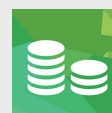


Raportul special

Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în ultimii ani ai programelor din perioada 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate

[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 auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. 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 – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune –, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Henri Grethen, membru al Curții de Conturi Europene, asistat de: Marc Hostert, șef de cabinet, Niels-Erik Brokopp și Emmanuel Rauch, manageri principali, Anna Fiteni și Peggy Vercauteren, coordonatoare, Alessandra Falcinelli, Agota Krenusz, Radka Papouskova, Adrian Roșca și Piotr Senator, auditori.



De la stânga la dreapta: Anna Fiteni, Marc Hostert, Radka Papouskova, Piotr Senator, Peggy Vercauteren, Niels-Erik Brokopp, Henri Grethen.

CUPRINS

	Puncte
Glosar și acronime	
Sinteză	I-VIII
Introducere	1-9
Obiectivele, finanțarea și gestionarea politicii	1-9
Sfera și abordarea auditului	10-12
Observații	13-81
Comisia a reacționat cu întârziere la ritmul lent al execuției, dar măsurile pe care le-a luat au contribuit la creșterea absorbției	13-40
Adoptarea tardivă a cadrului legislativ și ritmul lent al execuției au condus la creșterea presiunii de a absorbi fondurile	14-28
Comisia a reacționat cu întârziere la dificultățile întâmpinate în ceea ce privește absorbția, însă măsurile pe care le-a luat au avut un impact asupra absorbției	29-40
Diverse măsuri au permis accelerarea absorbției, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate	41-81
Reprogramarea a constituit un instrument eficace pentru optimizarea absorbției, dar a dus la modificări semnificative ale planurilor inițiale, antrenând riscul unei utilizări neoptime a resurselor	43-59
Fazarea proiectelor reduce riscul de dezangajare a fondurilor în cazul în care proiectele nu sunt finalizate până la închidere	60-62
În scopul absorbției de fonduri din partea UE, s-a recurs la proiecte retrospective, însă acestea prezintă un risc considerabil în ceea ce privește „efectul de balast”	63-69
Chiar dacă perioada de eligibilitate a fost prelungită, 8 % din capitalul de dotare al instrumentelor financiare nu a fost utilizat și nu a avut niciun efect de reînnoire	70-73
Avansurile contractuale debursate spre sfârșitul perioadei de eligibilitate pot prezenta riscuri pentru bunul raport costuri-beneficii și pentru conformitate	74-78
Per ansamblu, rata de eroare în domeniul coeziunii a scăzut din 2007, chiar dacă proiectele retrospective au dat naștere unor erori	79-81
Concluzii și recomandări	82-90
Anexă – Lista programelor operaționale selectate în vederea examinării	

GLOSAR ȘI ACRONIME

Absorbție	Finanțarea este considerată ca fiind absorbită atunci când fondurile UE sunt vărsate de Comisie unui program operațional al unui stat membru cu titlu de cofinanțare pentru proiectele eligibile. Sunt incluse aici plățile în avans, plățile intermediare și plățile finale.
Acordurile de parteneriat	Acorduri încheiate între Comisia Europeană și fiecare stat membru pentru perioada de programare 2014-2020. Ele stabilesc modul în care autoritățile naționale intenționează să utilizeze finanțarea acordată prin fondurile structurale și de investiții europene și specifică obiectivele strategice și prioritățile de investiții ale fiecărei țări, puse în relație cu obiectivul global al Strategiei Europa 2020 privind o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. De asemenea, ele includ detalii cu privire la eventualele condiționalități <i>ex ante</i> (condiții prealabile pentru utilizarea eficientă și eficientă a fondurilor) și la cadrele de gestionare a performanței. Acordurile sunt elaborate de statele membre în urma unui dialog cu Comisia și trebuie să fie adoptate de către aceasta din urmă.
Angajament	Angajamentul juridic de a furniza finanțare dacă se îndeplinesc anumite condiții. Prin acesta, UE se angajează să ramburseze partea sa din costurile unui proiect pe care îl finanțează, după finalizarea acestuia.
Autoritate 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). Autoritățile de audit sunt desemnate de statul membru și, în general, sunt departamente din cadrul cancelariilor de stat, al ministerelor finanțelor (sau al organismelor de control intern aflate sub autoritatea acestor ministere), al altor ministere sau al instituțiilor supreme de audit. Aceste autorități de audit trebuie să se afle într-o relație de independență față de organismele care gestionează fondurile. Autoritatea 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 în care raportează cu privire la activitățile pe care le-au desfășurat în cursul anului respectiv. În cazul în care autoritatea de audit consideră că autoritatea de management nu a luat măsurile corective care se impun, ea trebuie să semnaleze acest lucru Comisiei.

Autoritate de certificare	Este desemnată de statul membru pentru a efectua controale de nivel primar cu privire la cheltuielile declarate de către autoritățile de management și pentru a certifica faptul că aceste cheltuieli sunt conforme cu legile și reglementările în vigoare.
Autoritate de management	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.
Cadrul de referință strategic național	Document de referință pentru programarea fondurilor UE la nivel național pentru perioada 2007-2013. Acesta asigură coerența sprijinului acordat din fonduri cu orientările strategice ale UE pentru coeziune și identifică legătura dintre prioritățile UE, pe de o parte, și prioritățile naționale și regionale, pe de altă parte. În cazul perioadei de programare 2014-2020, cadrul de referință strategic național a fost înlocuit de acordurile de parteneriat (a se vedea definiția de mai jos).
Cadrul financiar multianual	Stabilește prioritățile în materie de cheltuieli și sumele maxime pe care UE le poate cheltui în anumite domenii pe parcursul unei perioade fixe de mai mulți ani. Cadrul actual acoperă perioada 2014-2020, iar cadrele anterioare au vizat perioadele 2007-2013 și 2000-2006 (Agenda 2000).
Cadrul strategic comun	Oferă orientări și contribuie la armonizarea obiectivelor care trebuie atinse de diferitele fonduri ale UE pentru politica de coeziune și de alte instrumente și politici ale UE.
COCOF	Comitetul de coordonare a fondurilor (COCOF) este un comitet permanent din cadrul Comisiei Europene. Rolul său este de a discuta diferite aspecte legate de punerea în aplicare a regulamentelor aplicabile fondurilor structurale și de coeziune. Notele orientative ale COCOF servesc drept recomandări ce conțin exemple și informații practice, fără să aibă un caracter juridic obligatoriu și fără să fie restrictive.
Dezangajare	Anularea totalității unui angajament care nu a fost utilizat sau a părții neutilizate din acesta. Dezangajarea are loc automat, după un anumit interval de timp, de obicei după doi sau trei ani („regula n+2/3”).

Efect de balast (<i>deadweight</i>)	Efectul de balast se produce atunci când finanțarea este furnizată pentru a sprijini un beneficiar care ar fi luat aceeași decizie și în lipsa ajutorului respectiv. În astfel de cazuri, efectul obținut nu poate fi pus pe seama politicii și se consideră că ajutorul plătit beneficiarului nu a produs niciun impact. Astfel, partea din cheltuieli care generează un efect de balast este prin definiție ineficace, întrucât nu contribuie la atingerea obiectivelor.
Fazare	Mod de organizare a finanțării unui proiect pe parcursul a două perioade de programare, cu scopul de a se limita riscul unor proiecte nefinalizate (care ar fi, astfel, neeligibile) și de a se spori absorbția în prima fază (2007-2013).
Fondul de coeziune (FC)	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)	Urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale în Uniunea Europeană prin corectarea principalelor dezechilibre regionale. Fondul furnizează, în acest scop, un sprijin financiar pentru construcția de infrastructuri și pentru investiții productive care creează locuri de muncă, în special pentru întreprinderi.
Fondul social european (FSE)	Urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale în cadrul Uniunii Europene prin impulsivitatea ocupării forței de muncă și a posibilităților de angajare (în special grație unor măsuri de formare profesională) și prin promovarea unui nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și crearea unor locuri de muncă mai numeroase și de mai bună calitate.
Închidere	Lichidarea financiară a unui program, fie prin plata soldului final către statul membru, fie prin recuperarea sumelor pe care Comisia le-a plătit în plus. Închiderea reprezintă ultima etapă din ciclul de viață al unui program.
Orientările strategice comunitare în materie de coeziune	Prezintă principiile și prioritățile politicii de coeziune și sugerează modalități prin care regiunile europene pot utiliza în mod optim fondurile puse la dispoziție pentru programele de sprijin naționale și regionale în perioada 2007-2013. Autoritățile naționale trebuiau să țină seama de aceste orientări la elaborarea priorităților strategice naționale și la planificarea aferentă pentru perioada 2007-2013, cunoscute sub denumirea de cadru de referință strategic național.
Pachet financiar alocat	Suma totală repartizată unui stat membru sau unui program operațional într-o anumită perioadă de programare. Pachetul reprezintă plafonul teoretic maxim al sumei care poate fi plătită statului respectiv.
Perioadă de programare	Cadru multianual în care sunt planificate și executate cheltuielile aferente fondurilor structurale și de coeziune.

Program operațional	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 trebuie să fie aprobate de Comisie înainte de a se putea efectua plăți în scopul lor de la bugetul UE. Programele operaționale pot fi modificate pe parcursul perioadei de programare numai cu acordul ambelor părți.
Proiect major	Proiectele majore cuprind o serie de lucrări, activități sau servicii indivizibile din punct de vedere economic, care îndeplinesc o funcție tehnică precisă și urmăresc obiective clar stabilite și al căror cost total depășește 50 de milioane de euro sau 75 de milioane de euro în cazul proiectelor de transport. Aprobarea de către Comisie este necesară pentru fiecare proiect în parte.
Proiect retrospectiv	Proiect sau operațiune pentru care costurile au fost suportate deja din surse naționale sau care este deja finalizat înainte să fie solicitată în mod oficial sau să fie acordată cofinanțarea din partea UE – cu alte cuvinte, este finanțat în mod retroactiv. În perioada de programare 2014-2020, proiectele sau operațiunile care sunt încheiate în mod fizic sau sunt implementate integral înainte de depunerea de către beneficiar a cererii de finanțare nu sunt eligibile pentru finanțare din partea UE.
Rata de absorbție	Procentajul care a fost absorbit (cu alte cuvinte plătit) din suma totală angajată pentru un program operațional.
Valoarea adăugată europeană	Valoarea pe care o acțiune finanțată de UE o aduce în plus față de valoarea care ar fi fost altfel generată dacă statul membru ar fi acționat singur.

SINTEZĂ

Informații referitoare la absorbție

I. Politica de coeziune vizează reducerea dezechilibrelor de dezvoltare dintre diferitele regiuni din Uniunea Europeană. Acestei politici îi corespunde aproximativ o treime din bugetul UE și ea este pusă în aplicare prin intermediul unor programe operaționale. Fondurile sunt puse la dispoziție la începutul unei perioade de programare multianuale. Capacitatea de absorbție se referă la capacitatea unui stat membru de a cheltui în mod eficient și eficace resursele financiare care i-au fost alocate. Statele membre absorb fondurile atunci când primesc o plată efectuată din bugetul UE cu titlu de cofinanțare pentru proiecte eligibile. Pentru a se putea menține accentul pe obținerea unor rezultate eficace, este esențial ca statele membre să evite o situație în care sunt nevoite să absoarbă un volum semnificativ de fonduri la sfârșitul perioadei de programare, întrucât graba de a absorbi fonduri riscă să prejudicieze obținerea unui bun raport costuri-beneficii. Astfel, deși absorbția este importantă pentru îndeplinirea obiectivelor de politică, ea nu constituie un scop în sine.

Cum a fost efectuat auditul Curții

II. Curtea a examinat eficacitatea acțiunilor întreprinse de Comisie și de statele membre în ceea ce privește îmbunătățirea absorbției fondurilor din partea FEDR, a FSE și a Fondului de coeziune în perioada de programare 2007-2013. Au fost efectuate vizite de audit în patru state membre: Republica Cehă, Ungaria, Italia și România. Auditul a acoperit perioada de programare 2007-2013. Curtea a efectuat însă comparații și cu perioadele de programare 2000-2006 și 2014-2020, evidențiind riscurile existente în ceea ce privește absorbția pentru perioada curentă.

Care au fost constatările Curții

III. Curtea a constatat că, atât pentru perioada de programare 2007-2013, cât și pentru perioada 2014-2020, adoptarea tardivă a cadrului legislativ (cu șase luni și, respectiv, cu două săptămâni înainte de începerea perioadelor) a antrenat adoptarea tardivă a programelor operaționale. În cazul ambelor perioade, majoritatea acestor programe nu au

fost adoptate decât după trecerea deja a unui an de la începerea perioadei de programare. Acest lucru a avut un efect de domino inevitabil asupra demarării efectuării de cheltuieli din fondurile alocate.

IV. Execuția demarase lent în perioada 2007-2013, dar ea a fost chiar și mai lentă în perioada 2014-2020. În afară de efectul de domino menționat anterior, un alt motiv care explică demararea lentă a fost suprapunerea perioadelor de programare, aceasta însemnând că, deși noul program demarase deja, statele membre încă cheltuiau fondurile rămase din perioada anterioară.

V. În cursul perioadei de programare 2007-2013, Comisia a monitorizat absorbția fondurilor, dar abia cu aproximativ 13 luni înainte de sfârșitul perioadei de eligibilitate a creat un grup operativ destinat să ofere asistență statelor membre care se confruntau cu o absorbție slabă a fondurilor în cadrul programelor lor operaționale. Opt state membre au beneficiat de asistență din partea acestui grup, denumit Grupul operativ pentru o mai bună implementare. Măsurile luate au permis creșterea semnificativă a absorbției în statele membre sprijinite. La începutul anului 2018, rata medie de absorbție la nivelul UE era de 97,2 %. Unele state membre nu au reușit să utilizeze toate fondurile pe care le-au avut la dispoziție, astfel că finanțarea care era încă neutilizată la sfârșitul anului 2017 se ridica la 4,4 miliarde de euro. Rata finală de absorbție și valoarea definitivă a fondurilor neutilizate vor fi cunoscute doar după finalizarea închiderii.

VI. Printre măsurile luate pentru creșterea absorbției, se numără: revizuirea programelor operaționale, eșalonarea proiectelor în faze care se derulează în cursul mai multor perioade de programare succesive, cofinanțarea retroactivă a proiectelor, avansurile efectuate către instrumente financiare și avansurile contractuale. Unele dintre aceste măsuri puneau accentul în principal pe absorbție și pe conformitatea cu normele, acordând prea puțină atenție rezultatelor. În mod special, programele operaționale au făcut obiectul unor revizuri frecvente, ceea ce pune sub semnul întrebării temeinicia analizelor care stau la baza procesului de programare și a revizuirilor ulterioare, precum și capacitatea de îndeplinire a obiectivelor politicii de coeziune și ale programelor operaționale.

VII. Comisia nu dispune de o imagine de ansamblu completă a tuturor măsurilor utilizate și a impactului fiecărei măsuri asupra absorbției, deoarece informațiile furnizate de statele membre sunt insuficiente, precum și deoarece, în cazul unora dintre măsuri (de exemplu, proiectele retrospective și avansurile contractuale), cadrul legislativ nu impune statelor membre să realizeze o raportare către Comisie.

Care sunt recomandările Curții

VIII. Comisia ar trebui:

- să propună Consiliului și Parlamentului European un calendar pentru negocierea și adoptarea cadrului legislativ și a documentelor de programare pentru a se asigura că execuția programelor operaționale poate demara la începutul perioadei de programare;
- în cazul în care sunt afectate elemente-cheie ale performanței, să se asigure că revizuirile programelor operaționale se întemeiază pe o evaluare temeinică și aprofundată a programului operațional și a acordului de parteneriat și pe o analiză a nevoilor existente în domeniul respectiv la momentul revizuirii, precum și că motivul primordial pentru care se procedează la o revizuire este de a se obține rezultate mai bune; să se asigure că dispune de mijloacele de obținere a informațiilor care să îi permită să monitorizeze absorbția, să detecteze dacă aceasta este lentă sau rapidă și să evalueze în prealabil necesitatea și impactul măsurilor pentru a determina dacă trebuie să le utilizeze sau nu; și
- să se asigure, atunci când oferă un sprijin specific în vederea accelerării execuției, că acțiunile întreprinse pun accentul pe obținerea de bune rezultate.

INTRODUCERE

Obiectivele, finanțarea și gestionarea politicii

1. Politica de coeziune vizează reducerea dezechilibrelor de dezvoltare dintre diferitele regiuni, reconversia zonelor industriale aflate în declin și încurajarea cooperării transfrontaliere, transnaționale și interregionale pe teritoriul Uniunii Europene¹. Pentru a permite atingerea acestor obiective, se apelează la fonduri UE pentru a se dezvolta diverse domenii, cum ar fi economia cu emisii scăzute de dioxid de carbon, infrastructura de transporturi, sprijinul oferit IMM-urilor, inserția persoanelor pe piața muncii și incluziunea socială a persoanelor defavorizate.
2. Cadrul financiar multianual (CFM) indică sumele anuale maxime pe care le poate cheltui UE în scopul diferitelor politici, inclusiv în scopul coeziunii. Acestei politici îi este alocată aproximativ o treime din bugetul UE. Politica de coeziune este pusă în aplicare prin intermediul Fondului european de dezvoltare regională (FEDR), al Fondului social european (FSE) și al Fondului de coeziune. La prețurile curente, alocarea totală pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune s-a cifrat la aproximativ 261 de miliarde de euro în perioada de programare 2000-2006, la aproximativ 346 de miliarde de euro în perioada 2007-2013 și la aproximativ 365 de miliarde de euro în perioada 2014-2020². Suma corespunzătoare finanțării pentru coeziune este apoi repartizată între diferitele state membre, fiecăruia prealocându-i-se un anumit quantum.

¹ Articolele 174 și 176 TFUE și articolul 89 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).

² Fondurile care au fost angajate pentru FEDR, Fondul de coeziune și FSE în perioada de programare 2007-2013 s-au ridicat la 342,5 miliarde de euro. Sumele finale angajate nu vor fi cunoscute decât după ce au fost încheiate toate procedurile.

3. Normele care au reglementat politica de coeziune în perioada de programare 2007-2013 sunt prevăzute într-un regulament general³ și în normele de aplicare a acestuia⁴, precum și în regulamente specifice fiecăruia dintre fonduri – FEDR, FSE și Fondul de coeziune⁵. În completarea lor, Comisia publică regulamente de punere în aplicare, acte delegate și documente de orientare. Pentru fiecare perioadă de programare se adoptă un nou pachet legislativ.

4. Aceste fonduri sunt implementate prin intermediul unor programe operaționale, care stabilesc prioritățile în materie de investiții și obiectivele specifice. Programele descriu, de asemenea, modul în care vor fi utilizate fondurile în cursul perioadei de programare⁶ pentru finanțarea de proiecte. Statele membre repartizează pachetul financiar național care le-a fost alocat între diferitele programe operaționale naționale sau regionale, în conformitate cu obiectivele lor naționale strategice și cu obiectivele politicii de coeziune a UE.

5. Punerea în aplicare a politicii de coeziune este partajată între statele membre și Comisie. Actualul colegiu al Comisiei și-a început mandatul de cinci ani în noiembrie 2014. Serviciile din cadrul Comisiei care sunt responsabile de gestionarea globală a acestor domenii de politici sunt: Direcția Generală Politică Regională și Urbană (DG REGIO) și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL). Acestea pot oferi sprijin administrativ și tehnic statelor membre pentru a garanta o punere

³ Regulamentul (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 de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 (JO L 210, 31.7.2006, p. 25).

⁴ 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 și a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 (JO L 371, 27.12.2006, p. 1).

⁵ Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul european de dezvoltare regională (JO L 210, 31.7.2006, p. 1) și Regulamentul (CE) nr. 1081/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind Fondul social european (JO L 210, 31.7.2006, p. 12). Regulamentul (CE) nr. 1084/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de creare a Fondului de coeziune (JO L 210, 31.7.2006, p. 79).

⁶ Cadrul multianual în care sunt planificate și executate cheltuielile aferente fondurilor structurale și Fondului de coeziune.

în aplicare corespunzătoare a fondurilor⁷. La nivelul statelor membre, autoritățile responsabile de programele naționale și/sau regionale din domeniul coeziunii au drept misiune să cheltuiască fondurile alocate de UE în așa fel încât să se obțină un bun raport costuri-beneficii și să asigure legalitatea și regularitatea operațiunilor cofinanțate, sub supravegherea și responsabilitatea finală a Comisiei⁸.

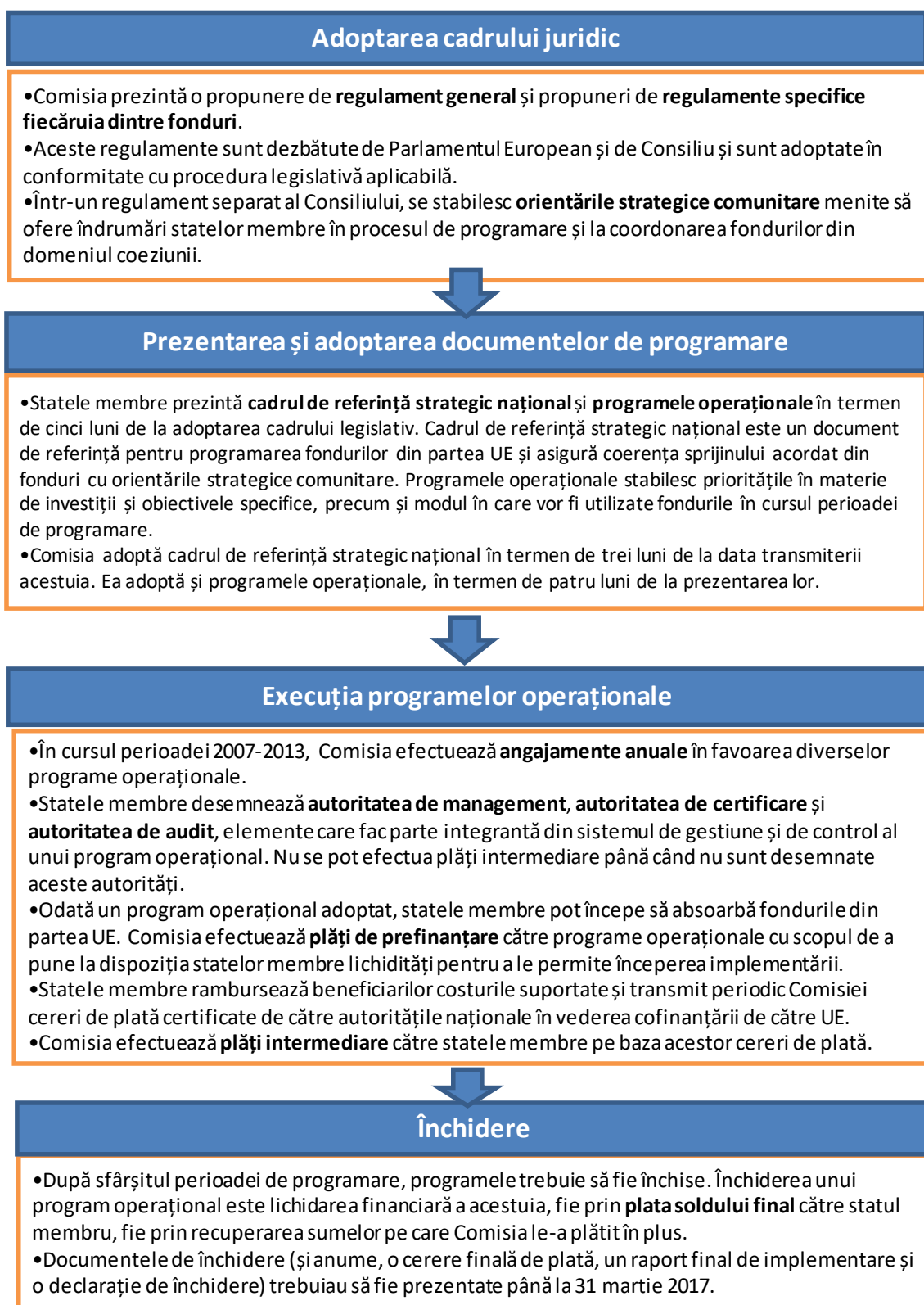
6. Etapele principale ale unei perioade de programare sunt prezentate în ***figura 1***. Pentru fiecare perioadă de programare, se adoptă un nou cadru legislativ, etapă care este urmată de transmiterea și adoptarea documentelor de programare. Execuția poate demara de la 1 ianuarie a primului an al perioadei de programare sau de la data prezentării programului operațional către Comisie în vederea aprobării, în funcție de care dintre aceste date survine mai întâi. Cu toate acestea, efectuarea plăților de la bugetul UE către un program operațional poate demara numai odată ce programul operațional a fost adoptat. Prin urmare, întârzierile înregistrate în adoptarea cadrului juridic sau a programelor operaționale au un efect de domino asupra plăților efectuate de la bugetul UE. Ultima etapă din ciclul de viață al programului operațional este închiderea, care se concretizează fie prin efectuarea unei plăți finale, fie prin recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit.

7. Calendarul aferent acestor etape nu se limitează la perioada 2007-2013. De exemplu, o parte din implementarea perioadei de programare 2007-2013 și închiderea acesteia au avut loc după 2013, cu alte cuvinte după ce perioada 2014-2020 începuse deja. Prin urmare, a existat o suprapunere între perioadele de programare.

⁷ Articolul 45 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

⁸ Articolul 317 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE).

Figura 1 – Etapele principale ale perioadei de programare 2007-2013



8. Finanțarea alocată unui program operațional este repartizată în tranșe anuale de-a lungul perioadei de programare de șapte ani⁹. Fiecare tranșă dă naștere unui angajament bugetar, acesta reprezentând finanțarea din partea UE rezervată pentru un program operațional cu scopul de a fi utilizată pentru a cofinanța cheltuieli eligibile aferente unor proiecte. Cheltuielile eligibile care au fost efectuate de un beneficiar vor duce la prezentarea către Comisie a unei cereri de rambursare din partea statului membru, urmând ca ulterior Comisia să ordonanzeze efectuarea unei plăți din angajamentul aferent. Odată ce Comisia efectuează o plată¹⁰, fondurile aferente sunt considerate a fi absorbite.

9. În perioada de programare 2007-2013, angajamentele trebuiau să fie utilizate (mai precis, trebuiau să fie acoperite de o prefinanțare sau de o plată intermediară) în termen de doi ani. Cu alte cuvinte, cheltuielile efectuate de beneficiari puteau fi plătite până la 31 decembrie 2015, iar solicitările de rambursare puteau fi prezentate ulterior. Dacă nu erau utilizate în termenul de doi ani, fondurile erau dezangajate; această regulă este cunoscută sub numele de „regula n+2”¹¹. În cazul anumitor state membre¹², termenul a fost prelungit cu un an („regula n+3”) pentru anumite tranșe aferente angajamentelor¹³.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

10. Auditul a avut drept obiectiv să evalueze eficacitatea acțiunilor întreprinse de Comisie și de statele membre în ceea ce privește îmbunătățirea absorbției fondurilor din partea FEDR, a FSE și a Fondului de coeziune în perioada de programare 2007-2013. În special, Curtea a examinat:

⁹ Articolul 75 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

¹⁰ Prefinanțarea este considerată și ea o plată efectuată de Comisie, în conformitate cu articolele 76 și 82 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

¹¹ Articolul 93 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

¹² Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Grecia, Croația, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovenia și Slovacia.

¹³ Pentru perioada de programare 2014-2020, regula n+3 se aplică tuturor statelor membre, în conformitate cu articolul 136 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

- dacă Comisia a detectat dificultățile de la nivelul absorbției și dacă le-a abordat în timp util prin măsuri destinate să îmbunătățească absorbția și prin sprijinirea statelor membre la punerea în aplicare a acestora;
- dacă statele membre au aplicat aceste măsuri ținând seama în mod corespunzător de respectarea normelor și de obținerea unui bun raport costuri-beneficii (a se vedea **casetă 1**).

11. Auditul a acoperit perioada de programare 2007-2013, însă raportul face referire și la perioadele 2000-2006 și 2014-2020, scopul fiind acela de a se face comparații între acestea și de a se evidenția riscurile existente în ceea ce privește absorbția pentru perioada curentă.

12. Activitățile de audit ale Curții au inclus:

- o analiză a dispozițiilor din cadrul juridic aferent perioadei de programare 2007-2013 care au un impact asupra absorbției;
- o examinare a orientărilor tehnice relevante ale Comisiei privind punerea în aplicare a anumitor dispoziții legale care afectează absorbția și privind închiderea;
- o evaluare a procedurilor de monitorizare ale Comisiei referitoare la absorbție pentru perioada de programare 2007-2013, inclusiv a activității desfășurate de Grupul operativ pentru o mai bună implementare¹⁴;
- o analiză a 16 programe operaționale aferente FEDR și Fondului de coeziune și a patru programe operaționale aferente FSE din șapte state membre: Bulgaria, Republica Cehă, Ungaria, Italia, România, Slovacia și Spania. Dintre toate aceste programe operaționale, șapte care țin de FEDR și de Fondul de coeziune și două care țin de FSE au fost examinate în profunzime. Lista programelor operaționale analizate figurează în anexa 1;

¹⁴ Acest grup operativ a fost creat pentru a sprijini statele membre care se confruntau cu dificultăți în ceea ce privește utilizarea soldului finanțării rămase din perioada de programare 2007-2013. Grupul s-a concentrat pe 38 de programe operaționale care țin de FEDR și de Fondul de coeziune și a acoperit opt state membre.

- vizite de audit efectuate în patru state membre: Republica Cehă, Ungaria, Italia și România;
- interviuri cu funcționari din cadrul DG REGIO și al DG EMPL, inclusiv cu cei care au participat la Grupul operativ pentru o mai bună implementare.

Caseta 1 – Absorbția este un mijloc de a obține rezultate și nu un scop în sine

Capacitatea de absorbție se referă la capacitatea unui stat membru de a cheltui în mod eficient și eficace resursele financiare care i-au fost alocate¹⁵. Curtea a observat deja în trecut că Uniunea se confruntă în mod constant cu provocarea de a obține rezultate calitative bune din scheme de finanțare în care fondurile sunt repartizate în avans statelor membre, iar absorbția constituie un obiectiv implicit¹⁶. Curtea a semnalat, de asemenea, că în cadrul juridic aferent perioadei 2007-2013 accentul s-a pus în primul rând pe conformitatea cheltuielilor cu normele în vigoare, accentul pus pe performanță fiind limitat¹⁷.

Absorbția nu ar trebui să fie un scop în sine, ci mai degrabă o modalitate de a investi în acțiuni menite să contribuie la atingerea obiectivelor de politică ale UE și naționale. Finanțarea care se alocă politicii de coeziune este considerabilă și ar trebui să aducă beneficii importante cetățenilor UE. În acest scop, este deosebit de important ca fondurile să fie cheltuite într-un mod care să prezinte un bun raport costuri-beneficii.

¹⁵ Parlamentul European – Comisia pentru dezvoltare regională, Raport referitor la absorbția fondurilor structurale și de coeziune: învățăminte desprinse pentru viitoarea politică de coeziune a UE (2010/2305(INI)), 25 iulie 2011.

¹⁶ Avizul nr. 7/2011 al Curții (JO C 47, 17.2.2012, p. 1).

¹⁷ A se vedea punctul 10.10 din capitolul 10 „Obținerea de rezultate pornind de la bugetul UE” din Raportul anual pe 2013 (JO C 398, 12.11.2014).

OBSERVAȚII

Comisia a reacționat cu întârziere la ritmul lent al execuției, dar măsurile pe care le-a luat au contribuit la creșterea absorbției

13. Curtea a comparat calendarul adoptării cadrului juridic pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 pentru a determina cât timp au avut la dispoziție statele membre, înainte de începerea perioadei de programare, pentru a prezenta programe operaționale. De asemenea, a fost analizat calendarul adoptării programelor operaționale pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 pentru a se determina momentul de la care statele membre puteau să înceapă să absoarbă fonduri. Curtea a examinat, de asemenea, ratele de absorbție din perioadele de programare 2000-2006, 2007-2013 și 2014-2020 pentru a identifica similitudini la nivelul tendințelor în efectuarea cheltuielilor și pentru a preconiza ce anume se poate întâmpla în perioada curentă. Nu în ultimul rând, Curtea a evaluat modul în care Comisia a monitorizat absorbția în perioada 2007-2013, dacă aceasta a luat măsuri în timp util și care au fost rezultatele.

Adoptarea tardivă a cadrului legislativ și ritmul lent al execuției au condus la creșterea presiunii de a absorbi fondurile

14. Adoptarea cadrului legislativ reprezintă o condiție prealabilă esențială pentru elaborarea programelor operaționale, deoarece acesta stabilește cadrul de reglementare și conferă statelor membre securitate juridică, și anume certitudinea că planurile lor de efectuare a cheltuielilor și obiectivele stabilite în programele operaționale sunt în concordanță cu obiectivele UE. Adoptarea programelor operaționale de către Comisie marchează, la rândul său, debutul efectuării plăților de la bugetul UE către un program operațional. Pentru a se garanta că cheltuielile pot începe să fie efectuate la începutul perioadei, este necesar ca noul cadru legislativ pentru perioada de programare viitoare să fie propus de Comisie și să fie adoptat de organele legislative cu suficient timp înainte să înceapă această perioadă. Din experiența anterioară, Curtea estimează că un calendar rezonabil ar trebui să arate astfel:

- Comisia propune cadrul legislativ cu 30 de luni (doi ani și jumătate) înainte de începerea perioadei;

- organele legislative adoptă cadrul într-un termen de 18 luni de la data prezentării propunerii Comisiei;
- statele membre prezintă și Comisia adoptă strategiile naționale (echivalentul acordurilor de parteneriat din perioada de programare 2014-2020) și programele operaționale în termen de un an de la adoptarea cadrului juridic.

15. Un astfel de calendar este important pentru a se evita o eventuală întârziere în execuție și presiunea inutilă de a se absorbi fondurile spre sfârșitul perioadei, lucru care antrenează riscul ca această absorbție să se facă în detrimentul respectării normelor și al obținerii unui bun raport costuri-beneficii.

Adoptarea tardivă a cadrului legislativ și a programelor operaționale a avut un efect de domino asupra execuției

16. Pentru perioada 2007-2013, propunerea Comisiei de regulament general a fost prezentată cu aproape 30 de luni înainte de începerea perioadei de programare și a fost adoptată de către organele legislative circa 24 de luni mai târziu, adică aproximativ cu șase luni înainte de începutul perioadei. Pentru perioada de programare 2014-2020, propunerea Comisiei de regulament privind dispozițiile comune a fost prezentată cu aproape 27 de luni înainte de începerea perioadei de programare și organele legislative au avut nevoie de mai mult de 26 de luni pentru a adopta regulamentul, acesta fiind adoptat deci cu doar două săptămâni înainte de debutul perioadei de programare¹⁸. În **figura 2** se oferă o imagine de ansamblu a calendarului procedurii legislative aferente.

17. În comparație cu perioada de programare 2007-2013, intervalul de timp suplimentar de care a fost nevoie pentru adoptarea Regulamentului privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 a fost cauzat de următorii factori:

¹⁸ Pentru perioada de programare 2007-2013, Regulamentul general a fost adoptat prin procedura legislativă specială, ceea ce înseamnă că Consiliul era, în principiu, legiuitor unic, Parlamentul European având o putere limitată de intervenție. Pentru perioada 2014-2020, Regulamentul privind dispozițiile comune a fost adoptat prin procedura legislativă ordinară, ceea ce înseamnă că Parlamentul European și Consiliul aveau un rol egal în cadrul negocierilor.

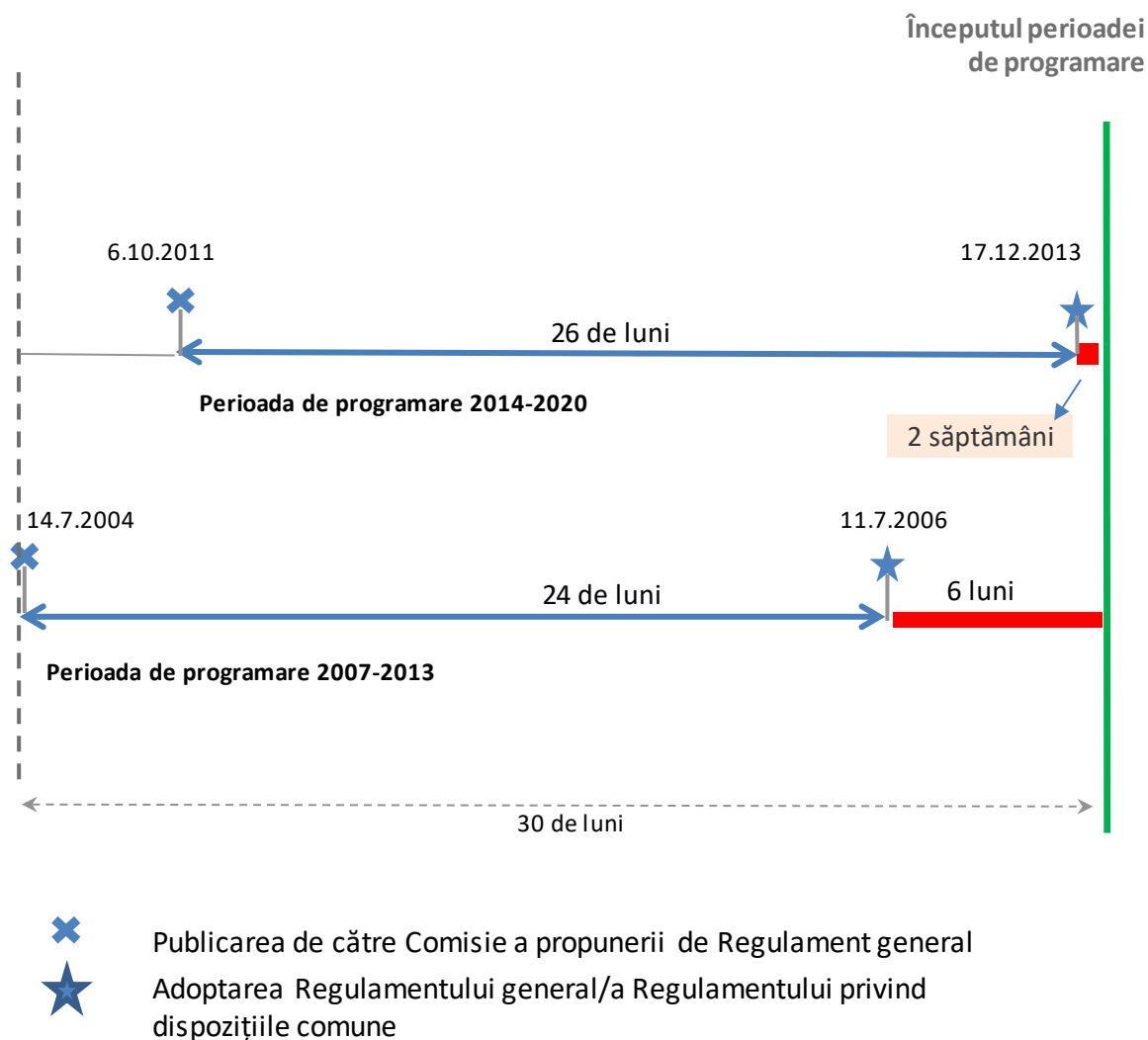
- propunerea legislativă a Comisiei a fost prezentată cu trei luni mai târziu (octombrie 2011, față de iulie 2004);
- procesul de negociere dintre Consiliu și Parlamentul European a durat cu două luni și jumătate mai mult ca urmare a noii proceduri legislative aplicate, precum și pentru că a fost necesar să se aștepte adoptarea Regulamentului financiar (în octombrie 2012) și a cadrului financiar multianual (adoptat abia în decembrie 2013)¹⁹.

18. În comunicarea sa privind noul cadru financiar multianual de după 2020²⁰, Comisia a recunoscut că adoptarea tardivă a CFM 2014-2020 a întârziat investițiile pe teren în diferite domenii de politică (inclusiv în cel al coeziunii). Comisia a încurajat să se ajungă la un acord politic rapid privind CFM de după 2020 pentru a se putea furniza o securitate juridică și financiară autorităților naționale și regionale și pentru a se face posibilă începerea imediată a execuției la demararea perioadei de programare.

¹⁹ Punctele 36-37 din 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 direcționate într-o măsură mai mare către prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței”.

²⁰ COM(2018) 98 final din 14 februarie 2018: „Un nou cadru financiar multianual, modern și capabil să asigure îndeplinirea eficientă a obiectivelor prioritare ale Uniunii după anul 2020”.

Figura 2 – Calendarul aferent propunerii și adoptării cadrului legislativ pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

19. Pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020, nu fusese adoptat niciun program operațional până la data la care demarau aceste perioade, și anume 1 ianuarie 2007 și, respectiv, 1 ianuarie 2014. În cazul perioadei 2007-2013, fusese adoptat un număr mai mare de programe operaționale până la sfârșitul primului an al perioadei de programare decât în perioada 2014-2020 (a se vedea ***casetă 2***). Acest lucru se explică în principal prin adoptarea întârziată a pachetului legislativ și, eventual, prin caracterul mai

dificil decât în perioada precedentă al negocierilor pentru adoptarea acordurilor de parteneriat și a programelor operaționale²¹²².

Caseta 2 – Adoptarea programelor operaționale pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 a avut loc după începerea perioadelor

Pentru perioada de programare 2007-2013, 98 % (432 din 440²³) din programele operaționale fuseseră prezentate și 95 % (416 din 440) din ele fuseseră adoptate de către Comisie până la 31 decembrie 2007. Cea mai mare parte (91 %) din programele operaționale au fost adoptate între iulie și decembrie 2007. Durata medie între data prezentării și data adoptării unui program operațional a fost de aproximativ șapte luni.

Pentru perioada de programare 2014-2020, 95,5 % (371 din 387²⁴) din programele operaționale fuseseră prezentate de statele membre și doar 55,8 % (216 din 387) din ele fuseseră adoptate de către Comisie până la 31 decembrie 2014. Durata medie între data prezentării și data adoptării unui program operațional a fost de aproximativ opt luni.

Absorbția a fost lentă în cursul primilor ani

20. Tendințele înregistrate în efectuarea cheltuielilor aferente perioadei de programare 2007-2013 sunt indicate, pe ani, în **figura 3**. La începutul perioadei, nivelul angajamentelor era net superior nivelului plăților, întrucât statele membre erau încă nevoite să consume angajamentele disponibile din perioada de programare 2000-2006, programele

²¹ Punctele 49 și 53-55 din Raportul special nr. 2/2017.

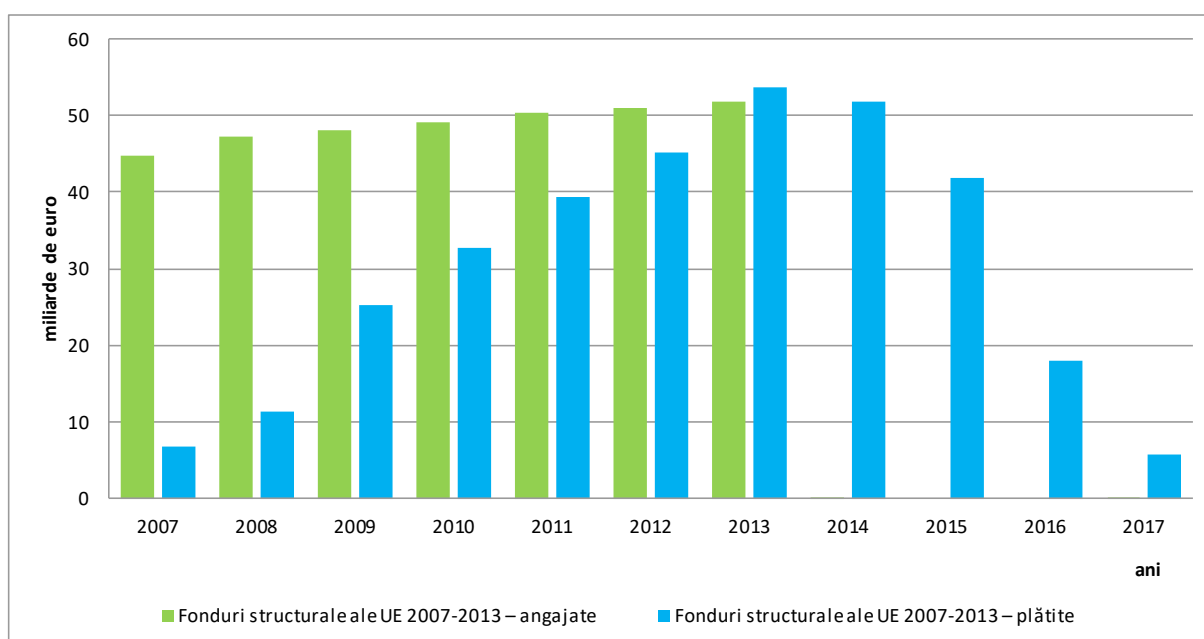
²² Este posibil ca negocierile să fi durat mai mult din cauza noilor cerințe introduse de noul cadru juridic, a problemelor de natură informatică întâmpinate cu noul sistem electronic de schimb de informații și a unei proceduri mai complexe aplicate de Comisie pentru adoptarea programelor operaționale (a se vedea punctul 55 din Raportul special nr. 2/2017 al Curții de Conturi Europene).

²³ Acest total cuprinde: 249 de programe operaționale din cadrul FEDR și al Fondului de coeziune, 118 programe operaționale din cadrul FSE și 73 de programe operaționale din cadrul cooperării teritoriale europene.

²⁴ Acest total cuprinde: 124 de programe operaționale din cadrul FEDR și al Fondului de coeziune, 95 de programe operaționale din cadrul FSE, 92 de programe operaționale „multi-fonduri” și 76 de programe operaționale din cadrul cooperării teritoriale europene.

operaționale nu fuseseră încă adoptate sau procedurile de selecție a proiectelor erau încă în curs de finalizare. La sfârșitul perioadei de programare 2007-2013, în condițiile în care nu mai rămâneau decât doi ani până la sfârșitul perioadei de eligibilitate (și anume, 31 decembrie 2015), fuseseră absorbite prin efectuarea de plăți mai puțin de două treimi din angajamente.

Figura 3 – Tendințele înregistrate în efectuarea cheltuielilor în cadrul FEDR, al FSE și al Fondului de coeziune în perioada de programare 2007-2013

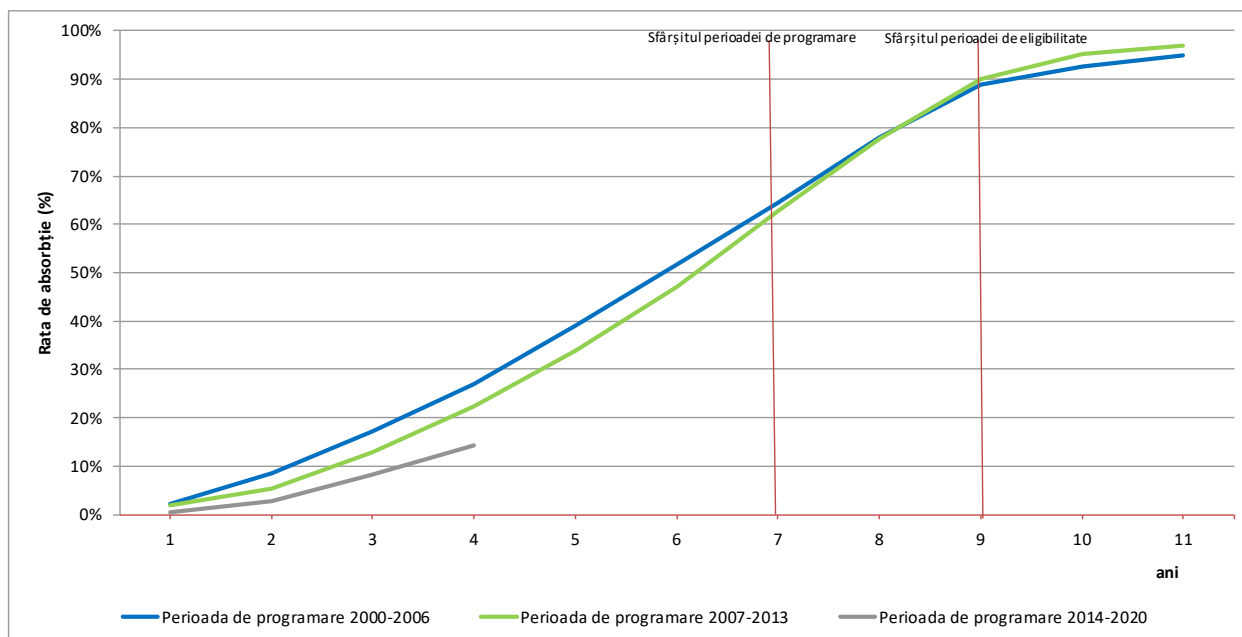


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Comisie.

21. Dacă se compară tendințele absorbției pentru perioadele de programare 2000-2006 și 2007-2013, se pot observa profiluri similare. În cazul perioadei de programare 2014-2020, absorbția este mai lentă, conform situației de la sfârșitul anului 2017 (al patrulea an al perioadei de programare). **Figura 4** prezintă rata de absorbție cumulată²⁵ în cursul celor trei perioade de programare, de la începutul perioadei (anul 1) până la anul în care ar trebui prezentată declarația de închidere (anul 11).

²⁵ Rata de absorbție se calculează prin împărțirea plăților cumulate la totalul angajamentelor pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune. În cazul perioadei de programare 2014-2020, rezerva de performanță nu este inclusă în suma totală a angajamentelor, întrucât ea depinde de rezultatele examinării performanței.

Figura 4 – Rata de absorbție în perioadele de programare 2000-2006, 2007-2013 și 2014-2020 pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune



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

22. În afară de adoptarea tardivă a cadrului legislativ și a programelor operaționale, Curtea a identificat cel puțin încă doi alți factori care au cauzat ritmul lent al absorbției în primii ani ai perioadei de programare 2007-2013 în comparație cu perioada precedentă. În primul rând, perioada de eligibilitate a cheltuielilor pentru perioada de programare 2000-2006 și, în consecință, și termenul-limită pentru închiderea acestei perioade au fost prelungite cu șase luni (până în luna iunie 2009 și, respectiv, până în septembrie 2010) pentru majoritatea statelor membre²⁶. Acest lucru a întârziat execuția perioadei de programare 2007-2013, deoarece statele membre încă utilizau angajamentele disponibile rămase din perioada precedentă. În al doilea rând, în perioada 2000-2006, prefinanțările se efectuau în

²⁶ Date fiind dificultățile economice persistente, perioada de eligibilitate a 13 programe din Grecia și a 18 programe INTERREG III au fost extinse până la 31 decembrie 2009, ceea ce a împins termenul de prezentare a declarațiilor de închidere până la 31 martie 2011. Ca urmare a cutremurului din regiunea Abruzzo, programul operațional al acestei regiuni și programul INTERREG III A Italia-Adriatico au fost prelungite până la 30 iunie 2010, termenul de prezentare a declarațiilor de închidere devenind 30 septembrie 2011.

integralitate odată ce era realizat primul angajament²⁷, în timp ce, în perioada de programare 2007-2013, prefinanțările se eșalonau între anii 2007 și 2009.

23. Curtea a semnalat deja riscul ca întârzierile înregistrate în execuția bugetară a perioadei de programare 2014-2020 să fie chiar mai importante decât cele înregistrate în perioada 2007-2013²⁸. Până la sfârșitul anului 2016 (la trei ani de la începerea perioadei de programare), nu fuseseră desemnate decât 77 % din autorități pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune. Acest fapt a agravat demararea deja lentă a perioadei (a se vedea **punctele 16 și 19 și caseta 2**), deoarece, deși autoritățile statelor membre pot lansa cereri de propuneri și pot selecta proiecte, ele pot depune declarații de cheltuieli la Comisie numai după ce au fost desemnate în acest sens. În mai 2018, procesul de desemnare a autorităților era aproape finalizat.

24. Conform situației de la 1 martie 2018, conturile finale depuse de statele membre pentru primul, al doilea și al treilea an indicau cheltuieli cumulate în valoare de numai aproximativ 5 % din bugetul alocat pentru întreaga perioadă de programare²⁹.

25. Comisia a indicat că rata de selectare a proiectelor pentru perioada de programare 2014-2020 a cunoscut un ritm lent la început. Cu toate acestea, până în iulie 2017, această rată ajunsese la același nivel ca în perioada precedentă³⁰ și Comisia se așteaptă ca, începând de la acel moment, rata de execuție să fie în mare măsură similară cu cea din perioada de programare 2007-2013. Totuși, dacă se au în vedere dificultățile de

²⁷ Acestea reprezentau 7 % din contribuția din partea fondurilor. Articolul 32 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).

²⁸ A se vedea capitolul 6 „Coeziune economică, socială și teritorială” din rapoartele anuale pe 2015 și 2016 ale Curții.

²⁹ Conturile finale referitoare la al treilea an, care acopereau perioada 1 iulie 2016-30 iunie 2017, trebuiau să fie examinate și acceptate de Comisie până la 31 mai 2018. În consecință, cheltuielile cumulate pot suferi modificări.

³⁰ „Regiunea mea, Europa mea, viitorul nostru: cel de al 7-lea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială”, septembrie 2017, p. 177.

absorbție din perioada de programare 2007-2013 și demararea lentă a perioadei 2014-2020, este probabil să se întâmpine dificultăți de absorbție și în această din urmă perioadă.

26. Curtea a observat că, în cazul a nouă state membre³¹, angajamentele restante privind fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) aferente perioadei 2014-2020 corespundeau, la sfârșitul anului 2016, unui procent de peste 15 % din cheltuielile lor publice aferente exercițiului 2016. Având în vedere creditele de angajament destul de mari care încă mai sunt disponibile în contextul CFM 2014-2020, este posibil ca statele membre în cazul cărora fondurile ESI reprezintă un procent semnificativ din cheltuielile publice să se confrunte cu provocări în a identifica suficiente proiecte de înaltă calitate în scopul cărora să se cheltuiască finanțarea disponibilă sau în a furniza cofinanțare³².

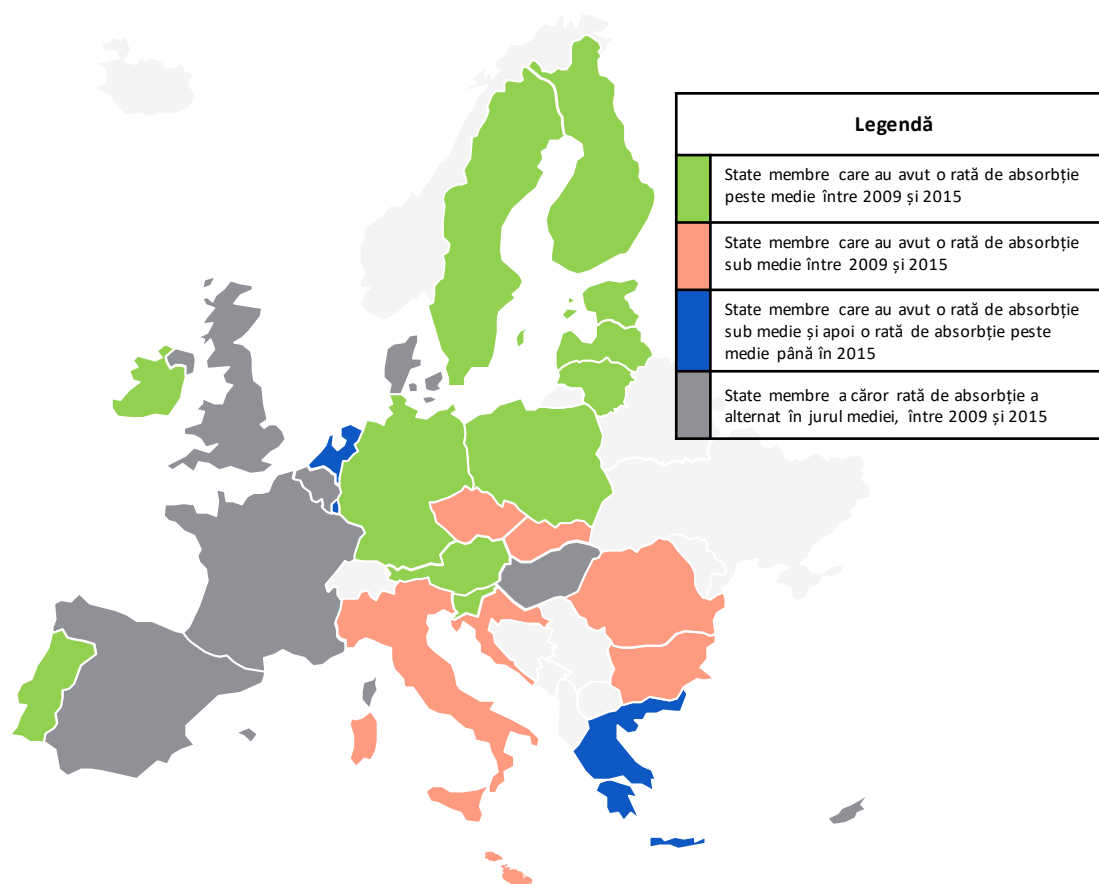
În perioada de programare 2007-2013, tendințele în ceea ce privește absorbția au variat între statele membre, iar un număr din acestea nu au reușit să utilizeze toate fondurile disponibile

27. În urma examinării absorbției fondurilor de către statele membre în perioada de programare 2007-2013, Curtea a remarcat că unele state membre au absorbit fondurile mai repede decât altele. Curtea atrage însă atenția că absorbția este un mijloc de a îndeplini obiectivele și de a obține rezultate și nu un scop în sine. **Figura 5** ilustrează diferențele existente la nivelul ratei de absorbție între statele membre.

³¹ Bulgaria, Estonia, Croația, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia, România și Slovacia.

³² A se vedea punctele 2.24-2.25 din capitolul 2 „Gestiunea bugetară și financiară” din Raportul anual pe 2016 al Curții.

Figura 5 – Rata de absorbție pe state membre, în comparație cu media înregistrată la nivelul UE, în perioada de programare 2007-2013 pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune



Notă: pentru examinarea tendințelor de absorbție ale statelor membre pentru perioada de programare 2007-2013, Curtea a luat în considerare plățile efectuate între 2009 și 2015. Plățile efectuate în cursul anilor 2007 și 2008 nu au fost luate în calcul, deoarece ele sunt constituite practic numai din plăți de prefinanțare. Plățile efectuate în 2014 și 2015 au fost incluse pe baza regulii n+2.

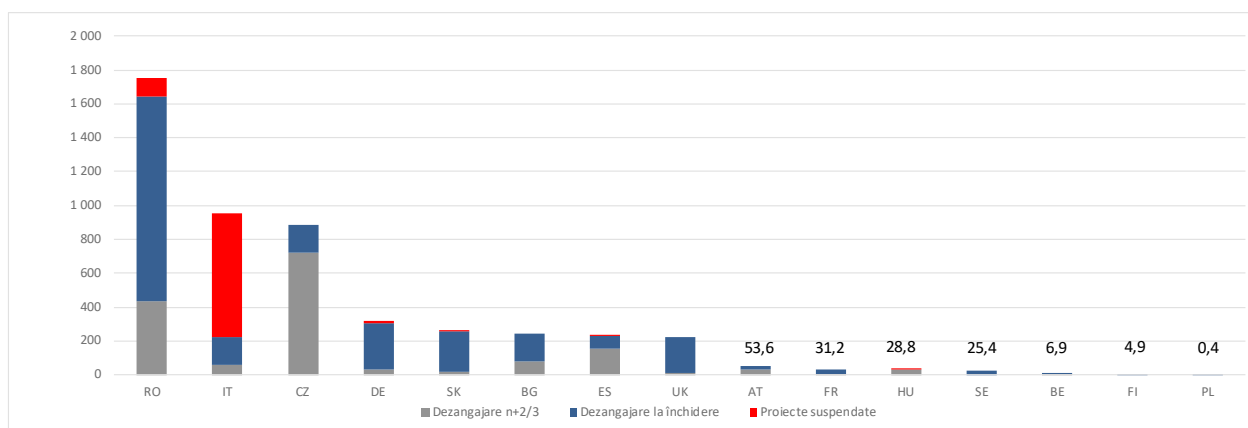
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei (situația din februarie 2018).

28. Conform informațiilor puse la dispoziție de Comisie, rata medie de absorbție la nivelul UE era, la începutul anului 2018, de 97,2 %³³. Unele state membre nu au reușit să utilizeze fondurile disponibile în intervalul de timp prevăzut (regula n+2/3) sau nu aveau la dispoziție suficiente cheltuieli eligibile pentru a putea solicita spre rambursare, la închidere,

³³ Rata de absorbție se calculează prin împărțirea plăților cumulate (332,9 miliarde de euro) la totalul angajamentelor pentru FEDR, Fondul de coeziune și FSE (342,5 miliarde de euro). Ea este provizorie, întrucât procesul de validare și închidere pentru cererile finale de plată este încă în curs de desfășurare, iar rezultatul acestuia va afecta valoarea plăților cumulate.

integralitatea fondurilor alocate (a se vedea **figura 6**). Potrivit informațiilor furnizate de Comisie, finanțarea care, la sfârșitul anului 2017, era încă neutilizată se ridică la 4,4 miliarde de euro³⁴. Suma totală corespunzând proiectelor suspendate ca urmare a unor proceduri judiciare sau administrative se ridică la aproximativ 853,8 milioane de euro, iar absorbția ei de către statele membre va depinde de rezultatele acestor proceduri³⁵. Rata finală de absorbție și valoarea totală a fondurilor neutilizate vor putea fi confirmate doar după ce a avut loc închiderea tuturor programelor operaționale și doar după ce au fost determinate toate corecțiile financiare și recuperările.

Figura 6 – Fondurile neutilizate și proiectele suspendate aferente perioadei de programare 2007-2013 (în milioane de euro)



Notă: tabelul de mai sus nu include dezangajările efectuate pentru programele operaționale aferente cooperării teritoriale europene, care se ridică la 229,4 milioane de euro.

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

Comisia a reacționat cu întârziere la dificultățile întâmpinate în ceea ce privește absorbția, însă măsurile pe care le-a luat au avut un impact asupra absorbției

29. Comisia ar trebui să monitorizeze cu regularitate execuția bugetului și să ia măsurile care se impun atunci când sunt detectate întârzieri în această execuție. În plus, aceasta ar trebui

³⁴ FEDR/Fondul de coeziune: 3,5 miliarde de euro; FSE: 0,9 miliarde de euro.

³⁵ FEDR/Fondul de coeziune: 743,5 miliarde de euro; FSE: 110,3 milioane euro.

să valorifice lecțiile învățate din perioadele de programare anterioare, în vederea îmbunătățirii execuției fondurilor.

Comisia a monitorizat cu regularitate execuția bugetului

30. Comisia dispune de diverse surse de informații pentru monitorizarea execuției fondurilor UE în statele membre. Pentru perioada de programare 2007-2013, autoritățile de management elaborau rapoarte anuale de implementare pentru fiecare program operațional și le transmiteau Comisiei până la data de 30 iunie a anului următor, primul astfel raport trebuind să fie prezentat în iunie 2008³⁶.

31. Regulamentul general precizează informațiile care trebuie să figureze în acest raport anual de implementare, și anume: informații privind execuția financiară, progresele realizate în ceea ce privește atingerea obiectivelor stabilite și eventualele probleme importante întâmpinate și măsurile de remediere adoptate. Informațiile comunicate în rapoartele anuale de implementare sunt completate de declarațiile de cheltuieli eligibile. Statele membre transmiteau, de asemenea, semestrial previziuni privind cererile de plată. Comisia obținea informații suplimentare în cursul reuniunilor comitetelor de monitorizare (în medie, de două ori pe an), al reuniunilor anuale de reexaminare și al reuniunilor tehnice.

32. DG EMPL și DG REGIO efectuau o monitorizare regulată a execuției financiare a programelor de către statele membre, inclusiv prin intermediul unui raport lunar de execuție bugetară care acoperea toate statele membre și toate programele operaționale. Monitorizarea se realiza la nivelul UE, la nivelul statelor membre și la nivelul programelor. Spre sfârșitul perioadei de programare 2007-2013, Comisia și-a consolidat monitorizarea, urmărind cu regularitate punerea în aplicare a planului anual de gestiune intern al direcției generale vizate.

³⁶ Articolul 67 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

O serie de state membre au luat măsuri pentru rezolvarea dificultăților de absorbție într-un stadiu relativ timpuriu, dar problema a persistat

33. Unele dintre statele membre vizitate identificaseră dificultăți în ceea ce privește execuția fondurilor structurale într-un stadiu relativ timpuriu al perioadei de programare și au elaborat planuri de acțiune sau au luat măsuri pentru soluționarea lor. De exemplu, în Italia, în România și în Republica Cehă, fuseseră elaborate încă din 2011 planuri de acțiune. La sfârșitul anului 2014, în condițiile în care nu mai rămânea decât un singur an pentru a se utiliza finanțarea disponibilă, rata de absorbție pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune se cifra la aproximativ 77 % pentru statele UE-28. În cazul Italiei, al României, al Republicii Cehe, al Slovaciei și al Bulgariei, rata de absorbție era cu mult sub acest nivel, situându-se între 61 % și 68 %, iar în cazul Croației³⁷, rata de absorbție era de aproximativ 46 %.

Deși Grupul operativ pentru o mai bună implementare a fost creat tardiv, rezultatele acestuia au fost semnificative

34. Comisia a înființat Grupul operativ pentru o mai bună implementare³⁸ în noiembrie 2014, la 11 luni după sfârșitul perioadei de programare. Acesta avea menirea de a sprijini statele membre care se confruntau cu dificultăți la implementarea programelor lor operaționale să utilizeze fondurile rămase din perioada 2007-2013.

35. Format din funcționari din cadrul DG REGIO³⁹, Grupul operativ pentru o mai bună implementare viza statele membre ale căror rate de absorbție globale se situau sub media UE (Bulgaria, România, Slovacia, Republica Cehă, Italia și Croația⁴⁰). Grupul s-a ocupat și de

³⁷ Croația a aderat la UE în iulie 2013 și perioada sa de eligibilitate a durat până la 31 decembrie 2016.

³⁸ Comunicatul de presă MEMO/15/4654, 24.3.2015.

³⁹ DG EMPL furniza informații către DG REGIO prin intermediul unei evaluări a sistemelor de gestiune aferente FSE și era informată cu privire la activitățile efectuate. De asemenea, a luat parte la misiuni în statele membre.

⁴⁰ Grupul operativ a acoperit și Slovenia, întrucât rata de absorbție a acestui stat pentru partea finanțată de Fondul de coeziune din programul operațional „Mediu și infrastructura de transport” se situa cu mult sub media UE.

Ungaria, țară care risca să piardă o parte din finanțări în 2014 ca urmare a dezangajării automate, în pofida faptului că nivelul de absorbție era apropiat de media UE. În total, grupul și-a concentrat atenția pe 38 de programe operaționale din cadrul FEDR și al Fondului de coeziune. **Caseta 3** conține o descriere scurtă a activității acestui grup.

Caseta 3 – Grupul operativ pentru o mai bună implementare

Grupul operativ pentru o mai bună implementare avea drept misiune să elaboreze planuri de acțiune (sau să revizuiască planurile existente, dacă era cazul) în cooperare cu fiecare stat membru în cauză, în vederea îmbunătățirii implementării. În acest scop, grupul identifica măsurile care erau permise prin cadrul legislativ și care aveau potențialul de a contribui la creșterea absorbției (a se vedea punctele 41-78 pentru o prezentare detaliată a celor mai importante măsuri utilizate de statele membre). Grupul a organizat reuniuni tehnice cu autoritățile naționale pentru a urmări punerea în aplicare a planurilor de acțiune, precum și seminare pe teme specifice (cum ar fi închiderea programelor, proiectele majore și altele), cu scopul de a permite schimbul de bune practici și de a ameliora capacitățile administrative.

36. În urma examinării documentelor tehnice⁴¹ furnizate de grupul operativ statelor membre, Curtea a putut confirma că acestea abordau chestiunea absorbției și riscurile privind legalitatea și regularitatea. Ele nu abordau însă aspecte precum îmbunătățirea modului de a cheltui fondurile sau modalitățile prin care s-ar putea obține realizări și rezultate mai bune.

37. Grupul operativ monitorizase progresele înregistrate de statele membre în ceea ce privește măsurile care fuseseră convenite. Cu toate acestea, modul în care statele membre și-au prezentat rezultatele a făcut dificilă obținerea unei imagini de ansamblu a tuturor măsurilor care au fost utilizate și a impactului fiecărei măsuri asupra absorbției fondurilor.

38. Acestea fiind spuse, în intervalul de un an, rata de absorbție pentru statele UE-28 a crescut de la aproximativ 77 % (decembrie 2014) la aproape 90 % (decembrie 2015). Rata

⁴¹ Printre temele acoperite se numără: proiectele retrospective, fazarea proiectelor, erorile în cadrul achizițiilor publice, avansurile contractuale, depunerea de propuneri de proiecte majore și aprobarea acestora.

de absorbție a statelor membre care au primit asistență din partea grupului operativ a crescut semnificativ, în unele cazuri cu peste 20 de puncte procentuale (a se vedea **tabelul 1**).

Tabelul 1 – Creșterea ratei de absorbție a statelor membre care au primit asistență din partea Grupului operativ pentru o mai bună implementare

Stat membru	Rata de absorbție decembrie 2014 (%)	Rata de absorbție decembrie 2015 (%)	Creșterea absorbției (în puncte procentuale)
Republica Cehă	64,4	85,3	20,9
Slovacia	61,7	87,60	25,9
Bulgaria	68,0	87,5	19,5
Italia	63,8	79,9	16,1
Ungaria	76,1	88,4	12,3
România	62,1	77,0	14,9

Notă: Slovenia și Croația nu sunt incluse în tabel deoarece situația acestor țări nu era comparabilă cu cea a altor state membre (a se vedea notele de subsol 37 și 40).

39. Statele membre vizitate au declarat că, în opinia lor, grupul operativ a fost util având în vedere îndrumările și asistența tehnică pe care le-a furnizat, în special în ceea ce privește fazarea proiectelor majore (a se vedea **punctele 60-62**). Statele au afirmat, de asemenea, că grupul operativ crease un forum formal pentru expunerea și remediarea problemelor legate de execuție și facilitase schimbul de cunoștințe. Republica Cehă și Ungaria au considerat însă că grupul a fost înființat prea târziu, întrucât aceste două state membre începuseră deja să adopte anumite măsuri pentru intensificarea absorbției.

40. Activitatea grupului operativ s-a încheiat la sfârșitul anului 2015. Considerând că abordarea și metoda de lucru a grupului au fost eficace, Comisia a decis, în consecință, să îl prelungească prin crearea unei unități permanente, Unitatea pentru o mai bună implementare, a cărei misiune este de a sprijini implementarea în perioada de programare 2014-2020.

Diverse măsuri au permis accelerarea absorbției, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate

41. Curtea a examinat principalele măsuri aplicate de statele membre, precum și efectul acestora asupra creșterii absorbției și impactul lor asupra performanței și a respectării normelor de eligibilitate.

42. Fondurile puse la dispoziția statelor membre de către UE ar trebui să fie utilizate în integralitate și în cel mai bun mod posibil pentru a se îndeplini obiectivele programelor operaționale. În acest scop, statele membre ar trebui să recurgă la măsurile permise de regulament, acordând atenția cuvenită unor aspecte precum raportul costuri-beneficii și regularitatea cheltuielilor.

Reprogramarea a constituit un instrument eficace pentru optimizarea absorbției, dar a dus la modificări semnificative ale planurilor inițiale, antrenând riscul unei utilizări neoptime a resurselor

43. Revizuirea (sau reprogramarea) programelor operaționale constituie un instrument important pentru optimizarea absorbției și pentru evitarea dezangajărilor (care presupun neutilizarea fondurilor). În plus, ea oferă flexibilitate statelor membre pentru a se adapta la evoluția situației de pe teren. În cursul perioadei de programare 2007-2013, s-a recurs în mod frecvent la reprogramare, care a antrenat modificări semnificative față de planul inițial de finanțare. Curtea a constatat însă că această practică putea fi însoțită de anumite riscuri la adresa raportului costuri-beneficii (a se vedea ***punctele 53 și 55***).

44. Printre metodele de reprogramare, se numără transferul de fonduri între programe operaționale și între priorități (inclusiv introducerea unor noi priorități sau eliminarea unor priorități existente), modificarea ratelor de cofinanțare sau modificarea componentei publice și a celei private din cadrul contribuției naționale.

45. În secțiunile următoare (***punctele 46-59***), sunt discutate modificările aduse cadrului de reglementare în vederea facilitării reprogramării, este analizat impactul acestora asupra planificării inițiale și este ilustrată utilizarea fiecăreia dintre metodele de reprogramare menționate pe baza eșantionului Curții format din 20 de programe operaționale.

O modificare a regulamentului a facilitat revizuirea programelor operaționale

46. Programele operaționale pot fi revizuite la inițiativa statelor membre sau la cea a Comisiei în acord cu statul membru. Condițiile pentru realizarea unei revizui, prevăzute la articolul 33 din Regulamentul general, acoperă o sferă vastă și acordă statelor membre o marjă largă de manevră. Un program operațional se poate revizui în următoarele cazuri: în urma unor schimbări socioeconomice importante sau a unor schimbări importante în prioritățile UE, naționale sau regionale, ca urmare a unei evaluări care indică rezultate ce diferă semnificativ de obiectivul prevăzut inițial sau ca urmare a unor dificultăți de implementare. Comisia trebuie să aprobe sau să respingă revizuirea programului operațional în termen de trei luni de la transmiterea ei oficială de către statul membru. Inițial, statele membre aveau obligația de a efectua o evaluare la revizuirea unui program operațional. Această obligație a fost relaxată în 2010, statele membre trebuind, ulterior, să furnizeze doar o analiză care să justifice revizuirea programului operațional și care să indice impactul preconizat al acesteia. Această modificare a Regulamentului general era menită să faciliteze adaptarea programelor operaționale⁴².

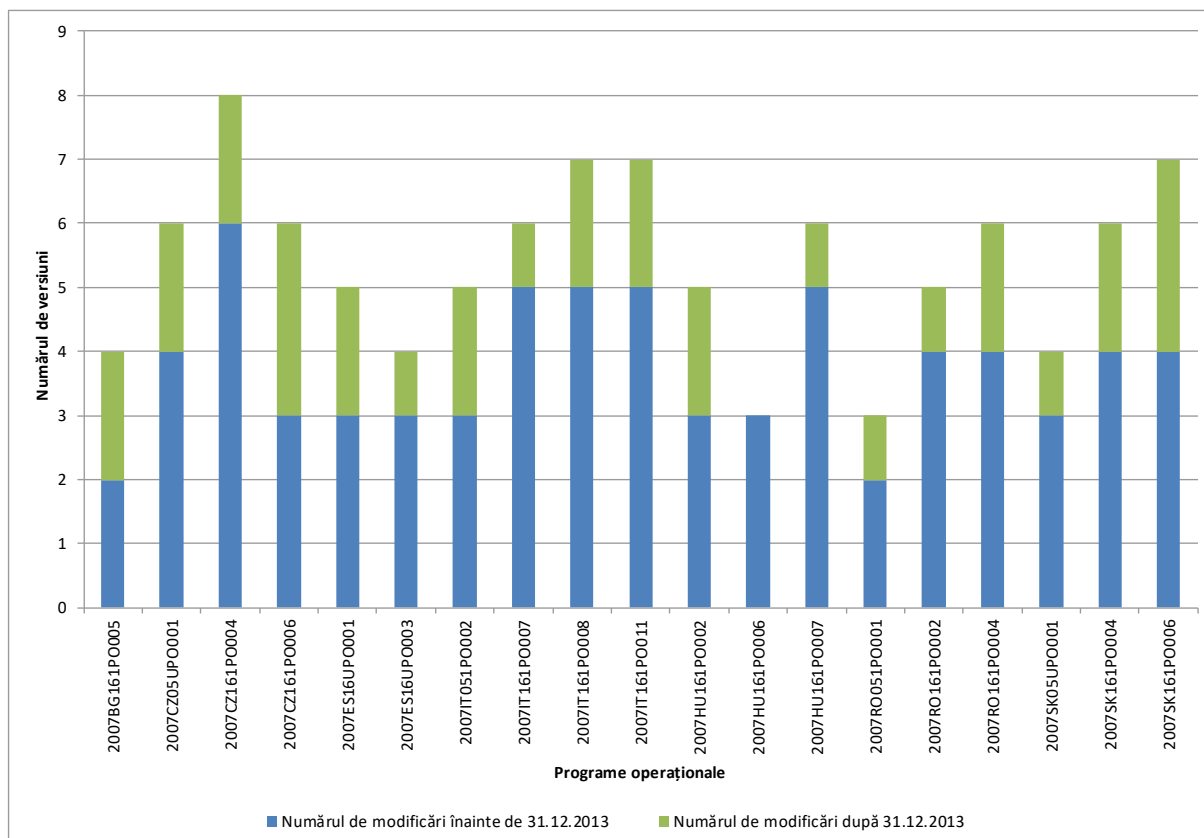
Revizuirile frecvente ale programelor operaționale pun sub semnul întrebării programarea

47. În cursul perioadei de programare 2007-2013, statele membre au recurs în mod frecvent la reprogramare. 19 dintre cele 20 de programe operaționale din eșantionul Curții au fost reprogramate de mai multe ori în cursul perioadei, uneori chiar și de mai multe ori în cursul aceluiași an. Mai mult, Curtea a constatat că, în cazul a opt dintre cele 20 de programe examinate, intervalul dintre două revizui a fost mai mic de cinci luni. De exemplu, un program operațional ceh intitulat „Întreprinderi și inovare” din cadrul FEDR avea opt versiuni diferite, dintre care două au fost prezentate în 2013 și alte două în 2015. **Figura 7** oferă

⁴² Considerentul 6 și articolul 48 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 539/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 iunie 2010 de modificare 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 în ceea ce privește simplificarea anumitor cerințe și în ceea ce privește anumite dispoziții referitoare la gestiunea financiară (JO L 158, 24.6.2010, p. 1).

o imagine de ansamblu a numărului de versiuni prezentate pentru fiecare program operațional pentru perioada de programare 2007-2013.

Figura 7 – Numărul de versiuni prezentate pentru fiecare program operațional



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

48. Reprogramarea permite statelor membre să își ajusteze acțiunile pentru a ține seama de evoluția situației de pe teren și de schimbările survenite în politicile UE. Cu toate acestea, frecvența ei ridicată pune sub semnul întrebării temeinicia atât a analizelor care stau la baza procesului de programare (de exemplu, analiza inițială a nevoilor și evaluarea *ex ante*), cât și a revizuirilor ulterioare.

Reprogramarea a antrenat modificări semnificative în alocarea fondurilor către axele prioritare, modificări care nu au fost întotdeauna reflectate în valorile-țintă ale indicatorilor de performanță

49. Un tip frecvent de reprogramare a programelor operaționale constă în transferul de alocări financiare între programe sau între axele prioritare din cadrul aceluiași program.

Aceasta permite statelor membre să transfere fonduri către acele măsuri care au o nevoie mai mare de finanțare sau care sunt mai ușor de implementat. În general, o modificare semnificativă a alocării financiare presupune o revizuire echivalentă a indicatorilor de performanță și a valorilor-țintă, astfel încât să se poată stabili dacă fondurile investite au permis obținerea unui bun raport costuri-beneficii.

50. În cazul a nouă dintre cele 20 de programe operaționale din eșantionul Curții, s-a procedat la un transfer de fonduri către alte programe sau s-au primit fonduri de la alte programe. Pentru cea mai mare parte din programele respective (opt din cele nouă), transferul a reprezentat mai puțin de 10 % din valoarea inițială a contribuției UE la programul operațional. Cu toate acestea, în cazul unui program operațional slovac, intitulat „Competitivitate și creștere economică”, contribuția UE la acesta a crescut cu 25,4 %.

51. Statele membre au transferat fonduri și între axele prioritare, fapt care a antrenat, în unele cazuri, modificări semnificative față de sumele programate inițial (a se vedea **caseta 4**).

Caseta 4 – Transferuri semnificative de contribuții din partea UE între axele prioritare

În cazul unui program operațional ceh din cadrul FEDR intitulat „Întreprinderi și inovare”, finanțarea pentru prioritatea 3.2 „Dezvoltarea de întreprinderi” a fost majorată cu 52,2 % (de la 663 de milioane de euro la peste 1 miliard de euro), iar cea pentru prioritatea 3.4 „Inovare” a fost majorată cu 35,8 % (de la 680,1 milioane de euro la 923,7 milioane de euro), cu scopul de a se accelera absorbția.

În cazul programului operațional italian din cadrul FEDR intitulat „Sicilia”, finanțarea pentru prioritatea 6 „Dezvoltarea urbană durabilă” a fost majorată cu 17,5 % (de la 539,5 la 634 de milioane de euro), în scopul accelerării absorbției.

52. În cazul unui program operațional maghiar, modificările operate la nivelul alocării financiare nu au fost însoțite și de o modificare în consecință a valorii-țintă aferente indicatorului de performanță (a se vedea **caseta 5**).

Caseta 5 – Transferuri semnificative de contribuții din partea UE între axele prioritare, fără ajustarea proporțională a valorii-țintă aferente indicatorului de performanță

Programul operațional maghiar pentru mediu și energie din cadrul FEDR a fost revizuit de patru ori. În 2012, s-a efectuat un transfer de fonduri de la un alt program operațional, în timp ce, în 2013, 2015 și 2016, s-au realizat transferuri între axele prioritare. O parte din fonduri au fost realocate unor priorități pentru care existau proiecte ce puteau fi puse în aplicare mai rapid. În consecință, contribuția din partea UE pentru prioritatea 5 „Eficiență energetică” a crescut cu 390 % (de la 131,2 la 642,6 milioane de euro). În același timp, valoarea-țintă pentru indicatorul „resursele energetice economisite grație eficienței energetice” a fost redusă în 2012 la mai puțin de o treime, de la 11 la 2,7 petajouli pe an, dar nu a fost revizuită atunci când s-a alocat finanțare suplimentară pentru axa prioritară.

53. Exemplele anterioare demonstrează că accentul pus pe absorbție și pe cheltuirea rapidă a banilor poate prejudicia obținerea unor rezultate mai bune prin debursarea de fonduri UE.

Creșterea ratei de cofinanțare a UE favorizează absorbția, dar reduce valoarea care poate fi obținută cu ajutorul fondurilor UE

54. Creșterea ratei de cofinanțare a UE permite statelor membre să accelereze ritmul absorbției și reduce cuantumul de fonduri care este expus la riscul de dezangajare. În acest mod, un stat membru poate fi rambursat pe baza noii rate revizuite pentru toate cheltuielile pe care le-a declarat anterior. Creșterea ratei de cofinanțare permite absorbția imediată și rapidă cu efect retroactiv a fondurilor.

55. O creștere a ratei de cofinanțare atenuază presiunea exercitată asupra bugetului național, întrucât ea antrenează reducerea contribuției planificate inițial din partea statului membru la programul operațional. În același timp, aceasta înseamnă însă că și valoarea globală a programului operațional se reduce. Consecința este că amploarea intervențiilor (numărul lor sau dimensiunea lor) este și ea redusă, cu excepția cazului în care statele membre continuă să investească finanțarea care fusese prevăzută inițial la nivel național. Această reducere a amplitudinii poate avea un impact negativ asupra obiectivelor și a rezultatelor care pot fi realizate prin programele operaționale, fapt care, la rândul său, afectează valoarea care poate fi obținută cu fondurile UE debursate.

56. Peste jumătate din programele operaționale incluse în eșantionul Curții (11 din 20) au fost programate de la bun început pe baza ratei maxime de cofinanțare din partea UE prevăzute în regulament⁴³. În cazul a opt programe operaționale, rata de cofinanțare a fost majorată în cursul perioadei. În **tabelul 2**, se indică creșterea ratei de cofinanțare a UE și scăderea contribuției naționale. Cuantumul total aferent contribuției naționale reduse, în cazul acestor opt programe, se ridică la 4,8 miliarde de euro.

Tabelul 2 – Scăderea contribuției naționale ca urmare a creșterii ratei de cofinanțare

Stat membru	Program operațional	Rata de cofinanțare a UE inițială <i>(în procente)</i>	Rata de cofinanțare a UE revizuită <i>(în procente)</i>	Scăderea contribuției naționale <i>(în milioane de euro)</i>
România	Mediu	80	85	302,1
Bulgaria	Mediu	81	85	75,5
Spania	Cercetare, dezvoltare și inovare pentru și de către întreprinderi – Fondul pentru tehnologie	67	75	356,8
	Economie bazată pe cunoaștere	70	80	259,0
Italia	Calabria FSE	50	75	286,8
	Securitate pentru dezvoltare	50	75	386,0
	Calabria	50	75	999,4
	Sicilia	50	75	2 179,8
	Total			4 845,4

Notă: rata maximă de cofinanțare de către UE stabilită în regulament este de 85 % pentru Bulgaria și România, de 80 % pentru Spania și de 75 % pentru Italia.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Statele membre au introdus contribuții private pentru a-și crește ratele de absorbție, dar această practică s-a soldat și ea cu reducerea intervențiilor

57. Partea de cofinanțare care este în sarcina statelor membre poate fi furnizată fie exclusiv prin intermediul unei contribuții publice naționale, fie ea poate conține, de asemenea, o contribuție privată. În acest al doilea caz, planul de finanțare⁴⁴ al programului operațional ține seama și de finanțarea pusă la dispoziție de către beneficiarii privați.

⁴³ Anexa III la Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

⁴⁴ Articolul 37 alineatul (1) litera (e) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

58. Creșterea contribuțiilor private poate contribui la absorbția mai rapidă a fondurilor, întrucât ele vin în completarea cheltuielilor publice naționale care trebuie să fie rambursate în cadrul părții care îi revine Uniunii din cofinanțare și/sau înlocuiesc contribuțiile publice naționale care sunt necesare pentru a completa cofinanțarea din partea UE. Efectul este imediat și are un efect punctual pozitiv asupra absorbției de fonduri UE prin creșterea cantumului cheltuielilor care sunt eligibile pentru rambursare. Cu toate acestea, întrucât o parte din contribuția privată constă în cheltuieli care oricum ar fi fost efectuate indiferent de contribuția publică, înlocuirea acestora din urmă cu contribuția privată reduce investiția globală realizată de statele membre. Așa cum s-a arătat mai sus (a se vedea **punctul 55**), această practică reduce amploarea intervențiilor implementate cu scopul de a se realiza obiectivele politicii de coeziune.

59. La începutul perioadei de programare, niciunul dintre cele 20 de programe operaționale din eșantionul Curții nu includea o componentă privată în planul de finanțare al programului. Până la sfârșitul perioadei de programare, cinci programe au introdus o contribuție privată, reducând astfel, totodată, contribuția publică națională. În **tabelul 3** sunt prezentate contribuția privată introdusă și contribuția teoretică din partea UE pe care o poate genera cea privată.

Tabelul 3 – Contribuția privată care înlocuiește contribuția publică și contribuția teoretică din partea UE generată

Stat membru	Program operațional	Contribuția privată introdusă (în milioane de euro)	Rata de cofinanțare (%)	Contribuția teoretică a UE generată de contribuția privată (în milioane de euro)
Spania	Cercetare, dezvoltare și inovare pentru și de către întreprinderi – Fondul pentru tehnologie	500,5	75	375,4
Republica Cehă	Întreprinderi și inovare	472,5	85	401,6
	Mediu	97,2	85	82,7
Ungaria	Mediu și energie	85,1	85	72,3
	Nordul Ungariei	54,2	85	46,0

Notă: contribuția teoretică din partea UE generată de cheltuielile finanțate de contribuția privată se calculează prin aplicarea ratei de cofinanțare a UE la contribuția privată. Valoarea finală a contribuției generate de cheltuielile private va fi cunoscută definitiv abia la data închiderii.

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

Fazarea proiectelor reduce riscul de dezangajare a fondurilor în cazul în care proiectele nu sunt finalizate până la închidere

60. Cadrul de reglementare aferent perioadei 2007-2013 prevedea posibilitatea implementării unui proiect major⁴⁵ pe parcursul a două perioade de programare, lucru care presupune împărțirea unui proiect în două faze, una în perioada de programare 2007-2013,

⁴⁵ Proiectele majore cuprind o serie de lucrări, activități sau servicii indivizibile din punct de vedere economic, care îndeplinesc o funcție tehnică precisă și urmăresc obiective clar stabilite și al căror cost total depășește 50 de milioane de euro sau 75 de milioane de euro în cazul proiectelor de transport. Aprobarea de către Comisie este necesară pentru fiecare proiect în parte.

cealaltă în perioada 2014-2020⁴⁶. Deși Regulamentul general prevedea fazarea numai în cazul proiectelor majore, orientările Comisiei referitoare la închidere au mers mai departe, extinzând principiul fazării la proiecte care nu constituiau proiecte majore, cu condiția să aibă o valoare de cel puțin 5 milioane de euro⁴⁷.

61. Avantajul practicii de fazare constă în reducerea riscului ca proiectele majore în stadiu de execuție care sunt nefuncționale până la data de 31 martie 2017 (adică data la care trebuie depuse documentele de închidere) sau până la data de 31 martie 2019 cel mai târziu⁴⁸ să fie considerate neeligibile și ca finanțarea UE aferentă să nu fie utilizată. Nouă din 14 programe operaționale⁴⁹ din eșantionul Curții au optat pentru fazarea proiectelor majore sau a proiectelor cu o valoare mai mare de 5 milioane de euro. Recurgerea la fazare a redus riscul ca, în perioada de programare 2007-2013, cofinanțarea din partea UE aferentă acestor proiecte, în cuantum total de 4,5 miliarde de euro (3,8 miliarde de euro pentru proiecte majore și 0,7 miliarde de euro pentru proiecte care nu erau considerate majore, dar care aveau o valoare mai mare de 5 milioane de euro), să nu fie utilizată.

62. Deși fazarea prezintă avantaje din punctul de vedere al absorbției și reprezintă o recunoaștere a faptului că implementarea unor proiecte în stadiu de execuție nu se oprește la sfârșitul unui program, un audit efectuat recent a pus în lumină faptul că fazarea în domeniul coeziunii este mai complicată și mai restrictivă decât în domeniul politicii de dezvoltare rurală, chiar dacă aceste domenii de politică prezintă foarte multe similitudini⁵⁰.

⁴⁶ Articolul 40 litera (d) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006.

⁴⁷ C(2015) 2771 final.

⁴⁸ C(2015) 2771 final.

⁴⁹ 14 dintre cele 20 de programe operaționale din eșantionul Curții aveau proiecte majore sau proiecte cu o valoare mai mare de 5 milioane de euro.

⁵⁰ Tabelul 5 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”.

În scopul absorbției de fonduri din partea UE, s-a recurs la proiecte retrospective, însă acestea prezintă un risc considerabil în ceea ce privește „efectul de balast”

63. Proiectele retrospective sunt proiecte sau operațiuni pentru care costurile au fost suportate deja sau care sunt deja finalizate înainte să fie solicitată în mod oficial sau să fie acordată cofinanțarea din partea UE – cu alte cuvinte, ele sunt finanțate în mod retroactiv. Proiectele retrospective constituie o altă modalitate de a se absorbi fonduri, și anume prin crearea unor noi cheltuieli suplimentare sau prin înlocuirea unor cheltuieli care erau neeligibile.

64. Acest tip de proiecte prezintă riscuri evidente pentru raportul costuri-beneficii, întrucât ele sunt adesea selectate, lansate sau desfășurate fără să fie corelate în mod expres cu obiectivele unui program sau cu anumite cerințe juridice specifice stabilite pentru a putea beneficia de asistența UE. În orientările sale privind asistența furnizată de UE retroactiv⁵¹, Comisia descurajează utilizarea lor, deoarece ele prezintă un risc ridicat de neconformitate cu normele Uniunii și cu normele naționale relevante.

65. În plus, având în vedere că proiectele retrospective sunt deja implementate cu finanțare națională, valoarea adăugată a utilizării fondurilor UE pentru cofinanțarea acestor proiecte este pusă sub semnul întrebării. Există, de asemenea, un risc de apariție a efectului de balast (*deadweight*), întrucât aceste proiecte ar fi fost implementate chiar și în absența finanțării acordate de UE.

66. Dintre cele patru state membre vizitate, trei (Italia, Ungaria și România) au declarat că au apelat la proiecte retrospective (a se vedea *caseta 6*).

⁵¹ COCOF 12/0050/01.

Caseta 6 – Utilizarea proiectelor și a cheltuielilor retrospective

Autoritatea de management pentru programul operațional italian „Sicilia” a precizat că, în 2014, totalul costurilor eligibile aferente proiectelor retrospective s-a ridicat la 437,3 milioane de euro. În ceea ce privește 2015, autoritatea a estimat că aceste cheltuieli ar putea atinge 250 de milioane de euro.

În cazul a două programe operaționale din Ungaria, „Transport” și „Mediu și energie”, autoritățile naționale au indicat că proiectele retrospective identificate se ridicau la un total al costurilor eligibile de 195,1 milioane de euro și, respectiv, de 74,5 milioane de euro.

În cazul programului operațional român „Dezvoltarea resurselor umane”, autoritățile naționale au declarat că au fost identificate șapte proiecte retrospective, cu un total al costurilor eligibile de 166,7 milioane de euro. Pentru finanțarea acestor proiecte, s-au transferat, în total, 110 milioane de euro de la anumite axe prioritare către axa prioritară în care se puteau încadra proiectele retrospective.

67. Statele membre nu au obligația de a comunica Comisiei cheltuielile care au fost declarate retroactiv. Prin urmare, Comisia nu are cunoștință de volumul sau de impactul financiar al cheltuielilor declarate retroactiv, în pofida riscurilor evidente pe care le presupune finanțarea acestora. Activitățile de audit desfășurate de Curte pentru declarația de asigurare au relevat că multe state membre recurg la cheltuieli retrospective, iar cofinanțarea de către UE a unor astfel de proiecte riscă să fie semnificativă pentru perioada 2007-2013.

68. În cadrul activităților sale de audit pentru Raportul anual pe 2015, Curtea a identificat o serie de erori legate de cheltuielile aferente proiectelor retrospective (a se vedea ***caseta 7***). Curtea a afirmat, într-un raport anterior, că astfel de proiecte sunt mai vulnerabile la erori decât cele selectate prin modalitățile obișnuite⁵².

⁵² Punctul 6.19 din capitolul 6 „Coeziune” al Raportului anual pe 2008.

Caseta 7 – Cheltuieli neeligibile suportate în cadrul unor proiecte retrospective

Un proiect italian vizând îmbunătățirea sistemului de canalizare într-o municipalitate a fost aprobat și finanțat cu resurse naționale. Cheltuielile aferente proiectului, în valoare de 2,5 milioane de euro, au fost incluse ulterior în cadrul programului operațional „Campania” ca proiect pentru cofinanțare retroactivă.

În cursul auditului, Curtea a identificat, într-un contract de achiziție publică, o modificare a sferei acestuia ce a dus la o încălcare a dispozițiilor aplicabile. În consecință, aproape 30 % din cheltuielile declarate au fost considerate neeligibile și nu ar fi trebuit să fie declarate în vederea cofinanțării.

69. În ceea ce privește perioada de programare 2014-2020, recurgerea la proiecte retrospective a fost limitată într-o oarecare măsură. Pot fi eligibile pentru finanțare din partea UE operațiunile (constituite dintr-un singur proiect sau din mai multe proiecte) care au început să efectueze cheltuieli, dar care nu au fost încheiate în mod fizic sau implementate integral înainte de depunerea de către beneficiar a cererii de finanțare în cadrul programului la autoritatea de management⁵³. Totuși, riscul de cheltuieli neeligibile, precum și îndoielile cu privire la valoarea adăugată a cofinanțării din partea UE persistă.

Chiar dacă perioada de eligibilitate a fost prelungită, 8 % din capitalul de dotare al instrumentelor financiare nu a fost utilizat și nu a avut niciun efect de reînnoire

70. În cursul perioadei de programare 2007-2013, statele membre puteau absorbi temporar fonduri prin vărsarea acestora către un instrument financiar și prin perceperea rambursării aferente de la Comisie, evitând astfel riscul de dezangajare a fondurilor în timpul etapei de implementare. În plus, pentru a se sprijini îmbunătățirea absorbției, perioada de eligibilitate pentru plăți debursate din instrumente financiare către destinatari finali a fost prelungită de Comisie de la 31 decembrie 2015 până la 31 martie 2017⁵⁴. Această prelungire s-a

⁵³ Articolul 65 alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁵⁴ C(2015) 2771 final.

concretizat în plăți suplimentare către destinatari finali în valoare totală de 1,6 miliarde de euro⁵⁵. Curtea a abordat această chestiune și în rapoarte anterioare⁵⁶.

71. Unul dintre avantajele importante pe care le prezintă utilizarea instrumentelor financiare constă în efectul de reînnoire a acestora, și anume posibilitatea de a se utiliza mai mult de o singură dată capitalul de dotare al acestor instrumente. Prin urmare, este important ca acest capital cu care sunt dotate instrumentele financiare să fie utilizat în integralitate în cursul perioadei de programare, astfel încât să se permită materializarea efectului de reînnoire.

72. Curtea a semnalat deja, în rapoarte anterioare, faptul că ratele scăzute de plată, în special în primii ani ai perioadei de programare 2007-2013, au limitat efectul de reînnoire⁵⁷.

În octombrie 2017, Comisia a elaborat un raport privind situația execuției financiare la 31 martie 2017 (la închidere) a instrumentelor financiare. O examinare documentară a cifrelor care figurează în acest raport a evidențiat un număr de inconsecvențe și inexactități în raportarea realizată de statele membre⁵⁸. Având în vedere că procesul de

⁵⁵ *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013 Situation as at 31 December 2017* (Sinteza datelor privind progresele înregistrate în ceea ce privește finanțarea și punerea în aplicare a instrumentelor de inginerie financiară, transmise de autoritățile de management în conformitate cu articolul 67 alineatul (2) litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006: perioada de programare 2007-2013, situația la 31 decembrie 2017), Comisia Europeană, EGESIF 16-0011-00, 20.9.2016.

⁵⁶ A se vedea punctele 42-44 din Raportul special nr. 19/2016 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Execuția bugetului UE prin instrumente financiare – ce învățăminte trebuie desprinse din perioada de programare 2007-2013”, și capitolul 6 din rapoartele anuale pe 2014, 2015 și 2016.

⁵⁷ A se vedea punctele 95 și 96 din Raportul special nr. 19/2016 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Execuția bugetului UE prin instrumente financiare – ce învățăminte trebuie desprinse din perioada de programare 2007-2013”, și rapoartele anuale pe 2014, 2015 și 2016.

⁵⁸ *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006: Programming period 2007-2013 Situation as at 31 December 2017* [Sinteza datelor privind progresele înregistrate în ceea ce privește finanțarea și punerea în aplicare a instrumentelor de inginerie financiară, transmise de autoritățile de management în conformitate cu articolul 67 alineatul (2) litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006:

închidere este încă în curs, Comisia ar trebui să fie în măsură să verifice fiabilitatea cifrelor utilizate pentru închiderea programelor operaționale.

73. Cu toate acestea, conform datelor raportate Comisiei de către statele membre la închidere, Curtea estimează că un procent de aproximativ 8 % (0,9 miliarde din 11,3 miliarde de euro) din capitalul de dotare al instrumentelor financiare nu fusese utilizat până la termenul de 31 martie 2017 și trebuie restituit programelor operaționale⁵⁹. Aceste fonduri ar putea fi transferate de la axa prioritară în care sunt implementate instrumentele financiare cu o performanță slabă la o altă axă prioritară, cu condiția să fie disponibile suficiente cheltuieli în plus, în conformitate cu regula de flexibilitate de 10 % stabilită în orientările referitoare la închidere. În cazul programelor operaționale care nu îndeplinesc aceste condiții, fondurile care le sunt restituite (integral sau parțial) trebuie să fie vărsate înapoi bugetului UE. În cazul fondurilor restituite programelor operaționale, nu a existat niciun efect de reînnoire, iar comisioanele de gestiune care au trebuit să fie plătite în legătură cu aceste fonduri, chiar dacă erau conforme cu acordurile financiare, nu au adus nicio valoare adăugată bugetului UE.

Avansurile contractuale debursate spre sfârșitul perioadei de eligibilitate pot prezenta riscuri pentru bunul raport costuri-beneficii și pentru conformitate

74. Plata unor avansuri contractuale reprezintă o practică comercială obișnuită, care permite contractantului să acopere cheltuielile inițiale destinate mobilizării resurselor necesare pentru furnizarea serviciilor sau pentru realizarea lucrărilor contractate. Potrivit Comisiei, aceste avansuri variază, de regulă, între 10 % și 40 % din valoarea contractului.

perioada de programare 2007-2013, situația la 31 decembrie 2017 (la închidere)], Comisia Europeană, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.

⁵⁹ Sinteza datelor privind progresele înregistrate în ceea ce privește finanțarea și punerea în aplicare a instrumentelor de inginerie financiară, transmise de autoritățile de management în conformitate cu articolul 67 alineatul (2) litera (j) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006: perioada de programare 2007-2013, situația la 31 martie 2017 (la închidere), Comisia Europeană, EGESIF 17-0014-00, 20.9.2017.

75. Plata unui avans contractual este eligibilă dacă acesta a fost debursat contractantului până la 31 decembrie 2015 și a dat naștere unor cheltuieli efective până la 31 martie 2017. În plus, această plată trebuie să respecte normele naționale și obligațiile contractuale. Cu toate acestea, în cazul proiectelor aprobate spre sfârșitul perioadei de eligibilitate (31 decembrie 2015), necesitatea de a le finaliza până la termenul-limită de închidere (31 martie 2017) poate antrena alocarea de fonduri către proiecte mai degrabă pe baza capacității acestora de a cheltui rapid banii decât pe capacitatea lor de a obține rezultate.

76. Dintre cele patru state membre vizitate, două (Republica Cehă și Ungaria) au recurs la avansuri contractuale pentru a crește absorbția. De exemplu, autoritatea de management din Republica Cehă a indicat că, în septembrie 2016, valoarea totală a facturilor aferente avansurilor pentru programul operațional „Mediu” se ridica la 133 de milioane de euro din fondurile UE. Această sumă reprezenta aproximativ 5 % din absorbția totală în anii 2014 și 2015 (a se vedea **caseta 8**).

Caseta 8 – Avansuri reprezentând un procent ridicat din valoarea contractului

În cazul programului operațional ceh „Mediu”, s-a recurs la avansuri contractuale pentru a se evita dezangajarea fondurilor și pentru a se îmbunătăți absorbția. Între noiembrie 2013 și martie 2016, normele naționale au fost relaxate treptat, iar beneficiarii au fost încurajați să recurgă la avansuri și au fost sprijiniți în acest sens. În 2014 și 2015, au fost autorizate avansuri reprezentând până la 90 % din valoarea contractului, fără facturi justificative pentru validare și închidere. După noiembrie 2015, au fost autorizate avansuri reprezentând 100 % din valoarea contractului, cu toate că autoritățile naționale au indicat că nu era posibilă certificarea fără dovezile de achitare a facturilor. Această permisivitate merge mai departe decât ceea ce a identificat Comisia drept practică comercială (a se vedea **punctul 74**). În ceea ce privește absorbția, procentajul ridicat din valoarea contractului crește riscul ca avansul să nu fie utilizat până la termenul-limită, lucru care s-ar putea solda fie cu pierderea finanțării din partea UE, fie cu efectuarea unei plăți incorecte.

77. Curtea a atras deja atenția, într-un raport anterior, că declararea avansurilor contractuale, în special atunci când acestea reprezintă un procent ridicat din valoarea contractului, antrenează riscul existenței unor cheltuieli neeligibile la momentul închiderii. Întrucât avansurile puteau fi convertite în cheltuieli efective până la 31 martie 2017, cu cât data efectuării cheltuielilor reale este mai apropiată de acest termen, cu atât autoritățile de

audit au la dispoziție mai puțin timp pentru a le verifica și pentru a furniza o asigurare cu privire la eligibilitatea lor⁶⁰.

78. Statele membre aveau obligația de a monitoriza avansurile contractuale, însă nu și pe cea de a informa Comisia cu privire la situația acestora. În consecință, Comisia nu este în măsură să cunoască gradul de utilizare și impactul per ansamblu al acestora. La momentul auditului, Curtea a constatat că Ungaria nu a monitorizat nici gradul de utilizare, nici impactul acestor avansuri.

Per ansamblu, rata de eroare în domeniul coeziunii a scăzut din 2007, chiar dacă proiectele retrospective au dat naștere unor erori

79. Curtea a analizat evoluția cadrului de control pentru domeniul coeziunii în cursul perioadei de programare 2007-2013, precum și modul în care aceasta a avut un impact asupra ratei de eroare. De asemenea, Curtea a examinat dacă accentul pus pe absorbția fondurilor, în special spre sfârșitul perioadei de programare, s-a tradus printr-un număr mai mare de erori.

80. Examinarea realizată de Curte cu privire la ratele de eroare pe care le-a raportat din anul 2007 pune în lumină o scădere semnificativă a ratei de eroare pentru cheltuielile perioadei 2007-2013 în comparație cu perioada de programare anterioară. Între 2011 și 2016, rata de eroare s-a diminuat în mod constant, ajungând, în 2016, la nivelul de 4,8 % pentru rata de eroare cea mai probabilă (cu o limită inferioară a ratei de eroare de 3,1 %, față de 11 % în 2007 și 2008 pentru plățile din perioada 2000-2006).

81. Evoluția ratei de eroare se poate explica printr-un număr de factori. Așa cum s-a arătat la punctele anterioare, o serie de măsuri destinate să îmbunătățească absorbția, cum ar fi recurgerea la proiecte retrospective (a se vedea **casetă 7**), au antrenat anumite erori. Pe de altă parte, alți factori importanți, cum ar fi îmbunătățirile aduse, per ansamblu, sistemelor de gestiune, de control și de supraveghere ale statelor membre, precum și utilizarea de către

⁶⁰ Raportul special nr. 36/2016.

Comisia a unor măsuri preventive (întreruperi și suspendări de plăți) și a unor măsuri corective pentru perioada de programare 2007-2013 au favorizat reducerea ratei de eroare.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

82. În ceea ce privește politica de coeziune, nivelul maxim al cheltuielilor stabilit pentru acest domeniu în cadrul financiar multianual este subdivizat în alocări anuale de fonduri atribuite fiecărui stat membru. Aceste pachete naționale de fonduri facilitează procesul de programare și permit stabilirea *ex ante* a unor obiective în cadrul programelor operaționale. Cu toate acestea, Curtea a remarcat că este dificil să se obțină rezultate bune din scheme de finanțare în care fondurile sunt repartizate în avans statelor membre și absorbția lor este o prioritate, devenind astfel un obiectiv în sine. Pentru a se putea menține accentul pe obținerea unor rezultate bune, este esențial ca statele membre să evite o situație în care sunt nevoite să absoarbă un volum semnificativ de fonduri la sfârșitul perioadei de programare, întrucât graba de a absorbi fonduri riscă să prejudicieze obținerea unui bun raport costuri-beneficii. Astfel, deși absorbția este importantă pentru îndeplinirea obiectivelor de politică, ea nu constituie un scop în sine.

83. În cazul ultimelor două perioade de programare, adoptarea tardivă a cadrului legislativ a antrenat adoptarea tardivă a programelor operaționale. Acest lucru a avut un efect de domino inevitabil asupra execuției fondurilor alocate și explică nivelul scăzut al plăților în primii ani. Comisia a încurajat să se ajungă la un acord politic rapid privind cadrul financiar multianual de după 2020 pentru a se putea furniza o securitate juridică și financiară autorităților naționale și regionale și pentru a se face posibilă începerea imediată a execuției la demararea perioadei de programare (a se vedea **punctele 16-19**).

84. În afară de efectul de domino menționat anterior, o altă explicație pentru demararea lentă a cheltuielilor este aceea că, la jumătatea perioadei de programare, statele membre încă utilizau fonduri rămase disponibile din perioada de programare anterioară (a se vedea **punctul 22**). Acesta este motivul pentru care Curtea a recomandat Comisiei, într-un raport special anterior, să se asigure că, în propunerile legislative ale acesteia pentru perioada de după 2020, perioadele de eligibilitate nu se mai suprapun cu perioada de programare

următoare și că procedura de închidere este finalizată rapid după sfârșitul perioadei de eligibilitate⁶¹.

85. Pentru a se asigura o execuție fluidă și stabilă în cursul unei perioade de programare, este necesar ca măsurile de remediere a absorbției lente să fie luate din timp. Anumite state membre și Comisia au identificat relativ devreme în cursul perioadei de programare 2007-2013 dificultăți în ceea ce privește absorbția de fonduri. Cu toate acestea, Comisia a adoptat un ansamblu cuprinzător de măsuri abia în noiembrie 2014, cu alte cuvinte cu aproape un an înainte de sfârșitul perioadei de eligibilitate, prin crearea unui grup operativ destinat să ofere asistență acelor state membre ale căror rate de absorbție se situau sub media la nivelul UE (a se vedea **punctele 34-35**).

86. Statele membre au apelat la mai multe măsuri, printre care și unele ce au fost identificate de Grupul operativ pentru o mai bună implementare, și au reușit, în interval de un an, să își crească rata de absorbție, în unele cazuri cu peste 20 de puncte procentuale. La începutul anului 2018, rata medie de absorbție la nivelul UE era de 97,2 %. Unele state membre nu au reușit să utilizeze toate fondurile pe care le-au avut la dispoziție, astfel că finanțarea care era încă neutilizată la sfârșitul anului 2017 se ridica la 4,4 miliarde de euro. Rata finală de absorbție și valoarea definitivă a fondurilor neutilizate vor fi cunoscute doar după finalizarea închiderii (a se vedea **punctul 28**).

87. Activitățile de audit ale Curții au pus în lumină faptul că acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre pentru a remedia ritmul lent al absorbției s-au axat în principal pe absorbție și pe legalitate, neținând în mod corespunzător seama de considerente ce țin de performanță. Pe baza eșantionului său, Curtea a constatat că, în cazul unora dintre măsurile utilizate:

- programele operaționale au făcut obiectul unor revizuri frecvente, având drept rezultat modificări semnificative față de planurile inițiale și punând sub semnul întrebării temeinicia analizelor care stau la baza procesului de programare și

⁶¹ Raportul special nr. 36/2016.

capacitatea de îndeplinire a obiectivelor politicii de coeziune și ale programelor operaționale (a se vedea **punctele 43-59**);

- statele membre vizitate identificaseră cheltuieli retrospective în cuantum de aproximativ un miliard de euro. Valoarea corespunzătoare proiectelor retrospective, per ansamblul programelor operaționale aferente perioadei 2007-2013, este probabil mult mai ridicată. Proiectele de acest tip prezintă un risc ridicat de apariție a efectului de balast (*deadweight*) (ele ar fi putut fi implementate și fără finanțarea din partea UE) și valoarea adăugată europeană a acestora este, așadar, limitată (a se vedea **punctele 63-69**);
- avansurile, de exemplu capitalul de dotare acordat instrumentelor financiare, au contribuit la creșterea absorbției în cursul perioadei de programare, dar ritmul lent al execuției a redus efectul lor de reînnoire. La sfârșitul perioadei de eligibilitate, rămânea neutilizat în jur de un miliard de euro. În consecință, acești bani nu au avut niciun efect de reînnoire, iar comisioanele de gestiune aferente care au trebuit să fie plătite, chiar dacă erau conforme cu acordurile financiare, nu au adus nicio valoare adăugată bugetului UE (**punctele 70-73**).
- la rândul lor, și avansurile contractuale au contribuit la îmbunătățirea absorbției. Cu toate acestea, în cazul proiectelor aprobate spre sfârșitul perioadei de eligibilitate, necesitatea de a le finaliza până la termenul-limită de închidere poate antrena alocarea de fonduri către proiecte mai degrabă pe baza capacității acestora de a cheltui rapid banii decât pe capacitatea lor de a obține rezultate. Mai mult, cu cât data realizării cheltuielilor efective este mai apropiată de termenul-limită al perioadei de eligibilitate, cu atât autoritățile de audit au la dispoziție mai puțin timp pentru a le verifica eligibilitatea (a se vedea **punctele 74-78**).

88. Grupul operativ pentru o mai bună implementare monitorizase progresele înregistrate de statele membre în ceea ce privește măsurile care fuseseră convenite pentru ameliorarea absorbției. Cu toate acestea, modul în care statele membre au prezentat rezultatele a făcut dificilă obținerea unei imagini de ansamblu a tuturor măsurilor care au fost utilizate și a impactului fiecărei măsuri. În cazul unora dintre măsuri (de exemplu, proiectele

cofinanțate retroactiv, utilizarea avansurilor contractuale), cadrul legislativ nu impune statelor membre să realizeze o raportare în acest sens către Comisie. Acești doi factori au limitat capacitatea acestora de a dispune de o imagine de ansamblu completă a măsurilor utilizate și a impactului lor financiar individual (a se vedea **punctele 37, 67 și 78**).

89. Cu toate că presiunea resimțită spre sfârșitul perioadei 2007-2013 de a cheltui banii a antrenat anumite erori, rata de eroare estimată pentru domeniul coeziunii s-a diminuat în mod constant între 2011 și 2016, în comparație cu anii 2007 și 2008. Este posibil ca această evoluție să se datoreze efectului net al mai multor factori (a se vedea **punctele 80-81**).

90. În ceea ce privește perioada de programare 2014-2020, execuția programelor operaționale a demarat mai lent decât în perioada de programare anterioară. Ca urmare a acestei întârzieri și având în vedere că, în perioada precedentă, 2007-2013, au fost întâmpinate dificultăți la execuție, există probabilitatea ca statele membre să se confrunte cu dificultăți de absorbție și în perioada curentă (a se vedea **punctele 23-26**).

Recomandarea 1 – Un calendar pentru cadrul legislativ și pentru documentele de programare
--

Comisia ar trebui să elaboreze un calendar care să conțină datele etapelor-cheie (de exemplu, propunerea și adoptarea cadrului legislativ), pentru a asigura începerea la timp a execuției programelor operaționale, la debutul perioadei de programare. Comisia ar trebui să propună acest calendar Consiliului și Parlamentului European, pentru a se ajunge la un acord privind acesta.
--

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: imediat (pentru cadrul legislativ de după 2020).

Recomandarea 2 – Cereri de revizuire a programelor care să fie bine întemeiate (și care să specifice impactul asupra rezultatelor)

Înainte de a adopta deciziile privind revizuirea programelor operaționale, în cazurile în care sunt afectate elemente-cheie ale performanței, Comisia ar trebui să se asigure:

- (a) că solicitarea de revizuire se întemeiază pe o evaluare subiacentă temeinică și aprofundată a implementării programului operațional și a acordului de parteneriat, precum și pe o analiză a nevoilor existente în domeniul respectiv la momentul revizuirii; și
- (b) că motivul primordial pentru care se procedează la o revizuire este de a se obține rezultate mai bune și că modificările aduse nivelului de finanțare a priorităților se reflectă în indicatorii de performanță.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: aplicabilă pentru viitoarele solicitări de revizuire a programelor operaționale înaintate de statele membre.

Recomandarea 3 – Mijloace de obținere a informațiilor care permit o mai bună monitorizare a absorbției

Comisia ar trebui să se asigure că dispune de mijloacele:

- (a) pentru a obține informațiile care îi sunt necesare pentru a asigura o monitorizare riguroasă și cuprinzătoare a absorbției atinse de programele operaționale;
- (b) să determine care sunt cauzele atât ale absorbției lente, cât și ale celei rapide, fără să piardă din vedere legalitatea și regularitatea cheltuielilor și importanța cheltuirii în mod eficace a fondurilor; și
- (c) să evalueze în prealabil necesitatea și impactul măsurilor destinate să crească absorbția, în vederea luării unei decizii privind utilizarea lor sau nu.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: până la sfârșitul anului 2018 pentru literele (a) și (b) și până la sfârșitul anului 2020 pentru litera (c).

Recomandarea 4 – Accent pus pe performanță și pe obținerea de bune rezultate

Comisia ar trebui să se asigure că acțiunile întreprinse pun accentul pe obținerea de bune rezultate atunci când oferă statelor membre și programelor operaționale un sprijin specific în vederea accelerării execuției perioadei de programare 2014-2020 (de exemplu, la revizuirea programelor operaționale).

Data-țintă pentru punerea 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 30 mai 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexă

Lista programelor operaționale selectate în vederea examinării

Stat membru	Program operațional	Fond	Acoperit de Grupul operativ pentru o mai bună implementare
Bulgaria	Mediu (2007BG161PO005)	FC și FEDR	x
Republica Cehă ¹	Mediu (2007CZ161PO006) ²	FC și FEDR	x
	Boemia Centrală (2007CZ161PO009)	FEDR	
	Întreprinderi și inovare (2007CZ161PO004)	FEDR	
	Resurse umane și ocuparea forței de muncă (2007CZ05UPO001) ²	FSE	
Ungaria ¹	Mediu și energie (2007HU161PO002) ²	FC și FEDR	x
	Nordul Ungariei (2007HU161PO006)	FEDR	
	Transport (2007HU161PO007) ²	FC și FEDR	x
Italia ¹	Calabria (2007IT161PO008)	FEDR	x
	Securitate pentru dezvoltare (2007IT161PO007) ²	FEDR	
	Sicilia (2007IT161PO011) ²	FEDR	x
	Calabria FSE (2007IT051PO002)	FSE	
România ¹	Programul operațional sectorial Dezvoltarea resurselor umane (2007RO051PO001) ²	FSE	x
	Creșterea competitivității economice (2007RO161PO002) ²	FEDR	x
	Mediu (2007RO161PO004) ²	FC și FEDR	x
Slovacia	Competitivitate și creștere economică (2007SK161PO006)	FEDR	x
	Transport (2007SK161PO004)	FC și FEDR	
	Educație (2007SK05UPO001)	FSE	x
Spania	Cercetare, dezvoltare și inovare pentru și de către întreprinderi – Fondul pentru tehnologie (2007ES16UPO001)	FEDR	
	Economie bazată pe cunoaștere (2007ES16UPO003)	FEDR	

¹ State membre vizitate la fața locului.² Programe operaționale examinate în profunzime.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„ACȚIUNILE ÎNTREPRINSE DE COMISIE ȘI DE STATELE MEMBRE ÎN CURSUL PERIOADEI DE PROGRAMARE 2007-2013 AU ABORDAT PROBLEMA ABSORBȚIEI SCĂZUTE, DAR NU AU PUS SUFICIENT ACCENTUL PE REZULTATE”

SINTEZĂ

I. Comisia monitorizează punerea în aplicare la nivelul statelor membre și la nivel de program și, de asemenea, dacă este necesar, la nivel de proiect. În cadrul punerii în aplicare, Comisia urmărește îndeaproape execuția financiară, acordând atenție deosebită plăților UE pentru programe. Modalitățile de transmitere a datelor pentru perioada 2014-2020 permit Comisiei să-și formeze o imagine fiabilă și la zi asupra punerii în aplicare globale, inclusiv asupra realizărilor și rezultatelor pe care le obțin programele.

III. Data adoptării cadrului legislativ depinde în mare măsură de colegiuitori; pentru perioada 2021-2027, Comisia și-a prezentat propunerea cu 30 de luni înainte de începerea planificată a perioadei de eligibilitate. Comisia subliniază că, deși adoptarea timpurie este importantă în ceea ce privește începerea punerii în aplicare a programelor, există și alți factori în materie de performanță și absorbție în cursul perioadei respective - regimul $n+2/3$, nivelul de prefinanțare sau cerințele în ceea ce privește desemnarea au un efect mai mare.

IV. Programele aprobate relativ târziu în comparație cu media pot recupera totuși cu ușurință, în funcție de circumstanțe și pot atinge niveluri de absorbție peste medie până la sfârșitul perioadei. Regula $n+2$ impune o disciplină bugetară mai severă și stimulează o execuție bugetară mai rapidă. O listă de proiecte pregătite să fie puse în aplicare constituie, de asemenea, un succes important pentru performanța și absorbția programului.

V. Comisia este mulțumită de rezultatele inițiativei „Grupul operativ pentru o mai bună implementare”. Fondurile expuse riscurilor la sfârșitul anului 2014 au fost cuprinse între 10 și 13 miliarde EUR, iar suma de dezangajare a fost adusă sub 5 miliarde EUR până la închidere. Comisia sprijină statele membre la cheltuirea fondurilor disponibile, ceea ce a condus la un nivel de absorbție de 97 % pentru perioada 2007-2013 - cu 2 puncte procentuale peste nivelurile înregistrate în perioada 2000-2006.

VI. Comisia a propus măsuri pentru statele membre supuse riscului de absorbție, care au fost în conformitate cu cadrul juridic pentru perioada 2007-2013 și au fost adaptate la circumstanțele statelor membre și la programele specifice. De asemenea, acestea au fost în conformitate cu obiectivele programului, inclusiv cu indicatorii acestuia, cu logica de intervenție și cu procedurile de selecție aplicate de program etc. Prin urmare, a reieșit că nu este necesară nicio apreciere excepțională a rezultatelor doar pentru a garanta că rezultatele propuse sunt într-adevăr obținute. Practica standard de gestionare a programelor este ca, atunci când programul prezintă indicii privind o rată de absorbție mai scăzută, măsurile adoptate pentru soluționarea acestor probleme să se axeze pe absorbția din cadrul obiectivelor existente. De asemenea, Comisia consideră că flexibilitatea este o caracteristică importantă a politicii de coeziune. Modificările programelor sunt esențiale pentru a reflecta circumstanțele în schimbare, provocările emergente, prioritățile noi sau ajustate pentru programele care acoperă o perioadă de un deceniu.

VII. Comisia are o imagine de ansamblu detaliată a programelor și a măsurilor aplicate în cadrul acestora, în contextul gestionării obișnuite a programelor pe parcursul întregii perioade. Atunci când este necesar, Comisia colectează informații legate de probleme importante pentru gestionarea programelor, dacă acestea nu fac parte din raportarea periodică.

VIII.

Prima liniuță: Comisia acceptă această recomandare.

A doua liniuță: Comisia acceptă această recomandare.

A treia liniuță: Comisia acceptă această recomandare.

A patra liniuță: Comisia acceptă această recomandare.

SFERA DE CUPRINDERE ȘI ABORDAREA AUDITULUI

Caseta 1 - Absorbția este un mijloc de a obține rezultate și nu un scop în sine

Comisia a răspuns deja la această constatare în Raportul anual al CCE din 2013 și a declarat că:

„Comisia observă că criteriile de performanță sunt integrate în procesul de selecție a fiecărui proiect care urmează să fie finanțat. Prin aplicarea unor criterii de selecție ponderate, statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a identifica proiectele care ar putea contribui cel mai bine la obținerea rezultatelor.”

Pentru perioada 2014-2020, cadrul juridic a pus un accent sporit pe performanța privind introducerea cerințelor privind concentrarea tematică, cadrul de performanță și rezerva și condiționalitățile *ex ante*. Acordul politic cu privire la propunerea Omnibus a Comisiei a sporit și mai mult posibilitățile de plată pe baza unor rezultate predefinite, a îndeplinirii condițiilor sau a obținerii rezultatelor¹.

OBSERVAȚII

14. Comisia subliniază, de asemenea, că, în paralel cu negocierea cadrului juridic, începe negocierile neoficiale ale programelor pentru a realiza progrese până la momentul adoptării cadrului juridic. În perioada 2014-2020, acest proces s-a bazat pe documentele de poziție stabilite pentru fiecare stat membru.

16. Comisia subliniază că data adoptării cadrului legislativ este stabilită în principal de colegiitori.

Pentru perioada 2021-2027, Comisia și-a prezentat propunerea cu 30 de luni înainte de începerea planificată a perioadei de eligibilitate. Cu toate acestea, Comisia nu este în măsură să controleze ritmul de adoptare a propunerilor legislative de către colegiitori.

19. Comisia subliniază că, deși adoptarea timpurie este importantă în legătură cu punerea în aplicare a programelor, există alți factori importanți în ceea ce privește absorbția în cursul perioadei respective. Programele aprobate relativ târziu în comparație cu media pot atinge niveluri de absorbție peste medie până la sfârșitul perioadei.

Faptul că programele sunt supuse regulii n+2 sau regulii n+3 este un factor mai decisiv în ceea ce privește nivelul de absorbție atins până la sfârșitul perioadei de programare.

Caseta 2 – Adoptarea programelor operaționale pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 a avut loc după începerea perioadelor

Comisia constată că performanțele sale privind negocierile și adoptarea de programe în comparație cu perioada de programare anterioară pot fi evaluate și prin compararea primelor 12 luni ulterioare adoptării cadrului juridic. Perioada de 12 luni de la adoptarea pachetelor legislative relevante în

¹ COM (2016) 605 din 14.9.2016, Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii.

ambele perioade ar oferi o imagine mai exactă. Aceasta ar însemna că, în perioada 2014-2020, în primele 12 luni ulterioare adoptării regulamentului, au fost adoptate 40 % dintre programele operaționale, comparativ cu 6 % dintre programele operaționale adoptate în același interval în perioada de programare 2007-2013.

21. Comisia consideră că absorbția (definită în funcție de plățile UE) este mai lentă, având în vedere că sumele totale de prefinanțare în perioada 2014-2020 sunt semnificativ mai mari decât în perioada 2007-2013. Acest lucru nu stimulează statele membre să depună cereri de plată, în special deoarece, în acest scop, desemnarea trebuia să fie finalizată. Nici schimbarea regulii n+2 cu regula n+3 pentru perioada 2014-2020 nu stimulează depunerea rapidă a cererilor de plată. Această explicație este susținută de faptul că, până acum, rata de selecție a programelor în statele membre este comparabilă în cele două perioade de programare.

22. Comisia consideră că suprapunerea perioadelor de eligibilitate este unul dintre numeroșii factori care contribuie la întârzierea în ceea ce privește punerea în aplicare a perioadei ulterioare. Interacționează și alți factori importanți, cum ar fi nivelul de prefinanțare și regula n+. Acești factori influențează puternic absorbția, percepută prin plățile UE, dar nu și nivelul efectiv de punere în aplicare la fața locului.

23. Comisia nu consideră că există un risc de absorbție la sfârșitul perioadei de programare mai mare pentru perioada 2014-2020 decât pentru perioada 2007-2013. Având în vedere regula n+3 și ratele de selecție actuale, precum și plățile certificate de beneficiari, Comisia consideră că este posibil să se atingă același nivel de absorbție pentru perioada 2014-2020 ca pentru perioada 2007-2013. De asemenea, Comisia constată că procedura privind conturile anuale a fost introdusă în cadrul juridic pentru perioada 2014-2020 (solicitând statelor membre să se familiarizeze cu aceasta) și că nivelul relativ ridicat al prefinanțării nu reprezintă un stimulent suficient pentru accelerarea depunerii de cereri de plată UE.

25. În 2016, Comisia a instituit un sistem de monitorizare atentă pentru programele din perioada 2014-2020 care par să avanseze lent.

26. Comisia consideră că calitatea proiectelor ar putea să nu fie neapărat legată de nivelul de angajamente restante. Comisia face trimitere la răspunsul său la punctul 2.14 din Raportul anual al CCE din 2016.

28. Deși absorbția poate fi îmbunătățită oricând, Comisia consideră că rata medie de 97 % este comparabilă cu perioadele anterioare și este mulțumită de acest rezultat. Mai precis, acest nivel de absorbție depășește rata înregistrată pentru programele FEDR și FSE pentru perioada 2000-2006 (96 %).

Activitatea Grupului operativ pentru o mai bună implementare și cooperarea acestuia cu autoritățile relevante din statele membre a avut un impact pozitiv asupra dezangajării și asupra ratei de absorbție.

34. Comisia subliniază că au fost necesare o serie de măsuri pentru statele membre supuse riscului de absorbție anterior acestei date pe baza unor dialoguri politice bilaterale intense. Acțiunea politică la nivel înalt coordonată, care acoperă toate statele membre supuse riscului în mod sistematic, a început cu 14 luni înainte de data la care se expiră eligibilitatea.

36. Acțiunile s-au concentrat în principal pe gestionarea proiectelor selectate deja sau a cererilor de propuneri planificate a fi lansate. Prin urmare, scopul principal a fost protejarea obiectivelor strategice ale programelor.

37. Comisia face trimitere la răspunsul său la caseta 1.

39. Comisia constată că primele orientări privind fazarea proiectelor majore erau emise deja în 2012 și au fost prezentate statelor membre în cadrul reuniunii COCOF (COCOF_12-0047-02-EN). Normele au fost explicate ulterior în orientările referitoare la închidere emise în 2013 și modificate în 2015, pentru a conferi statelor membre securitate juridică.

47. Comisia consideră că reprogramarea este un instrument necesar pentru a asigura flexibilitatea în legătură cu intervențiile definite în programe pentru o perioadă de aproape un deceniu.

O serie de elemente detaliate impun o modificare a programelor conform cadrului de reglementare, iar statele membre nu pot evita realizarea acestora. Acest lucru permite Comisiei să se asigure că se mențin obiectivele intervențiilor și că baza pentru punerea în aplicare a programelor rămâne solidă (a se vedea elementele enumerate la articolul 37 din Regulamentul general și cele care fac parte din programul aprobat).

Statele membre sunt cele care decid cât de multe informații suplimentare sunt incluse în programele lor în comparație cu informațiile minime impuse prin lege. Un număr mai mare de detalii (cu privire la beneficiari, grupurile-țintă, proiectele majore etc.) necesită o modificare mai frecventă, fără a pune sub semnul întrebării orientarea strategică.

49. În perioada 2014-2020, toate modificările legate de performanță ale programelor sunt analizate atent de către Comisie iar soliditatea justificării este evaluată amănunțit de unitățile geografice în cooperare cu centrul de competențe în materie de evaluare/unitatea de evaluare. Ori de câte ori nivelul de finanțare este modificat, se ia în considerare dacă trebuie modificați și indicatorii.

52. Valoarea-țintă redusă a fost inclusă deja în prima modificare din 2012, pe baza unei revizuirii a indicatorilor efectuată de autoritățile maghiare și prezentată comitetului de monitorizare în noiembrie 2011. Experiența primelor cereri de propuneri a arătat că rezultatele investițiilor au fost mai slabe decât cele estimate la momentul elaborării programului operațional și că era necesar să fie adaptate la realitate.

Raportul final arată că, în final, au fost economisiți cel puțin 4,6 petajouli. Aceasta înseamnă mai puțin decât cantitatea planificată în 2007, dar de două ori cantitatea rezultatului planificat din 2012, în conformitate cu dublarea bugetului comparată între 2012 și 2016.

Caseta 5 – Transferuri semnificative de contribuții din partea UE între axele prioritare, fără ajustarea proporțională a valorii-țintă aferente indicatorului de performanță

O primă modificare a avut loc în 2012 [C(2012) 6310]. Prin această modificare, obiectivul a fost redus la 2,7 petajouli, pe baza experiențelor din 2011 (justificare disponibilă în SFC 2007), când s-a dovedit că obiectivul a fost cu mult supraestimat în comparație cu rezultatele primelor proiecte concrete, aprobate și puse în aplicare în anul 2011. Bugetul a fost majorat în 2012. Obiectivul a fost menținut, în ciuda bugetului suplimentar alocat ulterior.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 55 și 56:

Cadrul juridic permite statelor membre să majoreze cofinanțarea UE până la un nivel maxim. Dacă statele membre ar fi programat de la început rata de cofinanțare UE până la cel mai înalt nivel posibil, bugetul total disponibil pentru politica de coeziune ar fi fost semnificativ mai scăzut decât suma programată în final pentru perioada 2007-2013.

58. Comisia subliniază că sfârșitul perioadei 2007-2013 a corespuns perioadei de austeritate post-criză din bugetul public/investiții. Prin urmare, includerea contribuțiilor private și mărirea nivelurilor de cofinanțare UE au reprezentat un element important, care a permis continuarea punerii în aplicare a programelor. Cadrul juridic permite statelor membre să treacă de la baza publică de costuri la baza totală de costuri. Statele membre ar fi putut să programeze de la început intervenții asupra unei baze totale de costuri. Dacă ar fi făcut acest lucru, bugetul total disponibil

pentru politica de coeziune ar fi fost semnificativ mai scăzut decât suma programată în final pentru perioada 2007-2013.

60. Comisia face trimitere la răspunsul său la punctul 91 la RS 36/2016 al CCE privind încheierea.

63. Pentru perioada 2007-2013, Comisia a enumerat normele cărora ar trebui să li se acorde o atenție deosebită de către autoritățile de management în cazul în care acestea includ operațiuni retrospective în programele operaționale (a se vedea COCOF nota 12-0050-01). De asemenea, Comisia a sensibilizat autoritățile de management și autoritățile de audit în mai multe rânduri (de exemplu, în reuniunea omologilor) cu privire la riscurile proiectelor retrospective. În plus, lista de verificare utilizată de Comisie pentru a analiza declarația de închidere și raportul final de control include o întrebare privind proiectele retrospective în cazul în care acestea reprezintă un risc specific pentru program.

68. Comisia își reiterează răspunsurile anterioare la Raportul anual al Curții din 2008².

69. Comisia clarifică faptul că cadrul juridic pentru perioada 2007-2013 nu a interzis selecția unor operațiuni finalizate deja („operațiunile retrospective”), cu condiția ca acestea să fi fost finalizate după data la care începe eligibilitatea³.

Conform cadrului juridic pentru perioada 2014-2020, operațiunile nu trebuie să fi fost încheiate în mod fizic sau implementate integral înainte de depunerea de către beneficiar a cererii de finanțare la autoritatea de management⁴. În plus, RDC a introdus o obligație specifică⁵ pentru autoritatea de management, care trebuie să asigure conformitatea cu legislația aplicabilă înainte de selectarea operațiunilor respective. Prin urmare, abordarea din perioada de programare 2014-2020 este mai restrictivă decât abordarea din perioada 2007-2013.

70. În ceea ce privește instrumentele financiare, decizia de modificare a orientărilor privind închiderea ale Comisiei nu au afectat dispozițiile Regulamentului nr. 1083/2006, potrivit cărora contribuția din fonduri în cadrul instrumentelor financiare trebuie să fi fost plătită cel târziu la 31 decembrie 2015. Prin urmare, aceste orientări au oferit clarificări în cadrul normelor existente. A se vedea, de asemenea, răspunsurile Comisiei la punctul 6.45 și recomandarea 3 din Raportul anual al Curții din 2015 și răspunsul Comisiei la punctul 91 din Raportul special 36/2016 al CCE.

72. Comisia confirmă că, în prezent, verifică fiabilitatea cifrelor utilizate pentru închiderea programelor operaționale. Problemele relevante au fost soluționate integral în perioada de programare 2014-2020.

73. Ratele de plată din perioada de programare 2007-2013 au urmat ciclul de viață al instrumentelor financiare.

La închidere, autoritățile de management au estimat că resursele restituite care pot fi atribuite fondurilor structurale sau care urmează să fie restituite în viitor din investițiile în destinatari finali se va ridica la 8,4 miliarde de euro în resurse tradiționale, demonstrând astfel un efect de reînnoire semnificativ.

² Referință: Răspunsul Comisiei la punctul 6.19 din Raportul anual al Curții din 2008.

³ Articolul 56 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006

⁴ Articolul 65 alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

⁵ Articolul 125 alineatul (3) litera (e) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

75. Comisia recunoaște unele riscuri legate de plata unor avansuri contractuale, dar subliniază că temeiul juridic le consideră eligibile pe parcursul întregii perioade de programare. Cu toate acestea, Comisia consideră că clarificarea furnizată în ceea ce privește eligibilitatea și consultanța privind bunele practici oferită cu privire la utilizarea/eligibilitatea plății unor avansuri contractuale de la secțiunea Întrebările și răspunsurile privind închiderea și prin Grupul operativ pentru o mai bună implementare au redus riscul suficient. Comisia nu are cunoștințe de plata unor avansuri contractuale care să fi condus la selectarea unor proiecte de slabă calitate.

76. Comisia subliniază că autoritățile cehe au decis să permită avansurile pentru a accelera absorbția. Comisia a recomandat să nu se depășească practica standard de pe piață.

77. În această etapă a procesului de închidere, Comisia constată că riscul de nereguli nu s-a concretizat și că nicio problemă majoră legată de avansuri nu a influențat punerea în aplicare a programului.

78. Comisia clarifică faptul că programele din Ungaria au în principal resurse supraangajate la momentul închiderii și a fost solicitată o listă a proiectelor neoperaționale pentru fiecare program operațional, prin urmare nu există niciun risc ca avansurile contractuale să nu fie utilizate pentru proiecte eficiente.

În orice caz, Comisia a recomandat să nu se depășească practica de piață standard pentru avansuri.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

82. Pe baza rezultatelor evaluării *ex post* a perioadei de programare 2007-2013 și a celui de-al șaptelea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială, politica de coeziune a avut rezultate în general bune. Comisia s-a angajat să mențină obținerea de rezultate bune și să își continue eforturile de accelerare a absorbției în statele membre.

83. Comisia subliniază că, deși aprobarea timpurie a programelor este importantă în legătură cu punerea în aplicare a programelor, există alți factori importanți în ceea ce privește absorbția în cursul perioadei respective. Programele aprobate relativ târziu în comparație cu media pot atinge, totuși, niveluri de absorbție peste medie până la sfârșitul perioadei. Unul dintre factorii care afectează absorbția este dacă programele sunt supuse unei reguli n+2 sau unei reguli n+3 și nu dacă data adoptării este cu câteva luni mai devreme sau mai târziu. În comparație cu regulile n+3, regula n+2 impune o disciplină bugetară mai severă și stimulează o execuție bugetară mai rapidă.

84. Comisia recunoaște efectul de descurajare pe care regula n+3 și nivelul ridicat de finanțare îl au asupra absorbției, în special având în vedere sistemele de conturi anuale și procesul de desemnare. Comisia a luat în considerare acest lucru la momentul prezentării propunerilor sale pentru perioada post-2020.

Comisia își reiterează răspunsurile date la Raportul special 36/2016⁶. Suprapunerea celor două perioade este necesară având în vedere că implementarea multor operațiuni necesită mai mulți ani și că vor exista întotdeauna o etapă de demarare și o etapă de încheiere. În plus, eliminarea suprapunerii perioadelor de eligibilitate va conduce la o implementare mai scăzută a politicii. Comisia consolidează continuitatea dintre perioade printr-o serie de măsuri, inclusiv fazarea proiectelor mai mari.

⁶ A se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 129 și 130 din RS 36/2016 al CCE.

85. Comisia a început să adopte măsuri pentru unele state membre încă din 2010, imediat după ce au fost percepute unele riscuri de absorbție lentă⁷. Pentru anumite state membre, măsuri suplimentare au trebuit adoptate încă din 2014.

87. Comisia reiterează că problemele de performanță sunt abordate pe parcursul întregii perioade de programare. Practica standard de gestionare a programelor este ca, atunci când programul prezintă indicii privind o rată de absorbție mai scăzută, măsurile adoptate pentru soluționarea acestor probleme să se axeze pe absorbția din cadrul obiectivelor existente.

Primul punct: Reprogramarea este un instrument necesar pentru a asigura flexibilitatea în legătură cu intervențiile definite în programe pentru o perioadă de aproape un deceniu.

Punctul al patrulea: Comisia nu are cunoștințe de plata unor avansuri contractuale care să fi condus la selectarea unor proiecte de slabă calitate.

Selectarea proiectelor spre sfârșitul perioadei de eligibilitate respectă aceleași criterii (inclusiv de performanță) stabilite într-un program.

88. Chiar dacă Comisia nu verifică în mod individual impactul fiecărei măsuri, aceasta are rezultatele globale ale ratei de absorbție îmbunătățite a programelor în cauză. Rata medie de absorbție a celor trei fonduri (FEDR, FSE, Fondul de coeziune) de 97 % pentru perioada 2007-2013 este cu 2 puncte procentuale mai mare decât în perioada 2000-2006, iar perioada 2007-2013 a reprezentat prima perioadă integrală de programare pentru 12 state membre.

90. Pe baza ratelor de selecție a proiectelor și pe baza cheltuielilor declarate de beneficiari, Comisia consideră că punerea în aplicare se situează la un nivel comparabil în anii respectivi ai celor două perioade de programare, chiar dacă nivelul bun de selecție a proiectelor nu s-a tradus încă în prezent, în mod integral, în cereri de plată.

Recomandarea 1 – Un calendar pentru cadrul legislativ și pentru documentele de programare

Comisia acceptă această recomandare.

Comisia și-a prezentat propunerea pentru cadrul legislativ post-2020 la 29 mai 2018, adică cu 30 de luni înainte de începerea perioadei de programare post-2020. Recomandarea a fost abordată deja în mare măsură, în special în Comunicarea Comisiei COM(2018) 98 din 14 februarie 2018 „Un nou cadru financiar multianual, modern și capabil să asigure îndeplinirea eficientă a obiectivelor prioritare ale Uniunii după anul 2020” și, în special, în secțiunea 6, care a subliniat importanța unui acord rapid privind CFM post-2020.

Recomandarea 2 – Cereri de revizuire a programelor care să fie bine întemeiate (și care să specifice impactul asupra rezultatelor)

Comisia acceptă această recomandare.

⁷ De exemplu, monitorizarea periodică a performanței programelor a fost realizată de la începutul perioadei. De asemenea, Comisia a utilizat o rețea de experți în materie de evaluare pentru a oferi o imagine de ansamblu anuală a punerii în aplicare, iar sinteza acestora și rapoartele anuale sunt disponibile pe: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013 Comisia a început să adopte măsuri pentru unele state membre încă din 2010, imediat cum au fost percepute unele riscuri de absorbție lentă. Raportul anual din 2013 evidențiază provocările și identifică în mod clar probleme care conduc la absorbția lentă în anumite țări. La acest link: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/2013_eeen_task2_synthesis_final.pdf

Rapoartele strategice adoptate de Comisie în 2010 și în 2013 au oferit o imagine de ansamblu a punerii în aplicare la nivelul UE și au transmis mesaje privind necesitatea de accelerare a punerii în aplicare și de realizare a obiectivelor de investiții.

Recomandarea 3 – Mijloace de obținere a informațiilor care permit o mai bună monitorizare a absorbției

Comisia acceptă această recomandare.

Recomandarea 4 – Accent pus pe performanță și pe obținerea de bune rezultate

Comisia acceptă această recomandare.

Etapă	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	2.3.2016
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	28.3.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	30.5.2018
Primirea răspunsurilor Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	23.7.2018

PDF ISBN 978-92-847-0032-5 doi:10.2865/779630 QJ-AB-18-013-RO-N

HTML ISBN 978-92-9207-994-9 doi:10.2865/132469 QJ-AB-18-013-RO-Q

Statele membre absorb fondurile atunci când primesc o plată efectuată din bugetul UE cu titlu de cofinanțare pentru proiecte eligibile. Politici de coeziune îi este alocată aproximativ o treime din bugetul UE.

Curtea a examinat eficacitatea acțiunilor întreprinse de Comisie și de statele membre în ceea ce privește îmbunătățirea absorbției fondurilor din partea FEDR, a FSE și a Fondului de coeziune în perioada de programare 2007-2013, efectuând totodată comparații și cu perioadele de programare 2000-2006 și 2014-2020.

Curtea a constatat că execuția demarase lent în perioada de programare 2007-2013, din cauza, printre altele, a adoptării tardive a cadrului legislativ și a documentelor de programare (programele operaționale), precum și a suprapunerii perioadelor de programare. Deși a monitorizat absorbția fondurilor, abia cu aproximativ 13 luni înainte de sfârșitul perioadei de eligibilitate Comisia a creat un grup operativ destinat să ofere asistență statelor membre care se confruntau cu o absorbție slabă a fondurilor în cadrul programelor lor operaționale. Măsurile luate au permis creșterea semnificativă a absorbției, însă unele dintre ele puneau accentul în principal pe absorbție și pe conformitatea cu normele, acordând prea puțină atenție rezultatelor. În mod special, revizuirile frecvente ale programelor operaționale pun sub semnul întrebării temeinicia analizelor care stau la baza procesului de programare, precum și capacitatea de îndeplinire a obiectivelor politicii de coeziune și ale programelor operaționale.



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

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.