un grad ridicat de

	ocupare a forței de muncă și crearea unor locuri de muncă mai numeroase și de mai bună calitate.
Întrerupere	Comisia poate întrerupe termenul de plată al unei anumite declarații de cheltuieli pentru o perioadă de maximum șase luni (a se vedea articolul 91 din Regulamentul nr. 1083/2006), în cazul în care există probe care sugerează o deficiență semnificativă în funcționarea sistemului de gestiune și control al statului membru sau în cazul în care într-o declarație de cheltuieli certificată figurează cheltuieli neconforme cu reglementările care nu au fost corectate. În situația în care Comisia constată, în urma propriilor sale activități de control sau pe baza informațiilor raportate de autoritățile de audit, că un stat membru nu a luat nicio măsură pentru a remedia deficiențele grave de la nivelul sistemelor de gestiune și control și/sau pentru a corecta cheltuielile neconforme care fuseseră declarate și certificate, ea poate întrerupe sau suspenda plățile. Dacă statul membru nu remediază deficiențele detectate la nivelul sistemelor sau nu retrage cheltuielile neconforme (care pot fi substituite cu cheltuieli eligibile), Comisia poate decide să aplice ea însăși corecții financiare, ceea ce antrenează o reducere netă a finanțării acordate de UE pentru programul operațional în cauză.
Măsură preventivă	Măsurile preventive de care dispune Comisia pentru a proteja bugetul UE atunci când are cunoștință de existența unor eventuale deficiențe sunt suspendările și întreruperile de plăți de la bugetul UE către programul operațional.
Măsuri de protejare a bugetului UE	Măsurile de protejare a bugetului UE sunt constituite din măsurile preventive (întreruperi, suspendări) și corecțiile financiare (care au un impact monetar). Aceste măsuri sunt completate de planuri de acțiune convenite între Comisie și statul membru.
Neregulă	O neregulă este un act care nu este conform cu reglementările UE și care are un impact potențial negativ asupra intereselor financiare ale UE. Ea poate fi rezultatul unor erori comise fără intenție fie de către beneficiari care solicită fonduri, fie de către autoritățile responsabile de efectuarea plăților. În cazul în care o neregulă este comisă în mod deliberat, aceasta este clasificată ca fiind fraudă.
Organism intermediar	Un organism intermediar este un organism sau un serviciu public ori privat care acționează sub responsabilitatea unei autorități de management sau care îndeplinește o serie de sarcini în numele unei astfel de autorități în raport cu beneficiarii care implementează operațiuni.
Pachet financiar alocat	Pachetul financiar alocat este suma totală repartizată unui stat membru sau unui program operațional într-o anumită perioadă de programare, el reprezentând plafonul teoretic maxim al sumei care poate fi plătită statului respectiv.
Perioadă de	Cadru multianual în care sunt planificate și executate cheltuielile

programare	aferente FEDR, FSE și Fondului de coeziune.
Plan de acțiune	Planurile de acțiune sunt documente întocmite de statele membre în urma identificării în sistemele lor a unor nereguli sistemice sau a unor deficiențe grave. Ele descriu acțiunile prin care se urmărește remedierea acestor nereguli și/sau deficiențe de la nivelul sistemelor.
Program operațional (PO)	Un program operațional stabilește prioritățile și obiectivele specifice ale unui stat membru și descrie modul în care vor fi utilizate fondurile (atât din partea UE, cât și cofinanțarea națională publică și privată) în cursul unei perioade date (în prezent, de șapte ani) pentru finanțarea de proiecte. Proiectele din cadrul unui program operațional trebuie să contribuie la atingerea unui anumit număr de obiective. Programele operaționale pot fi finanțate prin FEDR, Fondul de coeziune și/sau FSE. Ele sunt elaborate de statele membre și fac obiectul aprobării de către Comisie înainte de efectuarea oricăror plăți de la bugetul UE. Programele operaționale pot fi modificate pe parcursul perioadei de programare numai cu acordul ambelor părți.
Raport anual de activitate (RAA)	Rapoartele anuale de activitate indică, printre altele, rezultatele operațiunilor în raport cu obiectivele stabilite, cu riscurile asociate și cu forma controlului intern. Începând cu exercițiul bugetar 2001 pentru Comisie și începând cu 2003 pentru toate instituțiile Uniunii Europene (UE), „ordonatorul de credite delegat” trebuie să prezinte un raport anual de activitate instituției sale cu privire la îndeplinirea îndatoririlor care îi revin, alături de informații financiare și informații privind gestiunea.
Raportul prevăzut la articolul 20	O declarație anuală privind sumele retrase, sumele recuperate, sumele în curs de recuperare și sumele nerecuperabile, care trebuie întocmită în conformitate cu dispozițiile articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 pentru programele din perioada 2007-2013. Acest raport reflectă capacitatea globală de corecție a sistemelor de gestiune și control pentru fiecare program, agregată la nivel de axă prioritară, independent de sursa corecției.
Rata riscului rezidual cumulat	O estimare a ponderii cheltuielilor care nu sunt conforme cu legile și reglementările din totalul cheltuielilor declarate pentru fiecare program pe parcursul întregii perioade de programare. Rata riscului rezidual cumulat ține seama de toate corecțiile financiare aplicate de la începutul perioadei și de totalul cheltuielilor declarate la închidere.
Rată de eroare extrapolată	Estimarea realizată de autoritatea de audit cu privire la cheltuielile anuale neconforme cu legile și reglementările din cadrul fiecărui program operațional (sau al unui grup de programe operaționale). Pentru calcularea acestei rate, ar trebui să se utilizeze o abordare de eșantionare statistică. Ratele de eroare extrapolate trebuie să fie reprezentative pentru

	cheltuielile efectuate în cadrul programului operațional (sau al grupului de programe operaționale). Și ratele de eroare care au fost determinate pe baza unor metode specifice de eșantionare nestatistică (în special pentru populațiile de mici dimensiuni) pot constitui rate de eroare extrapolate, cu condiția să fie reprezentative pentru populația statistică în ansamblul ei.
Recuperare	Statul membru lasă cheltuielile în cadrul programului până la recuperarea de la beneficiar a sumelor plătite în mod necuvenit și le scade din următoarea cerere de plată după ce a fost efectuată recuperarea. Recuperarea constituie una dintre modalitățile de punere în aplicare a unei corecții financiare (a se vedea, de asemenea, definiția retragerii).
Retragere	De îndată ce este detectată o neregulă, statul membru retrage din program cheltuielile neconforme cu reglementările prin scăderea lor din următoarea declarație de cheltuieli, eliberându-se astfel fonduri UE pentru alte operațiuni. Retragerea constituie una dintre modalitățile de punere în aplicare a unei corecții financiare (a se vedea, de asemenea, definiția recuperării).
Sistem de gestiune și control	Sistemul de gestiune și control este o structură care permite punerea în aplicare și execuția activităților de control cu privire la un program operațional. În cadrul politicii de coeziune, acest sistem este format din autoritatea de management (și organismele intermediare), din autoritatea de certificare și din autoritatea de audit, la nivelul statului membru, precum și din Comisie.
Suspendare	Comisia poate suspenda integral sau parțial o plată intermediară (a se vedea articolul 92 din Regulamentul nr. 1083/2006) în cazul în care există o deficiență semnificativă în funcționarea sistemului de gestiune și control al statului membru, în cazul în care într-o declarație de cheltuieli certificată au fost declarate cheltuieli neconforme cu reglementările care nu au fost corectate sau în cazul în care se constată o încălcare gravă de către un stat membru a obligațiilor sale de gestiune și control.

SINTEZĂ

Informații despre politica de coeziune

I. Politica de coeziune vizează reducerea decalajelor de dezvoltare dintre diferitele regiuni, reconversia zonelor industriale aflate în declin și încurajarea cooperării transfrontaliere, transnaționale și interregionale pe teritoriul Uniunii Europene (UE). Ea este principala sursă de finanțare a UE pentru investiții, reprezentând aproximativ 37 % din totalul cheltuielilor de la bugetul UE. Fondurile alocate acestei politici s-au cifrat la aproximativ 230 de miliarde de euro în perioada de programare 2000-2006, la aproximativ 346 de miliarde de euro în perioada 2007-2013 și la aproximativ 349 de miliarde de euro în perioada 2014-2020.

II. Cele două componente ale politicii de coeziune sunt politica regională și urbană, pe de o parte, și ocuparea forței de muncă și afacerile sociale, pe de altă parte. Politica regională și urbană a UE este finanțată, în cea mai mare parte, prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și prin Fondul de coeziune. Politica în domeniul ocupării forței de muncă și al afacerilor sociale este finanțată în cea mai mare parte prin intermediul Fondului social european (FSE).

III. Politica de coeziune este pusă în aplicare în cadrul gestiunii partajate, ceea ce înseamnă că responsabilitatea este partajată între Comisie și statele membre. Deși Comisia rămâne răspunzătoare, în ultimă instanță, de execuția bugetului UE, gestiunea efectivă și controlul fondurilor și al programelor UE sunt delegate autorităților din statele membre, care selectează beneficiarii și distribuie fondurile.

IV. Statelor membre le revine responsabilitatea de a preveni sau de a detecta și a corecta erorile în primă instanță. În cazul în care constată că au fost sau că ar putea fi cofinanțate cheltuieli neconforme cu reglementările, Comisia poate interveni pentru a corecta cheltuielile cofinanțate deja sau poate preveni cofinanțarea în viitor a unor cheltuieli neconforme cu reglementările.

V. Comisia poate aplica măsuri preventive și/sau corecții financiare în cazul unor nereguli sau deficiențe grave identificate de autoritățile statelor membre, de Comisie în urma

propriilor verificări și audituri, de OLAF în cadrul anchetelor sale sau de Curtea de Conturi Europeană în urma auditurilor efectuate de aceasta.

Cum a fost efectuat auditul Curții

VI. Curtea a urmărit să evalueze dacă măsurile preventive și corecțiile financiare ale Comisiei au fost eficace în scopul lor de a proteja bugetul UE de cofinanțarea unor cheltuieli neconforme cu reglementările în domeniul coeziunii. Auditul Curții s-a concentrat pe perioada de programare 2007-2013, însă s-a efectuat și o comparație cu perioada de programare 2000-2006 și s-a evaluat, de asemenea, impactul probabil al modificărilor aduse regulamentelor pentru perioada 2014-2020. Auditul Curții a inclus:

- o examinare a orientărilor, a publicațiilor și a rapoartelor relevante ale Comisiei și o evaluare a procedurilor interne ale Comisiei pentru perioada 2007-2013;
- o analiză comparativă a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare aplicate în perioadele 2000-2006 și 2007-2013, precum și o evaluare a impactului corecțiilor financiare după închiderea perioadei de programare 2000-2006;
- examinarea unui eșantion de 72 de cazuri individuale care fuseseră închise până la sfârșitul anului 2016. Acestea reprezentau 29 % din corecțiile financiare aplicate în perioada 2007-2013. Activitățile pe teren ale Curții s-au desfășurat între luna ianuarie 2016 și luna noiembrie 2016.

Care au fost constatările Curții

VII. Concluzia Curții este că, per ansamblu, Comisia a utilizat în mod eficace măsurile care îi stăteau la dispoziție în perioada de programare 2007-2013 pentru a proteja bugetul UE de cheltuieli neconforme cu reglementările.

VIII. Corecțiile financiare pentru perioada 2000-2006 s-au ridicat la 8 616 milioane de euro, reprezentând 3,8 % din bugetul total. Pentru perioada 2007-2013, Comisia a utilizat măsurile aflate la dispoziția sa pentru a proteja bugetul UE într-o măsură mai mare decât în trecut.

IX. Curtea a constatat că Comisia a impus măsuri preventive și a aplicat corecții financiare în mod proporțional în perioada 2007-2013 și a confirmat că măsurile adoptate de Comisie

pentru această perioadă au fost direcționate către statele membre ale căror programe prezentau cele mai mari riscuri. De asemenea, Curtea a luat notă de faptul că evaluarea realizată de Comisie cu privire la deficiențe și corecțiile financiare conexe au fost confirmate, pe fond, de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

X. Măsurile corective ale Comisiei au exercitat presiuni asupra statelor membre să remedieze deficiențele care le afectau sistemele de gestiune și control. Totuși, atât măsurile preventive, cât și corecțiile financiare sunt legate, în general, de probleme complexe a căror soluționare necesită un interval de timp considerabil. Întreruperile și suspendările de plăți care rezultă în urma unor astfel de măsuri reprezintă un risc financiar important pentru statele membre. Astfel, în perioada 2007-2013, Comisia a urmărit să retragă treptat măsurile astfel încât rambursarea cheltuielilor să poată fi reluată de îndată ce sunt îndeplinite condițiile necesare.

XI. Curtea a constatat, de asemenea, că Comisia a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește monitorizarea punerii în aplicare a corecțiilor financiare. Informațiile furnizate de către statele membre cu privire la punerea în aplicare de către acestea a corecțiilor financiare pentru perioada 2007-2013 nu permiteau încă o monitorizare riguroasă. Curtea a identificat date contradictorii privind impactul pe termen lung al măsurilor preventive și al corecțiilor financiare în perioada 2007-2013.

XII. Modul în care Comisia raportează cu privire la măsurile preventive și la corecțiile financiare face dificilă obținerea unei imagini de ansamblu exhaustive a situației, în principal deoarece informațiile conexe sunt prezentate în mai multe rapoarte și documente. Totodată, niciunul dintre rapoartele Comisiei pentru perioada 2007-2013 nu oferă o imagine de ansamblu analitică a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare. În plus, în opinia reprezentanților Parlamentului European și ai Consiliului, rapoartele Comisiei nu prezintă suficiente comparații între statele membre și nici exemple suficiente de „bune practici” privind modul de a preveni sau de a detecta și a corecta problemele recurente.

XIII. Dispozițiile normative pentru perioada 2014-2020 consolidează în mod semnificativ poziția Comisiei în ceea ce privește protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările, în special prin corecții financiare nete. Aceasta se datorează în principal

faptului că raportarea din partea statelor membre cu privire la corecțiile financiare este integrată acum în pachetul anual de documente privind asigurarea și este examinată de către autoritățile lor de audit. În plus, dispozițiile juridice introduse pentru perioada 2014-2020 oferă Comisiei o putere mai mare în a se asigura că nu se mai rambursează de la bugetul UE cheltuieli neconforme cu reglementările. Nu în ultimul rând, statele membre beneficiază de o mai mare securitate juridică grație faptului că normele sunt stabilite mai degrabă în cadrul regulamentelor decât în cadrul unor orientări.

XIV. Curtea consideră că aceste măsuri reprezintă o îmbunătățire semnificativă a modului în care este conceput sistemul.

Care sunt recomandările Curții

XV. Comisia ar trebui:

- să adopte o abordare strictă în materie de corecții financiare la închiderea perioadei 2007-2013 (începând cu luna martie 2017), pentru a se asigura că sumele totale rambursate de la bugetul UE nu sunt afectate de niveluri semnificative de cheltuieli neconforme cu reglementările;
 - să publice un raport *ad hoc* privind corecțiile financiare și stadiul procesului de închidere pentru programele din cadrul FEDR/Fondului de coeziune și FSE (cel mai târziu până la jumătatea anului 2019), similar cu raportul care a fost elaborat în 2013 pentru perioada 2000-2006. Acest raport ar trebui să prezinte toate informațiile privind măsurile corective și preventive, defalcate pe fonduri și pe state membre, și să le compare. El ar trebui, de asemenea, să indice impactul corecțiilor financiare și rata riscului rezidual;
 - să instituie un sistem de monitorizare integrat pentru perioada 2014-2020, care să acopere atât măsurile preventive, cât și corecțiile financiare adoptate până în 2019;
 - să procedeze imediat la utilizarea eficace a dispozițiilor semnificativ consolidate pentru perioada 2014-2020 și să impună corecții financiare nete ori de câte ori acest lucru se dovedește a fi necesar în urma propriilor sale verificări și/sau a auditurilor efectuate de Curtea de Conturi Europeană.
-

INTRODUCERE

Politica de coeziune este principala sursă de finanțare a UE pentru investiții

Obiectivele, bugetul și fondurile acestei politici

1. Politica de coeziune vizează reducerea decalajelor de dezvoltare dintre diferitele regiuni, reconversia zonelor industriale aflate în declin și încurajarea cooperării transfrontaliere, transnaționale și interregionale pe teritoriul Uniunii Europene.
2. Cheltuielile pentru coeziune reprezintă aproximativ 37 % din totalul cheltuielilor de la bugetul UE. Fondurile alocate politicii de coeziune, principala politică de investiții a UE, sau cifrat la aproximativ 230 de miliarde de euro în perioada de programare 2000-2006, la aproximativ 346 de miliarde de euro în perioada de programare 2007-2013 și la aproximativ 349 de miliarde de euro în perioada 2014-2020.
3. Cele două componente ale politicii de coeziune sunt politica regională și urbană, pe de o parte, și ocuparea forței de muncă și afacerile sociale, pe de altă parte. Politica regională și urbană este finanțată, în cea mai mare parte, prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și prin Fondul de coeziune, în timp ce politica în domeniul ocupării forței de muncă și al afacerilor sociale este finanțată în mare parte prin intermediul Fondului social european (FSE). FEDR, Fondul de coeziune și FSE fac obiectul unor norme comune, sub rezerva unor excepții prevăzute în regulamentul specific aplicabil fiecărui fond.

Sistemele de gestiune și control aplicabile politicii de coeziune

4. Politica de coeziune este pusă în aplicare în cadrul gestiunii partajate¹, ceea ce înseamnă că responsabilitatea privind punerea în aplicare a politicii și execuția fondurilor aferente, inclusiv privind activitățile de control, este partajată între Comisie și statele membre. Deși

¹ Articolul 59 din 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).

Comisia rămâne răspunzătoare de execuția bugetului UE, gestiunea efectivă și controlul fondurilor și al programelor UE sunt delegate autorităților din statele membre.

5. Atribuțiile acestor autorități sunt definite în reglementările sectoriale:

- (a) autoritățile de management (ale căror competențe pot fi delegate unor organisme intermediare) asigură gestionarea cotidiană a proiectelor cofinanțate în cadrul programului operațional în cauză;
- (b) autoritățile de certificare agregă declarațiile de costuri întocmite de beneficiarii de proiecte în declarații de cheltuieli, pe care le înaintează Comisiei în vederea rambursării, și
- (c) autoritățile de audit efectuează anual un audit independent privind costurile declarate Comisiei și privind funcționarea sistemului de gestiune și control.

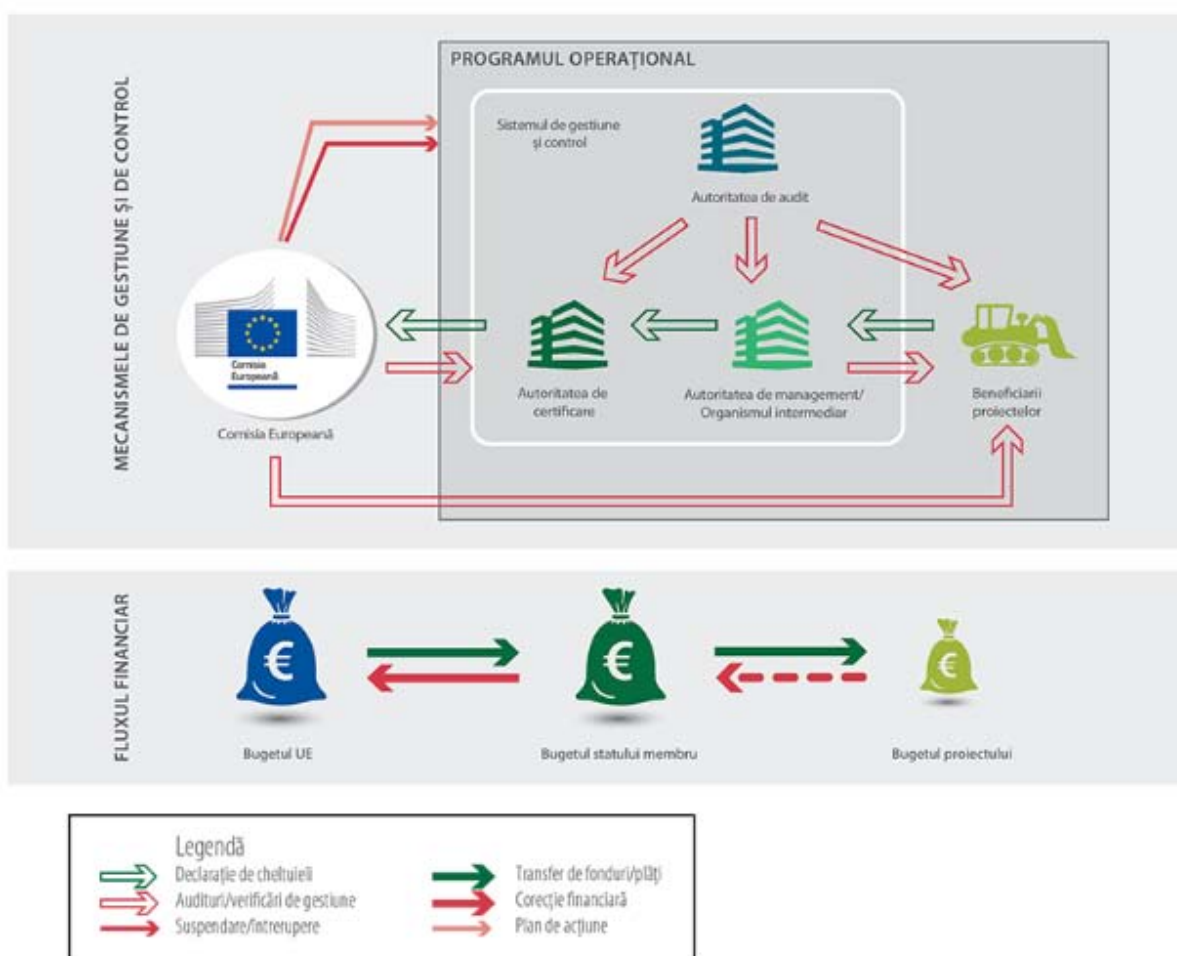
6. Aceste autorități au, în special, sarcina de a selecționa proiecte și de a distribui și a controla fondurile. Statele membre au, de asemenea, responsabilitatea de a se asigura că cheltuielile care fac obiectul rambursării de la bugetul UE nu sunt afectate de nereguli, fie prin prevenirea, fie prin detectarea și corectarea neregulilor². Comisia poate, la rândul ei, să întreprindă și ea acțiuni pentru recuperarea fondurilor care au fost plătite în mod necuvenit.

² Articolele 38 și 39 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 de stabilire a dispozițiilor generale privind fondurile structurale (JO L 161, 26.6.1999, p. 1), articolele 70 și 98 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210, 31.7.2006, p. 25), articolele 122 și 143 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320), articolul 53b din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, 16.9.2002, p. 1) și articolul 59 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012.

7. Beneficiarii de proiecte suportă cheltuieli și le declară autorităților de management (sau organismelor intermediare) în cereri de rambursare. Acestea sunt apoi agregate și transmise Comisiei prin intermediul autorității de certificare. Ulterior, Comisia varsă la bugetul statului membru în cauză cuantumul egal cu partea cofinanțată de UE din cheltuielile declarate. Fondurile sunt apoi transferate de la bugetul statului membru către beneficiarii în cauză (a se vedea **figura 1**).

8. Comisia negociază programele operaționale cu statele membre și le aprobă, furnizează autorităților statelor membre orientări și instrucțiuni în ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor lor și procedează la realizarea unor controale la nivelul statelor membre sau a unor controale documentare pentru a verifica punerea în aplicare a politicii.

Figura 1 – Gestiunea și fluxurile financiare ale politicii de coeziune



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

9. În total, pentru perioada de programare 2000-2006, au existat 618 programe operaționale și 1 119 proiecte finanțate prin Fondul de coeziune³, pentru perioada 2007-2013, au existat 440 de programe operaționale și, pentru perioada 2014-2020, au existat 391 de programe operaționale (finanțate de FEDR, de Fondul de coeziune, de FSE sau de mai multe fonduri).

Măsurile luate de Comisie pentru a proteja bugetul UE în domeniul coeziunii

10. Măsurile luate de Comisie pentru a proteja bugetul UE vizează să garanteze că sunt cofinanțate de bugetul UE doar cheltuielile conforme cu reglementările (cu alte cuvinte, cheltuielile care sunt efectuate în conformitate cu legislația UE și cu legislația națională/regională aplicabilă).

11. Statelor membre le revine responsabilitatea de a preveni sau de a detecta și a corecta erorile în primă instanță⁴. În cazul în care constată că au fost sau că ar putea fi cofinanțate cheltuieli neconforme cu reglementările, Comisia poate interveni pentru a corecta cheltuielile cofinanțate deja sau poate preveni cofinanțarea în viitor a cheltuielilor neconforme cu reglementările din declarații de cheltuieli viitoare.

12. Regulamentele pentru perioada 2000-2006⁵, precum și cele pentru perioadele 2007-2013⁶ și 2014-2020⁷ dau Comisiei posibilitatea de a aplica măsuri preventive, și anume întreruperi și suspendări ale plăților, precum și corecții financiare. Întreruperile nu erau prevăzute ca măsuri preventive ale Comisiei în regulamentele pentru perioada 2000-2006. Responsabile de punerea în aplicare a acestor măsuri corective în

³ În perioada de programare 2000-2006, Fondul de coeziune a fost implementat prin intermediul unor proiecte aprobate în mod direct de către Comisie, în timp ce, în perioada de programare 2007-2013, proiectele au fost integrate în programe operaționale.

⁴ Articolul 30 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999, articolele 70 și 98 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 și articolul 143 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁵ Articolul 39 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999.

⁶ Articolele 91, 92 și 99-102 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

⁷ Articolele 83, 85, 142 și 144-147 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

politica de coeziune sunt Direcția Generală Politică Regională și Urbană și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune.

13. Comisia poate aplica măsuri preventive și/sau corecții financiare dacă sunt identificate nereguli sau deficiențe grave fie de către autoritățile statelor membre (de exemplu, autoritatea de management sau cea de audit), fie în urma propriilor verificări și audituri. Același lucru este valabil și în cazul neregulilor și al deficiențelor grave identificate în cadrul anchetelor OLAF sau al auditurilor efectuate de Curtea de Conturi Europeană (a se vedea **anexa I**).

Măsuri preventive: întreruperi și suspendări ale plăților

14. Măsurile preventive antrenează amânarea plăților de la bugetul UE, ceea ce creează o presiune suplimentară asupra statului membru să adopte măsurile corective necesare. Principalele tipuri de măsuri preventive sunt întreruperile și suspendările de plăți (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1 – Întreruperile și suspendările de plăți de la bugetul UE

În principiu, Comisia trebuie să efectueze plata către statul membru în termen de două luni de la primirea cererii de plată. Ea poate însă întrerupe⁸ termenul de plată pentru o perioadă de maximum șase luni, în cazul în care există probe care sugerează o deficiență semnificativă în funcționarea sistemului de gestiune și control al statului membru⁹ sau în cazul în care trebuie să efectueze verificări suplimentare în urma primirii unor informații conform cărora într-o declarație de cheltuieli certificată figurează cheltuieli neconforme cu reglementările care nu au fost corectate.

Comisia poate suspenda¹⁰ integral sau parțial o plată intermediară în cazul în care există probe care sugerează o deficiență semnificativă la nivelul sistemului de gestiune și control ce nu a fost corectată

⁸ Articolul 91 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

⁹ Aceasta prezintă o relevanță deosebită atunci când autoritatea de audit a statului membru transmite Comisiei, la sfârșitul exercițiului, raportul său anual de control care conține constatările formulate în urma auditului pe care l-a desfășurat.

¹⁰ Articolul 92 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

de statul membru, în cazul în care într-o declarație de cheltuieli certificată au fost declarate cheltuieli neconforme cu reglementările care nu au fost corectate și care sunt legate de o neregulă gravă sau în cazul în care se constată o încălcare gravă de către un stat membru a obligațiilor sale de gestionare și control.

Suspendarea este precedată de o procedură de presuspendare¹¹, prin care Comisia informează statul membru cu privire la deficiențele constatate. Obiectivul presuspendării este de a se da statului membru posibilitatea de a remedia deficiențele și de a i se acorda dreptul de a-și exprima punctul de vedere înainte de adoptarea unei decizii de suspendare.

15. Întreruperile de plăți au fost introduse prin regulamentul privind perioada de programare 2007-2013 (a se vedea **anexa II**). Principalul avantaj al întreruperilor este acela că ele pot fi aplicate imediat, fără a fi necesară o procedură administrativă de lungă durată, atunci când Comisia dispune de probe care sugerează existența unor deficiențe semnificative¹². În schimb, pentru aplicarea unei suspendări, este necesar să se stabilească efectiv existența unei deficiențe grave, ceea ce antrenează o procedură prealabilă de mai lungă durată (a se vedea **caseta 1**).

16. Dacă nu există nicio cerere de plată în curs (cu alte cuvinte, nu există un termen de plată care să poată fi întrerupt), Comisia poate, și în acest caz, să emită o avertizare, informând statul membru că, în cazul în care se va depune o cerere de plată, termenul de plată al acesteia va fi întrerupt. Această procedură nu este însă menționată în reglementări.

17. Suspendările sunt aplicate prin intermediul unei decizii a Comisiei cu caracter juridic obligatoriu care se adresează statului membru în cauză. Toate celelalte măsuri preventive (avertizare, întrerupere, presuspendare) iau forma unei scrisori semnate de un director general din cadrul Comisiei (acționând în calitate sa de ordonator de credite delegat) și adresate autorităților din statele membre.

¹¹ Articolul 92 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

¹² Articolul 91 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

Corecții financiare aplicate de Comisie

18. În cazul unor deficiențe grave la nivelul sistemelor de gestiune și control ale statelor membre care au cauzat erori sistemice sau în cazul în care Comisia a identificat o neregulă individuală, Comisia poate să aplice, de asemenea, corecții financiare (a se vedea ***anexa I***)¹³. Corecțiile financiare au drept obiectiv restabilirea unei situații în care toate cheltuielile declarate pentru cofinanțare din partea FEDR, a Fondului de coeziune sau a FSE și rambursate de Comisie sunt conforme cu normele aplicabile¹⁴.

19. În perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013, statele membre aveau posibilitatea de a înlocui cheltuielile neconforme cu cheltuieli noi dacă luaseră măsurile corective necesare și aplicaseră corecția financiară aferentă (corecție financiară confirmată)¹⁵. Această posibilitate a fost acordată și în perioada 2014-2020¹⁶. În practică, înlocuirea cheltuielilor depindea însă de capacitatea statului membru de a declara cheltuieli suplimentare (conforme cu reglementările). În cazul în care statul membru nu era în măsură să declare astfel de cheltuieli suplimentare, corecția financiară lua forma unei corecții nete (adică antrenarea pierderii fondurilor). În schimb, în cazul în care corecția financiară era decisă direct de Comisie, ea avea întotdeauna un impact direct și net asupra statului membru: acesta trebuia să restituie cuantumul în cauză și pachetul financiar care îi era alocat suferea o reducere (prin urmare, statul membru respectiv era nevoit să cheltuiască mai puțini bani pe parcursul perioadei de programare).

¹³ Articolele 99-102 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

¹⁴ Punctul 1.2 din Decizia C(2011) 7321 a Comisiei din 19.10.2011: *Commission decision of 19.10.2011 on the approval of guidelines on the principles, criteria and indicative scales to be applied in respect of financial corrections made by the Commission under Articles 99 and 100 of Council Regulation (EC) N° 1083/2006 of 11 July 2006* [Decizia referitoare la aprobarea orientărilor care definesc principiile, criteriile și baremele indicative pentru determinarea corecțiilor financiare aplicate de Comisie în conformitate cu articolele 99 și 100 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006].

¹⁵ Articolele 38 și 39 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 și articolul 98 alineatul (2) și articolul 100 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

¹⁶ Articolul 139 alineatul (10) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

20. Comisia nu adresează direct beneficiarilor corecțiile financiare, ci autorităților din statele membre care gestionează programele operaționale. În cazul în care o corecție financiară se referă la proiecte individuale implementate de către beneficiari, este responsabilitatea autorităților din statele membre să prelucreză corecția financiară astfel încât aceasta să se repercuteze la nivelul beneficiarului.

21. **Anexa III** oferă o imagine de ansamblu a diferitelor scenarii referitoare la impactul corecțiilor financiare asupra statelor membre până la sfârșitul perioadei de programare 2007-2013.

Determinarea cuantumului corecțiilor financiare

22. Comisia poate determina cuantumul unei corecții financiare în diverse moduri (a se vedea **caseta 2**).

Caseta 2 – Corecții financiare individuale, forfetare și extrapolate

Comisia a stabilit trei moduri diferite pentru a determina cuantumul unei corecții financiare¹⁷:

- (a) Cuantumul unei corecții financiare se determină de la caz la caz și este egal cu cuantumul cheltuielilor imputate în mod necuvenit bugetului UE (corecție individuală).
- (b) În cazul în care nu este posibil sau nu este eficient din punctul de vedere al costurilor să se calculeze cuantumul exact al cheltuielilor imputate greșit bugetului UE, se poate aplica o corecție forfetară, pe baza unor criterii și bareme prestabilite. Corecțiile financiare forfetare au impact asupra unui program operațional în ansamblu sau asupra unei părți a acestuia (de exemplu, una sau mai multe priorități, proiectele aferente unei anumite cereri de propuneri, măsurile gestionate de un anumit organism intermediar) și abordează, de regulă, probleme orizontale (care afectează mai multe proiecte sau priorități), sistematice (care se produc de mai multe ori) sau sistemice (care afectează sistemele) sau cheltuieli neeligibile specifice (deficiențe la nivelul verificărilor efectuate de autoritatea de management sau de organismul intermediar, probleme legate de achizițiile publice).

¹⁷ Punctele 1.4-1.6 din decizia C(2011) 7321.

(c) Atunci când neregulile se produc într-un număr mare de cazuri și nu este eficient din punctul de vedere al costurilor să se examineze toate cazurile afectate de neregulă, se poate recurge la extrapolare pentru a se determina cuantumul corecției financiare. În speță, aceasta înseamnă că suma care trebuie corectată pentru toate cazurile afectate este estimată pe baza unui număr mic de cazuri examinate.

23. În cazul în care cheltuielile neconforme cu reglementările aflate la originea corecției financiare au fost deja declarate în vederea rambursării de la bugetul UE, corecția financiară se aplică retroactiv (corecție financiară *ex post*). În schimb, în cazul în care cheltuielile neconforme nu au fost încă declarate în vederea rambursării de la bugetul UE, corecția financiară se aplică prospectiv (corecție financiară *ex ante*). În acest din urmă caz, deja la momentul declarării cheltuielilor către Comisie, statele membre scad din cheltuielile eligibile cuantumul aferent corecției financiare. Se poate întâmpla ca în cazul aceluiași dosar să survină simultan corecții financiare *ex ante* și *ex post*, pentru a se asigura o corecție atât retroactivă, cât și o corecție prospectivă.

24. În **anexa I**, este descris procesul care conduce la adoptarea unei măsuri preventive și/sau a unei corecții financiare și la rezolvarea situației.

Nu există măsuri preventive sau corecții financiare în cazul obținerii unor rezultate slabe

25. În perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013, nu exista nicio dispoziție legală care să permită Comisiei să lanseze proceduri de suspendare și să impună corecții financiare în cazul obținerii unor rezultate slabe la nivelul unui program sau al unei axe prioritare. Posibilitățile de a proceda la astfel de demersuri la nivelul proiectelor individuale erau și ele limitate. Curtea a criticat, în mai multe rapoarte¹⁸, această lacună în reglementare.

¹⁸ Punctul 80 din Raportul special nr. 23/2016: „Transportul maritim în UE: în ape tulburi – multe investiții ineficace și nesustenabile” (<http://eca.europa.eu>), punctul 48 din Raportul special nr. 36/2016: „O evaluare a mecanismelor de închidere a programelor derulate în sectoarele coeziunii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2013” (<http://eca.europa.eu>) și punctul 10.9 din Raportul anual privind exercițiul financiar 2013 (JO C 398, 12.11.2014).

Recuperarea de către statele membre a sumelor plătite în mod necuvenit

26. În cadrul gestiunii partajate, statelor membre le revine responsabilitatea de a preveni sau de a detecta și a corecta erorile, astfel încât să fie rambursate de la bugetul UE numai cheltuielile conforme cu reglementările. Statele membre au, de asemenea, obligația de a recupera de la beneficiari sumele care au fost plătite în mod necuvenit (din bugetul UE)¹⁹. Acest lucru nu este însă posibil:

- (a) dacă eroarea nu a fost comisă de beneficiar, ci privește aspecte legate de funcționarea sistemului de gestiune și control (de exemplu, aspecte legate de selectarea operațiunilor care urmează să fie cofinanțate) sau
- (b) dacă suma nu poate fi recuperată de la beneficiar (de exemplu, beneficiarul a dat faliment).

În aceste cazuri, sarcina financiară a corecțiilor financiare este suportată de bugetul statului membru, cu excepția cazului în care ea poate fi partajată cu bugetul UE.

27. Conform informațiilor furnizate Comisiei de către statele membre până la sfârșitul anului 2015, suma finanțată din fonduri publice (ale UE și naționale) și imposibil de recuperat de la beneficiari se ridică la 57 de milioane de euro (corespunzând unei sume totale de cheltuieli eligibile – publice și private – de 115 milioane de euro) pentru toate programele operaționale aferente întregii perioade 2007-2013²⁰.

28. În plus, atunci când o sumă plătită în mod necuvenit este recuperată de la un beneficiar care este organism public, corecția financiară este în continuare suportată *de facto* de un buget public național, regional sau local.

¹⁹ Articolul 70 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

²⁰ Informații provenind din baza de date a Comisiei, situația la 31 mai 2016, pe baza datelor raportate în rapoartele prevăzute la articolul 20.

Corecțiile financiare reprezintă un element important luat în considerare la stabilirea riscului rezidual pentru plățile efectuate de la bugetul UE în cadrul politicii de coeziune

29. Începând cu 2000, au fost adăugate cerințe normative specifice pentru a se consolida responsabilitatea statelor membre în ceea ce privește prevenirea și detectarea și corectarea erorilor, iar sistemele de gestiune și control ale programelor operaționale au fost modificate în consecință.

Validarea de către Comisie a unor rate de eroare anuale calculate pentru fiecare program pe baza unui eșantion reprezentativ de operațiuni

30. Pentru perioada 2000-2006, autoritățile naționale competente aveau obligația de a controla 5 % din cheltuielile eligibile înainte de lichidarea programelor operaționale, bazându-se pe propria analiză a riscurilor de producere a neregulilor și vizând un grad reprezentativ de acoperire a cheltuielilor din cadrul unui anumit program operațional²¹. Statele membre trebuiau, de asemenea, să raporteze anual cu privire la sumele de recuperat²². Nu exista însă nicio obligație de a calcula anual o rată de eroare globală sau de a exprima o opinie de audit anuală.

31. Pentru perioada 2007-2013, regulamentul a introdus noțiunea de autoritate de audit a statului membru și obligația acesteia de a prezenta un raport anual de control împreună cu o opinie de audit privind legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente²³. Raportul anual de control conținea o rată de eroare calculată pe baza unui eșantion reprezentativ de audituri ale operațiunilor, rată care era verificată de Comisie – cu alte cuvinte, era validată de aceasta.

²¹ Articolul 10 din Regulamentul (CE) nr. 438/2001 al Comisiei din 2 martie 2001 de stabilire a normelor detaliate de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului privind sistemele de gestionare și control pentru asistența acordată prin fondurile structurale (JO L 63, 3.3.2001, p. 21).

²² Articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 438/2001.

²³ Articolul 62 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

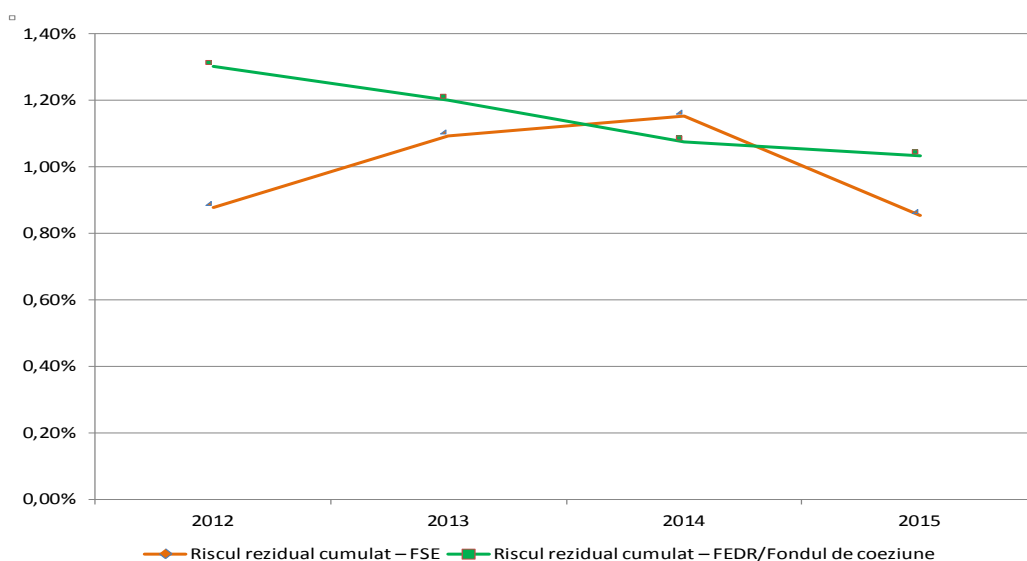
Calcularea ratei riscului rezidual cumulat de către Comisie

32. Statele membre furnizează Comisiei, în egală măsură, informații mai ample privind corecțiile financiare efectuate în cursul exercițiului, informații pe care Comisia le utilizează pentru a calcula rata riscului rezidual cumulat²⁴. Din 2012, Comisia a început să calculeze și să publice în rapoartele sale anuale de activitate un indicator denumit „riscul rezidual cumulat”. Acesta reprezintă estimarea de către Comisie a ponderii cheltuielilor rămase neconforme cu legile și reglementările din totalul cheltuielilor plătite pentru fiecare program operațional (sau pentru un grup de programe operaționale) în cursul perioadei de programare. El este actualizat în fiecare an. De când a fost calculat pentru prima dată, în 2012, riscul rezidual cumulat global pentru perioada 2007-2013 – atât cel pentru FEDR/Fondul de coeziune, cât și cel pentru FSE – s-a situat mereu sub pragul de semnificație de 2 %²⁵ (a se vedea ***figura 2***).

²⁴ Articolul 20 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională (JO L 371, 27.12.2006, p. 1).

²⁵ A se vedea Raportul anual de activitate pe 2015 al Direcției Generale Politică Regională și Urbană, p. 75, și Raportul anual de activitate pe 2015 al Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, p. 50.

Figura 2 – Riscul rezidual cumulat în cazul programelor finanțate prin FEDR/Fondul de coeziune și prin FSE în perioada 2012-2015



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

33. La calcularea riscului rezidual cumulat, Comisia ține cont, pe de o parte, de ratele de eroare anuale raportate de autoritățile de audit ale statelor membre și validate de către aceasta. Pe de altă parte, ea integrează, în egală măsură, toate corecțiile financiare aplicate de la începutul perioadei de programare la nivelul statelor membre (prin retragerile și recuperările comunicate de către acestea) și la nivelul UE (prin propriile decizii oficiale pe care le adoptă în acest sens)²⁶.

Raportul special anterior al Curții de Conturi Europene privind măsurile adoptate de Comisie pentru a proteja bugetul UE

34. În 2012, Curtea a evaluat deja, într-un raport special, măsurile luate de Comisie pentru a proteja bugetul UE pentru perioada de programare 2000-2006. Auditul realizat de Curte a arătat că, în general, Comisia a întreprins acțiuni adecvate atunci când s-au identificat

²⁶ Caseta 2 din Raportul special nr. 16/2013: „Examinarea «auditului unic» (*single audit*) și a gradului de încredere acordat de Comisie activităților desfășurate de autoritățile de audit naționale în domeniul coeziunii” (<http://eca.europa.eu>).

deficiențe, dar că procesul a fost de lungă durată și că s-au obținut grade diferite de asigurare care să ateste că deficiențele identificate în cadrul sistemelor de gestiune și control naționale fuseseră remediate în mod adecvat ca urmare a acțiunilor sale corective²⁷.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

35. Curtea a urmărit să evalueze, prin intermediul acestui audit, dacă măsurile preventive și corecțiile financiare ale Comisiei din domeniul coeziunii sunt eficace în a proteja bugetul UE de cofinanțarea unor cheltuieli neconforme cu reglementările.

36. Auditul Curții s-a axat pe perioada de programare 2007-2013, însă Curtea a procedat totodată la o comparație între măsurile preventive și corecțiile financiare ale Comisiei pentru această perioadă și cele care au fost aplicate pentru perioada de programare 2000-2006. A fost evaluat, în egală măsură, impactul pe care este probabil să îl aibă modificările relevante aduse regulamentelor pentru perioada de programare 2014-2020.

37. Curtea a examinat, în special:

- (a) dacă corecțiile financiare ale Comisiei au avut un impact net suficient pentru programele aferente FEDR și FSE în perioada 2000-2006;
- (b) dacă Comisia a utilizat în mod eficace măsurile preventive și corecțiile financiare în perioada 2007-2013, așa cum sunt prevăzute acestea în regulamente;
- (c) dacă, la elaborarea modalităților aplicabile perioadei 2014-2020, Comisia a aplicat cu eficacitate lecțiile învățate astfel încât să asigure o mai bună protecție a bugetului UE în domeniul coeziunii.

38. Activitățile de audit ale Curții au inclus:

²⁷ Raportul special nr. 3/2012: „Fondurile structurale: a reușit Comisia să abordeze cu succes problema deficiențelor identificate în cadrul sistemelor de gestiune și de control ale statelor membre?” (<http://eca.europa.eu>).

- o examinare a legislației UE relevante și a orientărilor în materie ale Comisiei (atât interne, cât și cele adresate statelor membre) pentru perioadele 2000-2006, 2007-2013 și 2014-2020;
 - o examinare a diferitelor publicații și rapoarte ale Comisiei care tratează despre măsurile de protecție a bugetului UE (cum ar fi rapoartele anuale de activitate, conturile anuale și comunicarea privind protecția bugetului UE) pentru perioada 2007-2013;
 - o analiză comparativă a distribuției, pe parcursul mai multor ani, a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare aplicate de Comisie în perioadele 2000-2006 și 2007-2013, precum și o evaluare a impactului corecțiilor financiare asupra totalului cheltuielilor programelor după încheierea perioadei de programare 2000-2006;
 - o examinare a tuturor hotărârilor pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene cu privire la deciziile de corecție financiară adoptate de Comisie în perioadele 1994-1999 și 2000-2006 care au fost contestate în această instanță;
 - o evaluare a procedurilor interne ale Comisiei pentru perioada 2007-2013 și o verificare a funcționării în practică a acestora prin intermediul examinărilor documentare. Această evaluare a inclus o analiză a diferitelor surse de informații deținute de Comisie și o validare și reconstituire a pistei de audit pentru cazurile specifice examinate;
 - examinarea unui eșantion de 72 de cazuri individuale care fuseseră închise până la sfârșitul anului 2016 și care erau legate de 20 de programe operaționale din cadrul FEDR/Fondului de coeziune și al FSE aferente perioadei de programare 2007-2013. Curtea a examinat toate măsurile preventive și corecțiile financiare care au fost aplicate pentru cele 20 de programe operaționale. Acestea acoperă aproximativ 21 % din bugetul total și au fost selectate în mod aleatoriu. Cele 72 de cazuri examinate reprezintă aproximativ 29 % din totalul corecțiilor financiare aplicate pentru perioada respectivă;
 - o comparație, pentru fiecare stat membru, a riscului aferent fiecărui program și a nivelului corecțiilor financiare, precum și o analiză a ratelor de eroare validate de Comisie, a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare din perioada 2007-2013 și
-

- discuții cu membrii Comisiei pentru control bugetar și ai Comisiei pentru dezvoltare regională din cadrul Parlamentului European și cu reprezentanții statelor membre din cadrul Grupului de lucru pentru măsuri structurale al Consiliului Uniunii Europene.

39. Auditul acoperă perioada de până la 31 decembrie 2015, cu excepția cazului în care se precizează altfel. Activitățile pe teren s-au desfășurat între luna ianuarie 2016 și luna noiembrie 2016. Examinarea Curții cu privire la măsurile preventive și corecțiile financiare s-a bazat pe erori acceptate de statele membre. Sub rezerva existenței unor precizări contrare, cifrele indicate în raportul de față se referă la corecții financiare *ex post* impuse de Comisie și acceptate de statele membre.

OBSERVAȚII

Corecțiile financiare s-au concretizat deja în corecții financiare nete pentru un număr de programe din cadrul FEDR și al FSE, precum și pentru o serie de proiecte finanțate de Fondul de coeziune aferente perioadei 2000-2006

Corecțiile financiare pentru perioada 2000-2006 s-au ridicat la 8 616 milioane de euro, reprezentând 3,8 % din bugetul total pentru FEDR, Fondul de coeziune și FSE

40. Pentru a evalua eficacitatea Comisiei în protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările, Curtea și-a îndreptat atenția mai întâi asupra perioadei de programare 2000-2006. Curtea a fost în măsură să evalueze, pentru această perioadă, impactul total al corecțiilor financiare asupra statelor membre, întrucât aproape toate programele operaționale au fost închise până la sfârșitul anului 2015²⁸.

41. Curtea a constatat că corecțiile financiare impuse de Comisie pentru perioada 2000-2006 se ridicau, în total, la 8 616 milioane de euro. Această sumă corespundea unui procent de 3,8 % din pachetul bugetar total (**tabelul 1**).

²⁸ A se vedea Raportul anual de activitate pe 2015 al Direcției Generale Politică Regională și Urbană, p. 78, și Raportul anual de activitate al Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, p. 65.

42. Potrivit Comisiei, până la închiderea perioadei de programare 2000-2006, fuseseră impuse suficiente corecții financiare pentru toate programele operaționale închise astfel încât să existe garanția că nu mai existau cantumuri semnificative de cheltuieli neconforme care să fi fost plătite din bugetul UE.

Tabelul 1 – Principalele cifre referitoare la punerea în aplicare de către Comisie a măsurilor de protejare a bugetului UE în domeniul coeziunii

	2000-2006				2007-2013		
	FEDR	FC	FSE	TOTAL	FEDR/FC	FSE	TOTAL
Pachet financiar alocat (<i>în milioane de euro</i>)	129 607	30 215	68 521	228 344	269 879	76 617	346 496
Corecții financiare confirmate/decise (<i>în milioane de euro</i>)	5 794	832	1 990	8 616	2 317	1 009	3 326
Corecții financiare confirmate/decise ca procent din pachetul financiar alocat	4,5 %	2,8 %	2,9 %	3,8 %	0,9 %	1,3 %	1,0 %
Suma care a făcut obiectul unei întreruperi (<i>în milioane de euro</i>)					23 364	5 082	28 446
Suma care a făcut obiectul unei întreruperi ca procent din pachetul financiar alocat					9 %	7 %	8 %
Numărul total de programe operaționale	379		239	618	322	118	440
Numărul de programe operaționale suspendate	45		11	56	32	32	64
Numărul de programe operaționale suspendate ca procent din numărul total de programe	12 %		5 %	9 %	10 %	27 %	15 %
Numărul total de proiecte		1 119		1 119			
Numărul de proiecte suspendate		2		2			
Numărul de proiecte suspendate ca procent din numărul total de proiecte		0 %		0 %			

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

43. Comisia nu a publicat însă, pentru întregul domeniu de politică, un indicator care, ca în cazul riscului rezidual cumulat pentru perioada de programare 2007-2013, să permită să se evalueze dacă impactul corecțiilor menționate anterior a făcut posibilă coborârea ratei riscului rezidual pentru acest domeniu de politică sub pragul de semnificație de 2%.

44. În cadrul auditurilor sale de conformitate, Curtea a examinat plățile de închidere efectuate pentru 12 programe operaționale aferente FEDR sau FSE și pentru 15 proiecte finanțate prin Fondul de coeziune (în total, 101 proiecte). Dintre aceste 101 proiecte, 20 erau afectate de erori cu impact financiar. În cazul a cel puțin 13 dintre aceste proiecte, Comisia a aplicat corecții financiare după ce procesul de închidere fusese finalizat de către statul membru. Această situație ilustrează faptul că Comisia trebuie să rămână vigilentă atunci când examinează declarațiile de închidere prezentate de statele membre.

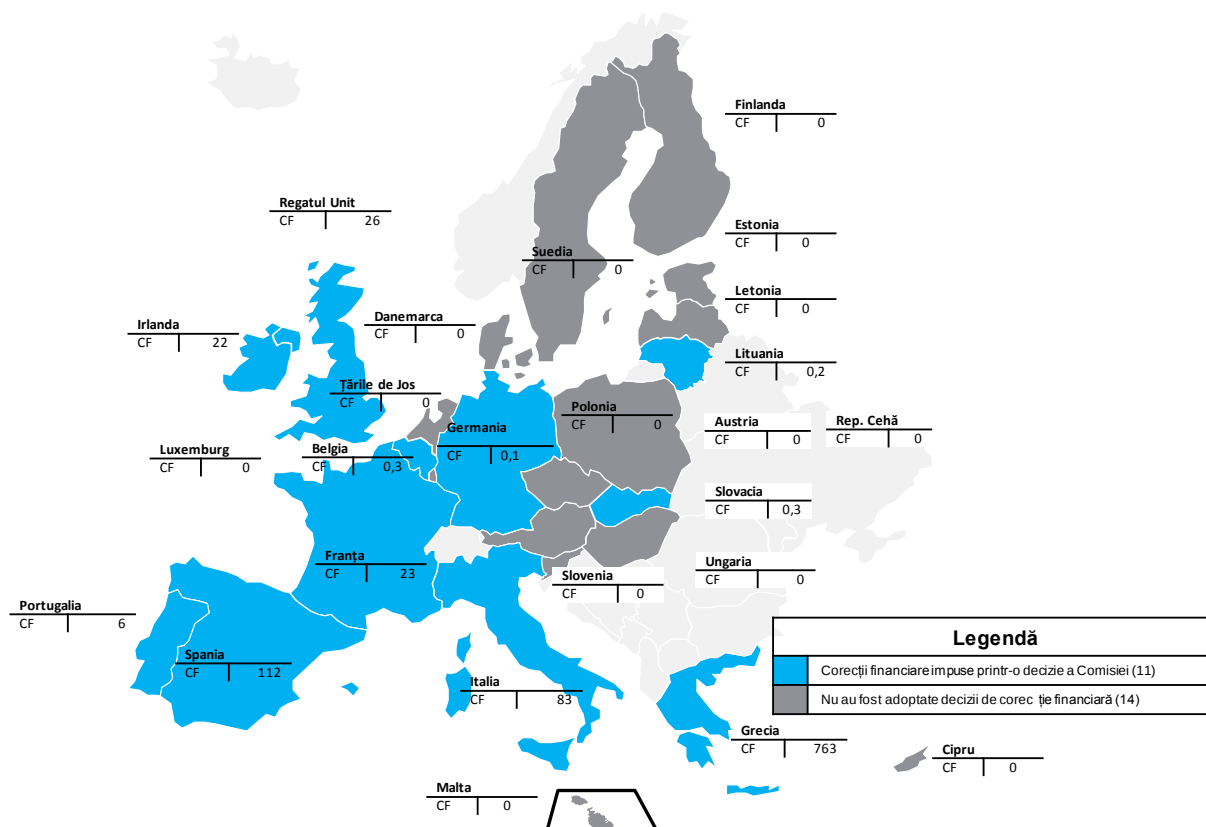
45. În **tabelul 1** este sintetizată analiza Curții cu privire la măsurile luate de Comisie pentru a proteja bugetul UE în domeniul coeziunii în perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013.

Corecțiile financiare nete pentru perioada 2000-2006 se cifrează la o sumă totală de 2 423 de milioane de euro (respectiv 1,1 % din bugetul total)

46. Corecțiile financiare nete își au sursa fie în decizii de corecție ale Comisiei, care sunt, prin definiție, nete, fie în corecții financiare confirmate, care pot deveni nete dacă statele membre nu sunt în măsură să introducă cheltuieli noi.

47. Corecții financiare au fost impuse printr-o decizie a Comisiei în șapte state membre pentru FEDR (Belgia, Grecia, Spania, Franța, Germania, Italia și Regatul Unit), în șase state membre pentru Fondul de coeziune (Spania, Grecia, Irlanda, Lituania, Portugalia și Slovacia) și într-un stat membru pentru FSE (Franța). Corecțiile care au fost impuse printr-o decizie a Comisiei se ridică la 1 037 de milioane de euro, reprezentând 0,5 % din bugetul cumulat aferent FEDR, Fondului de coeziune și FSE (a se vedea **figura 3**).

Figura 3 – Repartizarea corecțiilor financiare impuse printr-o decizie a Comisiei: perioada de programare 2000-2006 (în milioane de euro)



Note:

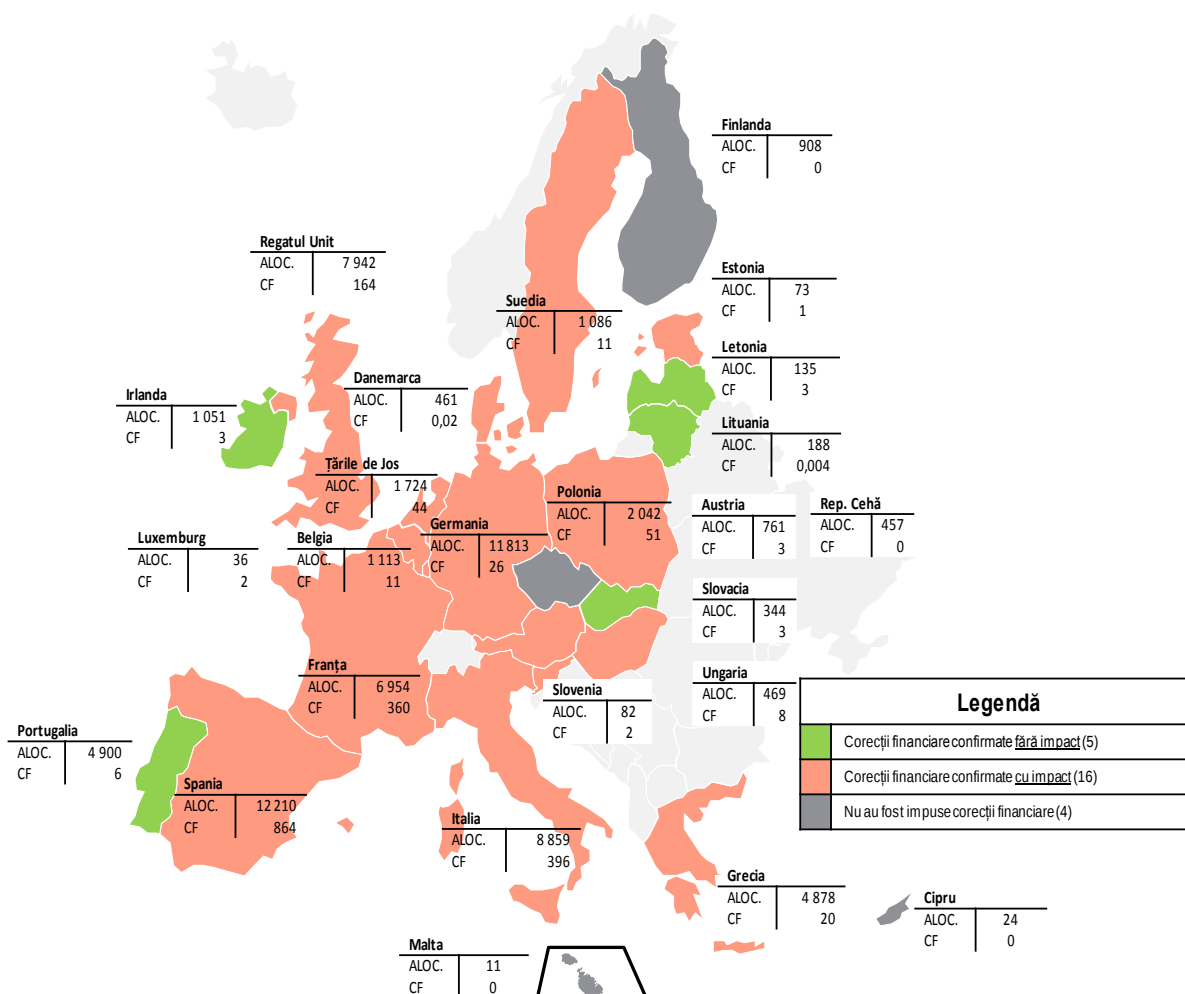
Cifrele indicate mai sus se referă la programe implementate în cadrul unui singur stat membru. Programele interregionale sunt în plus față de acestea. Pachetul financiar alocat aferent programelor interregionale se ridică la 6 036 de milioane de euro, iar corecția financiară aferentă impusă prin decizii ale Comisiei se ridică la 1 milion de euro.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

48. În ceea ce privește corecțiile financiare confirmate, Curtea a constatat că, pentru FEDR, 5 dintre cele 25 de state membre (Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburg și Ungaria) au fost în măsură să înlocuiască întreaga sumă aferentă corecțiilor financiare confirmate cu cheltuieli noi (indicate cu culoarea verde în **figura 4**). Același lucru a fost constatat și în ceea ce privește FSE în 5 dintre cele 25 de state membre (Irlanda, Letonia, Lituania, Portugalia și Slovacia), precum și în ceea ce privește Fondul de coeziune în 4 din 16 state membre (Letonia, Lituania, Ungaria și Slovenia) (indicate cu culoarea verde în **figurile 5 și 6**). Împreună, aceste state membre au reprezentat 3 % din bugetul FEDR, 10 % din bugetul FSE și 10 % din bugetul Fondului de coeziune. Ele au fost în măsură să declare suficiente

cheltuieli suplimentare pentru a compensa efectul corecțiilor financiare confirmate, astfel încât acestea din urmă nu au avut niciun impact asupra utilizării pachetului financiar ce le-a fost alocat.

Figura 4 – Impactul corecțiilor financiare confirmate asupra statelor membre: perioada de programare 2000-2006 – FEDR (în milioane de euro)



Note:

ALOC. = pachet financiar alocat.

Cifrele indicate mai sus se referă la programe implementate în cadrul unui singur stat membru.

Programele interregionale sunt în plus față de acestea. Pachetul financiar alocat aferent programelor interregionale se ridică la 6 036 de milioane de euro, iar corecția financiară confirmată se ridică la 68 de milioane de euro.

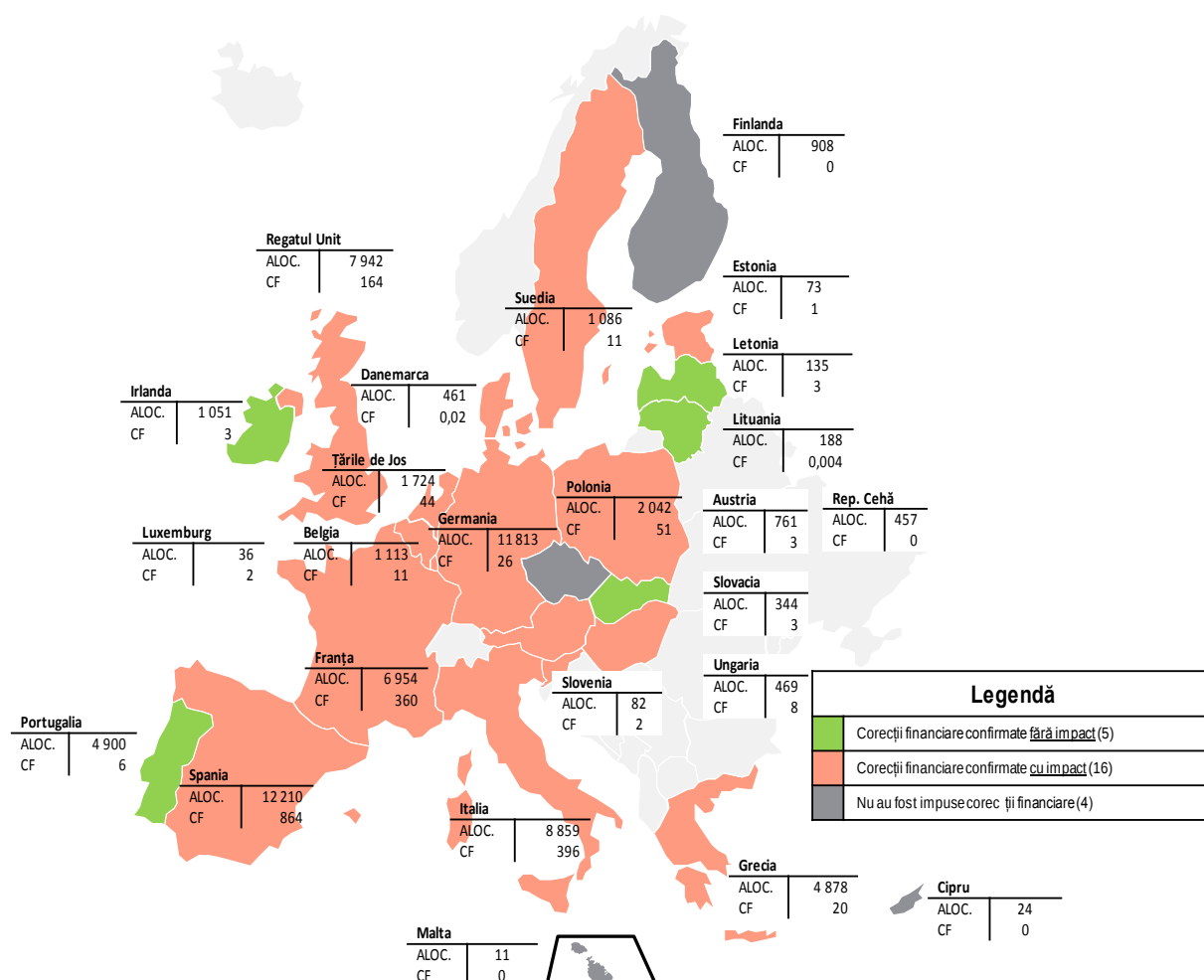
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

49. În cazul a 17 state membre pentru FEDR, a 16 state membre pentru FSE și a 10 state membre pentru Fondul de coeziune, corecțiile financiare confirmate au avut un impact asupra utilizării pachetului financiar alocat (indicate cu culoare roșie în **figurile 4, 5 și 6**).

Împreună, aceste state membre au reprezentat 96 % din bugetul FEDR, 88 % din bugetul FSE și 89 % din bugetul Fondului de coeziune.

50. Dat fiind că ele nu au reușit să înlocuiască în totalitate cheltuielile neconforme, corecțiile financiare confirmate au devenit astfel, cel puțin parțial, corecții financiare nete. Conform calculului Curții, acestea din urmă se ridică la un total de 1 386 de milioane de euro, ceea ce este echivalentul a aproximativ 0,6 % din bugetul total (FEDR, Fondul de coeziune și FSE) aferent tuturor celor 25 de state membre.

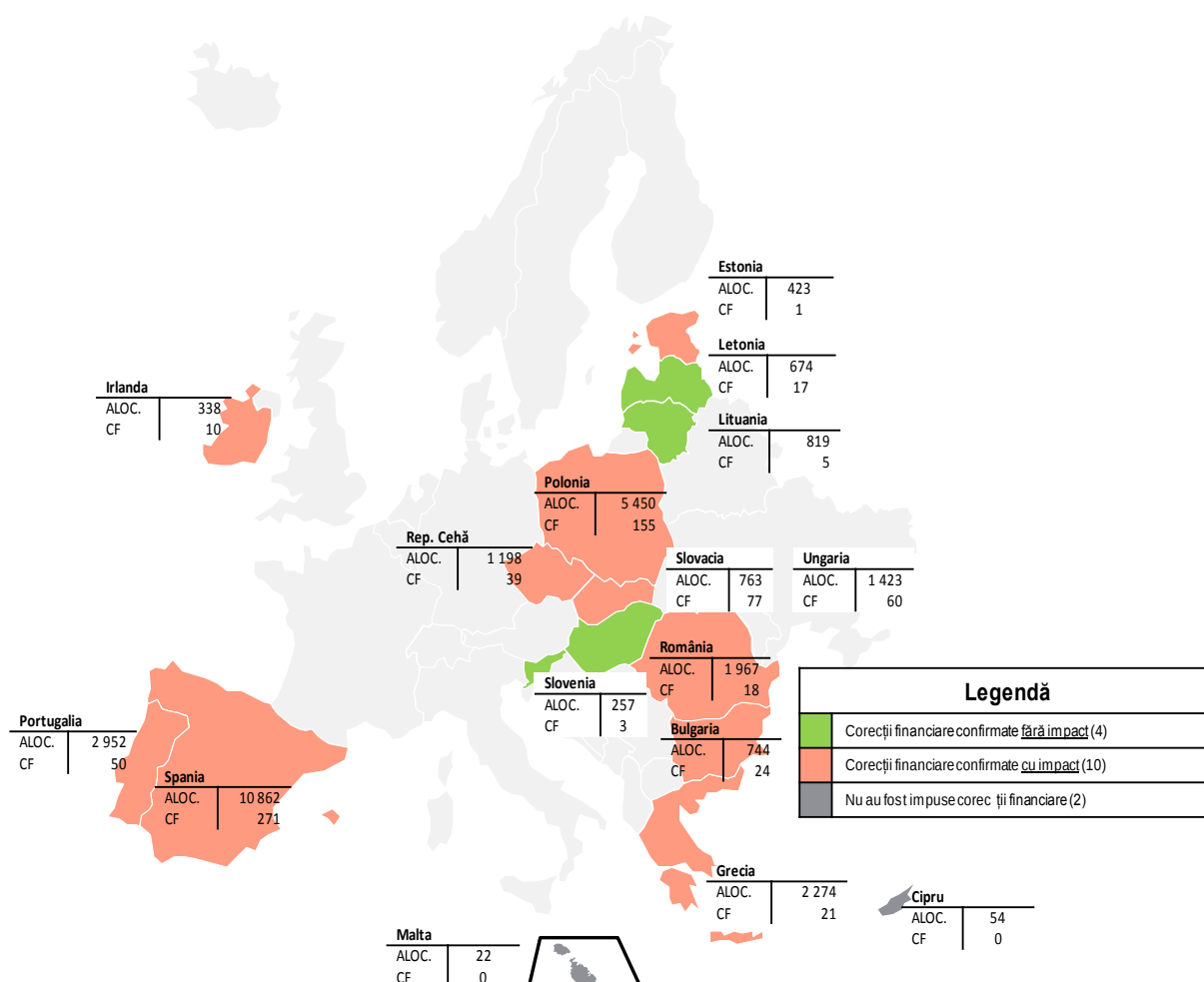
Figura 5 – Impactul corecțiilor financiare confirmate asupra statelor membre: perioada de programare 2000-2006 – FSE (în milioane de euro)



Notă: ALOC. = pachet financiar alocat.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

Figura 6 – Impactul corecțiilor financiare confirmate asupra statelor membre: perioada de programare 2000-2006 – Fondul de coeziune (în milioane de euro)



Notă: ALOC. = pachet financiar alocat.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

51. Trei state membre (Cipru, Malta și Slovenia) în cazul FEDR, patru state membre (Republica Cehă, Cipru, Malta și Finlanda) în cazul FSE și două state membre (Cipru și Malta) în cazul Fondului de coeziune nu au făcut obiectul niciunor corecții financiare confirmate în perioada de programare 2000-2006.

Evaluarea realizată de Comisie cu privire la deficiențe și corecțiile financiare care au decurs ca urmare a acestor deficiențe au fost confirmate, pe fond, de Curtea de Justiție a Uniunii Europene

52. În cazul în care Comisia impune suspendarea plăților sau corecții financiare prin intermediul unei decizii, statul membru are dreptul de a contesta această decizie în fața

Curții de Justiție a Uniunii Europene. Curtea a examinat deci dacă deciziile adoptate de Comisie pentru perioadele de programare anterioare au fost confirmate pe fond de către Curtea de Justiție.

Tabelul 2 – Decizii ale Comisiei de corecție financiară (perioadele de programare 1994-1999 și 2000-2006)

Perioadă de programare	Stat membru	Decizii de corecție financiară			Numărul de cazuri contestate la Curtea de Justiție	Stadiu		Hotărârea Curții (pentru cazurile închise)	
		DG REGIO	DG EMPL	Total		Caz închis	Caz pe rol	Decizia Comisiei confirmată	Decizia Comisiei anulată
1994-1999	Belgia	1	3	4					
	Germania	16	1	17	11	11		10	1
	Irlanda	5	1	6					
	Grecia	7		7	2	2		2	
	Spania	14	2	16	5	5		1	4
	Fransa	4	4	8					
	Italia	7		7	4	4		4	
	Luxemburg		5	5					
	Țările de Jos	3		3	1	1		1	
	Austria	3		3					
	Portugalia	5		5	2	2		1	1
	Finlanda	1	1	2					
	Regatul Unit	7	2	9					
	Interreg ¹	4		4	1	1		1	
Subtotal pentru 1994-1999:		77	19	96	26	26	0	20	6
2000-2006	Belgia	1		1					
	Germania	1		1					
	Irlanda	1		1					
	Grecia	2		2					
	Spania	21		21	11	8	3	6	2
	Fransa	1	2	3	1	1		1	
	Italia	3	1	4	2	1	1	1	
	Lituania	1		1					
	Portugalia	4		4	1	1			1
	Slovacia	1		1					
	Regatul Unit	1		1					
	Interreg ¹	1		1					
Subtotal pentru 2000-2006:		38	3	41	15	11	4	8	3
TOTAL:		115	22	137	41	37	4	28	9
		137			41		37		

¹ Programele interregionale sunt puse în aplicare de mai multe state membre în același timp.

Sursa: informații puse la dispoziție de Comisie.

53. Până la sfârșitul anului 2015, dintr-un total de 137 de decizii de corecție financiară în legătură cu perioadele 2000-2006 și 1994-1999, 41 de cazuri au fost trimise în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea **tabelul 2**). 37 dintre cele 41 de cazuri au fost închise până la sfârșitul anului 2016.

54. În jur de jumătate din cazurile înaintate Curții de Justiție și acoperite de acest audit privesc probleme legate de nerespectarea normelor în materie de achiziții publice. Printre alte probleme se pot număra declararea unor costuri suportate în afara perioadei de eligibilitate, transferul de fonduri de la un program operațional la altul și identificarea unor deficiențe la nivelul procedurilor de gestiune și de control.

55. În nouă dintre cele 37 de cazuri care au fost închise, Curtea de Justiție a anulat decizia de corecție financiară a Comisiei. În toate cele nouă cazuri, anularea a avut drept cauză anumite probleme procedurale, Curtea de Justiție nepronunându-se asupra fondului cauzei. Dintre cele patru cazuri care sunt încă pe rol, trei sunt afectate de același tip de probleme și sunt în faza de recurs. În toate celelalte cazuri, decizia Comisiei a fost confirmată de Curtea de Justiție, atât cu privire la formă, cât și la fond.

56. Această situație sugerează că, pentru perioadele 1994-1999 și 2000-2006, interpretarea dată de Comisie articolelor care reglementează aplicarea corecțiilor financiare a fost în general validă și că corecțiile financiare care fuseseră aplicate au fost proporționale.

57. Pentru perioada de programare 2007-2013, Comisia nu a adoptat deocamdată decizii de corecție financiară. A existat un singur caz în care un stat membru a contestat o decizie a Comisiei de suspendare a plăților pentru perioada 2007-2013, însă acesta se află încă în curs de soluționare și, prin urmare, nu a făcut obiectul analizei Curții.

Comisia recurge în mai mare măsură la măsuri preventive și la corecții financiare în perioada 2007-2013

58. În ceea ce privește perioada 2007-2013, nu este posibilă o evaluare finală în acest stadiu, deoarece procesul de închidere pentru programele operaționale aferente FEDR/Fondului de coeziune și FSE va fi demarat abia în 2017. Prin urmare, Curtea și-a îndreptat atenția asupra modului în care Comisia a utilizat dispozițiile normative care erau disponibile pe parcursul

acestei perioade în scopul protejării bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările. Acolo unde a fost cazul, Curtea a realizat, de asemenea, o comparație cu perioada 2000-2006.

În perioada 2007-2013, Comisia a utilizat măsurile aflate la dispoziția sa pentru protejarea bugetului UE într-o măsură mai mare decât în trecut

59. Comisia ar trebui să recurgă la măsurile stabilite în regulamente pentru protejarea bugetului UE de îndată ce se detectează deficiențe semnificative în sistemul de gestiune și control care pot antrena declararea de către statele membre a unor cheltuieli neconforme cu reglementările. Un astfel de demers este necesar pentru a determina statele membre să își îmbunătățească sistemele și pentru a se evita situațiile în care se solicită rambursarea unor noi cheltuieli neconforme de la bugetul UE. Astfel, Curtea a comparat modul în care Comisia a recurs la măsuri preventive și la corecții financiare în perioada 2007-2013 cu utilizarea lor în perioada anterioară.

60. Pentru perioada 2007-2013, corecțiile financiare impuse până la sfârșitul anului 2015 se ridicau la aproximativ 3 326 de milioane de euro (a se vedea **tabelul 1**), sumă echivalentă cu 1,0 % din pachetul bugetar total. În plus, au existat întreruperi de plăți pentru o sumă totală de aproximativ 28 446 de milioane de euro (8 % din totalul pachetelor financiare alocate).

În perioada de programare 2007-2013, măsurile preventive au fost aplicate mai devreme și mai frecvent decât în perioada precedentă

61. Conform constatărilor rezultate în urma analizei Curții, Comisia a început să recurgă la măsuri preventive în 2010, acesta fiind cel de al patrulea an din perioada de programare 2007-2013, deci cu doi ani mai devreme decât pentru perioada de programare 2000-2006 și cu cinci ani înainte de încetarea perioadei de eligibilitate (a se vedea **figura 7** și **tabelul 1**).

62. În plus, măsurile preventive au acoperit o parte mai mare din programele operaționale într-o etapă mai timpurie. De asemenea, Comisia a impus măsuri mai severe mai devreme. De exemplu, pentru perioada 2000-2006, primele suspendări de plăți aplicate unor programe operaționale au avut loc în 2007 (al optulea an din perioada 2000-2006). Pentru

perioada 2007-2013, primele suspendări aveau loc deja în 2010 (al patrulea an din perioada 2007-2013). În plus, în timp ce, pentru perioada anterioară de programare, în anul 2007 (cel de al optulea an al perioadei) erau suspendate doar aproximativ 20 % din ansamblul programelor operaționale pentru care a existat o suspendare a plăților, pentru perioada 2007-2013, 68 % din astfel de programe operaționale făceau obiectul unor suspendări în al optulea an.

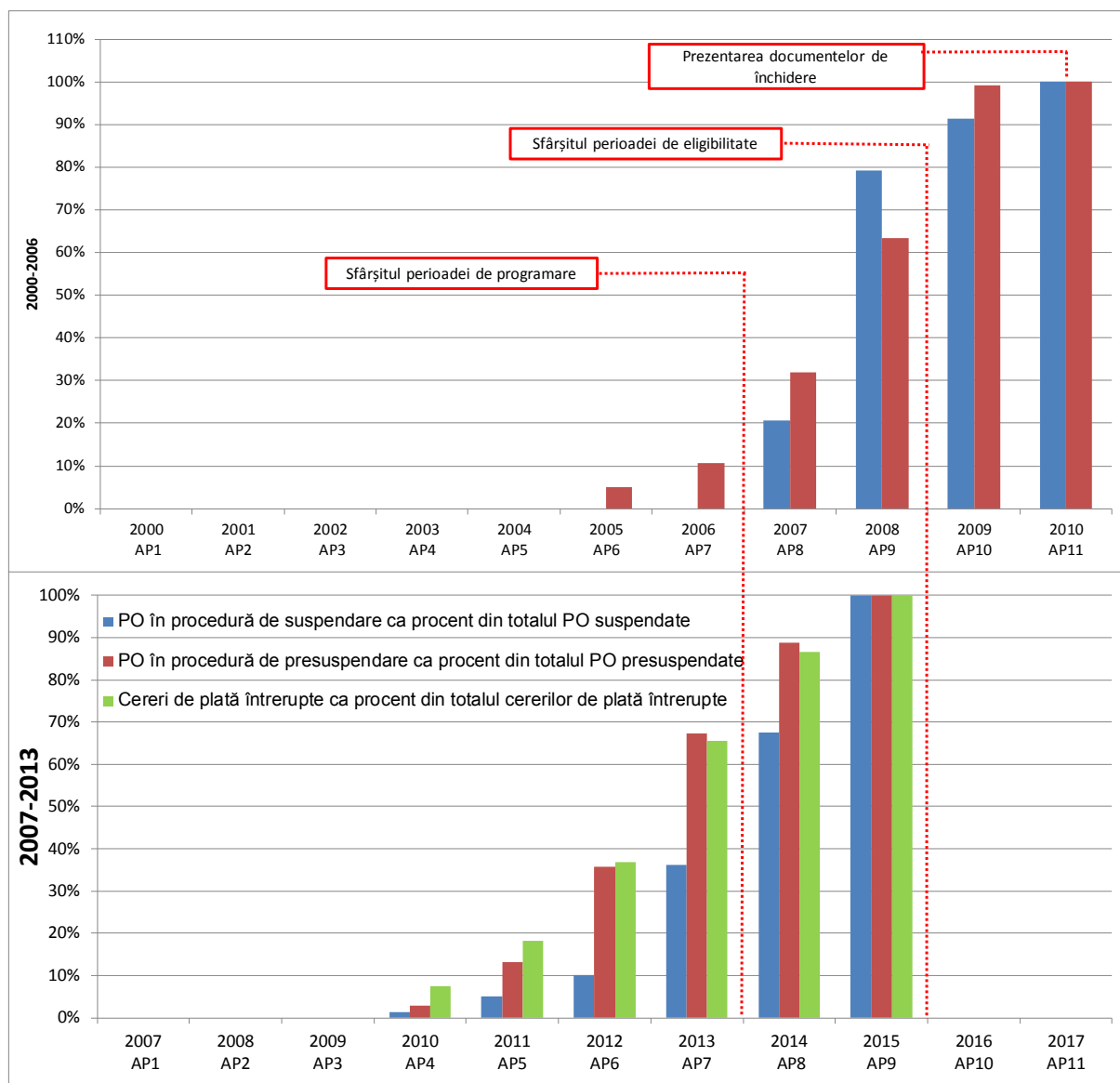
63. Această aplicare mai timpurie, mai cuprinzătoare și mai strictă de către Comisie a măsurilor preventive face posibilă îmbunătățirea mai rapidă a unui număr mai mare de sisteme de gestiune și control și stimularea în mai mare măsură a statelor membre să realizeze îmbunătățirile necesare.

Creștere relativă a corecțiilor financiare în perioada 2007-2013, în raport cu nivelul de cheltuieli neconforme detectate

64. Analiza Curții evidențiază, de asemenea, că, în perioada 2007-2013, nivelul corecțiilor financiare și rata de execuție a corecțiilor financiare impuse erau similare cu cele observate în cursul perioadei anterioare 2000-2006 (a se vedea **figura 8**). Nivelurile corecțiilor financiare din cele două perioade trebuie însă să fie privite în perspectivă și să fie comparate cu nivelul subiacent de cheltuieli neconforme cu reglementările. Auditurile efectuate de Curte începând cu 2009 au arătat că nivelul de eroare aferent perioadei de programare 2007-2013 este semnificativ mai scăzut decât cel constatat pentru perioada de programare 2000-2006²⁹, ceea ce înseamnă că, în perioada respectivă, au existat semnificativ mai multe cheltuieli neconforme decât în perioada 2007-2013. Se poate deduce din aceasta și că nivelul corecțiilor financiare a crescut în termeni relativi.

²⁹ Punctul 6.74 din Raportul anual privind exercițiul financiar 2015 (JO C 375, 13.10.2016).

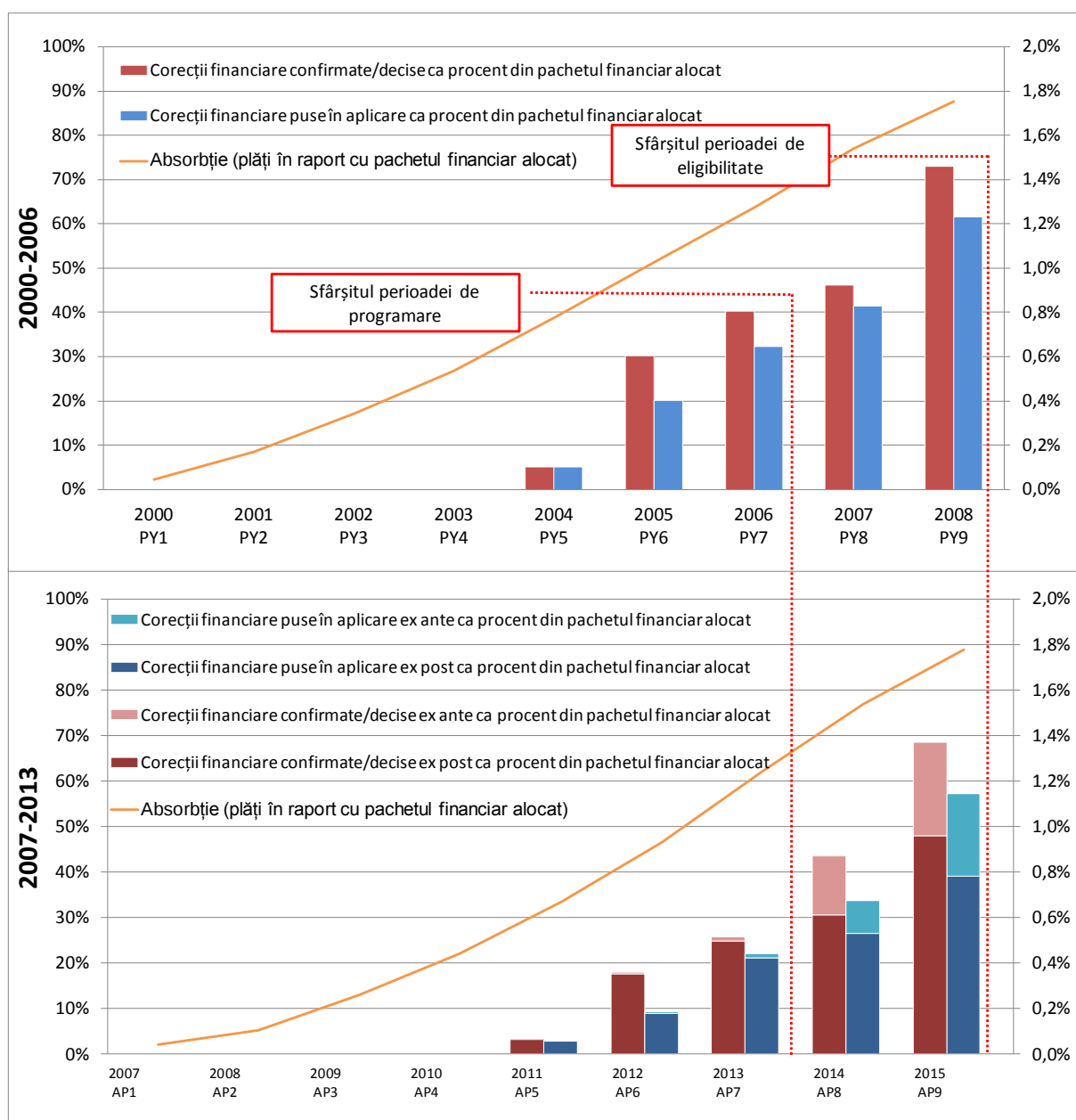
Figura 7 – Măsurile preventive aplicate de către Comisie în domeniul coeziunii în perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013 (cifre cumulate)



Notă: AP: anul din cadrul programului; datele pentru 2016 nu erau încă disponibile la momentul elaborării prezentului raport.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

Figura 8 – Corecții financiare aplicate de către Comisie în domeniul coeziunii în perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013 (cifre cumulate)



Notă: AP: anul din cadrul programului; datele pentru 2016 nu erau încă disponibile la momentul elaborării prezentului raport.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

Impactul final al corecțiilor financiare aplicate pentru perioada 2007-2013 nu poate fi determinat decât la închidere

65. Impactul final al corecțiilor financiare confirmate asupra programelor operaționale aferente perioadei 2007-2013 (și anume, dacă corecțiile financiare au antrenat o pierdere de

fonduri) nu poate să fie însă evaluat decât după ce statul membru în cauză a transmis cererea finală de plată și aceasta din urmă a fost evaluată de Comisie. Întrucât, pentru perioada de programare 2007-2013, cererile finale de plată trebuie să fie transmise cel mai târziu până la data de 31 martie 2017³⁰, la momentul redactării prezentului raport, era prea devreme să se evalueze impactul asupra statelor membre al corecțiilor financiare impuse pentru perioada de programare 2007-2013.

66. În **anexa IV**, sunt prezentate, pentru fiecare stat membru, informații mai detaliate privind stadiul punerii în aplicare, până la sfârșitul anului 2015, a măsurilor Comisiei pentru perioada 2007-2013.

Comisia a adoptat măsuri preventive și a aplicat corecții financiare în mod proporțional pentru perioada 2007-2013

Măsurile adoptate de Comisie în perioada 2007-2013 au fost direcționate către statele membre ale căror programe prezentau cele mai mari riscuri

67. Începând cu perioada de programare 2007-2013, Comisia calculează „suma expusă la risc” pentru fiecare program. Aceste sume sunt apoi agregate la nivelul fiecărui stat membru și sunt publicate în raportul anual de activitate. Acești indicatori, calculați pe baza informațiilor aflate la dispoziția Comisiei, prezintă riscul la care sunt expuse programele într-un an dat și oferă o indicație a sumei potențiale a cheltuielilor neeligibile cofinanțate în cazul fiecărui program sau al fiecărui stat membru.

68. Dat fiind că măsurile adoptate de Comisie ar trebui să fie direcționate în marea lor parte către programele care prezintă cele mai mari riscuri, este probabil să existe o corelație între distribuția sumelor expuse la risc și distribuția corecțiilor financiare impuse de Comisie. Curtea a analizat așadar dacă există o astfel de corelație.

³⁰ Articolul 89 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

Există o corelație între indicatorul riscului aferent programelor calculat pentru fiecare stat membru și corecțiile financiare confirmate/decise

69. Diferența dintre „suma expusă la risc” și corecțiile financiare ale Comisiei și ale statelor membre corespunde riscului rezidual cumulat (a se vedea punctele 32-33). Atunci când evaluează programele operaționale, Comisia solicită ca valoarea corecțiilor financiare impuse de statele membre și de Comisie să fie suficient de ridicată pentru ca acest indicator – riscul rezidual cumulat – să se situeze sub un prag de semnificație de 2 %³¹.

70. **Figura 9** indică nivelul riscului aferent programelor pentru fiecare stat membru, pe baza sumelor expuse la risc calculate de Comisie, precum și nivelul corecțiilor financiare impuse de Comisie pentru fiecare stat membru pentru perioada 2007-2013. Analiza Curții cu privire la corelare indică, de asemenea, linia de tendință (relația globală, pentru statele membre, dintre riscul aferent programelor și corecțiile financiare impuse de Comisie), precum și linia de 45 (punctele în care corecțiile financiare sunt egale cu nivelul riscului aferent programelor).

71. Analiza Curții cu privire la corelare arată că linia de tendință se situează sub linia de 45 (a se vedea **figura 9**), indicând că corecțiile financiare impuse de Comisie sunt, în general, la un nivel mai scăzut decât cel al sumei expuse la risc. Acest lucru poate fi explicat de doi factori:

- riscul de cofinanțare a unor cheltuieli neeligibile (suma expusă la risc) este atenuat parțial prin corecțiile financiare deja aplicate ca urmare a controalelor efectuate de statele membre, înainte să se sesizeze Comisia cu privire la problema în cauză, și
- Comisia solicită ca valoarea corecțiilor financiare să coboare riscul rezidual cumulat sub pragul de semnificație de 2 % (și nu neapărat până la zero).

³¹ A se vedea Raportul anual de activitate pe 2015 al Direcției Generale Politică Regională și Urbană, p. 75, și Raportul anual de activitate al Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, p. 50.

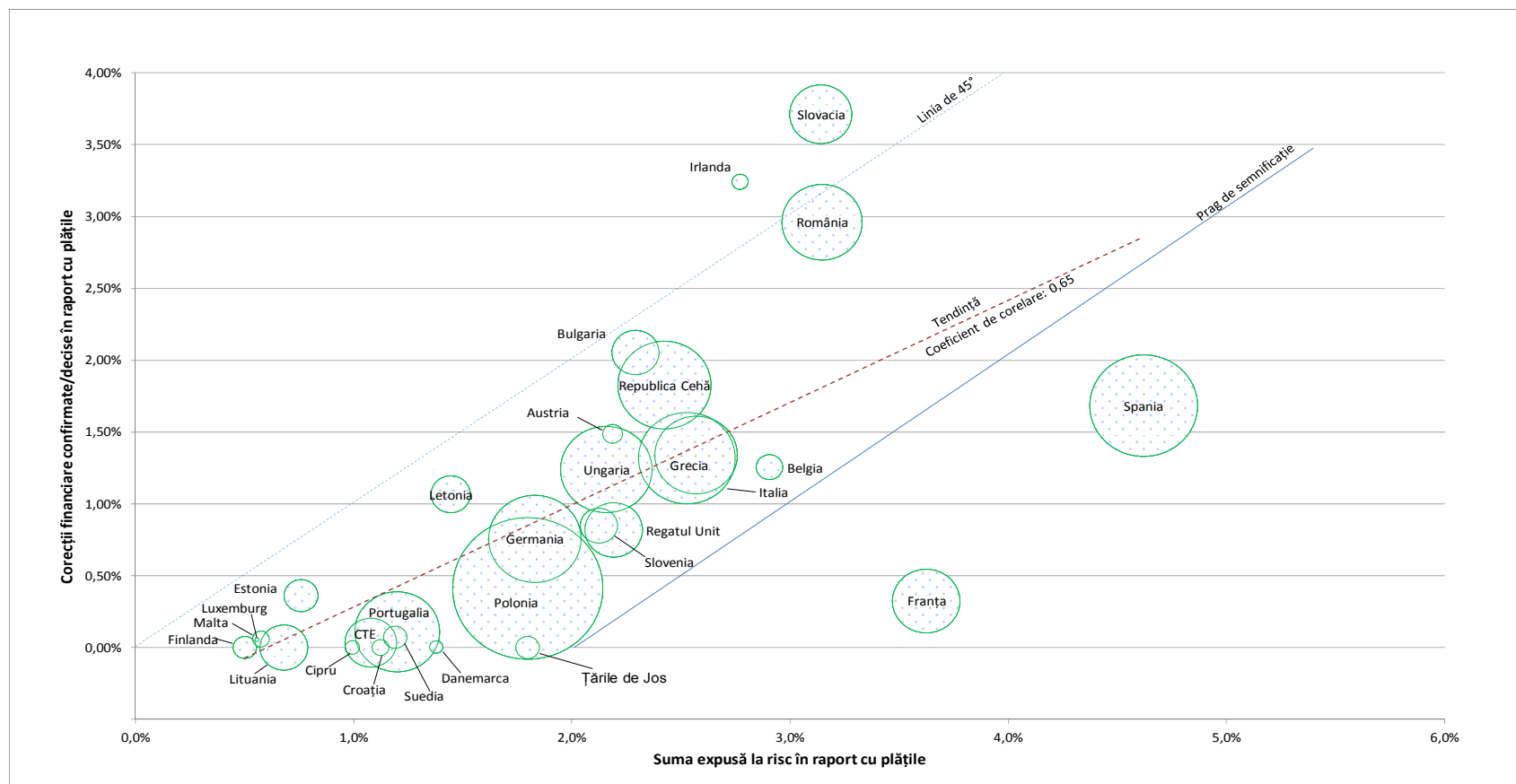
72. Majoritatea statelor membre sunt aproape de linia de tendință, ceea ce indică faptul că, per ansamblu, nivelul corecțiilor financiare impuse de Comisie este corelat cu evaluarea de către aceasta a sumelor expuse la risc³².

73. În cazul statelor membre care se situează cu mult peste linia de tendință, nivelul corecțiilor financiare este mai ridicat decât suma potențială expusă la risc calculată pentru programele statului membru în cauză. Acesta este, de exemplu, cazul Slovaciei, al României și al Irlandei.

74. În ceea ce privește statele membre care se situează cu mult sub linia de tendință, nivelul corecțiilor financiare impuse de Comisie este mai scăzut decât suma potențială expusă la risc calculată pentru programele statului membru în cauză. Acesta este, de exemplu, cazul Franței și al Spaniei, state care au aplicat corecții financiare din proprie inițiativă. Procedând astfel, ele au evitat impunerea unor corecții financiare suplimentare de către Comisie.

³² Coeficientul de corelare de 0,65 observat sugerează existența unui grad de corelare pozitiv moderat între suma expusă la risc și nivelul corecțiilor financiare la nivelul statelor membre. Coeficientul de corelare este un indicator care arată măsura în care evoluția unei variabile este legată de evoluția unei alteia. Valorile posibile ale unui astfel de coeficient sunt cuprinse între -1 și 1, cele două valori extreme indicând o legătură lineară perfect pozitivă, respectiv negativă, în timp ce valoarea zero indică inexistența unei legături – cu alte cuvinte, cele două variabile evoluează independent una față de cealaltă.

Figura 9 – Comparație între suma expusă la risc și corecțiile financiare confirmate/decise ale Comisiei în perioada de programare 2007-2013 în domeniul coeziunii



Note: dimensiunea cercurilor este proporțională cu pachetul financiar alocat fiecărui stat membru.
 Programele de cooperare teritorială europeană (CTE) sunt implementate de mai multe state membre în același timp.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

75. Relația dintre nivelul corecțiilor financiare și suma expusă la risc este influențată și de cazurile aflate încă în curs. Cazurile care nu au ajuns încă în etapa finală a procedurii sunt luate în considerare la calcularea sumei expuse la risc, în timp ce corecțiile financiare viitoare care pot rezulta după finalizarea cazurilor respective nu sunt încă reflectate în cifrele aferente corecțiilor financiare. Acesta este, îndeosebi, cazul Spaniei, stat în care, la sfârșitul anului 2015, 20 de programe operaționale făceau obiectul unei suspendări și plățile erau întrerupte în cazul altor șapte programe (aceste măsuri reprezentând 70 % din totalul măsurilor preventive în curs).

Procedurile interne ale Comisiei pentru perioada 2007-2013 vizează să asigure un tratament armonizat al cazurilor între diversele programe și diversele state membre

76. Comisia ar trebui să garanteze un tratament armonizat al cazurilor între diversele programe și diversele state membre și să se asigure că măsurile preventive și corecțiile financiare sunt puse în aplicare înaintea reluării plăților. Curtea a analizat deci procedurile interne ale Comisiei pentru impunerea de măsuri preventive și de corecții financiare și pentru validarea punerii lor în aplicare, verificând, de asemenea, modul în care funcționează în practică toate aceste proceduri.

Deciziile privind întreruperile și suspendările de plăți și corecțiile financiare sunt discutate și convenite de comitete formate din personal superior de conducere

77. Pentru perioada de programare 2007-2013, Direcția Generală Politică Regională și Urbană și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune și-au creat, fiecare, câte un comitet privind întreruperile, suspendările și corecțiile financiare. Aceste două comitete constituie fiecare, în cadrul direcției generale din care fac parte, un forum de discuție a problemelor și de luare a unor decizii în materie de avertizări, întreruperi, suspendări și corecții financiare (a se vedea, de asemenea, **anexa I**). Cele două comitete se reunesc cu regularitate și sunt formate din directorul general, directorul general adjunct, directorii responsabili și reprezentanți ai serviciului juridic.

78. Reuniunile acestor comitete au permis obținerea unei imagini de ansamblu mai bune și au garantat discutarea tuturor cazurilor și a tuturor procedurilor referitoare la măsuri preventive și corecții financiare în cadrul direcțiilor generale în cauză, contribuind la

armonizarea tratamentului cazurilor și ținând la curent personalul superior de conducere cu privire la chestiunile în curs.

Gestionarea măsurilor preventive și a corecțiilor financiare și urmărirea situației punerii lor în aplicare au necesitat o investiție substanțială de timp și de resurse umane

79. Pentru ca măsurile preventive să fie retrase și plățile să fie reluate, autoritățile statelor membre trebuie, în general, să propună măsuri vizând corectarea sistemelor, astfel încât să se prevină producerea altor erori în viitor. Aceste măsuri sunt denumite planuri de acțiune corectivă (a se vedea **anexa I**). În cadrul eșantionului de 20 de programe selectate de Curte, Comisia a solicitat prezentarea unui plan de acțiune corectivă în 44 de cazuri dintre cele 72 examinate (a se vedea punctul 38).

80. Statele membre trebuie apoi să informeze Comisia că planul de acțiune respectiva fost pus în aplicare. Aceasta are la dispoziție mai multe modalități de a verifica dacă au fost îndeplinite condițiile pentru retragerea măsurilor impuse:

- (a) în primul rând, Comisia examinează în mod sistematic informațiile transmise de autoritățile statelor membre (în general, de către autoritățile de management ale programelor operaționale în cauză);
 - (b) în al doilea rând, Comisia poate cere, de asemenea, autorității de audit să confirme informațiile furnizate de autoritatea de management. Validarea din partea autorității de audit a fost solicitată în 31 de cazuri dintre cele 44 menționate anterior, și anume în cazul a 18 dintre cele 20 de programe operaționale. În aceste cazuri, Comisia a obținut o asigurare suplimentară cu privire la caracterul adecvat al acțiunilor propuse de autoritățile statelor membre;
 - (c) în al treilea rând, Comisia poate proceda ea însăși la urmărirea situației acțiunilor întreprinse în aceste cazuri în statele membre vizate. Cazurile care fac obiectul unor astfel de audituri de urmărire sunt selectate pe baza unei analize a riscurilor – și anume, în cazul în care Comisia nu poate acorda încredere activităților autorității de audit sau în cazul în care sunt necesare informații suplimentare. Per ansamblu, Comisia a efectuat
-

62 de audituri de urmărire a planurilor de acțiune în legătură cu 70 de programe operaționale pentru perioada de programare 2007-2013.

81. Gestionarea măsurilor preventive și a corecțiilor financiare și urmărirea situației punerii lor în aplicare au necesitat o investiție substanțială de timp și de resurse umane din partea direcțiilor generale. Suspendarea plăților de quantumuri importante de fonduri de la bugetul UE către statele membre constituie, de asemenea, un subiect sensibil din punct de vedere politic, astfel încât Comisia este în strânsă legătură cu statele membre pentru a se asigura că sunt îndeplinite condițiile pentru retragerea măsurilor impuse. Unele dintre cazuri fac chiar obiectul unor discuții între miniștri sau șefi de stat, pe de o parte, și directorii generali și comisarii, pe de altă parte.

Măsurile corective ale Comisiei exercită presiuni asupra statelor membre să remedieze deficiențele care le afectează sistemele de gestiune și control

Măsurile preventive și corecțiile financiare sunt legate, în general, de probleme complexe a căror soluționare necesită un interval de timp considerabil

82. Procedurile Comisiei legate de măsurile preventive și de corecțiile financiare ar trebui să fie cât mai rapide posibil, ținându-se totuși seama de complexitatea problemelor pe care le abordează. Curtea a analizat așadar cele 72 de cazuri din eșantionul său cu scopul de a stabili durata totală a procedurilor, precum și durata diferitelor etape ale acestora.

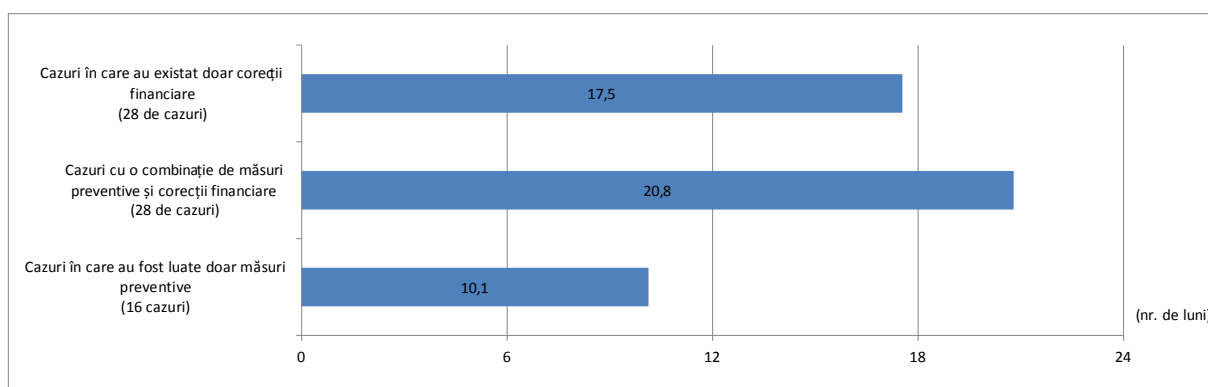
83. Durata procedurilor Comisiei nu este echivalentă cu intervalul de timp în care plata este blocată (a se vedea punctul 93). Procedura Comisiei debutează cu evenimentul declanșator și durează fie până la retragerea măsurii preventive, fie până la punerea în aplicare a corecției financiare. Prin urmare, durata procedurii este mai lungă decât perioada în care este blocată plata, perioadă care începe odată cu prima măsură preventivă și se încheie odată cu retragerea acesteia (a se vedea anexa I).

Procedurile care s-au concretizat cu corecții financiare au durat până la 21 de luni în perioada 2007-2013

84. **Figura 10** prezintă rezultatele analizei Curții cu privire la cazurile incluse în eșantionul său în ceea ce privește intervalul de timp care a fost necesar pentru derularea procedurilor

legate de măsuri preventive și corecții financiare. Durata medie a procedurilor între evenimentul declanșator, pe de o parte, și retragerea măsurii preventive sau aplicarea corecției financiare, pe de altă parte, a variat între 10 și 21 de luni. Procedurile cele mai lungi erau cele care au implicat atât măsuri preventive, cât și corecții financiare, iar procedurile cele mai rapide erau cele care au implicat doar măsuri preventive.

Figura 10 – Durata medie a procedurilor legate de măsuri preventive și corecții financiare pentru cazurile examinate din perioada de programare 2007-2013 (în luni)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

Procedurile care au antrenat măsuri preventive au fost, în cea mai mare parte, declanșate de către propriile audituri efectuate de statul membru și durata lor a fost de două ori mai mică

85. Potrivit Comisiei, două treimi din măsurile preventive au fost declanșate de rezultatele unor audituri naționale³³. Acesta este cazul a 12 dintre cele 16 cazuri din eșantionul examinat de Curte. Durata acestor proceduri este în mod semnificativ mai scurtă: nu este nevoie de timp pentru a se determina care sunt problemele, timpul fiind consacrat, în schimb, identificării unor modalități de a le soluționa.

86. În ceea ce privește restul corecțiilor financiare, majoritatea sunt declanșate de audituri efectuate de Comisie. În cadrul eșantionului Curții, 17 dintre cele 28 de cazuri care au implicat numai corecții financiare și 13 dintre cele 28 de cazuri mixte au fost declanșate de

³³ A se vedea Raportul anual de activitate pe 2015 al Direcției Generale Politică Regională și Urbană, p. 68.

audituri ale Comisiei. Soluționarea acestor cazuri necesită sensibil mai mult timp, în special în cazul în care Comisia impune corecții financiare. Durata mai lungă a procedurilor care implică corecții financiare se explică, printre altele, prin faptul că ele sunt legate, în general, de probleme complexe și că statele membre aproape întotdeauna contestă, într-o primă etapă, constatările Comisiei. Pentru a se stabili existența unei erori, problemele identificate trebuie să facă obiectul unei proceduri de comunicare și de clarificare a situației între statul membru și Comisie, procedură care necesită timp.

87. Regulamentul prevede anumite termene pentru transmiterea răspunsurilor statelor membre la solicitările de informații ale Comisiei. Cu toate acestea, în 34 % din cazurile cuprinse în eșantionul Curții, Comisia nu a acceptat primul răspuns transmis de statul membru în cauză în care erau prezentate în detaliu acțiunile întreprinse de acesta pentru soluționarea deficiențelor, invocând faptul că volumul și calitatea informațiilor puse la dispoziția sa de statul membru nu erau suficiente. Aceasta înseamnă că, în cazurile respective, răspunsul oferit de statul membru este de așa natură încât procedura trebuie să fie reluată.

88. Curtea a examinat dacă o altă cauză care ar putea explica durata îndelungată a procedurii ar putea fi aceea că cerințele formulate de Comisie nu sunt suficient de precise. Analiza Curții a evidențiat însă că, în nouă din zece cazuri, solicitările Comisiei au fost suficient de precise pentru ca statul membru să poată întreprinde acțiunile necesare.

89. În plus, atunci când sunt aplicate corecții financiare, este nevoie de timp pentru a se stabili nivelul adecvat al corecției odată ce eroarea a fost acceptată de statul membru. În numeroase cazuri, Comisia împărtășește punctul de vedere al statului membru în cauză că ar trebui să se efectueze controale suplimentare pentru a se stabili gravitatea erorilor și nivelul corespunzător al corecției.

Întreruperile și suspendările de plăți reprezintă un risc financiar important pentru statele membre

90. Acțiunile Comisiei ar trebui să crească eficacitatea sistemului de gestiune și control al programului operațional în ceea ce privește prevenirea sau detectarea și corectarea erorilor. Adeseori, existența unui cost financiar pentru statele membre care nu acționează suficient

de rapid este de natură să accelereze astfel de îmbunătățiri. Curtea a evaluat așadar impactul pe care îl au măsurile preventive la nivelul statelor membre și la nivelul Comisiei.

O parte semnificativă din programe au făcut obiectul unor întreruperi sau al unor suspendări a plăților pentru o perioadă cuprinsă între trei și nouă luni

91. Până la sfârșitul anului 2015, suma totală corespunzătoare plăților pentru care Comisia a întrerupt termenul de plată reprezenta 10 % din totalul plăților efectuate pentru FEDR/Fondul de coeziune și FSE³⁴. Deciziile de suspendare adoptate afectau 15 % din ansamblul programelor. Perioada în care plățile pentru un program sau pentru o parte a unui program aferent perioadei 2007-2013 au fost oprite ca urmare a întreruperilor și/sau a suspendărilor era, în medie, de peste opt luni. Doar despre cinci state membre (Croația, Cipru, Danemarca, Finlanda și Irlanda) se poate afirma că nu aveau programe operaționale care să fi fost afectate de întreruperi sau de suspendări.

92. Pentru marea majoritate a statelor membre, durata medie a intervalului de timp în care cel puțin unul dintre programele lor a făcut obiectul reținerii plăților de către Comisie ca urmare a unor întreruperi și/sau a unor suspendări era cuprinsă între trei și nouă luni. Conform calculelor Curții, valoarea medie globală a perioadei de blocare a plăților a fost de 146 de zile. În Italia și în Spania însă, durata medie era de aproape un an (a se vedea **tabelul 3**).

³⁴ Sursa datelor: rapoartele anuale de activitate ale Direcției Generale Politică Regională și Urbană și ale Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune pentru anii 2010-2015.

Tabelul 3 – Durata medie, pe state membre, a perioadei de blocare a plăților către programe operaționale în perioada de programare 2007-2013

	<3 luni	3-6 luni	6-9 luni	>9 luni
State membre	Estonia Grecia Lituania Polonia Suedia	Franța Letonia Luxemburg Malta Țările de Jos Portugalia România Slovenia Regatul Unit Cooperare transfrontalieră	Belgia Bulgaria Republica Cehă Germania Ungaria Austria Slovacia	Spania Italia
TOTAL	5	10	7	2

Notă: tabelul prezintă, pentru fiecare stat membru, durata medie a perioadei de blocare a plăților către programe operaționale. Aceasta nu înseamnă însă că toate programele operaționale ale unui anumit stat membru au făcut obiectul unei blocări a plăților și nici că toate blocările au avut loc în același timp.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

Măsurile preventive stimulează, de asemenea, statele membre să își îmbunătățească sistemele

93. În condițiile unui ritm de plată constant și luându-se în considerare totalitatea cheltuielilor din toate cele 28 de state membre, pentru perioada de programare 2007-2013, Comisia a plătit, în medie, 110 milioane de euro pe zi din FEDR, Fondul de coeziune și FSE³⁵. Această cifră ilustrează impactul monetar pe care îl poate avea întârzierea plăților de la bugetul UE către statele membre, în special în cazul acelor țări care formează cea mai mare parte din cheltuielile efectuate în domeniul coeziunii.

94. În cazul întreruperii termenului de plată al unei cereri de plată sau în cazul suspendării plăților intermediare sau a unor părți din acestea, statele membre nu sunt rambursate de Comisie chiar dacă prezintă cereri de plată. În această perioadă, statele membre trebuie să

³⁵ Calcul realizat prin împărțirea sumei totale plătite pentru acest domeniu de politică până la 31 decembrie 2015 la numărul de zile care au trecut între data primei plăți intermediare pentru perioada de programare (22 aprilie 2008) și data de 31 decembrie 2015.

finanțeze proiecte din propriile lor bugete; în caz contrar plățile în favoarea proiectelor sunt oprite.

95. Aceasta nu înseamnă neapărat că statul membru pierde definitiv fondurile UE în cauză, întrucât Comisia va rambursa cheltuielile acumulate pe parcursul perioadei aferente blocării de îndată ce măsura preventivă va fi retrasă. Cu toate acestea, dacă statul membru este nevoit să finanțeze proiecte din bugetul național, este probabil că se va confrunta cu probleme de flux de numerar, ca urmare a volumului redus de fonduri care intră în buget. Situația poate fi agravată în cazul în care valoarea totală a proiectelor care necesită să fie finanțate este importantă și/sau dacă motivele pentru care s-a decis întreruperea sau suspendarea sunt complexe, caz în care punerea în aplicare a măsurilor de remediere poate avea nevoie de mult timp. În plus, cu cât este mai apropiat sfârșitul perioadei de programare, cu atât crește riscul ca acele cheltuieli care au fost blocate să fie pierdute efectiv.

96. Incertitudinea cu privire la cererile de plată poate crea dificultăți și pentru Comisie în ceea ce privește gestiunea sa bugetară. Pe de o parte, Comisia poate să nu fie în măsură să utilizeze creditele de plată alocate. Pe de altă parte, în cazul în care mai multe întreruperi sau suspendări de plăți ar fi retrase în același timp, Comisia ar putea întâmpina probleme la respectarea tuturor obligațiilor sale de plată, cu alte cuvinte, s-ar confrunta cu o problemă de flux de numerar. În plus, ea ar putea să întâmpine dificultăți în ceea ce privește planificarea plăților și întocmirea bugetului. Curtea a examinat dacă, pentru evitarea unor astfel de incertitudini, ar putea exista riscul ca blocarea unei plăți să fie retrasă înainte de sfârșitul exercițiului pentru a se evita pierderea fondurilor de către un stat membru. Așa ceva nu s-a întâmplat însă în niciunul dintre cazurile examinate.

Retragerea treptată a măsurilor de către Comisie pentru a se asigura rambursarea cât mai curând posibil a cheltuielilor

97. Blocarea plăților afectează de obicei fie întregul program, fie doar o parte a acestuia (de exemplu, o prioritate sau mai multe măsuri). O astfel de blocare poate duce la reținerea plăților și pentru rambursarea cheltuielilor aferente unor proiecte care nu sunt afectate de problemele care au antrenat adoptarea măsurilor preventive, dar în legătură cu care nu

există o asigurare privind legalitatea și regularitatea cheltuielilor până la primirea unui răspuns din partea statului membru.

98. Curtea a identificat, în urma examinării sale documentare, un număr de cazuri în care, pe baza informațiilor furnizate de către statele membre în scopul delimitării problemelor, Comisia a urmat o abordare proporțională, retrăgând treptat măsurile preventive astfel încât rambursarea cheltuielilor de la bugetul UE să poată fi reluată cât mai curând posibil pentru acea parte din program neafectată de deficiențele care au antrenat inițial întreruperea sau suspendarea (**caseta 3**). În cursul perioadei de programare 2014-2020, Comisia are obligația de a urma această abordare proporțională³⁶.

Caseta 3 – Exemplu de bună practică în care Comisia a limitat măsurile adoptate la cazurile afectate, pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor programului

În luna aprilie 2015, Comisia a întrerupt termenul de plată pentru o cerere de plată din partea României, deoarece au fost identificate deficiențe în ceea ce privește verificarea de către autoritatea de management și de către organismele intermediare a statutului de IMM (întreprindere mică sau mijlocie) al solicitanților. În luna iulie 2015, pe baza informațiilor primite de la statul membru, Comisia a retras măsura de întrerupere pentru cheltuielile declarate pentru instrumente financiare, deoarece se determinase că aceste scheme de finanțare nu erau afectate de deficiențele detectate.

³⁶ A se vedea articolul 83 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

Comisia a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește monitorizarea punerii în aplicare de către statele membre a corecțiilor financiare și evaluarea efectelor pe termen lung ale măsurilor corective ale Comisiei

Informațiile furnizate de către statele membre cu privire la punerea în aplicare de către acestea a corecțiilor financiare pentru perioada 2007-2013 nu făceau posibilă o monitorizare riguroasă

Comisia ar trebui să se asigure că statele membre au pus în aplicare pe deplin toate corecțiile financiare impuse

99. Pentru perioada 2007-2013, Comisia se bazează pe certificate sau pe scrisori trimise de autoritățile de certificare pentru a se asigura că statul membru a scăzut din cererea sa de plată suma convenită aferentă corecției financiare, fapt care face posibilă ordonanțarea plății intermediare ulterioare. Nu există norme sau orientări care să reglementeze formatul și conținutul acestor documente, ele putând conține informațiile pe care autoritatea de certificare le consideră relevante. În unele dintre cazurile examinate, informațiile primite de Comisie nu erau suficiente pentru a-i permite acesteia să verifice execuția corecțiilor financiare.

100. În plus, regulamentele pentru perioada 2007-2013 nu prevăd obligația autorităților de audit de a verifica conținutul acestor certificate și nici de a evalua dacă cuantumul aferent corecțiilor financiare impuse a fost scăzut integral, iar, până în prezent, Comisia nici nu le-a solicitat în mod sistematic acestor autorități să facă acest lucru. Astfel, Comisia nu dispunea de o confirmare din partea unei părți independente cu privire la modul în care erau puse în aplicare efectiv, pe teren, corecțiile financiare. Acest lucru este valabil în special pentru primii ani ai perioadei de programare.

Deficiențe identificate de Comisie în ceea ce privește informațiile raportate de statele membre cu privire la retrageri și la recuperări în perioada 2007-2013

101. În perioada de programare 2007-2013, statele membre aveau obligația de a trimite anual Comisiei o declarație în care să se precizeze sumele retrase, sumele recuperate, sumele de recuperat și sumele nerecuperabile³⁷. Această raportare acoperea atât corecțiile financiare impuse de Comisie, cât și cele impuse de statele membre însele. În 2010, Parlamentul European și Consiliul au invitat Comisia să prezinte informații cu privire la capacitatea de corecție a statelor membre pentru perioada de programare 2007-2013³⁸.

102. Între 2011 și 2015, Comisia a efectuat 47 de audituri privind recuperările, audituri care au acoperit 19 state membre și 113 programe operaționale selectate pe baza unei analize a riscurilor. În cazul a 72 dintre cele 113 programe operaționale, Comisia a detectat deficiențe importante.

103. Analiza Curții cu privire la toate rapoartele referitoare la aceste audituri a relevat că deficiențele erau legate, în special, de:

- (a) modul în care erau gestionate neregulile de către autoritățile naționale (60%). În mai multe state membre, intervalul de timp dintre detectarea unei nereguli și înregistrarea ei în sistemul informatic de management și/sau între înregistrarea neregulii și decizia de retragere sau de recuperare a sumelor aferente a fost considerat prea lung;
- (b) exhaustivitatea și corectitudinea rapoartelor prezentate de statele membre în temeiul articolului 20 (40 %). În aceste cazuri, statele membre fie nu au raportat toate sumele retrase, recuperate, în curs de recuperare și nerecuperabile relevante, fie au raportat sume care nu fuseseră niciodată certificate sau declarate Comisiei ori sume care nu erau

³⁷ Articolul 20 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006.

³⁸ Punctele 19 și 24 din Decizia Parlamentului European privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2009, Secțiunea III – Comisia [P7_TA(2011)0194].

legate de nereguli, ci de erori administrative/greșeli materiale sau de proiecte care nu mai țineau (sau nu ținuseră niciodată) de programul operațional în cauză;

- (c) proceduri de recuperare inadecvate (15 %). Au fost constatate cazuri în care sumele afectate de nereguli nu au fost recuperate de la beneficiari sau cazuri în care autoritatea de certificare nu a asigurat urmărirea adecvată a punerii în aplicare a măsurilor de recuperare luate de autoritatea de management.

104. Curtea observă că Direcția Generală Politică Regională și Urbană și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune aplică metodologii similare pentru a trata datele nefiabile comunicate de statele membre cu privire la corecțiile financiare. Per ansamblu, pentru 2015, Comisia estimează că datele sunt nefiabile pentru circa 9 % din sumele raportate pentru FEDR/Fondul de coeziune și pentru aproximativ 4% din sumele raportate pentru FSE.

105. Per ansamblu, auditurile efectuate de Comisie indicau că statele membre trebuiau să aducă îmbunătățiri semnificative pentru a ameliora calitatea raportărilor lor cu privire la sumele retrase, sumele recuperate, sumele de recuperat și sumele nerecuperabile în perioada 2007-2013. Activitățile de audit ale Curții sugerează, la rândul lor, că raportările statelor membre cu privire la corecțiile financiare nu sunt suficient de fiabile³⁹. Acest risc va fi totuși atenuat în perioada de programare 2014-2020 (a se vedea punctele 124-126).

Date contradictorii privind impactul pe termen lung al măsurilor preventive și al corecțiilor financiare asupra nivelului de eroare al unui program în perioada 2007-2013

106. Ratele de eroare comunicate de autoritățile de audit din statele membre pentru fiecare program operațional (sau pentru un grup de programe operaționale) și validate anual de către Comisie pot fi considerate ca un indicator al eficacității sistemelor de gestiune și control ale statelor membre în materie de prevenire și de detectare a erorilor. Dacă funcționarea acestor sisteme este eficace, nivelul de cheltuieli neconforme cu reglementările

³⁹ Punctul 6.70 din Raportul anual privind exercițiul financiar 2015 și punctele 29-40 din Raportul special nr. 16/2013 (<http://eca.europa.eu>).

ar trebui să se situeze sub pragul de semnificație. Aceste rate de eroare validate sunt indicate în rapoartele anuale de activitate ale direcțiilor generale și constituie un element esențial pentru evaluarea realizată de Comisie cu privire la sistemele de gestiune și control.

107. Dacă măsurile preventive și corecțiile financiare ale Comisiei sunt eficace, ratele de eroare validate aferente unui program operațional (sau unui grup de programe operaționale) ar trebui, în general, să scadă pe termen lung după punerea în aplicare a acțiunilor Comisiei.

108. Curtea a examinat deci, pentru cele 20 de programe operaționale selectate, relația care există între, pe de o parte, evoluția ratelor de eroare validate și, pe de altă parte, măsurile preventive și corecțiile financiare confirmate ale Comisiei (a se vedea **tabelul 4**).

109. Analiza Curții a evidențiat că impactul pe termen lung pe care îl au măsurile preventive și corecțiile financiare asupra nivelurilor de eroare aferente unui program operațional (sau unui grup de programe operaționale) este unul eterogen. Pe baza analizei sale, programele operaționale examinate au fost grupate în trei categorii:

- (a) în cazul a aproximativ o treime din programele operaționale (7 din 20), programele (sau grupurile de programe) prezentau rate de eroare validate ce se situau sub pragul de semnificație de 2 % stabilit de Comisie;
 - (b) în cazul unei cincimi din programe (4 din 20), nivelul de eroare era în mod semnificativ mai scăzut decât în perioada anterioară aplicării măsurilor de către Comisie;
 - (c) în cazul a aproape jumătate din programe (9 din 20), nu exista nicio dovadă că acțiunile Comisiei determinaseră o diminuare a ratelor de eroare validate.
-

Tabelul 4 – Impactul acțiunilor Comisiei asupra ratelor de eroare ale programelor în anii ulteriori

Categorie	Numărul de programe operaționale
1. Numărul programelor operaționale care nu prezintă niciun risc deosebit, cea mai recentă rată de eroare fiind < 2 %	7
2. Rata de eroare înregistrează o tendință net descrescătoare după inițierea de măsuri preventive și/sau de corecții financiare	4
3. Rata de eroare a crescut/a fluctuat în pofida inițierii de măsuri preventive și/sau de corecții financiare	9
Total	20

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

110. Din punctul de vedere al Curții însă, ratele de eroare validate nu constituie un indicator infailibil al eficacității pe termen lung a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare ale Comisiei, în special deoarece aceste rate se referă la întregul program operațional (sau grup de programe operaționale). Dată fiind complexitatea normelor de punere în aplicare (de exemplu, normele de eligibilitate, normele în materie de achiziții publice, normele privind ajutoarele de stat), în cadrul unui program operațional se pot produce numeroase tipuri diferite de erori. În plus, măsurile care sunt adoptate de Comisie sunt direcționate de obicei către anumite priorități sau organisme intermediare, grupuri de proiecte sau cereri de propuneri din cadrul unui program operațional. Nu în ultimul rând, măsurile vizează anumite tipuri de erori (de exemplu, anumite criterii de selecție care sunt restrictive sau anumite probleme legate de metoda de selectare a proiectelor în vederea cofinanțării). Prin urmare, în numeroase cazuri, măsurile luate de Comisie corectează/previn erorile aferente unei părți a unui program operațional și vizează anumite tipuri de erori.

111. Comisia a depus eforturi pentru a spori efectul măsurilor sale preventive și al corecțiilor sale financiare prin extinderea acestor măsuri la alte programe în care au fost observate deficiențe similare. Aceasta a determinat o creștere a impactului (a se vedea **caseta 4**).

Caseta 4 – Exemplu de bună practică în care Comisia a sporit impactul măsurilor sale: Ungaria

În toamna anului 2012, Comisia a efectuat un audit cu privire la achizițiile publice legate de programele operaționale pentru mediu și pentru administrația publică din Ungaria. Acest audit a evidențiat că unul dintre criteriile de selecție utilizate (obligativitatea de a fi înscris la Colegiul inginerilor din Ungaria în etapa de depunere a ofertei) era discriminatoriu, astfel încât programele

auditate au fost presuspendate în primăvara anului 2013. Comisia a considerat că aceste deficiențe erau sistematice și că erau răspândite dincolo de limitele programelor operaționale auditate. Din acest motiv, Comisia a întrerupt și cererile de plată depuse de Ungaria pentru alte două programe operaționale (pentru transporturi și pentru infrastructură socială). Autoritățile de management competente au fost invitate să analizeze dacă și în aceste programe au fost aplicate aceleași practici incorecte. Ca urmare a acestor verificări realizate de autoritățile naționale, Comisia a impus corecții financiare tuturor celor patru programe.

Modul în care Comisia raportează cu privire la măsurile preventive și la corecțiile financiare a făcut dificilă obținerea unei imagini de ansamblu analitice și exhaustive

Informațiile privind măsurile preventive și corecțiile financiare sunt prezentate în mai multe rapoarte și documente

112. Comisia ar trebui să raporteze într-un mod exhaustiv și coerent cu privire la măsurile preventive și la corecțiile financiare, astfel încât să se asigure că informațiile relevante sunt accesibile și ușor de înțeles pentru părțile interesate. În acest context, Curtea a examinat așadar toate publicațiile referitoare la perioada de programare 2007-2013 care conțin informații privind măsurile de protejare a bugetului UE.

113. Comisia a prezentat informații cu privire la măsurile pe care le-a luat pentru protejarea bugetului UE în mai multe publicații. Principalele publicații de acest gen au fost rapoartele anuale de activitate prezentate de direcțiile generale responsabile de cheltuieli operaționale, conturile anuale consolidate ale UE și comunicarea anuală privind protecția bugetului UE. Ele au fost completate de rapoartele trimestriale privind corecțiile financiare și raportul anual privind gestionarea și performanța bugetului UE (care, până în 2014, era denumit „raportul anual de sinteză privind realizările Comisiei în materie de gestiune”) (a se vedea **tabelul 5**).

Tabelul 5 – Publicațiile Comisiei legate de măsurile preventive și corecțiile financiare

Titlu	Destinatar	Prezentată până la	Grad de acoperire	Conținut	Publicată începând cu
Rapoartele anuale de activitate	Parlamentul European și Consiliul	31 martie ¹	domeniu specific de politică	Raportul anual de activitate descrie realizările și inițiativele întreprinse în cursul anului și prevăzute în planul de gestiune, precum și resursele utilizate. El conține, de asemenea, informații detaliate la nivelul statelor membre cu privire la activitățile de control ale Comisiei și la măsurile preventive și corecțiile financiare conexe.	2007
Conturile anuale	Parlamentul European, Consiliul și Curtea de Conturi	31 iulie	ansamblul bugetului	Conturile anuale ale UE sunt constituite <i>din situațiile</i> financiare (și notele la acestea) și rapoartele consolidate privind execuția bugetară. Ele conțin informații agregate privind corecțiile financiare pentru fiecare fond. Informațiile privind măsurile preventive luate până în 2012 (inclusiv) erau prezentate pentru fiecare stat membru, însă, începând cu 2013, se publică numai cifre agregate pentru fiecare fond. Începând cu 2015, informațiile privind măsurile preventive nu mai sunt comunicate în conturile anuale, ci doar în comunicare.	2007
Comunicare	Parlamentul European, Consiliul și Curtea de Conturi	31 octombrie ²	ansamblul bugetului	Comunicarea privind protecția bugetului UE descrie funcționarea mecanismelor preventive și corective utilizate pentru protejarea bugetului UE de cheltuielile neconforme cu legile și reglementările și asigură cea mai bună estimare a cifrelor care rezultă din utilizarea acestora. Informațiile pe care le cuprinde în ceea ce privește măsurile preventive sunt agregate, iar informațiile privind corecțiile financiare sunt atât agregate, cât și defalcate la nivelul statelor membre.	2012
Raport trimestrial	Parlamentul European	la sfârșitul fiecărui trimestru	domeniu specific de politică	Rapoartele trimestriale furnizează informații periodice privind corecțiile financiare pentru fiecare fond din cadrul politicii de coeziune.	2008
Raportul de sinteză ³	Parlamentul European și Consiliul	15 iunie	ansamblul bugetului	Rapoartele de sinteză descriu realizările înregistrate în materie de gestiune în anul anterior, pe baza rapoartelor anuale de activitate prezentate de diferiții directori generali.	2007

¹ Începând cu exercițiul financiar 2015, rapoartele anuale de activitate sunt prezentate până la data de 30 aprilie.

² Începând cu exercițiul financiar 2015, comunicarea este prezentată în cadrul așa-numitului „pachet integrat de raportare financiară”, împreună cu conturile anuale consolidate, până la data de 31 iulie.

³ Începând cu exercițiul financiar 2015, raportul de sinteză face parte din Raportul anual privind gestionarea și performanța bugetului UE.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

114. Toate aceste rapoarte, cu excepția rapoartelor anuale de activitate, erau elaborate de Direcția Generală Buget a Comisiei, pe baza informațiilor furnizate de către Direcția Generală Politică Regională și Urbană și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune, în conformitate cu instrucțiunile sau orientările (pentru rapoartele anuale de activitate ale direcțiilor generale) emise de Direcția Generală Buget.

Niciunul dintre rapoartele Comisiei nu oferea, deocamdată, o imagine de ansamblu analitică a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare pentru perioada de programare 2007-2013

115. Cheltuielile din domeniul coeziunii fac obiectul unei programări multianuale. În opinia Curții, Comisia ar trebui așadar să pună la dispoziția Parlamentului European și a Consiliului un raport consolidat care să cuprindă informații esențiale privind măsurile preventive și corecțiile financiare aferente perioadei de programare până la momentul respectiv⁴⁰.

116. Din analiza rapoartelor relevante enumerate în **tabelul 5**, reiese însă că acestea, luate împreună, prezintă măsurile preventive și corecțiile financiare pentru un număr de ani. Nu era avut în vedere însă niciun raport specific care să ofere o imagine de ansamblu analitică pentru întreaga perioadă de programare.

117. În ceea ce privește perioada 2000-2006, Curtea observă că Comisia a elaborat, în 2013, un raport *ad hoc* privind corecțiile financiare și procesul de închidere pentru programele FEDR și FSE și pentru proiectele finanțate prin Fondul de coeziune. Niciun astfel de raport nu este însă planificat, deocamdată, pentru perioada de programare 2007-2013.

Rapoartele Comisiei nu prezentau suficiente comparații între statele membre și nici exemple suficiente de „bune practici” privind modul de a preveni sau de a detecta și a corecta problemele recurente

118. Rapoartele Comisiei ar trebui să furnizeze informații pertinente care să contribuie la o mai bună înțelegere a situației referitoare la măsurile preventive și corecțiile financiare,

⁴⁰ Raportul special nr. 36/2016: „O evaluare a mecanismelor de închidere a programelor derulate în sectoarele coeziunii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2013” (punctul 56) (<http://eca.europa.eu>).

astfel încât să se poată lua măsurile adecvate pentru îmbunătățirea sistemelor de gestiune și control. Curtea a invitat așadar membrii Comisiei pentru control bugetar și ai Comisiei pentru dezvoltare regională din cadrul Parlamentului European, precum și reprezentanții statelor membre din cadrul Grupului de lucru pentru măsuri structurale al Consiliului Uniunii Europene să își exprime punctul de vedere privind utilitatea rapoartelor disponibile.

119. Majoritatea persoanelor cu care s-au purtat discuții au considerat că informațiile furnizate de Comisie sunt suficiente sau chiar în volum prea mare. În opinia reprezentanților din statele membre, rapoartele anuale de activitate erau cele mai utile surse de informații, deoarece datele conținute în acestea pot fi utilizate pentru a realiza comparații între propriile lor programe și cele din alte state membre. Nu în ultimul rând, foarte puține dintre persoanele cu care s-au purtat discuții aveau cunoștință de existența rapoartelor trimestriale.

120. Deși cea mai mare parte a persoanelor cu care s-a discutat considerau că modul în care Comisia comunică sistemul și structura măsurilor pentru protejarea bugetului UE era clar, jumătate dintre ele ar dori să dispună de mai multe informații privind aplicarea efectivă a măsurilor și implicațiile practice ale acestora. În cursul discuțiilor au fost ridicate următoarele probleme: explicații privind probleme recurente legate de declararea cheltuielilor neconforme cu reglementările, cauzele erorilor tipice sau repetitive și „cele mai bune practici” privind modul de a le preveni sau a le detecta și a le corecta. Astfel de informații ar putea ajuta statele membre să își îmbunătățească sistemele de gestiune și control.

Sistemele de informații ale Comisiei nu oferă o imagine consolidată a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare

121. Direcțiile generale ale Comisiei înregistrează în sistemul contabil al acesteia și în diferite foi de calcul în format electronic informațiile necesare pentru monitorizarea măsurilor preventive și a corecțiilor financiare și pentru raportarea cu privire la acestea. Curtea a constatat că foile de calcul prezentau diverse deficiențe care făceau dificilă obținerea unei imagini de ansamblu clare și realizarea unor analize aprofundate:

- (a) diferitele sisteme nu sunt integrate și datele trebuie introduse manual;

- (b) nu există o privire generală, în anumite cazuri individuale, asupra ansamblului de măsuri luate de Comisie pentru a proteja bugetul UE, informațiile fiind înregistrate, în schimb, separat, pentru măsurile preventive, pe de o parte, și pentru corecțiile financiare, pe de altă parte. Întrucât nu există nicio legătură între cele două acțiuni, nu este ușor să se observe cum evoluează cazurile de la evenimentul declanșator până la retragerea măsurilor preventive sau până la punerea în aplicare a corecțiilor financiare;
- (c) bazele de date nu conțin întotdeauna informațiile necesare pentru a se permite realizarea unei analize comparative între cazuri, lucru care ar ușura eforturile Comitetului privind întreruperile, suspendările și corecțiile financiare de a asigura un tratament uniform al cazurilor similare.

Dispozițiile normative pentru perioada 2014-2020 au consolidat în mod semnificativ poziția Comisiei în ceea ce privește protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările

122. În demersul de creare și concepere a sistemului de măsuri preventive și de corecții financiare pentru o nouă perioadă de programare, Comisia ar trebui să se bazeze pe învățămintele desprinse din perioadele anterioare și să combată deficiențele care au fost identificate în cursul punerii în aplicare a programelor din perioadele anterioare. Curtea a examinat, prin urmare, legislația relevantă a UE și a analizat-o din perspectiva deficiențelor care fuseseră constatate, pentru a evalua în ce măsură s-a realizat acest lucru pentru perioada de programare 2014-2020.

Raportarea cu privire la corecțiile financiare este integrată în pachetul anual de documente privind asigurarea și este examinată de către autoritatea de audit

123. Pentru perioada de programare 2007-2013, Comisia a identificat ea însăși deficiențe în legătură cu corectitudinea și exhaustivitatea informațiilor furnizate în rapoartele prevăzute la articolul 20, iar auditurile Curții au pus în lumină, la rândul lor, riscuri în legătură cu corecțiile financiare raportate de statele membre care au fost utilizate de Comisie pentru a calcula riscul rezidual cumulat (a se vedea punctele 103-106).

124. Regulamentele pentru perioada 2014-2020 au introdus o verificare și o acceptare anuală a conturilor de către Comisie. Statele membre trebuie să prezinte în fiecare an un pachet de documente privind asigurarea în cadrul derulării procedurii anuale de verificare și validare a conturilor pentru fiecare program operațional (sau grup de programe operaționale). Acest pachet este format din conturile anuale, care includ și informații privind sumele retrase și cele recuperate⁴¹, o declarație de gestiune și un rezumat anual al controalelor efectuate. Autoritățile de audit exprimă o opinie de audit și prezintă un raport anual de control. Primele pachete de documente privind asigurarea au fost elaborate în prima jumătate a anului 2016.

125. Spre deosebire de perioadele anterioare, este necesar, în prezent, ca informațiile privind sumele retrase și cele recuperate să fie raportate în conturile anuale și să fie luate în considerare la calcularea de către statul membru a riscului rezidual cumulat pentru programul operațional (sau pentru grupul de programe operaționale). De asemenea, exhaustivitatea și fiabilitatea acestor informații este, în prezent, verificată și de autoritățile de audit ale statelor membre⁴².

126. Pe baza acestor documente, Comisia are obligația de a efectua o examinare anuală a programului operațional, în cursul căreia determină valoarea cheltuielilor eligibile pentru exercițiul financiar dat. Statele membre vor avea obligația de a corecta toate neregulile înainte de procedura anuală de verificare și validare (de exemplu, să retragă sau să recupereze cheltuielile neconforme cu reglementările, cu posibilitatea de a le înlocui cu cheltuieli noi). Dacă această obligație nu este îndeplinită, Comisia poate iniția o procedură de corecție financiară.

⁴¹ Articolul 137 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁴² Articolele 127 și 137 din Regulamentul (CE) nr. 1303/2013.

Dispozițiile juridice introduse pentru perioada 2014-2020 oferă Comisiei o putere mai mare în ceea ce privește protejarea bugetului UE

Reținerea unui procent de 10 % din toate plățile intermediare în perioada 2014-2020

127. Cadrul legislativ pentru perioada 2014-2020 a stabilit un instrument prin care se reține un procent de 10 % din plățile intermediare⁴³, ceea ce înseamnă că, în cursul exercițiului contabil, Comisia plătește doar 90 % din cheltuielile intermediare declarate. Restul de 10 % din cheltuieli sunt verificate și validate după depunerea și acceptarea pachetului de documente privind asigurarea. Această reținere a unui procent de 10 % de către Comisie poate fi comparată cu o măsură de precauție condițională generală, procentul respectiv putând fi rambursat statului membru dacă totul se dovedește a fi în ordine după verificarea și validarea anuală.

128. Date fiind nivelurile de eroare care au fost observate în perioada 2007-2013, Curtea consideră că această măsură are potențialul de a asigura o mai bună protecție a bugetului UE, întrucât ea creează o marjă de siguranță suficientă care să permită Comisiei să ia măsuri corective chiar și în situația în care statul membru nu pune în aplicare nicio corecție financiară.

Este posibilă aplicarea de corecții financiare nete în fiecare an în cazul în care sunt depistate deficiențe grave care nu au fost identificate de către statul membru

129. Pentru perioada de programare 2007-2013, criteriile pentru aplicarea unei corecții financiare nete depindeau de acceptarea de către statul membru a observației (adică a erorii) și de confirmarea de către acesta a impactului aferent (și anume, de aplicarea de către acesta a cuantumului aferent corecției financiare)⁴⁴. În caz contrar, Comisia era nevoită să adopte o decizie de corecție financiară. Doar decizia Comisiei avea un efect net direct (a se vedea punctul 19).

⁴³ Articolul 130 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁴⁴ Articolul 100 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

130. Acest mecanism a fost înlocuit cu un sistem de autocorectare, în care statul membru trebuie să aplice corecția financiară *a priori*. Astfel, în cursul perioadei de programare 2014-2020, dacă se identifică (fie de către Comisie, fie în urma auditurilor Curții de Conturi Europene) deficiențe semnificative la nivelul sistemelor care nu au fost detectate de statele membre în cadrul verificărilor sau al auditurilor lor înainte de acceptarea anuală a conturilor, Comisia va aplica o corecție financiară netă care va determina pierderea unei părți din fonduri de către statul membru⁴⁵.

131. Acest sistem vizează să stimuleze și mai mult statele membre, și în special autoritățile lor de audit, să se asigure că fondurile UE sunt cheltuite în conformitate cu legile și reglementările în vigoare și că sunt aplicate toate corecțiile financiare necesare la nivel național pentru a proteja bugetul UE de cheltuieli neconforme. Această responsabilitate revine în primul rând autorităților de management. Totuși, autoritățile de audit vor servi drept ultimă linie de apărare, cu scopul de a se evita situația în care o parte din pachetele financiare naționale se pierd încă din timpul implementării programului. În plus, corecțiile financiare se vor aplica anual și vor condiționa în mod clar autorizarea plății intermediare ulterioare. În **anexa V** se prezintă o comparație între dispozițiile pentru perioada 2007-2013 și cele pentru perioada 2014-2020.

132. Curtea a observat, de asemenea, că soluționarea procedurilor care determinau corecții financiare în perioada 2007-2013 era un proces de durată (a se vedea punctul 87). Unul dintre rapoartele speciale anterioare ale Curții a identificat probleme similare în legătură cu perioada de programare 2000-2006⁴⁶.

133. În opinia Curții, durata acestor proceduri va fi redusă considerabil prin introducerea obligativității de a închide conturile și de a prezenta un pachet de documente privind asigurarea în termenul stabilit (15 februarie a anului următor). Aceste cerințe vor motiva statele membre să remedieze problemele mai rapid pentru a fi în măsură să includă în

⁴⁵ Articolul 145 alineatul (7) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁴⁶ Raportul special nr. 3/2012.

conturi cheltuieli relevante și sunt de natură să contribuie la accelerarea semnificativă a procesului în comparație cu perioada 2007-2013.

La închidere, este posibil să se recurgă la suspendarea de plăți și la corecții financiare și ca urmare a nerealizării țintelor în materie de performanță

134. În cursul perioadei de programare 2014-2020 va fi posibil să se inițieze proceduri de suspendare și să se impună corecții financiare și pe motivul neatingerii valorilor stabilite pentru indicatorii de performanță. Această performanță deficitară trebuie însă să fie cauzată în mod clar de deficiențe identificate în ceea ce privește implementarea, iar Comisia are obligația de a comunica aceste deficiențe statului membru⁴⁷. În cazul în care statul membru nu a luat măsuri corective pentru a remedia aceste deficiențe, Comisia poate suspenda plățile către statul membru respectiv. La sfârșitul perioadei de programare, dacă statul membru tot nu a luat măsuri corective pentru a remedia deficiențele, Comisia poate aplica corecții financiare.

135. Curtea consideră că acesta reprezintă un prim pas către găsirea unei soluții pentru a se da curs criticii sale pe care o formulează de mult timp, și anume aceea că nu existau dispoziții juridice adecvate pentru impunerea de corecții financiare pentru cazurile de performanță deficitară în cursul perioadei de programare 2007-2013 (a se vedea punctul 25). Cu toate acestea, cadrul juridic aferent perioadei 2014-2020 în continuare nu prevede veritabile stimulente sau sancțiuni financiare în legătură cu rezultatele obținute cu ajutorul fondurilor UE⁴⁸.

⁴⁷ Articolul 22 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 și articolele 2 și 3 din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei din 3 martie 2014 de completare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (JO L 138, 13.5.2014, p. 5).

⁴⁸ Punctul 10.16 din Raportul anual privind exercițiul financiar 2013.

Au fost introduse măsuri vizând aspecte care țin de buna guvernare economică, dar ele sunt dificil de aplicat în practică

136. În plus, în perioada de programare 2014-2020, Comisia poate aplica suspendări pentru aspecte legate de probleme mai generale ce țin de buna guvernare economică⁴⁹. În special, Comisia poate propune Consiliului să se suspende plățile sau angajamentele în cazul în care statul membru nu a luat măsurile adecvate pentru a-și modifica acordul de parteneriat⁵⁰ sau în cazul în care statul membru nu a luat măsuri eficace pentru corectarea deficitului său excesiv.

137. Cu toate acestea, în situațiile legate de guvernarea economică, decizia de suspendare a plăților nu ține numai de competența Comisiei. Comisia trebuie să informeze Parlamentul European ori de câte ori survine o astfel de situație și trebuie să inițieze un dialog structurat cu Parlamentul dacă i se solicită acest lucru. Ulterior, Comisia trebuie să prezinte Consiliului o propunere de suspendare a plății, iar Consiliul ia o decizie în acest sens în cadrul unui act de punere în aplicare. În cazul suspendărilor legate de guvernarea economică, reglementările prevăd, de asemenea, nivelul maxim al suspendării ca procentaj din plăți sau din angajamente.

138. Comisia a analizat, pentru prima dată, posibilitatea de a propune suspendări de plăți în legătură cu probleme de guvernare economică (și, în special, în legătură cu deficitul excesiv) în cazul Spaniei și al Portugaliei în 2016⁵¹. În luna noiembrie 2016, Comisia a hotărât să nu propună o suspendare în cazurile menționate anterior, dată fiind situația bugetară și economică dificilă. În schimb, Comisia a recomandat Portugaliei să rezolve problema

⁴⁹ Articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁵⁰ A se vedea Raportul special nr. 2/2017: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020: cheltuielile sunt axate într-o măsură mai mare pe prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței” (<http://eca.europa.eu>).

⁵¹ Pe baza deciziei Consiliului din 12 iulie 2016 în temeiul articolului 126 alineatul (8) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, prin care s-a stabilit faptul că Spania și Portugalia nu au luat măsuri eficace în cadrul procedurii aplicabile deficitului excesiv.

deficitului său excesiv până în 2016 și Spaniei același lucru până în 2018. Având în vedere acestea, punerea în practică a acestei dispoziții în cursul perioadei de programare 2014-2020 se poate dovedi dificilă.

Creșterea securității juridice grație faptului că normele sunt stabilite mai degrabă sub forma unor regulamente decât a unor orientări

139. În perioada 2014-2020, normele aplicabile corecțiilor financiare au o formă juridică diferită (și, ca urmare, o valoare juridică mai puternică). De exemplu,

- (a) metoda de determinare a corecțiilor financiare și a ratelor orientative ale corecțiilor care trebuiau aplicate în cazul erorilor legate de achizițiile publice au fost stabilite în orientări ale Comisiei începând cu perioada de programare 2000-2006⁵². Orientările respective descriu metoda utilizată de Comisie în cazurile relevante și statelor membre li s-a recomandat utilizarea lor. Versiunea actualizată din 2013 a acestor norme care trebuie utilizate de Comisie a fost publicată sub forma unei decizii a Comisiei⁵³;
- (b) metodologia utilizată de Comisie pentru aplicarea corecțiilor forfetare pentru perioada de programare 2007-2013 a fost stabilită într-o decizie a Comisiei din 2011⁵⁴. Norme similare pentru perioada de programare 2014-2020 au fost incluse într-un regulament delegat al Comisiei⁵⁵.

⁵² Nota Comitetului de coordonare a fondurilor (COCOF) 07/0037/03: *Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financed by the Structural Funds or the Cohesion Fund for non-compliance with the rules on public procurement* (Orientările pentru stabilirea corecțiilor financiare care trebuie aplicate cheltuielilor cofinanțate din fondurile structurale sau din Fondul de coeziune, ca urmare a nerespectării normelor privind achizițiile publice).

⁵³ Decizia C(2013) 9527 final a Comisiei din 19 decembrie 2013 privind instituirea și aprobarea orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate.

⁵⁴ Decizia C(2011) 7321 a Comisiei.

⁵⁵ Articolul 31 din Regulamentul (UE) nr. 480/2014.

140. Acest fapt oferă Comisiei o poziție mai puternică în impunerea respectării dispozițiilor respective și în asigurarea unei abordări mai uniforme în statele membre în perioada 2014-2020. Stabilirea normelor aplicabile în cadrul unui regulament sau în cadrul unei decizii a Comisiei, și nu în cadrul unor orientări, lasă Comisiei mai puțină marjă de apreciere atunci când decide cu privire la nivelul corecției, fapt care sporește, în consecință, securitatea juridică pentru statele membre.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

141. Per ansamblu, până la sfârșitul anului 2015 (adică înainte de închiderea perioadei de programare 2007-2013), Comisia a utilizat în mod eficace măsurile pe care le avea la dispoziție în perioada de programare 2007-2013 pentru a proteja bugetul UE de cheltuieli neconforme cu reglementările.

142. Auditul Curții a relevat că, pentru perioada 2000-2006, corecțiile financiare s-au ridicat la 8 616 milioane de euro, reprezentând 3,8 % din bugetul total aferent FEDR, Fondului de coeziune și FSE. La închidere, existau corecții financiare nete pentru un număr de programe aferente FEDR și FSE și pentru un număr de proiecte finanțate prin Fondul de coeziune în 17 state membre în cazul FEDR, în 16 state membre în cazul FSE și în 11 state membre în cazul Fondului de coeziune. Quantumul total al acestor corecții financiare nete era de 2 423 de milioane de euro, reprezentând 1,1 % din bugetul total. Curtea a constatat, de asemenea, că evaluarea realizată de Comisie cu privire la deficiențe și corecțiile financiare rezultate ca urmare a acestor deficiențe au fost confirmate, pe fond, de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Deși Curtea preconizează că situația va fi similară în cazul perioadei 2007-2013, impactul final al corecțiilor financiare aplicate pentru perioada 2007-2013 nu poate fi determinat decât la închidere. Pe baza examinării sale a plăților de închidere pentru perioada 2000-2006, Curtea consideră, de asemenea, că Comisia trebuie să rămână vigilentă atunci când examinează declarațiile de închidere prezentate de statele membre.

143. Pentru perioada 2007-2013, Comisia a utilizat suspendarea plăților într-o măsură mai mare decât în trecut și a introdus, în plus, un nou instrument util, și anume, întreruperile de plăți. De asemenea, măsurile preventive au fost aplicate mai devreme decât în perioada

precedentă. Curtea preconizează că, în termeni relativi, vor fi puse în aplicare mai multe corecții financiare pentru perioada 2007-2013 decât în perioada anterioară.

144. Curtea a constatat, de asemenea, că Comisia a adoptat măsuri preventive și a aplicat corecții financiare în mod proporțional. Procedurile interne ale Comisiei pentru perioada 2007-2013 vizau să asigure un tratament armonizat al cazurilor între diversele programe și diversele state membre. Analiza Curții a confirmat, de asemenea, că măsurile adoptate de Comisie pentru perioada 2007-2013 au fost direcționate către statele membre ale căror programe prezentau cele mai mari riscuri.

145. Măsurile corective ale Comisiei au exercitat presiuni asupra statelor membre să remedieze deficiențele care le afectau sistemele de gestiune și control. Totuși, atât măsurile preventive, cât și corecțiile financiare sunt legate, în general, de probleme complexe a căror soluționare necesită un interval de timp considerabil. Întreruperile și suspendările de plăți care rezultă în urma unor astfel de măsuri reprezintă un risc financiar important pentru statele membre. Astfel, pentru perioada 2007-2013, Comisia a urmărit să retragă treptat măsurile astfel încât rambursarea cheltuielilor să poată fi reluată cât mai curând posibil pentru acea parte din program care nu era afectată de deficiențele care au antrenat inițial întreruperea sau suspendarea.

146. Curtea a constatat, de asemenea, că Comisia a întâmpinat dificultăți în ceea ce privește monitorizarea punerii în aplicare a corecțiilor financiare. Informațiile furnizate de către statele membre cu privire la punerea în aplicare de către acestea a corecțiilor financiare pentru perioada 2007-2013 nu permit încă o monitorizare riguroasă. În plus, Curtea a identificat date contradictorii privind impactul pe termen lung al măsurilor preventive și al corecțiilor financiare asupra nivelului de eroare al programelor în perioada 2007-2013.

Recomandarea 1

Comisia ar trebui să adopte o abordare strictă în materie de corecții financiare la închiderea perioadei 2007-2013, pentru a se asigura că sumele totale rambursate de la bugetul UE nu sunt afectate de niveluri semnificative de cheltuieli neconforme cu reglementările.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începând cu luna martie 2017 (debutul exercițiului de închidere).

147. Modul în care Comisia raportează cu privire la măsurile preventive și la corecțiile financiare face dificilă obținerea unei imagini de ansamblu analitice și exhaustive. Motivul principal este acela că informațiile conexe sunt prezentate în mai multe rapoarte și documente, dintre care unul nici măcar nu era cunoscut de părțile interesate. Totodată, niciunul dintre rapoartele Comisiei nu oferă o imagine de ansamblu analitică a măsurilor preventive și a corecțiilor financiare pentru întreaga perioadă de programare 2007-2013. În plus, în opinia reprezentanților Parlamentului European și ai Consiliului, rapoartele Comisiei nu prezintă suficiente comparații între statele membre și nici exemple suficiente de „bune practici” privind modul de a preveni sau de a detecta și a corecta problemele recurente.

Recomandarea 2

Comisia ar trebui să publice un raport *ad hoc* privind corecțiile financiare și stadiul procesului de închidere pentru programele din cadrul FEDR/Fondului de coeziune și FSE, similar cu raportul care a fost elaborat în 2013 pentru perioada 2000-2006. Acest raport ar trebui să prezinte toate informațiile privind măsurile corective și preventive, defalcate pe fonduri și pe state membre, și să le compare. El ar trebui, de asemenea, să indice impactul corecțiilor financiare și rata riscului rezidual; Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: cel mai târziu jumătatea anului 2019.

148. Curtea a observat, de asemenea, o serie de deficiențe la nivelul sistemelor de informații utilizate de Comisie pentru a monitoriza și a raporta măsurile preventive și corecțiile financiare pentru programele aferente perioadei 2007-2013. În special, aceste sisteme nu sunt integrate și nu oferă o privire generală, în anumite cazuri individuale, asupra ansamblului de măsuri preventive și corecții financiare.

Recomandarea 3

Comisia ar trebui să instituie, pentru perioada 2014-2020, un sistem de monitorizare integrat care să acopere atât măsurile preventive, cât și corecțiile financiare.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2019.

149. Dispozițiile normative pentru perioada 2014-2020 consolidează în mod semnificativ poziția Comisiei în ceea ce privește protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările. Aceasta se datorează în principal faptului că raportarea din partea statelor membre cu privire la corecțiile financiare este integrată acum în pachetul anual de documente privind asigurarea și este examinată de către autoritățile de audit. În plus, dispozițiile juridice introduse pentru perioada 2014-2020 oferă Comisiei o putere mai mare în a se asigura că nu se mai rambursează de la bugetul UE cheltuieli neconforme cu reglementările. Nu în ultimul rând, statele membre beneficiază, de asemenea, de o mai mare securitate juridică grație faptului că normele sunt stabilite mai degrabă în cadrul regulamentelor decât în cadrul unor orientări.

150. Per ansamblu, Curtea consideră că aceste măsuri pentru perioada 2014-2020 reprezintă o îmbunătățire semnificativă a modului în care este conceput sistemul.

Recomandarea 4

Comisia ar trebui să utilizeze în mod eficace dispozițiile semnificativ consolidate pentru perioada 2014-2020 și ar trebui să impună corecții financiare nete ori de câte ori acest lucru se dovedește a fi necesar în urma propriilor sale verificări și/sau a auditurilor efectuate de Curtea de Conturi Europeană.

Data-țintă de punere în aplicare a recomandării: imediat.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Iliana IVANOVA, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 martie 2017.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexa I**Procedurile aplicate de Comisie în ceea ce privește măsurile preventive și corecțiile financiare**

Un program operațional poate fi afectat de diferite măsuri preventive și/sau de corecții financiare de mai multe ori de-a lungul duratei sale de viață și din mai multe motive. În prezentul raport, termenul „caz” este utilizat pentru a face referire la întreaga cronologie a evenimentelor legate de o anumită chestiune care grupează măsurile preventive și corecțiile financiare cu același eveniment declanșator (aceleași evenimente declanșatoare). Prin urmare, un caz poate implica una sau mai multe măsuri preventive și/sau una sau mai multe corecții financiare.

De la evenimentul declanșator până la retragerea măsurii preventive

Măsurile preventive aplicate de Comisie sunt declanșate în urma unor nereguli sau a unor deficiențe grave identificate de autoritățile statelor membre (de exemplu, autoritatea de management sau autoritatea de audit), de către Comisie sau de către Curtea de Conturi Europeană în cursul verificărilor și auditurilor lor.

Comisia poate iniția în orice moment o întrerupere a termenului de plată sau poate lansa o avertizare în cazul în care există dovezi care sugerează o deficiență gravă la nivelul sistemului de gestiune și control al programului operațional. În acest caz, statul membru vizat are la dispoziție două opțiuni:

- (a) fie contestă existența deficienței identificate și comunică informații suplimentare în sprijinul poziției sale;
- (b) fie acceptă existența deficienței și propune măsuri de remediere. Acestea pot lua forma unui plan de acțiune și/sau a unei corecții financiare (corecție financiară „confirmată”).

Dacă este mulțumită de răspunsul statului membru, Comisia renunță la întreruperea termenului de plată sau la avertizare. În caz contrar, Comisia inițiază o procedură de suspendare după ce a obținut dovezi cu privire la existența unei deficiențe grave în sistemul de gestiune și control.

Prima etapă a procedurii de suspendare constă în trimiterea unei scrisori de presuspendare prin care Comisia informează statul membru în legătură cu deficiența respectivă. În următoarea etapă, statul membru poate alege din nou să conteste existența deficienței sau să o accepte și să propună acțiuni de remediere.

Aceste etape ale procedurii, precum și corespondența dintre Comisie și statul membru în cauză pot avea loc în mai multe runde.

În cazul în care consideră că răspunsul statului membru este satisfăcător, Comisia renunță la presuspendare. Această renunțare poate interveni în orice moment al procedurii. În caz contrar, Comisia decide să suspende plățile pentru programul operațional vizat, această decizie fiind obligatorie din punct de vedere juridic. Statul membru are apoi obligația de a propune o măsură de remediere pentru a determina Comisia să renunțe la suspendare.

Retragerea procedurii de întrerupere și de presuspendare ia forma unei scrisori prin care statul membru este informat în legătură cu stoparea procedurilor respective. Retragerea procedurii de suspendare are loc în schimb printr-o decizie de abrogare.

De la evenimentul declanșator până la aplicarea corecției financiare

Evenimentele care declanșează corecțiile financiare sunt asemănătoare celor care dau naștere măsurilor preventive. Din nou, într-o primă etapă, Comisia va proceda la clarificarea situației împreună cu statul membru (prin schimb de scrisori și, eventual, printr-o audiere organizată cu acesta). Ulterior, se poate stabili în două moduri o corecție financiară. Astfel, statul membru poate:

- (a) fie să accepte în mod voluntar corecția, caz în care suma eronată poate fi înlocuită cu cheltuieli noi – altfel spus, statul membru nu pierde cofinanțarea din partea UE (este vorba de o corecție financiară „confirmată”);
 - (b) fie să respingă corecția propusă, caz în care Comisia emite o decizie urmată de un ordin de recuperare, prin care se impune o corecție financiară netă la nivelul programului operațional (în această situație este vorba de o corecție financiară „decisă”) – altfel spus, finanțarea din partea UE pentru respectivul program operațional este redusă.
-

După ce a fost stabilită suma care trebuie corectată, statul membru trebuie să pună în aplicare corecția financiară (corecție financiară „pusă în aplicare”). În ceea ce privește bugetul UE, statul membru poate deduce suma în cauză din următoarea declarație de cheltuieli și o poate înlocui ulterior cu cheltuieli noi. În funcție de momentul la care are loc deducerea, statul membru retrage imediat suma în cauză din următoarea declarație de cheltuieli (mecanismul de retragere), eliberând fondurile pentru alte proiecte, și recuperează suma de la beneficiari mai târziu.

O altă opțiune este ca statul membru să aștepte până în momentul în care suma este rambursată de beneficiar (recuperare de la beneficiar), deducând-o apoi dintr-o declarație de cheltuieli ulterioară.

În cazul corecțiilor financiare nete, fondurile alocate programului operațional se reduc (prin dezangajare) și statul membru trebuie să ramburseze suma deja primită (sau primește o plată finală în cuantum mai mic la închiderea programului).

În ceea ce privește corecțiile financiare la nivelul beneficiarilor, statele membre trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a recupera sumele plătite în mod necuvenit⁵⁶. În primul rând, aceasta înseamnă recuperarea integrală de la beneficiari a sumelor afectate de nereguli. Recuperarea nu este însă întotdeauna posibilă, de exemplu, ca urmare a falimentului beneficiarului. De asemenea, este posibil ca eroarea care a condus la corecție să nu fi fost comisă de beneficiar, ci să fie cauzată de deficiențe în sistemul de gestiune și control instituit de statul membru în cauză.

În cazul în care statul membru nu poate recupera în întregime de la beneficiari sumele afectate de nereguli, corecția financiară este suportată de la bugetul național/regional. Dacă beneficiarul este insolubil, pierderea financiară poate fi împărțită între UE și bugetul național⁵⁷.

⁵⁶ Articolul 70 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

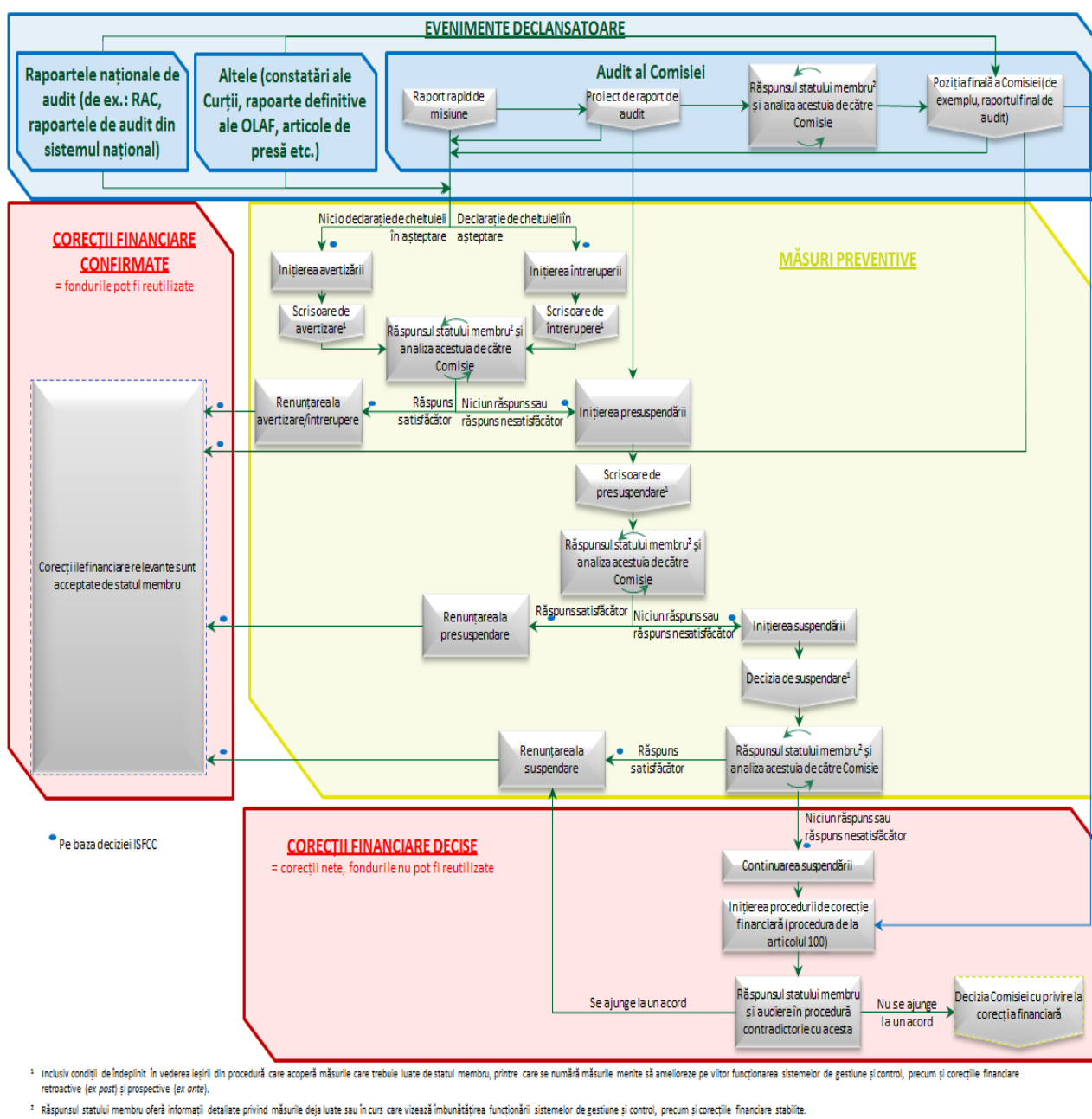
⁵⁷ Articolul 20 din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006.

Planurile de acțiune

Atunci când impune măsuri preventive și/sau corecții financiare, Comisia poate solicita totodată statelor membre să elaboreze planuri de acțiune. Statele membre descriu în aceste planuri modul în care deficiențele de la nivelul sistemelor lor de gestiune și control vor fi corectate astfel încât să se prevină apariția altor probleme în viitor.

În cele mai multe cazuri, Comisia trimite o scrisoare statului membru vizat, în care se stabilesc condițiile care trebuie să fie îndeplinite în vederea ieșirii din procedurile preventive sau de corecție financiară ale Comisiei (așa-numitele *exit points* sau condiții de îndeplinit în vederea ieșirii din procedură). Ca urmare a acestor scrisori, statele membre întreprind acțiuni care sunt apoi urmărite de Comisie sau, în numele acesteia, de către autoritatea de audit din statul membru respectiv.

Procedurile aplicate de Comisie în ceea ce privește măsurile preventive și corecțiile financiare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

Anexa II**Comparație între dispozițiile normative: Perioadele 2000-2006, 2007-2013 și 2014-2020**

	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Întreruperea	-	Criterii: Elemente doveditoare prezente într-un raport al statului membru sau al Comisiei care sugerează existența unei „neregularități importante” în funcționarea sistemului de gestiune și control al programului operațional; sau ordonatorul de credite dispune de dovezi care sugerează că o declarație de cheltuieli este legată de o „neregularitate”. Implementare: Scrisoare din partea Comisiei, prin care statul membru este informat cu privire la întrerupere. Calendar: Întreruperea poate dura maximum șase luni.⁵⁸	Criterii: Există dovezi care indică existența unei deficiențe în funcționarea sistemului de gestiune și control al programului operațional; sau ordonatorul de credite dispune de dovezi care sugerează că o declarație de cheltuieli este legată de o „neregulă”. Implementare: În cazul în care acest lucru este posibil, Comisia întrerupe termenul de plată numai pentru acele părți din cheltuielile acoperite de cererea de plată care sunt afectate de deficiențele identificate. Aceasta informează imediat în scris statul membru cu privire la întrerupere (printr-o scrisoare). Calendar: Termenul de plată pentru o cerere de plată intermediară poate fi întrerupt pentru

⁵⁸ Articolul 91 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

			o perioadă maximă de șase luni. Statul membru poate accepta prelungirea perioadei de întrerupere cu încă trei luni. ⁵⁹
Suspendarea	Criterii: Statul membru nu și-a respectat obligațiile de a detecta neregulile și de a impune corecții financiare; o parte a contribuțiilor din fondurile UE sau integralitatea acestora nu este justificată ori există deficiențe semnificative la nivelul sistemului de gestiune control al programului operațional. Implementare: Comisia informează statul membru cu privire la problema identificată și îi oferă acestuia posibilitatea de a răspunde. La sfârșitul procedurii, Comisia emite o decizie oficială.	Criterii: „Neregularitate gravă” în sistemul de gestiune și control al programului operațional; cheltuielile indicate într-o declarație de cheltuieli certificată sunt legate de o „neregularitate gravă” care nu a fost corectată. Implementare: Toate plățile intermediare sau o parte din acestea sunt suspendate după ce Comisia a dat statului membru posibilitatea de a-și prezenta observațiile. La sfârșitul procedurii, Comisia emite o decizie oficială.	Criterii: Există o „deficiență semnificativă” în funcționarea eficientă a sistemului de gestiune și control al programului operațional; cheltuielile dintr-o declarație de cheltuieli sunt legate de o neregulă; statul membru nu a reușit să ia măsurile necesare pentru remedierea situației care a dat naștere la o întrerupere; eșec grav în atingerea indicatorilor financiari și de realizare; nu sunt îndeplinite condiționalitățile <i>ex ante</i>. Implementare: Act de punere în aplicare prin care se suspendă plățile intermediare, integral sau parțial.

⁵⁹ Articolul 83 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

	Calendar: După ce Comisia a informat statul membru cu privire la decizia de suspendare, acesta are la dispoziție cinci luni pentru a răspunde/a rezolva problema înainte de inițierea unei decizii de corecție financiară.⁶⁰	Calendar: Statul membru are la dispoziție două luni pentru a răspunde la cererea Comisiei de a prezenta observații. După acest interval, poate fi adoptată o decizie de suspendare.⁶¹	Calendar: Nu este specificat niciun calendar, cu excepția cazului în care suspendarea se succede unei proceduri de întrerupere în temeiul articolului 83: într-o astfel de situație, suspendarea se aplică după o perioadă de șase până la nouă luni de la scrisoarea inițială de întrerupere.⁶²
Corecția financiară	Criterii: Statele membre sunt principalele responsabile pentru investigarea neregulilor și pentru impunerea corecțiilor financiare. Dacă statul membru nu se conformează acestei obligații sau dacă există insuficiențe grave în sistemele de gestiune sau de control care pot duce la nereguli sistemice, Comisia poate impune și ea o corecție financiară. Implementare: Corecția financiară impusă de statul membru are loc prin anularea, totală sau parțială, a contribuției din partea	Criterii: Statul membru este principalul responsabil pentru investigarea neregulilor și pentru impunerea corecțiilor financiare. Comisia poate impune corecții financiare atunci când consideră că există o „neregularitate gravă” în sistemul de gestiune și control sau atunci când cheltuielile incluse într-o declarație de cheltuieli certificată prezintă nereguli și nu au fost corectate de statul membru. Implementare: Corecția impusă de statul membru are loc prin anularea, totală sau parțială, a contribuției la programul	Criterii: Statul membru este principalul responsabil pentru investigarea neregulilor și pentru impunerea corecțiilor financiare. Comisia poate impune corecții financiare în cazul în care există o „deficiență semnificativă” în funcționarea eficace a sistemului de gestiune și control al programului operațional, în cazul în care statul membru nu s-a achitat de obligațiile sale de a investiga neregulile și de a impune corecții financiare sau în cazul în care se constată un eșec grav în atingerea țăintelor stabilite în cadrul de performanță. Implementare: Corecția impusă de statul membru are loc prin anularea, totală sau parțială, a contribuției din fonduri publice la o operațiune sau

⁶⁰ Articolele 38 și 39 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 și articolul 6 din Regulamentul (CE) nr. 448/2001 al Comisiei din 2 martie 2001 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului privind procedura de efectuare a corecțiilor financiare cu privire la ajutorul acordat în cadrul fondurilor structurale (JO L 64, 6.3.2001, p. 13).

⁶¹ Articolul 92 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

⁶² Articolul 142 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

UE. Corecția financiară impusă de Comisie constă în reducerea plății în avans ori în anularea, integral sau parțial, a contribuției din fondurile UE la intervenția în cauză. În cazul în care nu se ajunge la niciun acord între Comisie și statul membru cu privire la constatare sau la impactul acesteia, Comisia emite o decizie oficială (corecție netă, pierdere de fonduri). În alte cazuri, cuantumul corecției poate fi reutilizat pentru a finanța alte proiecte. Calendar: Comisia acordă statului membru un termen de două luni pentru a formula observații cu privire la concluziile sale provizorii. În cazul în care Comisia propune o rată forfetară sau o corecție financiară extrapolată, statul membru are la dispoziție încă două luni pentru a răspunde. Dacă statul membru nu acceptă concluziile	operațional. Corecția impusă de Comisie are loc prin anularea, totală sau parțială, a contribuției UE către statul membru respectiv. În cazul în care nu se ajunge la niciun acord între Comisie și statul membru cu privire la constatare sau la impactul acesteia, Comisia emite o decizie oficială (corecție netă, pierdere de fonduri). În alte cazuri, cuantumul corecției poate fi reutilizat pentru a finanța alte proiecte. Calendar: Comisia acordă statului membru un termen de două luni pentru a formula observații cu privire la concluziile sale provizorii. În cazul în care Comisia propune o rată forfetară sau o corecție financiară extrapolată, statul membru are la dispoziție încă două luni pentru a răspunde. Dacă statul membru nu acceptă concluziile provizorii ale	la programul operațional. Corecția este impusă de Comisie prin acte de punere în aplicare care anulează, total sau parțial, contribuția UE la programul operațional. În cazul în care Comisia sau Curtea de Conturi Europeană constată <i>ex post</i> deficiențe de sistem, corecția financiară este, prin definiție, o corecție netă. Calendar: Comisia acordă statului membru un termen de două luni pentru a formula observații cu privire la concluziile sale provizorii. În cazul în care Comisia propune o rată forfetară sau o corecție financiară extrapolată, statul membru are la dispoziție încă două luni pentru a răspunde. Dacă statul membru nu acceptă concluziile provizorii ale Comisiei, acesta este invitat la o audiere. În lipsa
---	---	---

	provizorii ale Comisiei, acesta este invitat la o audiere. În lipsa unui acord în această etapă, Comisia are la dispoziție trei luni pentru a impune o corecție financiară. ⁶³	Comisiei, acesta este invitat la o audiere. În lipsa unui acord în această etapă, Comisia are la dispoziție șase luni pentru a impune o corecție financiară. ⁶⁴	unui acord în această etapă, Comisia are la dispoziție șase luni pentru a impune o corecție financiară. ⁶⁵
--	---	--	---

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

⁶³ Articolul 39 din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 și articolele 4 și 5 din Regulamentul (CE) nr. 448/2001. Ca urmare a unei hotărâri recente pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (C-139/15), articolul 145 din Regulamentul privind dispozițiile comune se aplică acum tuturor procedurilor de corecție financiară, indiferent de perioada de programare. Articolul 39 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 nu mai este aplicabil.

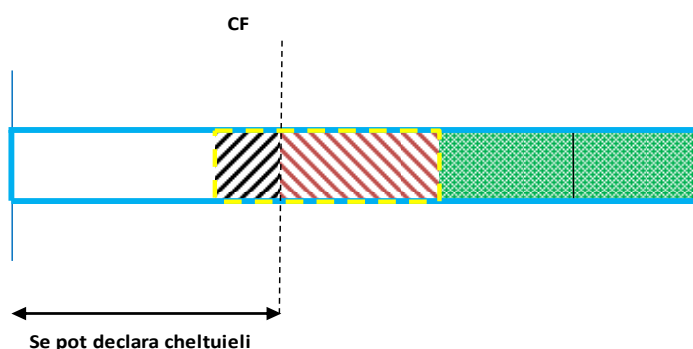
⁶⁴ Articolele 98-100 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006. Ca urmare a unei hotărâri recente pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (C-139/15), articolul 145 din Regulamentul privind dispozițiile comune se aplică acum tuturor procedurilor de corecție financiară, indiferent de perioada de programare. Articolul 100 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 nu mai este aplicabil.

⁶⁵ Articolele 85 și 143-145 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

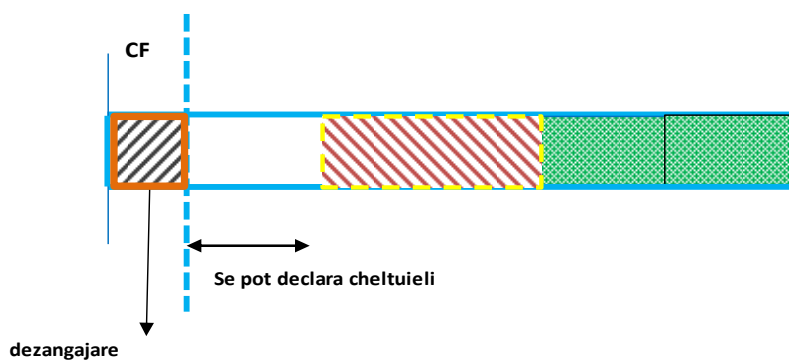
Scenarii privind impactul corecțiilor financiare

ÎN CURSUL IMPLEMENTĂRII PROGRAMULUI OPERAȚIONAL

Corecție financiară confirmată



Corecție financiară decisă



LEGENDĂ

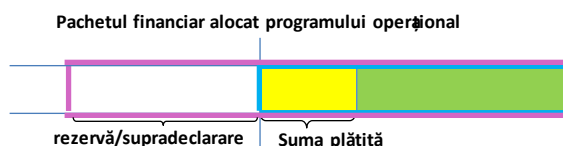
	Pachetul financiar alocat programului operațional (total alocat)
	Noul pachet financiar alocat programului operațional (noul total alocat)
	Suma declarată într-o cerere de plată intermediară
	Suma plătită pentru cereri de plată intermediară anterioare
	Corecție financiară
	Suma plătită pentru cererea de plată intermediară
	Fonduri pierdute (alocate, dar care nu au fost utilizate) ca urmare a corecției financiare

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

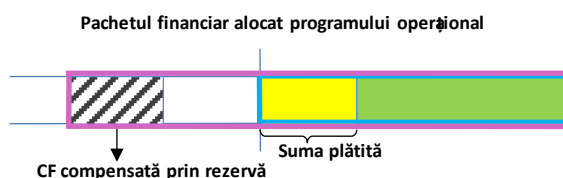
LA ÎNCHIDEREA PROGRAMULUI OPERAȚIONAL– Corecție financiară confirmată

A. Cu rezervă

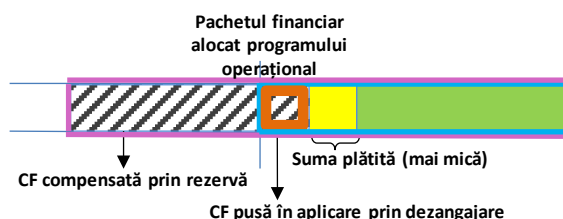
A.1 Valoare de referință– nicio corecție financiară



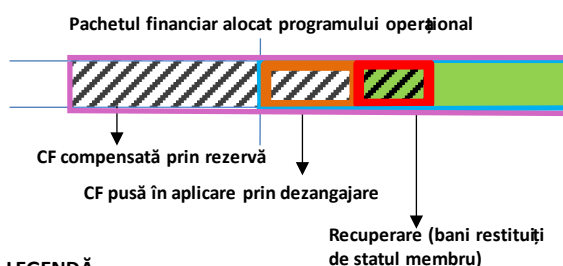
A.2 Corecție financiară < rezervă



A.3 Corecție financiară > rezervă

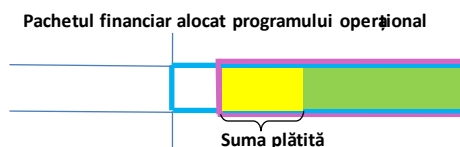


A.4 Corecție financiară > rezerva + plata finală

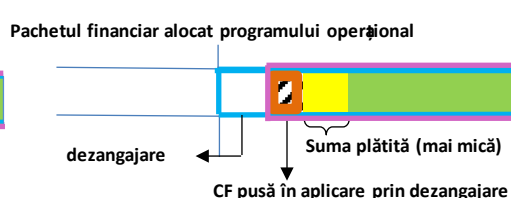


B. Fără rezervă

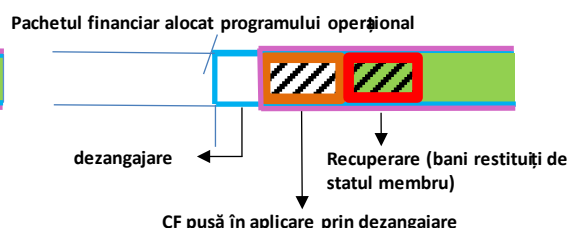
B.1 Valoare de referință– nicio corecție financiară



B.2 Corecție financiară < plata finală



B.3 Corecție financiară > plata finală



LEGENDĂ

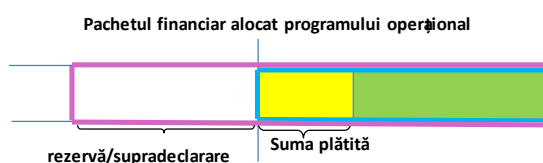
-  Pachetul financiar alocat programului operațional (total alocat)
-  Suma declarată în cererea de plată finală
-  Suma plătită înainte de plata finală
-  Plata finală
-  Corecție financiară la închidere
-  Recuperare (bani restituiți de statul membru)
-  Fonduri pierdute (alocate, dar care nu au fost utilizate) ca urmare a corecției financiare

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

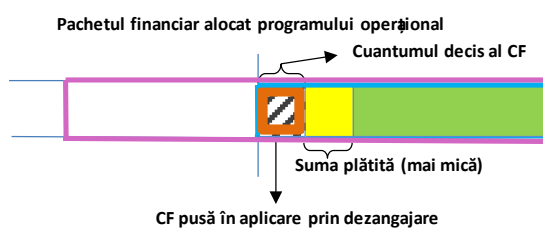
LA ÎNCHIDEREA PROGRAMULUI OPERAȚIONAL – Corecție financiară decisă

A. Cu rezervă

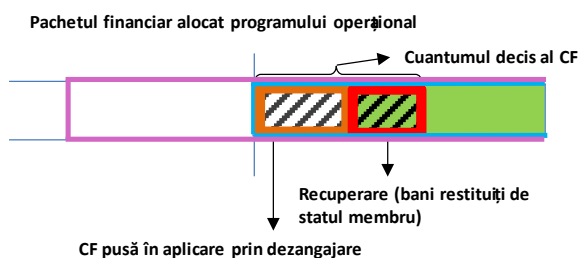
A.1 Valoare de referință – nicio corecție financiară



A.2 Corecție financiară < plata finală

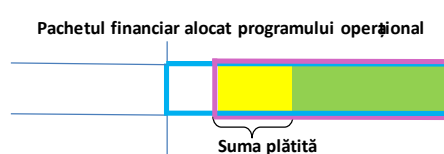


A.3 Corecție financiară > plata finală

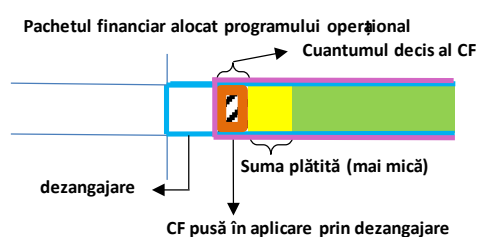


B. Fără rezervă

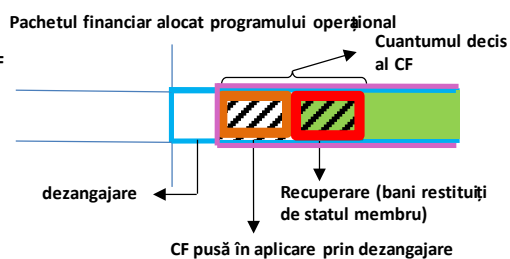
B.1 Valoare de referință – nicio corecție financiară



B.2 Corecție financiară < plata finală



B.3 Corecție financiară > plata finală



LEGENDĂ

-  Pachetul financiar alocat programului operațional (total alocat)
-  Suma declarată în cererea de plată finală
-  Suma plătită înainte de plata finală
-  Plata finală
-  Corecție financiară la închidere
-  Recuperare (bani restituiți de statul membru)
-  Fonduri pierdute (alocate, dar care nu au fost utilizate) ca urmare a corecției financiare

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

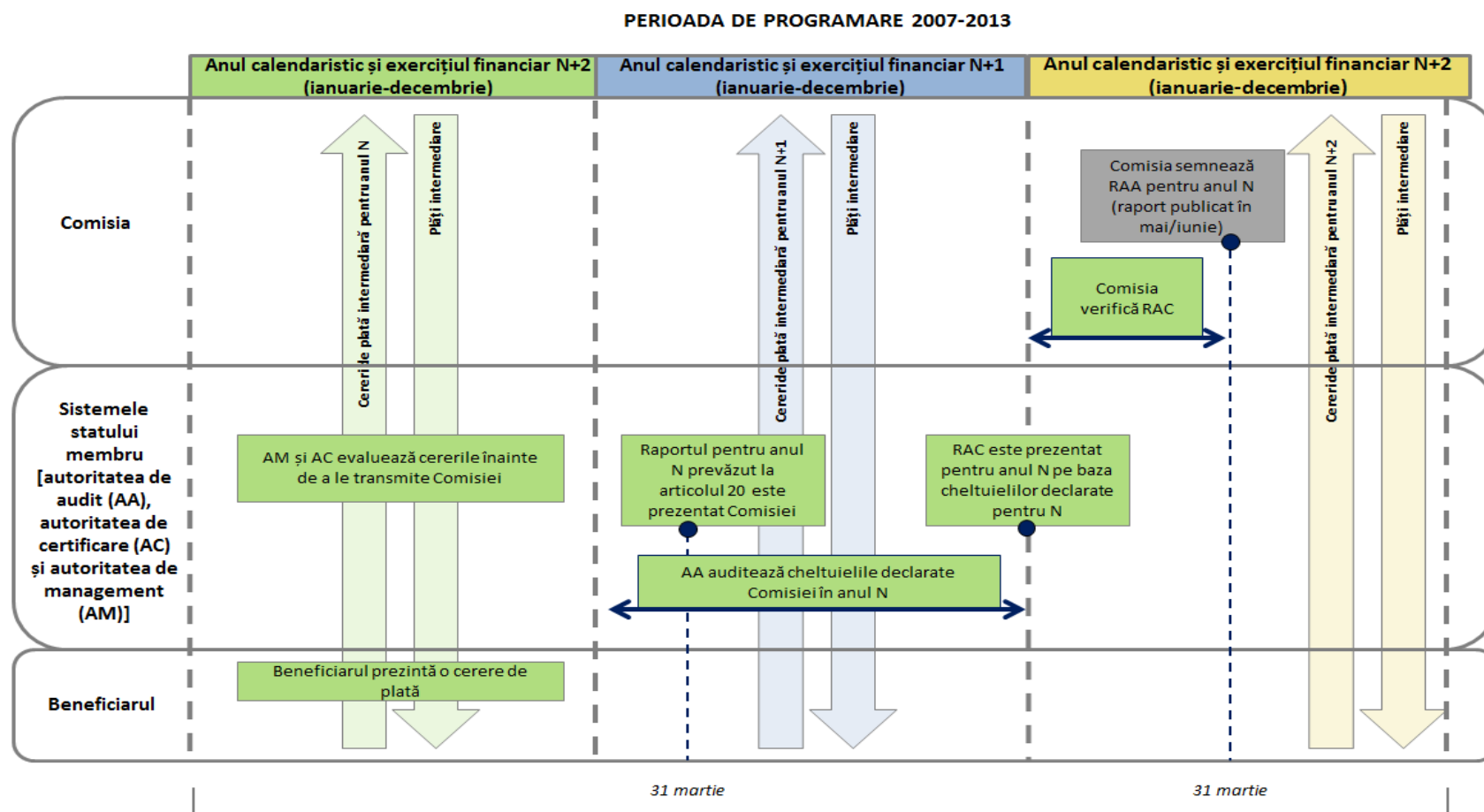
Anexa IV

**Măsurile preventive și corecțiile financiare impuse de Comisie pentru fiecare stat membru pentru perioada de programare 2007-2013 –
situația la sfârșitul anului 2015**

Stat membru	Pachetul financiar alocat (în milioane de euro)	Plățile din perioada 2007-2015 (în milioane de euro)	Numărul total de programe	Numărul de programe întrerupte	Suma care a făcut obiectul unei întreruperi (în milioane de euro)	Numărul de programe presuspendate	Numărul de programe suspendate	Corecții financiare confirmate/decise ¹ (în milioane de euro)		Corecții financiare puse în aplicare ¹ (în milioane de euro)	
								ex post	ex ante	ex post	ex ante
Belgia	2 059	1 916	10	5	182	7	2	24		17	0
Bulgaria	6 595	5 621	7	2	311	3		115	28	110	28
Republica Cehă	25 819	21 868	17	8	2 401	7	3	399	410	395	341
Danemarca	510	484	2					0		0	
Germania	25 458	23 542	36	19	1 485	18	3	179		31	
Estonia	3 403	3 233	3	1	50	2	1	12		10	
Irlanda	751	675	3			1		22		21	
Grecia	20 210	19 824	14	10	550	5		266	72	250	72
Spania	34 521	29 023	45	40	6 856	39	28	488		416	
Franța	13 546	12 478	36	36	1 063	4	2	41	23	31	21
Croația	858	485	4								
Italia	27 940	22 171	52	31	4 996	26	6	293		156	
Cipru	612	563	2								
Letonia	4 530	4 304	3	3	121			46	2	46	2
Lituania	6 775	6 437	4	3	165			0		0	
Luxemburg	50	48	2	1	1	1		0		0	
Ungaria	24 893	22 019	15	12	2 965	12	10	273	184	267	159
Malta	840	686	2	1	5	1		0		0	
Țările de Jos	1 660	1 513	5	1	44	3					
Austria	1 170	1 090	11	10	150	11		16		8	
Polonia	67 186	63 735	21	3	1 470	1		263	71	223	18
Portugalia	21 412	20 337	14	1	103			22		22	
România	19 058	13 323	7	5	1 020	4		395	566	379	557
Slovenia	4 101	3 896	3	2	502	2		33		33	
Slovacia	11 483	9 798	11	9	1 073	11	2	364	61	218	56
Finlanda	1 596	1 516	7		–			0		0	
Suedia	1 626	1 540	9	8	57	8		1		1	
Regatul Unit	9 878	8 693	22	19	2 557	21	5	71		71	
CTE	7 956	7 260	73	26	319	19	2	3		3	
TOTAL	346 496	308 078	440	256	28 446	206	64	3 326	1 418	2 709	1 254

¹ Ca rezultat al activităților de la nivelul Comisiei.

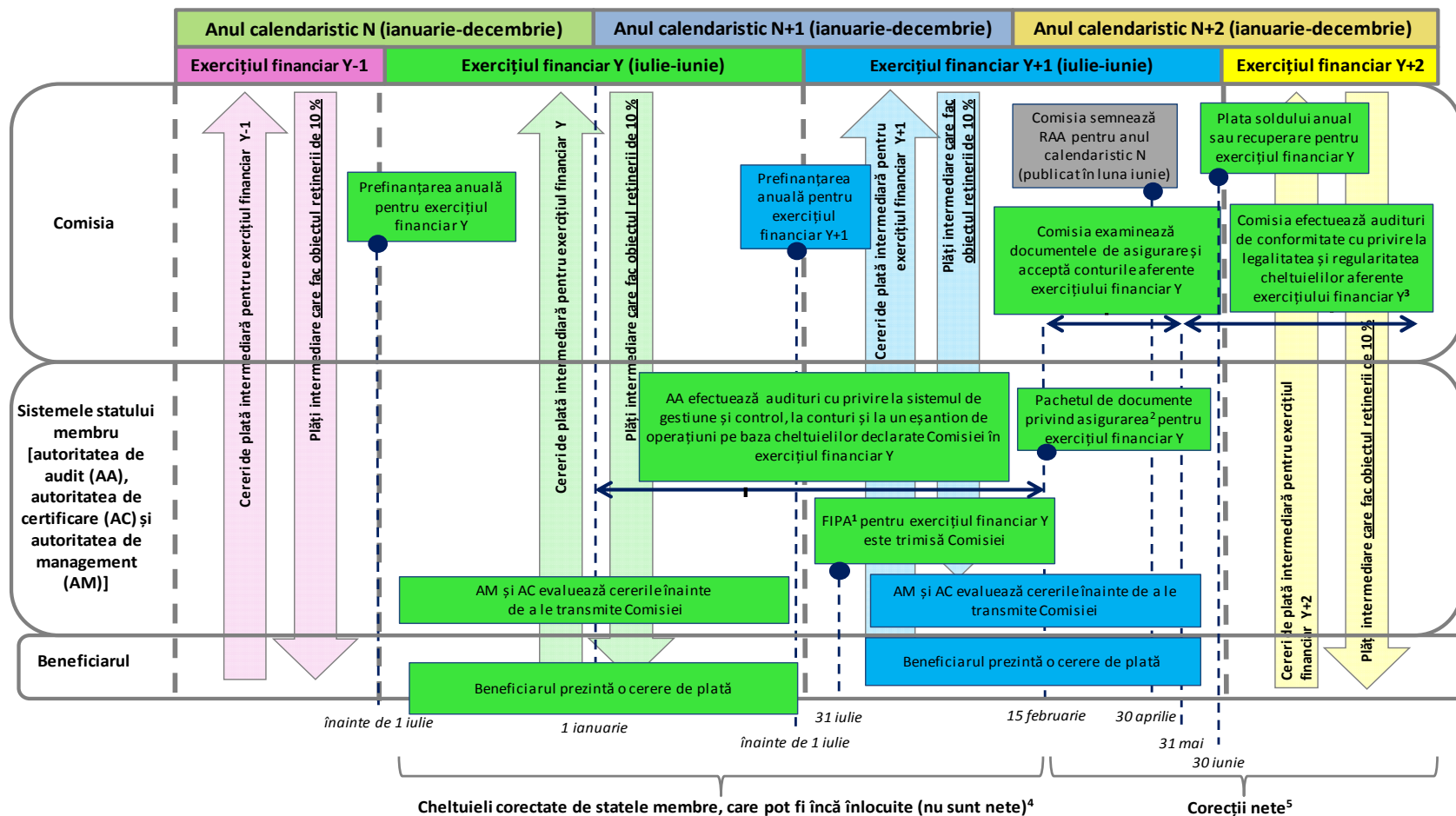
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

Anexa V**Sistemul de obținere a unei asigurări în domeniul coeziunii pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020**

Toate cheltuielile care fac obiectul unei corecții pot fi înlocuite în orice moment în cursul perioadei de programare, indiferent dacă sursa corecției este un audit realizat de autoritatea de audit sau de Comisie, cu condiția ca statul membru să accepte corecția financiară impusă. În caz contrar, corecția va face obiectul unei decizii a Comisiei, devenind, prin urmare, o corecție financiară netă.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

PERIOADA DE PROGRAMARE 2014-2020



¹ FIPA: ultima cerere de plată intermediară (Final Interim Payment Application).

² Pachetul de documente privind asigurarea include declarația de gestiune, raportul anual de control și opinia de audit aferentă, precum și conturile certificate (inclusiv sumele retrase și recuperate).

³ Comisia are la dispoziție trei ani pentru a finaliza verificările.

⁴ Până la transmiterea pachetului de documente privind asigurarea (15 februarie), corecțiile care nu pot fi recuperate și care sunt legate de cheltuieli certificate și transmise Comisiei în cursul exercițiului financiar respectiv nu sunt rambursate de statele membre (altfel spus, pierderea este suportată de UE).

⁵ O corecție financiară nu este netă, chiar și după 15 februarie, în cazul în care statul membru poate demonstra că a detectat problema înainte de această dată și în cazul în care problema nu este legată de o deficiență de sistem.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE

„PROTEJAREA BUGETULUI UE DE CHELTUIELI NECONFORME CU REGLEMENTĂRILE: ÎN PERIOADA 2007-2013, COMISIA A RECURS ÎN MAI MARE MĂSURĂ LA MĂSURI PREVENTIVE ȘI LA CORECȚII FINANCIARE ÎN CADRUL POLITICII DE COEZIUNE”

REZUMAT

XI. Înainte de retragerea unei întreruperi a termenului de plată sau a unei suspendări, Comisia solicită autorităților de certificare introducerea corecțiilor financiare necesare în sistemul lor informatic. Acest lucru ar trebui să fie evidențiat în mod clar ulterior prin pista de audit a cererii de plată.

Comisia confirmă că toate corecțiile financiare impuse în perioada 2000-2013 sunt urmărite în mod individual și toate cazurile sunt închise doar după ce se primesc suficiente probe din partea statelor membre. Auditurile Comisiei la fața locului vizează, de asemenea, verificarea în funcție de risc a punerii în aplicare a corecțiilor financiare confirmate.

În plus, în ultimii ani Comisia a solicitat din ce în ce mai mult autorităților de audit să confirme acuratețea corecțiilor financiare propuse. Aceasta este în prezent practica obișnuită.

În ceea ce privește perioada de programare 2014-2020, statele membre vor furniza în conturile anuale ale programului informații complete cu privire la corecțiile financiare aplicate și acestea vor fi auditate de autoritățile de audit în vederea emiterii opiniilor lor anuale de audit.

XII. Diferitele rapoarte elaborate de Comisie urmăresc obiective diferite. Comunicarea privind protecția bugetului UE a fost solicitată de Parlament în cadrul procedurii de descărcare de gestiune din 2011 și oferă informații istorice cu privire la acțiunile corective ale Comisiei. Aceasta include informații multianuale, detaliate pentru fiecare stat membru și pentru fiecare perioadă de programare. Raportul anual privind gestionarea și performanța bugetului UE (*Annual Management & Performance Report* - AMPR)¹ estimează sumele expuse riscului la momentul plății pentru anul în cauză, precum și suma expusă riscului la închidere pe baza capacității de corecție viitoare.

În ansamblu, Comisia consideră că rapoartele sale existente referitoare la măsurile preventive și la corecțiile financiare sunt cuprinzătoare, coerente și ușor accesibile pentru părțile interesate.

XV.

Prima liniuță: Comisia acceptă recomandarea. După cum a declarat deja mai multor părți interesate, inclusiv statelor membre, Comisia consideră închiderea programelor multianuale ca un ultim filtru pentru a se asigura că cheltuielile programelor nu rămân afectate de un nivel semnificativ de erori.

A doua liniuță: Comisia acceptă recomandarea. Raportarea cu privire la rezultatul final al închiderii pentru perioada de programare în ansamblul său poate avea loc, de asemenea, în contextul raportului anual de activitate al fiecărei direcții generale.

A treia liniuță: Comisia acceptă recomandarea.

¹ În 2016, a fost elaborat primul raport anual privind gestionarea și performanța bugetului UE (AMPR) care a inclus fostul raport de evaluare prevăzut la articolul 318 și raportul de sinteză.

A patra liniuță: Comisia acceptă recomandarea și va impune corecții financiare nete atunci când condițiile stabilite în regulament sunt îndeplinite. Comisia va colabora îndeaproape cu Curtea de Conturi pentru a clarifica și a defini criteriile aplicabile.

INTRODUCERE

25. În cazul a două proiecte finanțate prin Fondul de coeziune în perioada de programare 2000-2006, Comisia a impus corecții financiare pentru neîndeplinirea condițiilor specifice de performanță stabilite în decizia referitoare la Fondul de coeziune prin care s-a aprobat proiectul. Acest lucru este prevăzut la articolul H alineatul (2) din anexa II la Regulamentul 1164/94, care prevede aplicarea de corecții pentru „neîndeplinirea uneia dintre condiții în decizia de a acorda asistență”.

Pentru perioada de programare 2014-2020, Comisia va pune în aplicare dispozițiile legale din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 pentru a proteja bugetul UE în cazul programelor neperformante.

34. Protejarea bugetului UE a fost întotdeauna o prioritate pentru Comisie. Acest proces a fost revizuit în perioada de programare 2007-2013. Durata sa depinde de disponibilitatea statelor membre de a pune efectiv în aplicare măsurile corective impuse.

Comisia face referire, de asemenea, la răspunsurile sale la raportul special nr. 3/2012 („Fondurile structurale: a reușit Comisia să abordeze cu succes problema deficiențelor identificate în cadrul sistemelor de gestiune și de control ale statelor membre?”).

OBSERVAȚII

43. Comisia nu a publicat un indicator privind capacitatea de corecție pentru întregul domeniu de politică deoarece aceste informații nu au fost disponibile. În primul rând, sistemul de determinare a riscului pentru bugetul UE în perioada de programare 2000-2006 a avut caracteristici diferite față de perioada 2007-2013. Auditurile operațiunilor au fost în mare măsură determinate în funcție de risc și reprezentativitate. Prin urmare, rezultatele nu au reflectat întotdeauna „rata medie de eroare” din cadrul programului. Mai mult, statele membre nu au avut obligația de a raporta cu privire la corecțiile financiare puse în aplicare.

Cu toate acestea, în ceea ce privește perioada de programare 2000-2006, Comisia a emis un raport ad hoc privind situația din 2013 a corecțiilor financiare și a procesului de închidere pentru programele FEDR și FSE și pentru proiectele finanțate prin Fondul de coeziune.

44. Procedurile de închidere au ca obiectiv să asigure că nu rămâne nicio eroare semnificativă după închiderea programelor. Cu toate acestea, după închidere, Comisia poate aplica, în caz de nevoie, corecțiile financiare necesare, după cum se arată în cazurile citate de Curte.

48. Înlocuirea cheltuielilor este permisă numai pentru operațiuni eligibile noi din cadrul aceluiași program operațional care face obiectul corecțiilor financiare.

74. Comisia ia în considerare corecțiile financiare aplicate de statele membre din proprie inițiativă și care contribuie, de asemenea, la capacitatea globală de corecție și la reducerea riscurilor identificate. Acest lucru reflectă întreaga capacitate de corecție, în special pentru acele state membre care dispun de un sistem de gestiune și control solid pentru a detecta și a corecta erorile.

Dacă se iau în considerare și corecțiile financiare aplicate de Franța și Spania din proprie inițiativă, acestea nu se situează în mod semnificativ sub linia tendinței indicată de către Curte.

În plus, Comisia ar dori să sublinieze faptul că ambele state membre au rata riscului rezidual cumulat sub pragul de semnificație de 2 %, astfel cum s-a indicat în rapoartele anuale de activitate pentru 2015.

Această practică din perioada de programare 2007-2013 de aplicare a corecțiilor financiare la nivel național înainte de a prezenta Comisiei rapoartele anuale de control va fi regula generală pentru perioada de programare 2014-2020, în care statele membre sunt invitate să aducă nivelul riscului rezidual la pragul de semnificație înainte de depunerea conturilor anuale.

81. Pentru a asigura orientarea politică, statele membre pot discuta punerea în aplicare a măsurilor de remediere la un nivel mai înalt. Aceasta face parte din procedura contradictorie pentru a se asigura că sunt îndeplinite condițiile pentru retragerea întreruperilor sau a suspendărilor.

92. Comisia precizează faptul că protecția bugetului UE prevalează întotdeauna, independent de durata medie a întreruperilor și/sau a suspendărilor. Durata procedurii depinde de timpul de care are nevoie statul membru pentru punerea în aplicare a măsurilor corective și este independentă de Comisie.

Câteva proceduri de lungă durată pentru cazurile complicate, cum ar fi cele din Italia sau Spania, au influențat durata medie de blocare a plăților în statele membre respective.

99. Înainte de retragerea unei întreruperi sau suspendări, Comisia a solicitat autorităților de certificare introducerea corecțiilor financiare necesare în sistemul lor informatic, care să poată fi ulterior evidențiată în mod clar prin pista de audit a cererii de plată.

În ceea ce privește declarațiile de cheltuieli certificate Comisiei, ele urmează formatul stabilit prin regulament, care nu necesită o raportare detaliată privind punerea în aplicare a corecțiilor financiare.

100. Corecțiile financiare provin, de obicei, din constatările de audit care conduc la întreruperea și/sau suspendarea plăților și, ca urmare a procedurii contradictorii, există o înțelegere comună între cele două părți cu privire la valoarea corecției financiare care trebuie să fie pusă în aplicare pentru corectarea cheltuielilor anterioare. Această valoare se deduce dintr-o cerere de plată viitoare și este verificată de serviciile Comisiei. În plus, în ultimii ani Comisia a solicitat din ce în ce mai mult autorităților de audit să confirme acuratețea corecțiilor financiare propuse. Aceasta este în prezent practica obișnuită.

105. Comisia precizează faptul că toate erorile sau deficiențele constatate în rapoartele prezentate de statele membre privind sumele retrase și recuperate sunt indicate în mod corespunzător în rapoartele de audit transmise statelor membre, cărora li se solicită să prezinte declarații corectate privind sumele retrase și recuperate, ca o acțiune ulterioară.

La închidere, riscul rezidual va fi atenuat, dat fiind faptul că autoritatea de audit va audita punerea în aplicare a corecțiilor financiare efectuate în timpul perioadei de programare, ca parte a activităților de audit desfășurate pentru a-și susține declarația de închidere.

113. Comisia consideră că rapoartele sale existente referitoare la măsurile preventive și la corecțiile financiare sunt cuprinzătoare, coerente și ușor accesibile pentru părțile interesate.

„Comunicarea privind protecția bugetului UE”, prezentată anual, a fost solicitată de Parlament în cadrul procedurii de descărcare de gestiune din 2011 și oferă informații istorice cu privire la măsurile preventive și corective întreprinse de Comisie. În rapoartele anuale de activitate (RAA) și în raportul anual privind gestionarea și performanța bugetului UE (AMPR) se estimează sumele totale expuse riscului pentru anul în cauză. AMPR pentru 2015 a inclus, pentru prima dată, o prezentare generală a sumei expuse riscului la închidere, adică o estimare consolidată a erorilor rămase după punerea în aplicare a tuturor măsurilor corective la sfârșitul programului. Începând din 2017 (pentru exercițiul financiar 2016), aceste informații ar trebui, de asemenea, să fie incluse în rapoartele anuale de activitate.

117. Comisia consideră că astfel de informații specifice cu privire la rezultatul final al închiderii pentru perioada de programare 2007-2013 în ansamblul său pot fi incluse, de exemplu, în rapoartele existente, și anume în raportul anual de activitate al fiecărei direcții generale, care conține informații detaliate pentru fiecare perioadă de programare. Comisia face referire, de asemenea, la răspunsurile sale la Raportul special nr. 36/2016 privind evaluarea mecanismelor de închidere a programelor derulate în sectoarele coeziunii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2013.

120. În Comunicarea sa către Consiliu și Parlamentul European privind cauzele profunde ale erorilor și acțiunile întreprinse, Comisia a furnizat o analiză detaliată a principalelor surse ale nivelului de erori constant ridicat în contextul execuției bugetului UE în domeniile de politică cele mai importante din punct de vedere financiar, inclusiv politica de coeziune, precum și a acțiunilor întreprinse, în conformitate cu articolul 32 alineatul (5) din Regulamentul financiar. Aceasta constituie un răspuns la solicitările Parlamentului European și Consiliului de a prezenta un raport privind „nivelurile de eroare constant ridicate și cauzele profunde ale acestora”. Comunicarea se bazează pe informațiile care se află la dispoziția Comisiei și care vizează în cea mai mare parte plățile pentru perioada de programare 2007-2013.

121. Sistemul actual asigură că cerințele de reglementare în ceea ce privește procedurile au fost îndeplinite, dar nu a fost conceput ca un instrument integrat care să ofere o imagine de ansamblu a cauzelor care stau la baza măsurilor preventive și a corecțiilor financiare. Comisia dispune de o imagine de ansamblu la nivel de caz a procedurilor de întrerupere/suspendare. În plus, aceasta păstrează separat o monitorizare a fiecărui caz de corecții financiare în conformitate cu respectivul cadru procedural prevăzut în reglementări.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

142. Astfel cum a fost cazul pentru perioada de programare 2000-2006, Comisia confirmă faptul că a luat toate măsurile necesare pentru efectuarea unei verificări riguroase a declarațiilor de închidere prezentate de statele membre în cadrul închiderii perioadei de programare 2007-2013.

146. Înainte de retragerea unei întreruperi a termenului de plată sau a unei suspendări, Comisia solicită autorităților de certificare introducerea corecțiilor financiare necesare în sistemul lor informatic. Acest lucru ar trebui să fie evidențiat în mod clar ulterior prin pista de audit a cererii de plată.

Corecțiile financiare provin, de obicei, din constatările de audit care conduc la întreruperea și/sau suspendarea plăților și, ca urmare a procedurii contradictorii, există o înțelegere comună între cele două părți cu privire la valoarea corecției financiare care trebuie să fie pusă în aplicare pentru corectarea cheltuielilor anterioare. Această valoare este dedusă din următoarea cerere de plată și este verificată de serviciile Comisiei. În plus, în ultimii ani Comisia a solicitat din ce în ce mai mult autorităților de audit să confirme acuratețea corecțiilor financiare propuse. Aceasta este în prezent practica obișnuită.

Comisia confirmă că toate corecțiile financiare aplicate în perioada 2000-2013 sunt urmărite în mod individual și toate cazurile sunt închise doar după ce se primesc suficiente probe din partea statelor membre. Auditurile Comisiei la fața locului vizează, de asemenea, verificarea în funcție de risc a punerii în aplicare a corecțiilor financiare confirmate.

Recomandarea 1

Comisia acceptă recomandarea. După cum a declarat deja mai multor părți interesate, inclusiv statelor membre, Comisia consideră închiderea programelor multianuale ca un ultim filtru pentru a se asigura că cheltuielile programului nu rămân afectate de un nivel semnificativ de erori.

147. Comunicarea privind protecția bugetului UE este punctul central al informațiilor istorice cuprinzătoare și coerente referitoare la măsurile preventive și corecțiile financiare. Aceasta a fost solicitată de Parlament în cadrul procedurii de descărcare de gestiune din 2011 și include informații multianuale detaliate pentru fiecare stat membru și pentru fiecare perioadă de programare. Atât Parlamentul, cât și Consiliul au salutat raportarea informațiilor de către Comisie în Comunicarea privind protecția bugetului UE, în contextul discuțiilor din 2016 despre descărcarea de gestiune.

Diferitele rapoarte elaborate de Comisie urmăresc obiective diferite. În timp ce Comunicarea privind protecția bugetului UE oferă informații istorice cu privire la acțiunile corective ale Comisiei, în AMPR² se estimează sumele expuse riscului la închidere pe baza capacității de corecție viitoare. Comisia face referire, de asemenea, la răspunsul său la punctul 113.

În ansamblu, Comisia consideră că rapoartele sale existente referitoare la măsurile preventive și la corecțiile financiare sunt cuprinzătoare, coerente și ușor accesibile pentru părțile interesate.

Recomandarea 2

Comisia acceptă recomandarea.

Raportarea cu privire la rezultatul final al închiderii pentru perioada de programare în ansamblul său poate avea loc, de asemenea, în contextul raportului anual de activitate al fiecărei direcții generale.

Recomandarea 3

Comisia acceptă recomandarea.

Recomandarea 4

Comisia acceptă recomandarea și va impune corecții financiare nete atunci când vor fi îndeplinite condițiile stabilite în regulament. Comisia va colabora îndeaproape cu Curtea de Conturi pentru a clarifica și a defini criteriile aplicabile.

² În 2016 a fost elaborat primul raport anual privind gestionarea și performanța bugetului UE (AMPR) care a inclus fostul raport de evaluare prevăzut la articolul 318 și raportul de sinteză.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	13.1.2016
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	6.2.2017
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	8.3.2017
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	14.4.2017

Curtea a evaluat dacă măsurile preventive și corecțiile financiare ale Comisiei au fost eficace în protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările în domeniul coeziunii. Politica de coeziune reprezintă 37 % din cheltuielile bugetului UE, fiecare dintre perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 beneficiind de circa 350 de miliarde de euro. Responsabilitățile pentru cheltuielile din domeniul coeziunii sunt împărțite între Comisie și statele membre. În opinia Curții, per ansamblu, Comisia a utilizat în mod eficace măsurile care îi stăteau la dispoziție. Comisia trebuie să rămână vigilentă pentru a se asigura că plățile nu sunt afectate de erori, pentru a-și îmbunătăți procedurile de raportare și pentru a se folosi de noile sale competențe care îi conferă mai multă putere.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



■ Oficiul pentru Publicații

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

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors