

RO



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Agricultura și coeziunea: prezentare generală a cheltuielilor UE din perioada 2007-2013

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

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2014

ISBN 978-92-872-1221-4
doi:10.2865/90745

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

Printed in Luxembourg

**Agricultura și coeziunea:
prezentare generală
a cheltuielilor UE din
perioada 2007-2013**

Pagina

05	Sinteză
07	Introducere
08	Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013
08	Cuquantumul cheltuielilor UE prevăzute în cadrul financiar multianual 2007-2013 a fost cel mai ridicat cuantumul vreodată adoptat
09	Coeziunea și agricultura au fost principalele domenii de cheltuieli
10	La sfârșitul anului 2013, nu fuseseră efectuate încă plățile aferente pentru mai mult de o treime din angajamentele asumate pentru perioada 2007-2013
13	Presiunea exercitată în vederea cheltuirii fondurilor
16	Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013
16	Ratele de eroare estimate pentru domeniul agriculturii și pentru domeniul coeziunii în perioada 2009-2013
17	În domeniul agriculturii, principalele surse de eroare sunt legate de neeligibilitatea terenurilor și a fermierilor
19	În domeniul coeziunii, cea mai importantă sursă de eroare o constituie încălcările normelor privind achizițiile publice
20	Comisia furnizează două surse de informații privind distribuția geografică a problemelor identificate
22	Activitatea de audit a Curții reflectă volumul cheltuielilor UE care fac obiectul gestiunii partajate în statele membre
23	Informații mai bune sunt disponibile pentru cele unsprezece state membre care reprezintă peste 80 % din cheltuielile aflate în gestiune partajată
24	Frecvența cu care Curtea detectează erori este unul dintre elementele care ilustrează complexitatea normelor de eligibilitate și a sistemelor de gestiune aferente programelor de cheltuieli ale UE

26	Evaluarea rolului de supraveghere exercitat de Comisie
26	Complexitatea cadrului de control al cheltuielilor UE care fac obiectul gestiunii partajate
27	Rolul corecțiilor financiare
28	Nivelul de eroare raportat de Curte pentru exercițiul 2013 ar fi fost cu 1,6 % mai ridicat dacă aceasta nu ar fi ținut deloc seama de măsurile corective
29	Inițial, evaluarea Comisiei se bazează pe datele furnizate de statele membre
32	Supravegherea asigurată de Comisie cu privire la cheltuielile din domeniul agriculturii
32	Activitatea Comisiei s-a îmbunătățit în ultimii trei ani
33	Statele membre sunt cele care efectuează controalele și inspecțiile cheie
34	Supravegherea asigurată de Comisie cu privire la cheltuielile din domeniul coeziunii
35	Comisia și-a îmbunătățit progresiv abordarea
36	Comisia riscă să subestimeze rata de eroare reziduală pentru cheltuielile din domeniul coeziunii
37	Rezumat al principalelor riscuri și deficiențe identificate
37	În domeniul agriculturii, riscurile sunt legate de terenuri, animale și fermieri
37	Dezvoltarea rurală este un domeniu deosebit de expus la erori
38	În domeniul coeziunii, riscurile sunt în continuare dominate de existența unor deficiențe în ceea ce privește procedurile de achiziții
39	Perspectivă: cheltuielile UE în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2014-2020
39	O regândire majoră a subvențiilor agricole
40	În domeniul coeziunii, modul de punere în aplicare a politicii a fost simplificat, dar normele de eligibilitate nu au suferit prea multe schimbări
40	Modificările aduse în ceea ce privește rolurile, responsabilitățile și obligațiile de raportare ale Comisiei și ale autorităților naționale permit ele părților interesate să beneficieze de informații mai bune privind nivelul neregularităților?
41	O bază pentru o mai bună informare privind legalitatea și regularitatea în domeniul agriculturii
41	Un cadru anual mai solid pentru mecanismele de asigurare a răspunderii în domeniul coeziunii
42	Implicații ale noilor evoluții în materie de asigurare a răspunderii și rolul Curții: provocarea pe care o reprezintă auditarea fiabilității informațiilor privind controalele furnizate de Comisie și de autoritățile naționale

43	Concluzii principale
44	Anexe
44	Anexa 1: Defalcare, per stat membru, a angajamentelor și a plăților pentru rubricile 1b (coeziune) și 2 (agricultură)
45	Anexa 2: Frecvența erorilor detectate în eșantioanele de audit pentru agricultură și coeziune între 2009 și 2013
46	Anexa 3: Frecvența erorilor detectate în eșantioanele de audit pentru agricultură între 2009 și 2013
47	Anexa 4: Frecvența erorilor detectate în eșantioanele de audit pentru coeziune între 2009 și 2010
48	Anexa 5: Supravegherea asigurată de comisie cu privire la cheltuielile din domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2007-2013
50	Acronime
51	Note explicative

I

Documentul de față conține o prezentare generală a cheltuielilor UE care au făcut obiectul gestiunii partajate în domeniile agriculturii¹ și coeziunii² pe durata cadrului financiar multianual 2007-2013. El urmărește să pună în lumină problemele legate de control și de gestiunea financiară a UE în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada respectivă, să sintetizeze rezultatele activității de audit a Curții, să ofere o imagine de ansamblu asupra gestiunii financiare a UE și să abordeze provocările în materie de audit care se conturează în legătură cu cadrul financiar multianual 2014-2020. De asemenea, documentul elaborat de Curte urmărește să ofere un răspuns la solicitarea exprimată de Parlamentul European în rezoluția sa privind descărcarea de gestiune pentru exercițiul financiar 2012, și anume de a se oferi informații specifice pentru fiecare țară în parte în domeniul gestiunii partajate.

II

Informațiile privind distribuția geografică a riscurilor pot fi obținute dintr-o varietate de surse, care diferă prin caracterul și natura lor. Aceste surse de informații disponibile includ:

- o constatările de audit ale Curții;
- o repartizarea, pe stat membru, a sumelor expuse riscului, așa cum reiese aceasta din rapoartele anuale de activitate pe 2013 elaborate de Comisie;
- o corecțiile financiare prezentate în Nota 6 la conturile consolidate ale UE aferente exercițiului 2013.

III

Curtea nu a urmărit să obțină elemente de probă noi pentru a-i servi la pregătirea acestei prezentări generale.

IV

Principalele concluzii ale analizei Curții sunt următoarele:

- o Cheltuielile din perioada 2007-2013 au prezentat aceleași caracteristici ca și cele din perioadele anterioare. Deși anumite cheltuieli au fost întârziate, volumul total al plăților efectuate s-a apropiat de quantumul precizat și, probabil, se va recurge doar într-o măsură limitată la dezangajarea automată a fondurilor. Cu excepția sprijinului direct și a măsurilor de susținere a pieței în favoarea fermierilor în domeniul agriculturii, presiunea de a cheltui fondurile este o componentă esențială a riscului la care sunt expuse cheltuielile aflate în gestiune partajată.
- o Principalele riscuri pentru regularitatea cheltuielilor agricole constau în neeligibilitatea terenurilor, a animalelor, a costurilor pe care se bazează plata subvențiilor sau a beneficiarilor care primesc subvențiile, precum și în calculul incorect al quantumului acestora (chiar dacă aceste riscuri sunt atenuate într-o oarecare măsură grație Sistemului Integrat de Administrare și Control). Încălcările cerințelor de agromediu, ale cerințelor specifice pentru proiectele de investiții și ale normelor privind achizițiile constituie factori importanți care contribuie la creșterea riscului la care sunt expuse cheltuielile pentru dezvoltare rurală.
- o Cel mai mare risc pentru cheltuielile din domeniul coeziunii este legat de încălcarea normelor UE și/sau a normelor naționale privind achizițiile publice. Pe locul doi se află riscul reprezentat de neeligibilitatea cheltuielilor (sau a proiectelor) pentru finanțare din partea UE.

- Deși sistemele de control pot fi îmbunătățite în mod semnificativ în continuare, principala provocare constă în facilitarea gestiunii programelor. Toate statele membre pentru care se poate formula o concluzie sunt afectate de niveluri semnificative de eroare, care fluctuează în jurul mediei estimate pentru bugetul UE în ansamblul său. Curtea a detectat erori în toate statele membre ale UE. În cursul perioadei vizate de analiza de față, Curtea a examinat mai multe sisteme de control în statele membre, precum și în cadrul Comisiei, și a concluzionat în cele mai multe cazuri că acestea sunt „parțial eficace”. Faptul că, în pofida acestei clasificări a sistemelor, Curtea constată erori în aproape jumătate dintre operațiunile pe care le examinează ilustrează, printre altele, complexitatea normelor de eligibilitate și a sistemelor de gestiune care se aplică pentru programele de cheltuieli ale UE.
- S-au înregistrat îmbunătățiri în ceea ce privește modul în care autoritățile statelor membre comunică date cu privire la riscuri și la erori, dar Comisia continuă să se confrunte cu provocări importante legate de asigurarea fiabilității acestor date.
- Este posibil ca, în ansamblu, modificările aduse normelor pentru noua perioadă să nu aibă un impact semnificativ asupra nivelului de risc. Astfel, deși se observă o oarecare simplificare binevenită a normelor, unele programe de cheltuieli vor continua să reprezinte o provocare pentru autoritățile de gestiune din toate statele membre.
- Numeroase erori au apărut din cauza faptului că arhitectura generală de gestiune și de control este complexă. Comisia și statele membre ar trebui să depună în continuare eforturi pentru a o simplifica. Cu toate acestea, între timp, experiența arată că statele membre au avut dificultăți în ceea ce privește gestionarea sistemului actual și, deci, punerea în aplicare a politicilor. Eforturile depuse de statele membre pentru îmbunătățirea situației trebuie să continue.

01

Documentul de față conține o analiză a cheltuielilor UE aferente fondurilor alocate în cadrul gestiunii partajate în domeniile agriculturii¹ și coeziunii² pe durata cadrului financiar multianual 2007-2013. El urmărește să pună în lumină problemele legate de control și de gestiunea financiară a UE în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada respectivă, să sintetizeze rezultatele activității de audit a Curții și să ofere o imagine de ansamblu asupra gestiunii financiare a UE și a provocărilor în materie de audit care se conturează în legătură cu cadrul financiar multianual 2014-2020. De asemenea, documentul elaborat de Curte urmărește să ofere un răspuns la solicitarea exprimată de Parlamentul European în rezoluția sa privind descărcarea de gestiune pentru exercițiul financiar 2012, și anume de a se oferi informații specifice pentru fiecare țară în parte în domeniul gestiunii partajate.

02

Deși această prezentare generală se referă la utilizarea fondurilor pe durata cadrului financiar multianual 2007-2013, analiza rezultatelor auditurilor desfășurate de Curte acoperă exercițiile 2009-2013. Accentul este astfel pus pe perioada în care plățile se bazează în principal pe normele aferente perioadei 2007-2013 și pentru care Curtea a publicat rate de eroare în cadrul unor aprecieri specifice. Prezentarea generală se bazează pe rapoartele anuale, rapoartele speciale relevante și avizele Curții, pe rapoartele Comisiei, inclusiv rapoartele anuale de activitate ale Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală (DG AGRI), ale Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL) și ale Direcției Generale Politică Regională și Urbană (DG REGIO), precum și pe analize ale execuției bugetare.

03

Documentul este alcătuit din patru părți:

- o prezentare generală a cheltuielilor, concentrată pe domeniile coeziunii și agriculturii;
- rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013, inclusiv rata de eroare globală estimată și frecvența și tipologia erorilor;
- o evaluare a rolului de supraveghere exercitat de Comisie în arhitectura complexă a sistemelor de control care se aplică în cazul gestiunii partajate;
- schimbările aduse de noul cadru juridic pentru perioada 2014-2020.

Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

08

Cuquantumul cheltuielilor UE prevăzute în cadrul financiar multianual 2007-2013 a fost cel mai ridicat cuantumul vreodată adoptat

04

Acordul interinstituțional privind disciplina bugetară și buna gestiune financiară, încheiat între Parlamentul European, Consiliu și Comisie, a fost finalizat la 17 mai 2006. Acesta prevedea cadrul financiar multianual pentru perioada 2007-2013. În total, după ce toate ajustările au fost luate în considerare, cadrul financiar multianual stabilea un plafon de 865 de miliarde de euro pentru angajamente, respectiv 821 de miliarde de euro pentru plăți, la prețurile constante din 2004, momentul negocierii cadrului financiar multianual. După ajustări tehnice efectuate pentru a se obține prețurile curente, plafonul a fost majorat la 982 de miliarde de euro pentru angajamente³ și la 926 de miliarde de euro pentru plăți, pentru perioada de șapte ani⁴.

05

Ulterior, autoritatea bugetară a întocmit bugete anuale în valoare totală de 978 de miliarde de euro pentru angajamente, respectiv 873 de miliarde de euro pentru plăți până la sfârșitul exercițiului 2013 (99,6 % și, respectiv, 94,3 % din suma maximă admisă în temeiul cadrului financiar multianual). Până la sfârșitul lui 2013, Comisia înregistrase angajamente efective în valoare de 970 de miliarde de euro (98,8 % din cuantumul prevăzut în cadrul financiar multianual și 99,2 % din sumele votate în bugetele anuale). Suma totală plătită de UE până la sfârșitul lui 2013 s-a ridicat la 863 de miliarde de euro (93,2 % din cuantumul prevăzut în cadrul financiar multianual). Curtea a abordat acest aspect la punctul 1.52 din Raportul anual pe 2012.

06

Regulamentul privind politica de coeziune stabilește, de asemenea, o serie de condiții macroeconomice, fixând nivelurile maxime de transfer din fondurile aferente politicii de coeziune către fiecare stat membru în parte. Ratele fixate se bazează pe relația dintre venitul național brut (VNB) per capita dintr-un stat membru, măsurat în standardele puterii de cumpărare, și media calculată pentru UE-25⁵. Aceste rate puteau ajunge până la un maximum de 3,8 % din produsul intern brut (PIB) al unui stat membru.

Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

Coeziunea și agricultura au fost principalele domenii de cheltuieli

07

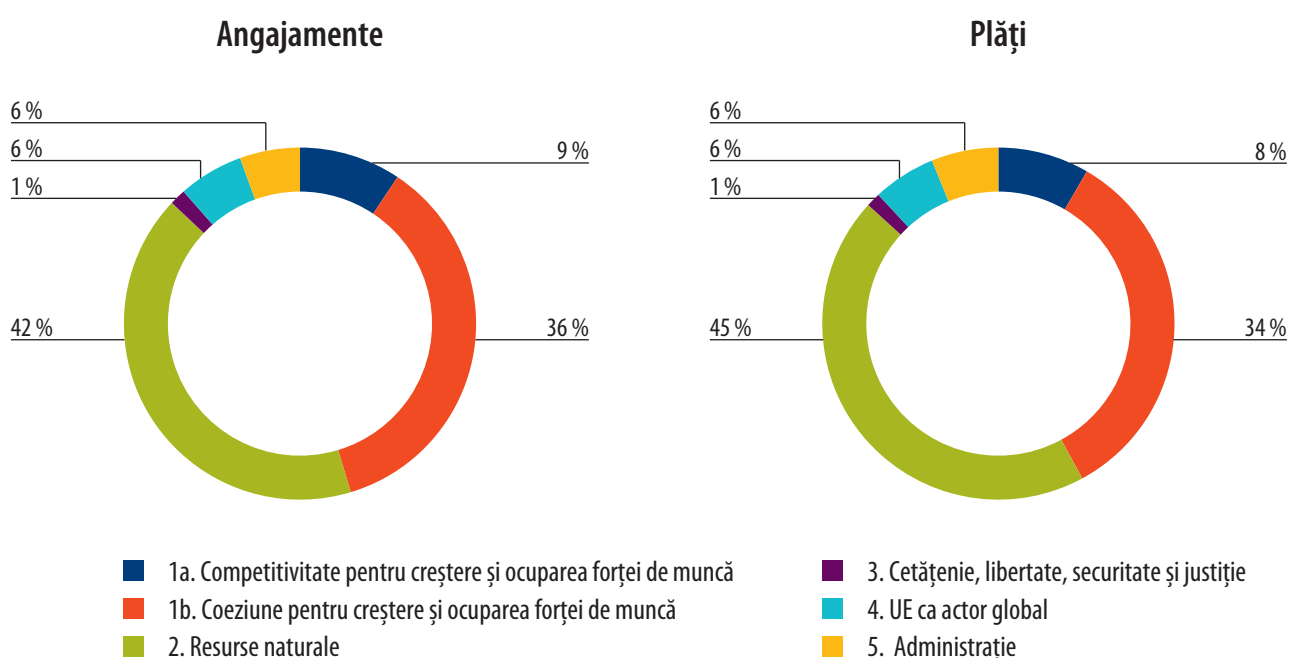
Cele două mari rubrici vizate din cadrul financiar multianual sunt: rubrica 1b - Coeziune pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, care reprezenta 36 % din plafonul stabilit pentru angajamente și 34 % din plafonul pentru plăți, și rubrica 2 - Conservarea și gestionarea resurselor naturale (agricultură), care reprezenta 42 % din plafonul aferent angajamentelor și 45 % din plafonul stabilit pentru plăți. Împreună, aceste două rubrici se ridică la 78 % din sumele efectiv angajate și la 79 % din sumele plătite în cursul perioadei (a se vedea *graficul 1*).

08

Anexa 1 conține o defalcare pe stat membru a angajamentelor și a plăților aferente rubricilor 1b și 2 în perioada 2007-2013.

Graficul 1

Defalcarea angajamentelor și a plăților efectuate în perioada 2007-2013



Sursa: Conturile anuale consolidate și rapoartele privind gestiunea bugetară și financiară din perioada 2007-2013.

Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

10

La sfârșitul anului 2013, nu fuseseră efectuate încă plățile aferente pentru mai mult de o treime din angajamentele asumate pentru perioada 2007-2013

09

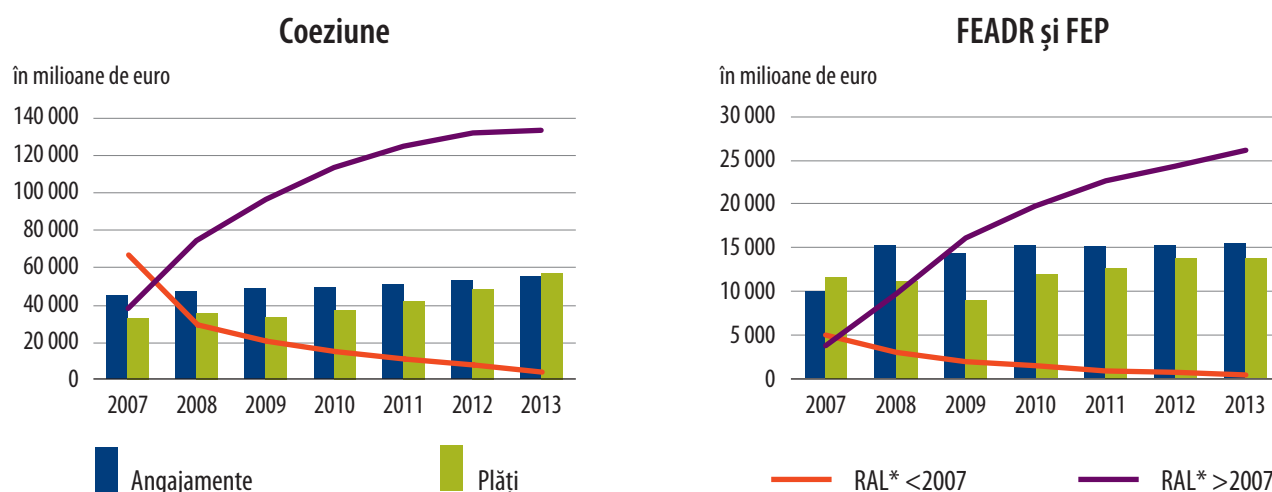
75 % din angajamentele restante la sfârșitul exercițiului 2013 se regăseau la rubrica 1b (62 % sau 137 de miliarde de euro dintr-un total de 222 de miliarde de euro) și la rubrica 2 (13 % sau 28 de miliarde de euro dintr-un total de 222 de miliarde de euro). Circa 97 % erau angajamente legate de cadrul financiar multianual 2007-2013. Angajamentele respective vor conduce la plăți pe durata cadrului financiar multianual 2014-2020.

10

Această tendință a fost observată și în cadrele financiare multianuale anterioare, după cum o arată și **graficul 2**, care indică evoluția angajamentelor restante acumulate în domeniul coeziunii, pe de parte, și în ceea ce privește Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit (FEP), pe de altă parte. Comisia Europeană (Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare), precum și Banca Centrală Europeană prevăd o inflație și o creștere la niveluri scăzute în primii ani ai noii perioade⁶. Într-un astfel de context, va fi și mai greu să se găsească finanțare suficientă pentru plățile destinate să lichideze angajamentele restante reportate din perioadele anterioare⁷.

Graficul 2

Creșterea quantumului cumulat al angajamentelor restante în domeniul coeziunii și pentru FEADR/FEP în perioada 2007-2013



* RAL = angajamente restante (*reste à liquider*).

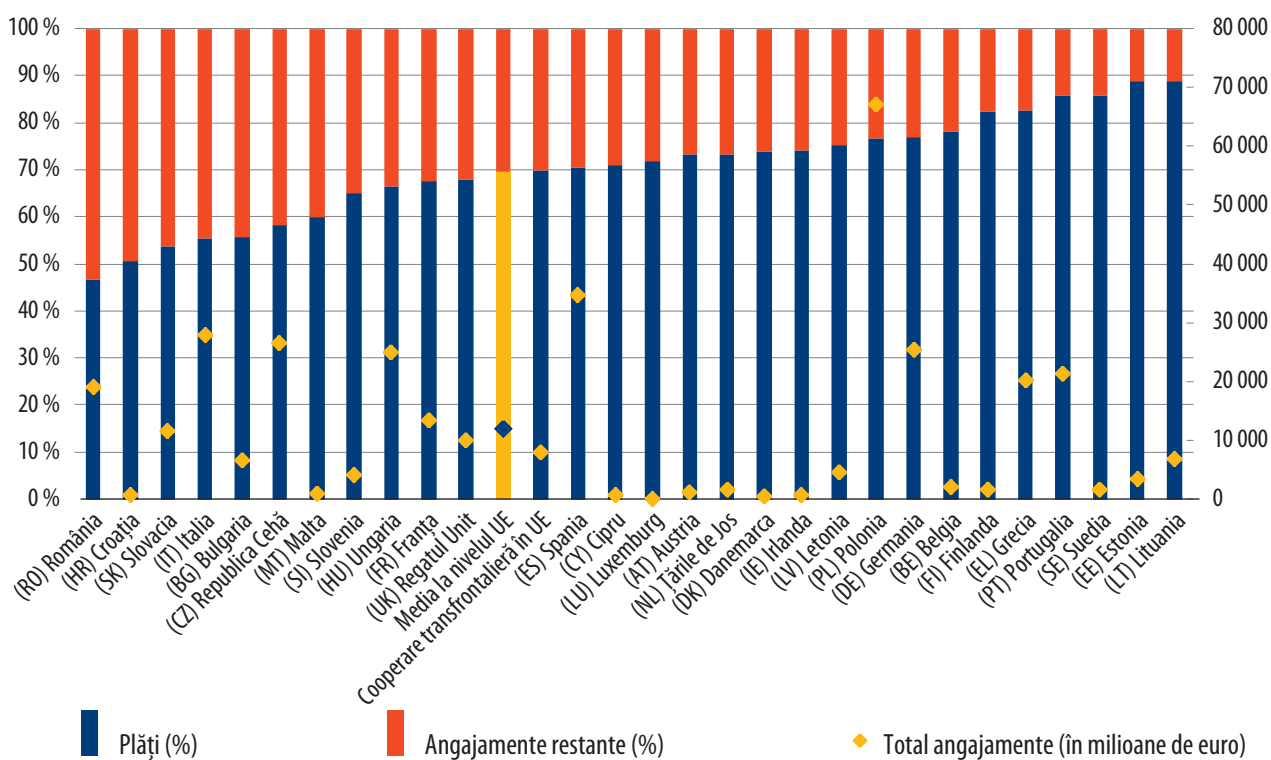
Sursa: Rapoartele privind gestiunea bugetară și financiară din perioada 2007-2013.

Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

11

În domeniul coeziunii, angajamentele restante aferente perioadei 2007-2013 se ridicau la sfârșitul anului 2013 la aproximativ 133 de miliarde de euro, ceea ce înseamnă aproximativ 38 % din suma totală angajată. Prin urmare, la nivelul UE, rata medie de absorbție (raportul dintre plăți și angajamente) era de 62 %. Ratele de absorbție pentru fiecare stat membru în parte variaau de la 38 % pentru România la 81 % pentru Estonia. În cursul primelor șase luni ale anului 2014, statele membre au prezentat în continuare cereri de plată către Comisie, astfel că rata globală a crescut la 69 %. În cazul României, rata de absorbție a ajuns la 47 %, iar Estonia și Lituania au atins nivelul de 89 % (a se vedea **graficul 3**).

Graficul 3 Cadrul financiar multianual 2007-2013: situația absorbției fondurilor în domeniul coeziunii, la 30 iunie 2014



Sursa: Comisia Europeană.

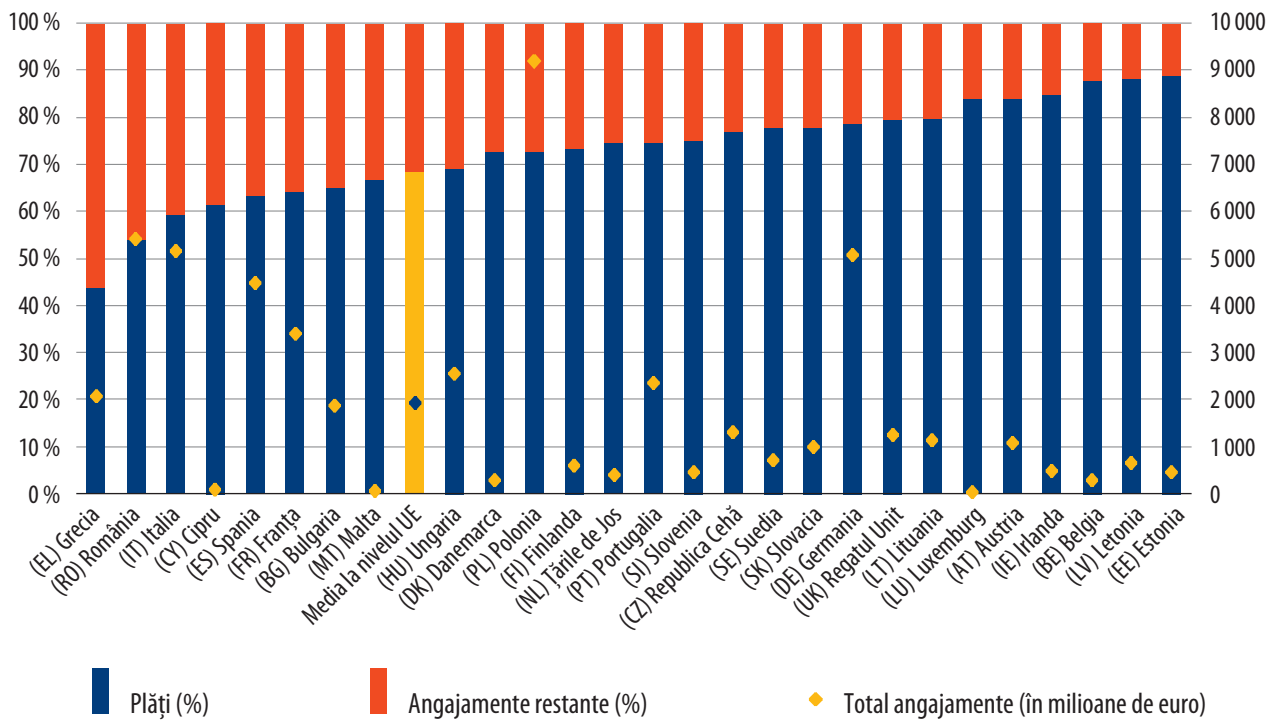
Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

12

În ceea ce privește măsurile multianuale de investiții din cadrul FEADR, angajamentele restante aferente perioadei 2007-2013 se ridicau la sfârșitul anului 2013 la 19 miliarde de euro (ceea ce înseamnă aproximativ 36 % din suma totală angajată). Prin urmare, la nivelul UE, rata medie de absorbție (raportul dintre plăți și angajamente) era de 64 %. Ratele de absorbție pentru fiecare stat membru în parte variaau de la 40 % pentru Grecia la 85 % pentru Belgia. În cursul primelor șase luni ale anului 2014, statele membre au prezentat în continuare cereri de plată către Comisie, astfel că rata globală a crescut la 69 %. În cazul Greciei, rata de absorbție a ajuns la 44 %. Nivelul cel mai ridicat de absorbție a fondurilor, și anume 89 %, se înregistrează în Estonia (a se vedea *graficul 4*).

Graficul 4

Cadru financiar multianual 2007-2013: situația absorbției fondurilor pentru măsurile de investiții din cadrul FEADR, la 30 iunie 2014



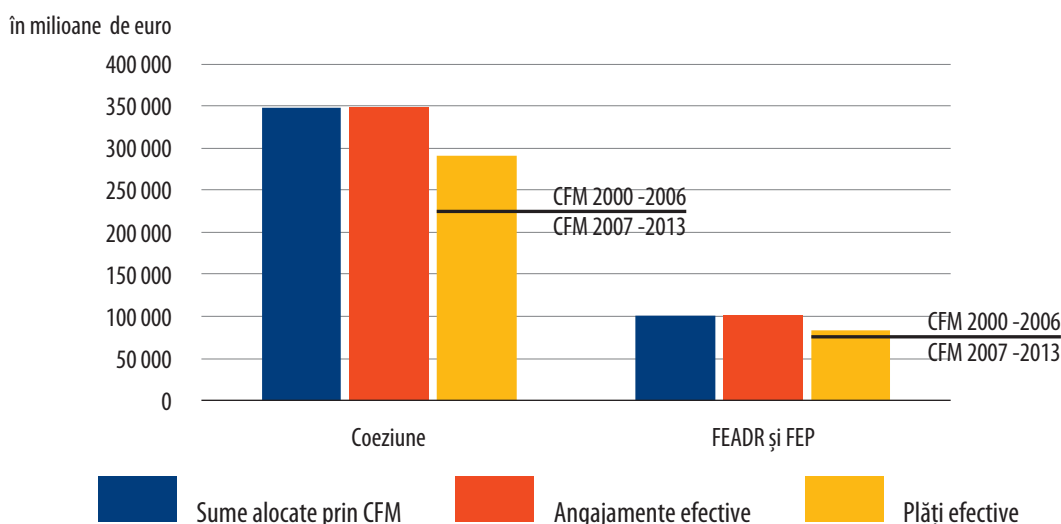
Sursa: Comisia Europeană.

Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

13

Graficul 5 ilustrează totalul sumelor alocate în cadrul financiar multianual 2007-2013 pentru politica de coeziune și pentru FEADR/FEP până la 31 decembrie 2013. Deși a existat o diferență minoră între sumele alocate prin cadrul financiar multianual și angajamentele efective asumate în perioada 2007-2013, diferența dintre angajamente și plățile efectuate era cu mult mai mare. Plățile legate de angajamentele aferente perioadei 2007-2013 reprezintă 62 % și, respectiv, 74 % din sumele alocate în cadrul financiar multianual. Diferența dintre angajamentele aferente perioadei 2007-2013 și plățile realizate în această perioadă este compensată în mare măsură de volumul plăților efectuate în acești ani în contul angajamentelor asumate în perioada 2000-2006.

Graficul 5 Cadrul financiar multianual 2007-2013 - politica de coeziune și FEADR/FEP: comparație între sumele alocate prin cadrul financiar multianual și plățile efective Situația la 31 decembrie 2013, în milioane de euro



Sursa: Rapoartele privind gestiunea bugetară și financiară din perioada 2007-2013.

Presiunea exercitată în vederea cheltuirii fondurilor

14

Ritmul lent de absorbție a fondurilor în perioada 2007-2013 rezultă, în primul rând, din caracterul ciclic al cheltuielilor. În cazul acțiunilor multianuale, plățile efectuate în primii doi ani ai cadrului financiar multianual privesc în general angajamente asumate în cadrul financiar multianual anterior. Pe lângă aceasta, fondurile alocate depășesc adesea capacitatea statelor membre de a le absorbi (a se vedea **graficele 3 și 4**).

Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

15

În timp ce, în ansamblu, bugetul UE reprezintă aproximativ 2 % din cheltuielile publice ale statelor membre ale UE⁸, provocarea cu care se confruntă fiecare dintre statele membre în parte poate fi mult mai mare. Parlamentul European estimează că, în Lituania de exemplu, cheltuielile UE reprezintă 27 % din cheltuielile publice, excluzându-le pe cele cu sănătatea și protecția socială⁹. În Ungaria, 95 % din toate investițiile publice sunt cofinanțate de UE¹⁰. Evoluția angajamentelor restante a fost legată de capacitatea de absorbție a statelor membre care primesc fondurile. Unii experți¹¹ au stabilit o corelație între capacitatea generală de absorbție și trei factori-cheie: capacitatea macroeconomică (de exemplu, actualele norme privind politica de coeziune permit transferul de fonduri UE în valoare de până la 3,8 % din PIB-ul statului membru); capacitatea financiară, și anume capacitatea de a cofinanța programele și proiectele care primesc sprijin financiar din partea UE; și capacitatea administrativă, care constă în capacitatea autorităților centrale și locale de a gestiona programele și proiectele UE.

16

Conform regulamentului privind politica agricolă comună (PAC), Comisia poate dezangaja în mod automat orice parte a unui angajament bugetar care nu a fost utilizată până la sfârșitul celui de al doilea an care urmează anului în care se face angajamentul¹².

17

În ceea ce privește coeziunea, regulamentul stabilește această perioadă la doi ani în cadrul regulii $n+2$ (sau la trei ani, în cadrul regulii $n+3$, pentru angajamentele asumate între 2007 și 2010 pentru anumite state membre¹³). În 2011, ca parte a măsurilor de combatere a crizei, regula dezangajării automate pentru angajamentele din 2007 a fost modificată¹⁴. În plus, atât pentru domeniul coeziunii, cât și pentru domeniul dezvoltării rurale, Parlamentul European și Consiliul au adoptat în 2011 reglementări privind creșterea temporară a ratelor de cofinanțare ale UE pentru statele membre care se confruntă cu dificultăți financiare (inițial, era vorba de Grecia, Irlanda, Portugalia, Ungaria, Letonia și România, dar, ulterior, această măsură a acoperit și Spania și Cipru)¹⁵.

18

În fine, în 2013, anumite dispoziții specifice au acordat României și Slovaciei o flexibilitate sporită în legătură cu angajamentele pentru 2011 și 2012. Potrivit regulii $n+2$, fondurile alocate ar fi trebuit să fie cheltuite până la sfârșitul anului 2013, respectiv până la sfârșitul lui 2014, dar acestor două țări li s-a acordat o perioadă suplimentară de un an (până în 2014 și, respectiv, până în 2015)¹⁶. La 31 decembrie 2013, ratele de absorbție ale acestor țări erau de aproximativ 40 % și, respectiv, 50 %.

19

Angajamentele care nu sunt absorbite trebuie să fie în cele din urmă dezangajate. Totuși, dezangajările efectuate până la sfârșitul anului 2013 nu au fost semnificative. În domeniul coeziunii, suma totală dezangajată conform regulilor $n+2/n+3$ până în 2013 a fost de 250,5 milioane de euro, ceea ce reprezintă 0,19 % din ținta cumulativă pentru 2012¹⁷. În domeniul dezvoltării rurale, a fost dezangajat un procent de 0,14 % din ținta cumulativă pentru 2012.

Controlul și gestiunea financiară a bugetului UE în domeniile aflate în gestiune partajată în perioada 2007-2013

20

Pentru cadrul financiar multianual 2000-2006, media fondurilor dezangajate în domeniul coeziunii (așa cum a fost prezentată de Comisie în mai 2014) reprezenta echivalentul a 1,76 % din totalul angajamentelor (din această sumă, un procent de 0,56 % rezulta din aplicarea regulii $n+2$, iar 1,2 % dintr-o decizie luată la încheierea programelor)¹⁸.

21

Existența pachetelor financiare naționale fixe, care pot fi pierdute numai dacă nu sunt cheltuite, reprezintă un stimulent care încurajează niveluri ridicate ale cheltuielilor. O modalitate de a intensifica plata fondurilor constă în crearea unor instrumente de inginerie financiară¹⁹, care sunt prevăzute în legislația sectorială, și în transferarea de fonduri către aceste instrumente. Există cazuri în care fonduri ale UE au rămas timp de mai mulți ani în instrumente de inginerie financiară, înainte de a fi transferate către beneficiarii finali. În raportul său anual de activitate pe 2013, DG AGRI a exprimat astfel de preocupări în urma constatărilor formulate cu ocazia unei misiuni de audit în Bulgaria, precizând că principalele deficiențe erau legate de plata precoce și în cantități ridicate a avansurilor, precum și de transferul precoce și semnificativ de capital în contul fondului de garantare din această țară. Autoritățile bulgare au fost invitate să explice de ce a fost necesar să se recurgă la aceste măsuri²⁰. Curtea a constatat probleme similare în Italia (a se vedea Raportul special nr. 2/2012: „Instrumentele financiare cofinanțate de Fondul european de dezvoltare regională în vederea sprijinirii IMM-urilor”, caseta 2).

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

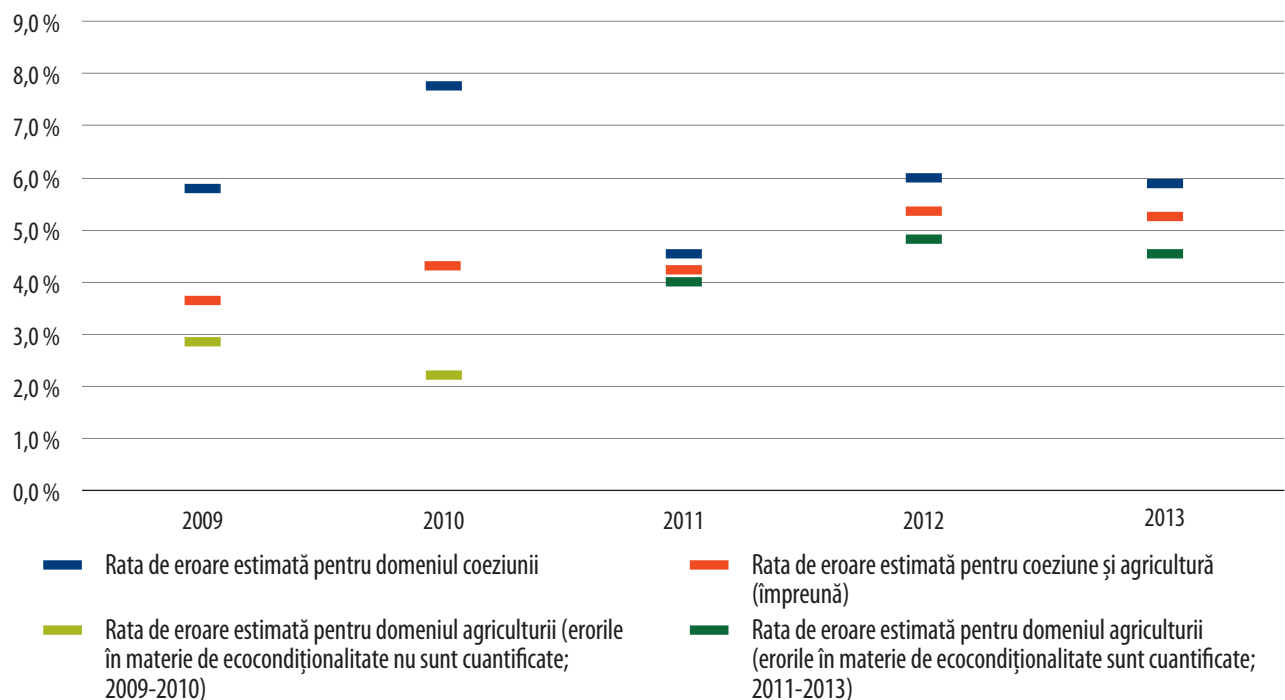
16

Ratele de eroare estimate pentru domeniul agriculturii și pentru domeniul coeziunii în perioada 2009-2013

22

Plățile efectuate în 2007 și 2008 (altele decât avansurile, sprijinul direct și măsurile de susținere a pieței în favoarea fermierilor în domeniul agriculturii) erau legate, în cea mai mare parte, de cadrul financiar multianual 2000-2006. Prin urmare, pentru a putea prezenta rezultate coerente (în special în domeniul coeziunii, unde normele au fost diferite pentru cele două perioade), analiza Curții acoperă rezultatele auditurilor efectuate pentru exercițiile 2009-2013²¹.

Graficul 6 Ratele de eroare estimate de Curte pentru domeniul agriculturii și pentru domeniul coeziunii în perioada 2009-2013



Erorile în materie de ecocondiționalitate au fost incluse în cuantificarea ratei de eroare estimate pentru agricultură începând din 2011. Pentru exercițiile 2011, 2012 și 2013, aceste erori au contribuit cu 0,2, respectiv 0,2 și 0,4 puncte procentuale la rata de eroare estimată pentru agricultură. Cifrele pentru 2009 și 2010 nu includ cuantificarea erorilor în materie de ecocondiționalitate.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

23

Pentru exercițiile 2009-2013, rata de eroare cea mai probabilă atât pentru domeniul agriculturii, cât și pentru coeziune s-a menținut în mod constant peste pragul de semnificație de 2 %. Pentru această perioadă, rata de eroare cea mai probabilă este estimată la 3,7 % din fondurile cheltuite în domeniul agriculturii și la 6,0 % pentru domeniul coeziunii. Cumulate, aceste rate conduc la un nivel de eroare de 4,6 % din cheltuieli pentru perioada vizată. În ambele domenii, rata de eroare este determinată de marile fonduri (Fondul european de garantare agricolă - FEAGA, în domeniul agriculturii, și Fondul european de dezvoltare regională - FEDR)/Fondul de coeziune, în domeniul coeziunii), care reprezintă trei sferturi din cheltuielile din fiecare domeniu. **Graficul 6** indică o rată de eroare în general mai ridicată în domeniul coeziunii decât în cel al agriculturii. De asemenea, domeniul coeziunii prezintă un nivel mai ridicat de fluctuație anuală. În cadrul cheltuielilor agricole, principala componentă (sprijinul direct și măsurile de susținere a pieței) arată un nivel mai scăzut al erorilor decât componenta mai mică reprezentată de cheltuielile pentru dezvoltare rurală. Această situație este inversată în cazul cheltuielilor pentru coeziune, unde FEDR/Fondul de coeziune prezintă, în general, niveluri mai ridicate de eroare decât Fondul social european (FSE) (a se vedea **tabelul 1**).

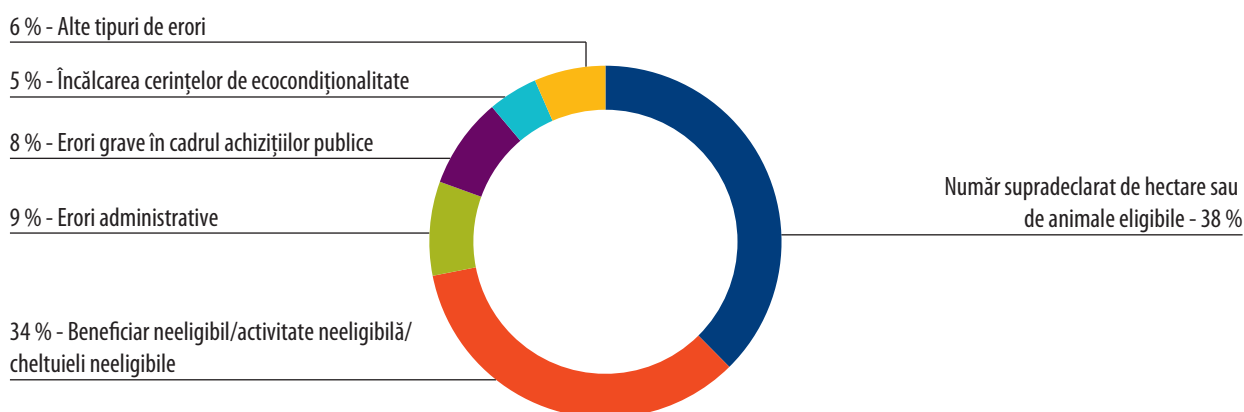
24

În raportul său anual privind exercițiul financiar 2013 (a se vedea graficele 3.1, 4.1, 5.1 și 6.1), Curtea prezintă, în cadrul aprecierilor specifice, contribuția diferitelor tipuri de eroare la rata de eroare cea mai probabilă. Categoriile de eroare prezentate în vederea declarației de asigurare pentru 2013 sunt, în general, coerente în raport cu cele care acoperă întreaga perioadă 2009-2013.

În domeniul agriculturii, principalele surse de eroare sunt legate de neeligibilitatea terenurilor și a fermierilor

Graficul 7

Domeniul agriculturii: contribuția la rata de eroare estimată, pe tipuri de eroare, în perioada 2009-2013



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

25

Cea mai mare contribuție la nivelul global de eroare (reprezentând aproximativ două cincimi din rata de eroare pentru agricultură) este „numărul supradecarat de hectare sau de animale eligibile” (*graficul 7*). În această categorie, subcategoria de eroare cea mai importantă este de departe cea legată de „pășunile permanente”. Având în vedere noile norme privind PAC, este posibil ca riscul de apariție a erorilor de acest tip să se diminueze, deoarece definiția pășunilor permanente a fost extinsă pentru a acoperi și vegetația non-erbacee.

26

Curtea detectează periodic cazuri de terenuri care nu sunt acoperite cu iarbă sau sunt acoperite doar parțial și care sunt înregistrate în baza de date aferentă sistemului de identificare a parcelelor agricole (LPIS) ca fiind pășuni permanente eligibile. Pe această bază, se acordă o subvenție fermierului respectiv, care, de fapt, nu are dreptul să primească aceste fonduri ale UE. Agențiile de plăți nu asigură o urmărire riguroasă a deficiențelor sistemice identificate. Curtea a constatat deficiențe persistente în legătură cu excluderea terenurilor neeligibile din LPIS și în ceea ce privește procesarea administrativă a cererilor. În numeroase cazuri, astfel de erori rezultă fie din interpretarea insuficientă a ortoimaginilor, fie din utilizarea de către autoritățile naționale a unor criterii incorecte de eligibilitate (a se vedea punctul 3.27 din Raportul anual pe 2013).

27

A doua cea mai importantă sursă de erori (reprezentând aproximativ o treime din rata de eroare pentru agricultură) este legată de neeligibilitatea beneficiarilor, a activităților și a cheltuielilor. Cele mai multe dintre aceste erori privesc schemele de ajutoare ale UE gestionate în afara Sistemului Integrat de Administrare și Control (IACS). Deși aceste erori sunt mai puțin frecvente, ele au, de obicei, un impact semnificativ la nivelul operațiunilor luate individual. Exemplele constatate vizează elemente neeligibile incluse în cererile de rambursare a costurilor sau beneficiari care nu îndeplineau criteriile de eligibilitate (a se vedea punctul 3.11 din Raportul anual pe 2013). Este puțin probabil ca riscul apariției erorilor de acest tip să fie redus semnificativ de modificările aduse politicii agricole comune pentru noua perioadă.

28

Erorile administrative (care reprezintă aproximativ o zecime din rata de eroare pentru agricultură) sunt legate de situații în care solicitantul sprijinului nu este în culpă, ci autoritățile naționale au comis erori în gestionarea administrativă a schemelor de ajutor. Exemple tipice de astfel de erori sunt alocarea incorectă a drepturilor la plată, aplicarea incorectă sau neaplicarea sancțiunilor și a reducerilor asupra cuantumului ajutorului, precum și erorile care apar în algoritmul de calcul al ajutorului. Este puțin probabil ca riscul apariției erorilor de acest tip să fie redus semnificativ de noile norme privind PAC, care sunt mai complexe.

29

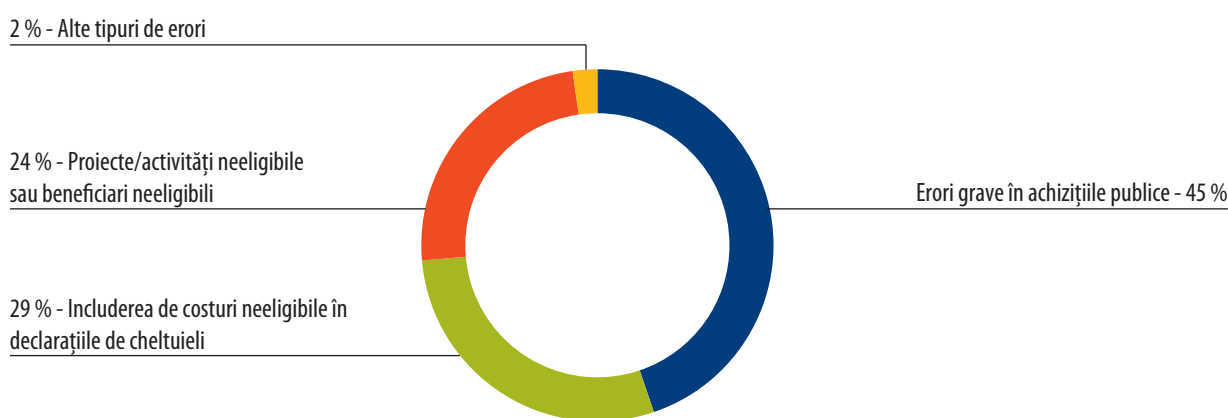
Curtea consideră, de asemenea, că evoluția cadrului legislativ pentru dezvoltare rurală și punerea în aplicare a planurilor de acțiune ar putea avea un impact pozitiv asupra nivelului de eroare.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

În domeniul coeziunii, cea mai importantă sursă de eroare o constituie încălcările normelor privind achizițiile publice

Graficul 8

Domeniul coeziunii: contribuția la rata de eroare estimată, pe tipuri de eroare, în perioada 2009-2013



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

30

Normele în materie de achiziții publice sunt un instrument-cheie pentru a se asigura economicitatea și eficacitatea cheltuielilor publice și pentru crearea unei piețe interne în UE. Încălcările grave ale acestor norme conduc la erori cuantificabile²². Astfel de erori cuantificabile reprezintă aproape jumătate din rata de eroare estimată în domeniul coeziunii pentru perioada vizată (**graficul 8**). Printre erorile constatate se numără cazurile în care contractele sunt atribuite fără licitație, neregulile care apar în procesul de evaluare a ofertelor, în legătură cu caietul de sarcini sau în ceea ce privește publicarea procedurilor de achiziții, precum și recurgerea la proceduri de achiziții necorespunzătoare. Comisia a indicat că, în timp, simplificarea normelor introdusă de noua directivă privind achizițiile publice²³ ar trebui să contribuie la reducerea erorilor cauzate de aplicarea incorectă a normelor privind achizițiile publice în gestionarea fondurilor UE [*Frequently Asked Questions on revision of public procurement directives* (Întrebări frecvente privind revizuirea directivelor privind achizițiile publice)²⁴]²⁵.

31

Costurile neeligibile reprezintă peste un sfert din rata de eroare estimată pentru domeniul coeziunii în perioada respectivă. O cheltuială nu este eligibilă pentru contribuția dintr-un fond decât dacă s-a efectuat pentru operațiuni decise de autoritatea de gestionare a programului operațional în cauză sau sub supravegherea acesteia, în conformitate cu criteriile stabilite de comitetul de supraveghere. Atunci când transmit declarații de cheltuieli Comisiei, autoritățile naționale certifică faptul că acestea au fost suportate în conformitate cu dispozițiile stabilite în regulamente și/sau în normele naționale privind eligibilitatea. În cazul FSE, care constă în principal în proiecte de mici dimensiuni de natură imaterială, cheltuielile neeligibile sunt principala sursă de eroare. Curtea a constatat în special cazuri de supradecларare a cheltuielilor de regie, de supradecларare a costurilor (din diferite motive, cum ar fi neeligibilitatea participanților, mai puțin participanți decât numărul declarat sau supradecларarea costurilor cu personalul), precum și cazuri în care costurile nu fuseseră calculate corect. Comisia se așteaptă ca utilizarea pe scară mai largă a opțiunilor simplificate în materie de costuri să reducă erorile de acest tip.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

32

Aproape un sfert din rata de eroare estimată în domeniul coeziunii pentru perioada în cauză rezultă din nerespectarea de către proiecte sau de către beneficiari a condițiilor de eligibilitate prevăzute de regulamente și/sau de normele naționale.

33

Ajutoarele de stat sunt considerate incompatibile cu piața internă, întrucât ele pot denatura schimburile comerciale dintre statele membre. Comisia, alături de autoritățile naționale în domeniul concurenței din statele membre, este responsabilă în mod direct de asigurarea respectării normelor UE în materie de concurență. Ajutoarele acordate din fonduri de stat pot fi considerate compatibile numai dacă granturile îndeplinesc anumite condiții. În urma activității sale de audit, Curtea a identificat mai multe cazuri în care, în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat, beneficiarii nu ar fi trebuit să primească finanțare publică sau cuantumul acesteia ar fi trebuit să fie mai mic. Încălcarea acestor norme poate antrena neeligibilitatea costurilor și a proiectelor sau a beneficiarilor.

Comisia furnizează două surse de informații privind distribuția geografică a problemelor identificate

34

Comisia comunică aceste informații în două moduri:

- în cuprinsul rapoartelor anuale de activitate ale direcțiilor sale generale, Comisia comunică informații validate cu privire la modul în care sunt distribuite sumele expuse riscului, aceste informații bazându-se pe datele furnizate de autoritățile naționale (a se vedea **graficele 9, 12 și 13²⁶**);
- de mai mulți ani, Comisia prezintă informații privind distribuția geografică a corecțiilor financiare. Comisia subliniază că aceste informații nu trebuie înțelese ca reprezentând un indicator al modului în care sunt repartizate erorile între statele membre, ele fiind, în primul rând, un indicator al deficiențelor de sistem care pot conduce la erori (a se vedea **graficul 10**).

35

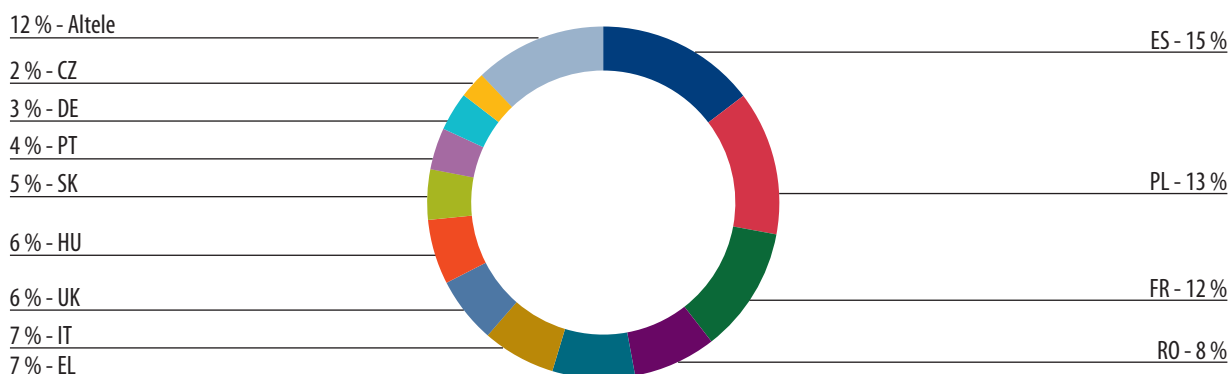
Aceste informații, prezentate în **graficele 9 și 10**, diferă în ceea ce privește caracterul și sursa:

- Repartizarea, pe stat membru, a sumelor expuse riscului este inclusă în rapoartele anuale de activitate pe 2013 ale direcțiilor generale care sunt responsabile pentru cea mai mare parte a cheltuielilor care fac obiectul gestiunii partajate. Baza pentru aceste sume o constituie rapoartele privind inspecțiile agricole și rapoartele provenite de la autoritățile de audit (în domeniul coeziunii), ajustate în funcție de evaluarea proprie a direcției generale de resort cu privire la calitatea și fiabilitatea rapoartelor respective (a se vedea **graficele 12 și 13**).
- Corecțiile financiare în conformitate cu Nota 6 la conturile consolidate ale UE oferă o indicație cu privire la sumele care fac obiectul unor măsuri corective pentru exercițiile 2007-2013 (a se vedea punctul 55).

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

Graficul 9

Repartizarea, pe stat membru, a sumelor expuse riscului, în conformitate cu rapoartele anuale de activitate ale DG AGRI, DG EMPL și DG REGIO (2013)



Sumele expuse riscului prezentate în rapoartele anuale de activitate ale DG AGRI, DG EMPL și DG REGIO pentru exercițiul 2013 se ridică la 3,0 % din cheltuieli (a se vedea **tabelul 1**). Întrucât Comisia și-a schimbat abordarea, cifrele care acoperă o perioadă mai lungă de timp nu sunt comparabile.

Sursa: Rapoartele anuale de activitate ale DG AGRI, DG EMPL și DG REGIO (Comisia Europeană). A se vedea, de asemenea, **graficul 12** și **graficul 13**.

36

Există deficiențe la nivelul datelor care stau la baza acestor informații (a se vedea punctele 53-60, 67-70 și 81-88). În plus, cifrele Comisiei indică un nivel mai ridicat de erori în agricultură decât în domeniul coeziunii (a se vedea **tabelul 1**), în timp ce activitatea Curții sugerează contrariul (a se vedea **graficul 6**). Această situație reflectă, în parte, faptul că metodologia utilizată de Comisie pentru a cuantifica impactul măsurilor corective nu este aceeași pentru agricultură și pentru coeziune. Un aspect și mai important este acela că nivelul global de eroare este mult mai ridicat în cadrul analizei Curții (a se vedea **graficul 6**) decât în estimările Comisiei (a se vedea **graficul 9** și **tabelul 1**).

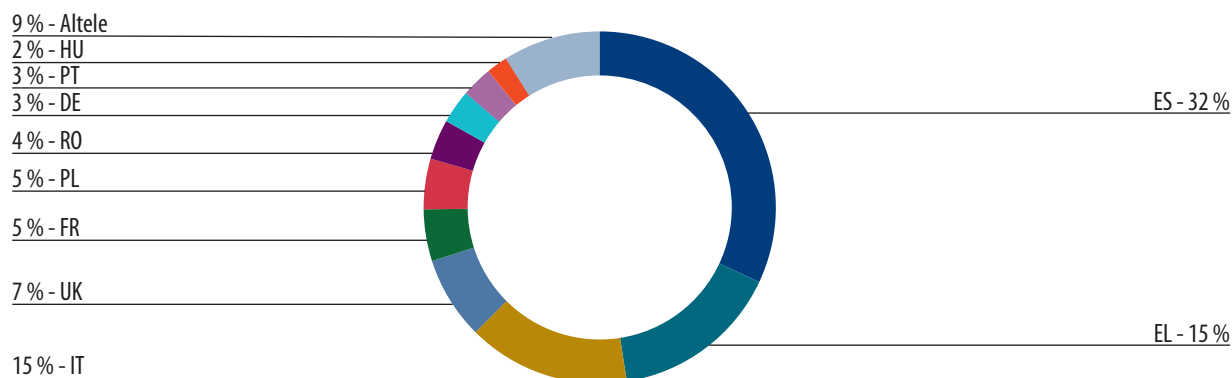
37

În **graficul 9**, Curtea a reunit informații din rapoartele anuale de activitate ale diferitelor direcții generale, care cuprind informații cu privire la sumele expuse riscului, exprimate atât în termeni relativi, cât și în termeni absoluți. În acest grafic, diviziunile reprezintă estimări ale sumelor expuse riscului exprimate în termeni absoluți. Prin natura lor, estimările cu privire la nivelul absolut al erorilor nu țin însă seama de quantumul și repartizarea cheltuielilor. Cei mai mari beneficiari de plăți din partea UE, de exemplu Polonia (cel mai mare beneficiar în domeniul coeziunii) și Franța (cel mai mare beneficiar în domeniul agriculturii) (a se vedea **anexa 1**), figurează ca reprezentând cele mai importante surse de sume expuse riscului, în mare parte tocmai pentru că acești beneficiari trebuie să gestioneze fonduri atât de mari. În egală măsură, în **graficul 10**, volumul agregat al corecțiilor financiare, astfel cum a fost calculat din informațiile contabile ale Comisiei, nu oferă în sine decât informații limitate privind succesul relativ al autorităților naționale în gestionarea fondurilor UE.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

Graficul 10

Repartizarea corecțiilor financiare puse în aplicare în perioada 2007-2013 de către DG AGRI, DG EMPL și DG REGIO, așa cum reiese aceasta din situațiile financiare ale Uniunii Europene



În prezent, este disponibilă numai o defalcare cumulată. Corecțiile financiare aplicate în perioada 2007-2013 se ridică în total la 14,0 miliarde de euro, ceea ce reprezintă în jur de 2 % din plățile efectuate în exercițiile respective în domeniile agriculturii și coeziunii.

Sursa: Conturile consolidate ale UE pentru exercițiul 2013 și datele provenind din sistemul contabil pentru Nota 6 la conturi.

Activitatea de audit a Curții reflectă volumul cheltuielilor UE care fac obiectul gestiunii partajate în statele membre

38

Eșantionul selectat anual de Curte pentru auditul efectuat în vederea declarației de asigurare este conceput pentru a sta la baza unei concluzii cu privire la nivelul semnificativ sau nu al erorilor la nivelul cheltuielilor UE luate în ansamblu și pentru principalele domenii de cheltuieli în parte. Metodologia utilizată permite obținerea unei rate de eroare estimate pentru ansamblul cheltuielilor din bugetul UE.

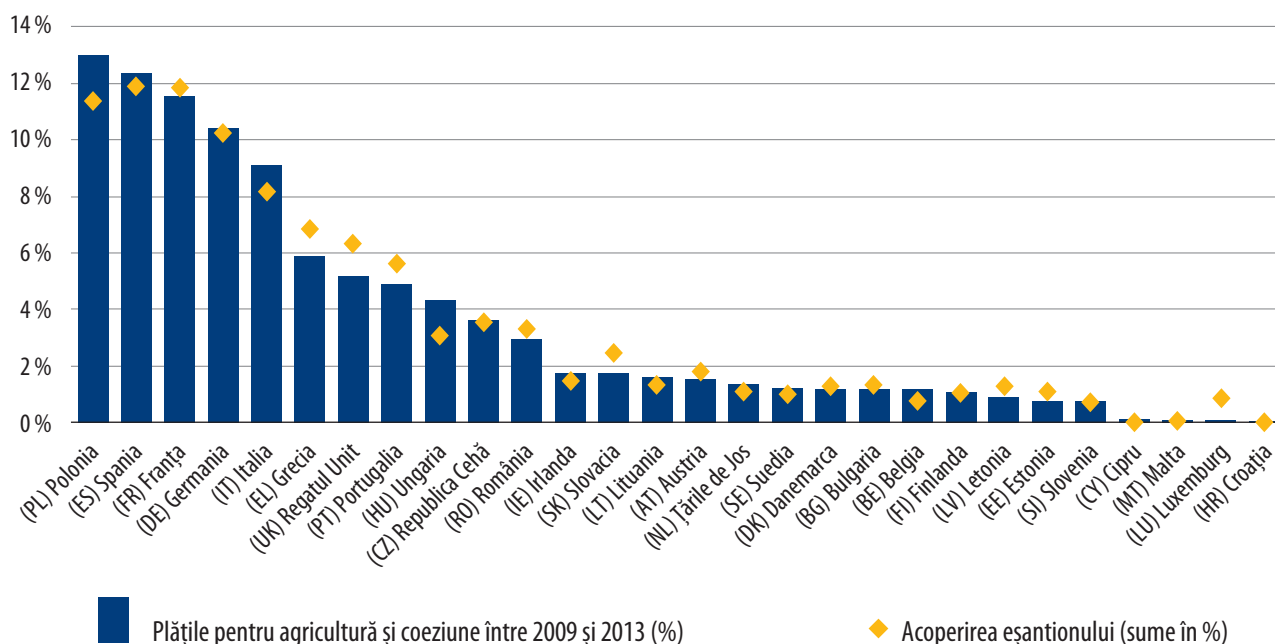
39

Testele efectuate pe plățile din eșantion reprezintă un mijloc necesar, eficient și eficient pentru a se ajunge la constatări care să stea atât la baza opiniei generale a Curții, cât și la baza aprecierilor specifice. Metodologia de eșantionare utilizată de Curte are drept consecință faptul că activitățile desfășurate în fiecare stat membru sunt, pe o perioadă mai lungă de timp, proporționale cu suma cheltuită (a se vedea **graficul 11**, care prezintă repartizarea relativă a 2 920 de operațiuni examinate pentru exercițiile 2009-2013)²⁷.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

Graficul 11

Repartizarea relativă a cheltuielilor și a testelor efectuate pe operațiuni de către Curte în domeniile agriculturii și coeziunii pentru exercițiile 2009-2013



Sursa: Curtea de Conturi Europeană și rapoartele privind gestiunea bugetară și financiară din perioada 2007-2013.

Informații mai bune sunt disponibile pentru cele unsprezece state membre care reprezintă peste 80 % din cheltuielile aflate în gestiune partajată

40

Anexele 2-4 prezintă frecvența erorilor detectate pentru exercițiile 2009-2013 în eșantioanele selectate de Curte în diferitele state membre. Datele sunt prezentate sub formă agregată pentru domeniile agriculturii și coeziunii (**anexa 2**) și apoi separat pentru agricultură (**anexa 3**) și pentru coeziune (**anexa 4**). În urma analizei acestor date, s-au constatat următoarele:

- s-au detectat erori în cadrul eșantioanelor selectate pentru toate statele membre;
- aproape jumătate din operațiunile cuprinse în eșantion erau afectate de o formă sau alta de încălcare a cerințelor legale;
- mai mult de un sfert din operațiunile incluse în eșantioane conțineau plăți în exces sau erori cuantificabile similare; aproximativ trei sferturi din aceste erori se ridicau până la 20 % din valoarea operațiunii examinate, iar restul variau între 20 și 100 % din valoarea tranzacției.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

41

Unsprezece state membre (Polonia, Spania, Franța, Germania, Italia, Grecia, Regatul Unit, Portugalia, Ungaria, Republica Cehă și România, pentru care au fost examinate 2 376 de operațiuni²⁸ aferente exercițiilor 2009-2013) reprezintă peste 80 % din cheltuielile care au făcut obiectul gestiunii partajate între 2009 și 2013 (a se vedea **graficul 11**), ceea ce înseamnă o sumă totală de 507 miliarde de euro. Pentru acest grup, luat în ansamblu, ponderea erorilor cu impact ridicat (cuantificate la un procent care variază între 80 și 100 % din valoarea operațiunii testate) este, în general, în conformitate cu proporția generală pe care o reprezintă acest grup de țări în raport cu cheltuielile.

42

În fiecare din aceste state membre:

- o cel puțin o treime din operațiunile examinate implica o formă sau alta de încălcare a cerințelor legale;
- o cel puțin o șeptime (și adesea mult mai multe) din operațiunile examinate implicau plăți în exces și alte erori cuantificabile similare.

Frecvența cu care Curtea detectează erori este unul dintre elementele care ilustrează complexitatea normelor de eligibilitate și a sistemelor de gestiune aferente programelor de cheltuieli ale UE

43

Nivelul neregulilor este semnificativ în fiecare dintre aceste unsprezece state membre (a se vedea punctul 41), precum și în celelalte 17 state membre luate împreună. În cursul perioadei acoperite de analiza de față, Curtea a examinat mai multe sisteme de control din aceste state membre și a concluzionat în cele mai multe cazuri că acestea sunt „parțial eficiente”. Faptul că, în pofida acestei clasificări a sistemelor, Curtea constată erori în aproape jumătate dintre operațiunile pe care le examinează ilustrează, printre altele, complexitatea normelor de eligibilitate și a sistemelor de gestiune care se aplică pentru programele de cheltuieli ale UE.

44

Curtea își selectează eșantioanele prezentate în **anexele 2-4** utilizând metoda eșantionării pe bază de unități monetare. Conform acestei metode, fiecare euro, mai degrabă decât fiecare operațiune, reprezintă o singură unitate de eșantionare și are deci o șansă egală de a fi selectat. Abordarea Curții nu este concepută pentru a colecta date privind frecvența în cadrul populației. Prin urmare, cifrele prezentate în **anexele 2-4** nu constituie o indicație a frecvenței erorilor la nivelul operațiunilor finanțate de UE în ansamblul lor sau în fiecare stat membru în parte. Abordarea noastră de eșantionare aplică diferite ponderi pentru diferite operațiuni, în funcție de valoarea cheltuielilor în cauză și de intensitatea activității de audit. Această pondere este eliminată într-un tabel de frecvențe, care acordă deci aceeași pondere pentru dezvoltarea rurală și pentru FEAGA în domeniul agriculturii și aceeași pondere pentru FSE și pentru FEDR/Fondul de coeziune în domeniul coeziunii. Prin urmare, frecvența relativă a erorilor în eșantioanele selectate pentru diferitele state membre nu poate constitui un indicator al nivelului relativ de eroare existent în aceste state.

Rezultatele auditurilor desfășurate de Curte în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2009-2013

45

Acest fapt este ilustrat de o comparație a rezultatelor obținute pentru agricultură și coeziune (a se vedea *anexele 3 și 4*). În domeniul agriculturii, au fost detectate plăți în exces și alte erori cuantificabile în aproape o treime din plățile agricole incluse în eșantion, spre deosebire de mai puțin de o cincime din plățile examinate pentru domeniul coeziunii. Cu toate acestea, rezultatele obținute de Curte pe parcursul mai multor ani sugerează că eroarea are un impact mai mare asupra cheltuielilor din domeniul coeziunii (6 % pentru ansamblul perioadei vizate) decât asupra cheltuielilor pentru agricultură (3,7 % de-a lungul perioadei).

46

Plățile de subvenții pentru agricultură examinate de Curte erau caracterizate de supradecarări frecvente, dar, în general, minore ale suprafețelor pe care se bazează acordarea subvențiilor. Această situație reiese din constatările pentru Franța (cel mai mare beneficiar în domeniul agriculturii). Operațiunile din acest domeniu examinate în Franța prezintă cea mai mare frecvență a erorilor cuantificabile (aproape o operațiune din două examinate era afectată). Cu toate acestea, în cea mai mare parte, este vorba de erori aflate la limita inferioară a intervalului. În domeniul coeziunii, o cincime din toate erorile cuantificabile au fost constatate în Spania (al doilea cel mai mare beneficiar în domeniul coeziunii). Acestea reprezentau o treime din erorile cuantificabile cu impact ridicat (și anume, erorile al căror impact cuantificat varia între 80 și 100 % din valoarea operațiunii testate).

47

Numeroase erori au apărut din cauza faptului că arhitectura generală de gestiune și de control este complexă. Comisia și statele membre ar trebui să depună în continuare eforturi pentru a o simplifica (a se vedea punctul 31). Cu toate acestea, între timp, experiența arată că statele membre au avut dificultăți în ceea ce privește gestionarea sistemului actual și, deci, punerea în aplicare a politicilor. Eforturile depuse de statele membre pentru îmbunătățirea situației trebuie să continue.

Complexitatea cadrului de control al cheltuielilor UE care fac obiectul gestiunii partajate

48

După cum se arată în *anexa 5*, cadrul de supraveghere și de control este complex, atât în domeniul coeziunii, cât și în domeniul agriculturii. Răspunderea pentru punerea în aplicare a politicii agricole și a politicii de coeziune este partajată între Comisie și statele membre. Prin urmare, majoritatea cheltuielilor sunt gestionate și efectuate de autoritățile naționale sau locale, ale căror roluri și proceduri de control sunt prevăzute în legislația UE. Aceste autorități efectuează controale administrative, în conformitate cu cerințele UE, asupra cererilor de ajutor și a cererilor de rambursare, cu scopul de a verifica eligibilitatea acestora. De asemenea, aceste autorități trebuie să viziteze un număr important de beneficiari și de proiecte pentru a examina modul de utilizare a fondurilor. Statele membre utilizează rezultatele acestor controale pentru a reduce sau a refuza plățile pentru un număr mare de beneficiari. În domeniul agriculturii, statele membre trebuie să transmită anual Comisiei rapoarte cu privire la rezultatele controalelor lor.

49

Organisme de audit independente din punct de vedere funcțional (denumite organisme de certificare în domeniul agriculturii și autorități de audit în domeniul coeziunii), desemnate de statele membre, raportează cu privire la calitatea sistemelor de control instituite de autorități și la compilarea statisticilor privind inspecțiile. În domeniul agriculturii, ele certifică anual fiabilitatea conturilor în fața Comisiei. În cazul coeziunii, autoritățile respective elaborează un raport anual de control.

50

Deși procesele stabilite în cele două domenii de politici sunt similare, ele prezintă totuși anumite caracteristici distincte. În domeniul coeziunii, Comisia primește de la autoritățile de audit un raport anual de control care include o opinie de audit și o rată de eroare. În domeniul agriculturii, organismele de certificare vor furniza informații similare pentru perioada 2014-2020.

51

Pentru agricultură, există o procedură anuală de validare financiară, precum și o procedură multianuală de verificare a conformității. În ceea ce privește coeziunea, un proces similar se va aplica pentru programele operaționale care debutează în temeiul cadrului financiar multianual 2014-2020. Curtea a ținut seama de aceste diferențe în cadrul evaluării sale cu privire la rolul de supraveghere al Comisiei.

52

Rapoartele anuale pe 2009 și 2012²⁹ au abordat rolul măsurilor corective. Acestea pot fi aplicate de statele membre înainte sau după ce se efectuează o plată. Atunci când măsurile corective intervin înainte de efectuarea unei plăți, ele includ controale administrative desfășurate de către autoritățile naționale cu privire la cererile depuse de beneficiari, precum și vizite de control. Măsurile corective aplicate după efectuarea unei plăți includ recuperări de la beneficiari operate de statele membre³⁰, precum și retrageri (a se vedea punctul 79).

Rolul corecțiilor financiare

53

Activitățile de supraveghere ale Comisiei variază de la controale administrative ale cererilor prezentate de statele membre la examinări realizate de Comisie cu privire la sistemele de control. Atunci când Comisia constată, de exemplu, că lipsesc elemente-cheie ale sistemelor, ea trebuie să impună o „corecție financiară”. Curtea a abordat rolul corecțiilor financiare în rapoartele anuale pe 2009, 2012 și 2013³¹.

54

În perioada 2007-2013, corecțiile financiare impuse de Comisie în ceea ce privește cheltuielile din domeniile agriculturii și coeziunii în conformitate cu cadrul juridic aplicabil nu au condus, în practică, la reducerea plăților către beneficiarii finali.

- În domeniul agriculturii, corecțiile financiare generează așa-numitele „venituri alocate”³². Acestea sunt finanțate prin corecțiile financiare impuse în statele membre și contribuie la finanțarea bugetului actual.
- În domeniul coeziunii, autoritățile naționale aveau dreptul de a declara proiecte suplimentare care compensau corecțiile financiare aplicate. După efectuarea controalelor obișnuite, Comisia plătea apoi statului membru în cauză diferența dintre noua cerere (noile cereri) și corecția financiară.

Recuperarea banilor de la beneficiarii finali ține de responsabilitatea statelor membre.

55

Curtea a formulat și în trecut observații cu privire la lungimea duratei de timp necesare pentru punerea în aplicare a corecțiilor financiare. Numeroase astfel de corecții sunt efectuate după ce au trecut mai mulți ani de la plata inițială a fondurilor³³.

56

Comisia furnizează informații privind corecțiile financiare și recuperările în conturile anuale consolidate ale UE (în Nota 6 în special) și, începând din 2012, într-o comunicare specială adresată Parlamentului European³⁴.

57

În comunicarea Comisiei³⁵, pentru domeniul agriculturii, informațiile cumulate per stat membru (în termeni absoluți și relativi) acoperă toate deciziile Comisiei din perioada 1999-2013. În ceea ce privește coeziunea, sunt furnizate informații cumulate per stat membru (în termeni absoluți și relativi) atât pentru perioada 2000-2006, cât și pentru perioada 2007-2013. Măsurile corective impuse pentru perioada 2000-2006 sunt în curs de aplicare, majoritatea corecțiilor fiind efectuate în ultimii ani. Pe baza informațiilor prezentate, reiese că repartizarea în termeni absoluți a corecțiilor financiare se concentrează într-un număr limitat de state membre. În domeniul agriculturii, cele trei state cele mai vizate sunt Grecia, Italia și Spania (61 % din corecții și 32 % din plăți pentru perioada 1999-2013). În ceea ce privește coeziunea, aceleași trei state membre se situează pe primele locuri pentru perioada 2000-2006, dar într-o ordine diferită (83 % din corecții și 45 % din contribuția UE pentru perioada 2000-2006) (a se vedea **graficul 10**).

Nivelul de eroare raportat de Curte pentru exercițiul 2013 ar fi fost cu 1,6 % mai ridicat dacă aceasta nu ar fi ținut deloc seamă de măsurile corective

58

Rapoartele anuale pe 2009 și 2012 explică modul în care Curtea ține seama de diferitele mecanisme de corecție. Sunt luate în considerare toate ajustările operate de statele membre înainte de plată, precum și corecțiile cu impact cuantificabil la nivel de proiect efectuate de Comisie după plată, dar înainte de a fi examinate de către Curte. Curtea verifică punerea în aplicare a acestor corecții (care includ recuperări de la beneficiari și corecții detaliate la nivelul proiectelor) și le exclude din calculul ratei de eroare, ori de câte ori acest lucru este oportun.

59

În Raportul său anual pe 2013, Curtea a calculat că rata de eroare raportată pentru operațiunile cuprinse în eșantion ar fi fost cu 1,6 puncte procentuale mai ridicată dacă autoritățile din statele membre și Comisia nu ar fi aplicat aceste mecanisme de corecție³⁶. Prin natura lor, operațiunile care au fost excluse în totalitate ca rezultat al controalelor statelor membre nu pot fi cuantificate.

60

Cu toate acestea, pentru alte operațiuni, autoritățile statelor membre dispuneau de informații suficiente care să le fi permis detectarea și corectarea a numeroase erori înainte de solicitarea rambursării de către Comisie³⁷.

Inițial, evaluarea Comisiei se bazează pe datele furnizate de statele membre

61

Comisia utilizează statisticile privind controalele compilate de agenția de plăți (agricultură) și ratele de eroare validate raportate de autoritățile de audit (coeziune) ca bază de calcul al „ratei de eroare reziduală”. Se consideră că această rată reprezintă impactul financiar (exprimat ca procent din valoarea plăților) al neregularităților care continuă să afecteze plățile efectuate după ce au fost desfășurate toate controalele. În domeniul coeziunii, „rata de eroare reziduală”³⁸ ține seama de corecțiile financiare efectuate de la începutul perioadei 2007-2013. În rândul acestora sunt incluse corecțiile care au fost deja aplicate la nivelul Uniunii și/sau la nivel național, precum și corecțiile financiare aflate în curs. Comisia publică cifre consolidate obținute prin acest proces în cadrul rapoartelor anuale de activitate ale direcțiilor generale.

62

În pofida îmbunătățirilor aduse în ultimii ani informațiilor comunicate de Comisie cu privire la risc, estimarea sumelor expuse riscului pe care Comisia a calculat-o pentru exercițiul 2013 în cazul DG REGIO (2,8 %) și estimarea combinată pentru toate fondurile aflate în gestiune partajată (3,0 %) sunt cu mult mai mici decât nivelurile de eroare estimate de Curte (a se vedea **tabelul 1**). Ar trebui remarcat faptul că cifrele Comisiei se bazează pe o analiză a informațiilor statistice furnizate de autoritățile din statele membre și majorate în scopuri legate de gestiune, pe baza raționamentului profesional.

Tabelul 1

Comparație între rezultatele auditului efectuat de Curtea de Conturi Europeană pentru exercițiul 2013 și estimările sumelor expuse riscului prezentate în rapoartele anuale de activitate pe 2013 ale DG AGRI, DG EMPL și DG REGIO

Capitolul din raportul anual	Rata de eroare cea mai probabilă (MLE) 2013 (%)	Interval de încredere (%)		Rapoartele anuale de activitate ale direcțiilor generale ale Comisiei	Suma expusă riscului (%)	
		Limita inferioară a ratei de eroare (LEL)	Limita superioară a ratei de eroare (UEL)		Estimare	Limita superioară
Agricultură: susținerea pieței și sprijinul direct	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Dezvoltare rurală, mediu, pescuit și sănătate	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Politica regională, transporturi și energie	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Ocuparea forței de muncă și afaceri sociale	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Total	5,2	4,0	6,3	Combinat	3,0	-

Sursa: Raportul anual pe 2013 al Curții de Conturi Europene.

Sursa: Comisia - rapoartele anuale de activitate pe 2013.

Curtea a calculat intervalul de încredere la 95 % (a se vedea anexa 1.1 la Raportul anual pe 2013). DG EMPL a calculat limita superioară a ratei de eroare bazându-se pe un interval de încredere de 90 %. DG REGIO nu a prezentat date cu privire la intervalul de încredere în raportul său anual de activitate pe 2013. Dacă și Curtea ar fi utilizat un interval de încredere de 90 %, limita inferioară a ratei de eroare ar fi fost mai mare, iar limita superioară ar fi fost mai mică decât cifrele indicate în acest tabel. DG EMPL și DG REGIO prezintă în rapoartele lor anuale de activitate cifre care se bazează pe examinarea desfășurată de autoritățile de audit cu privire la cheltuielile aferente exercițiului 2012. Ratele de eroare cele mai probabile calculate de Curte pentru exercițiul 2012 în domeniul politicii regionale și al ocupării forței de muncă erau cu aproximativ 0,1 puncte procentuale mai mari decât ratele estimate pentru 2013: în domeniul politicii regionale, limita inferioară a ratei de eroare era 3,7 %, iar limita superioară de 9,9 %. În domeniul ocupării forței de muncă, aceste limite erau de 1,4 % și, respectiv, 5,2 %.

63

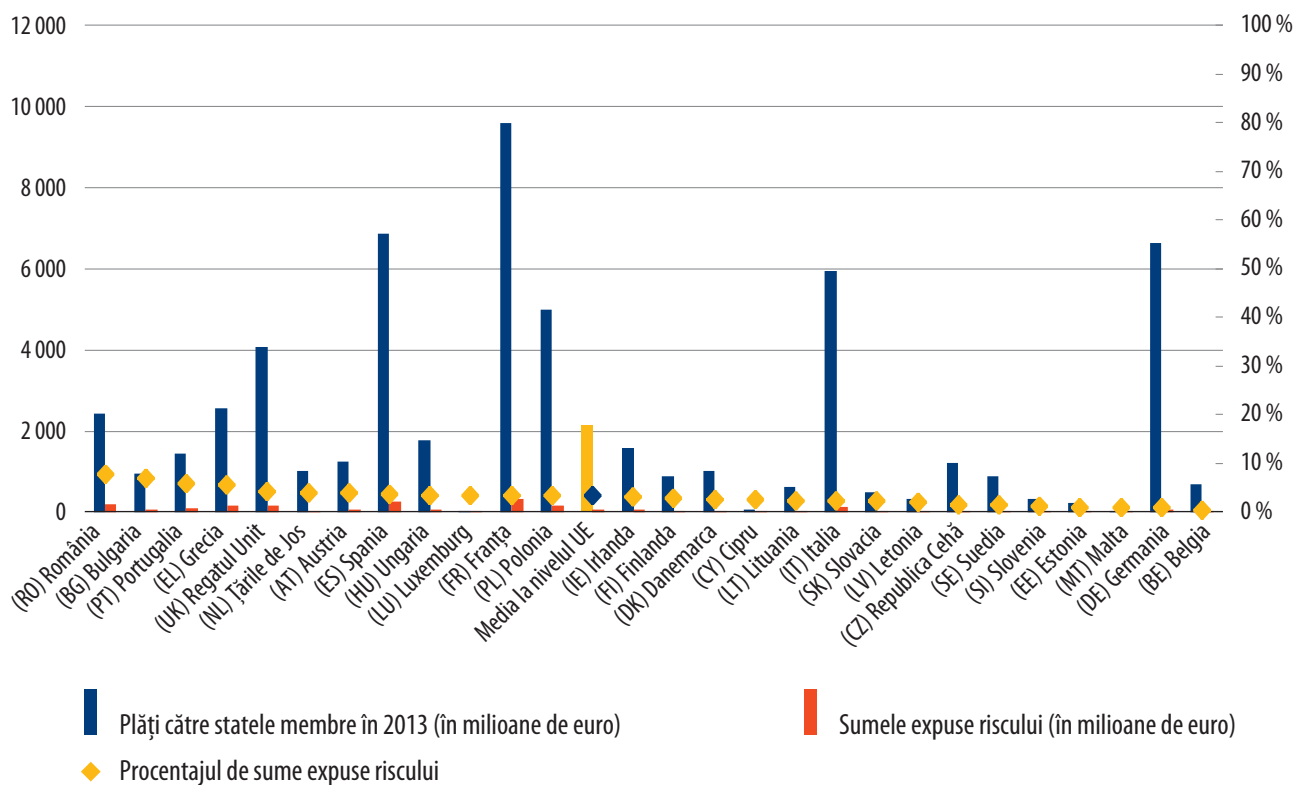
Rezultatele auditului Curții pentru fiecare exercițiu începând din 2009 până în 2013 arată că există un nivel semnificativ de eroare în domeniile coeziunii și agriculturii, domeniul coeziunii fiind mai expus la erori (a se vedea punctul 23). După cum se arată în **tabelul 1**, Comisia estimează, în concluzie, că rata de eroare pentru exercițiul 2013 este mai mare în domeniul agriculturii decât în cel al coeziunii. Această situație reflectă, în parte, faptul că metodologia utilizată de Comisie pentru a cuantifica impactul măsurilor corective nu este aceeași pentru agricultură și pentru coeziune.

64

Graficele 12 și 13 prezintă plățile efectuate către statele membre în 2013 (în milioane de euro), sumele expuse riscului estimate de Comisie pentru 2013 (în milioane de euro) în aceste state membre și procentul pe care îl reprezintă fondurile expuse riscului. Procentajele reprezentând fonduri expuse riscului sunt prezentate în grafice în ordine descrescătoare.

Graficul 12

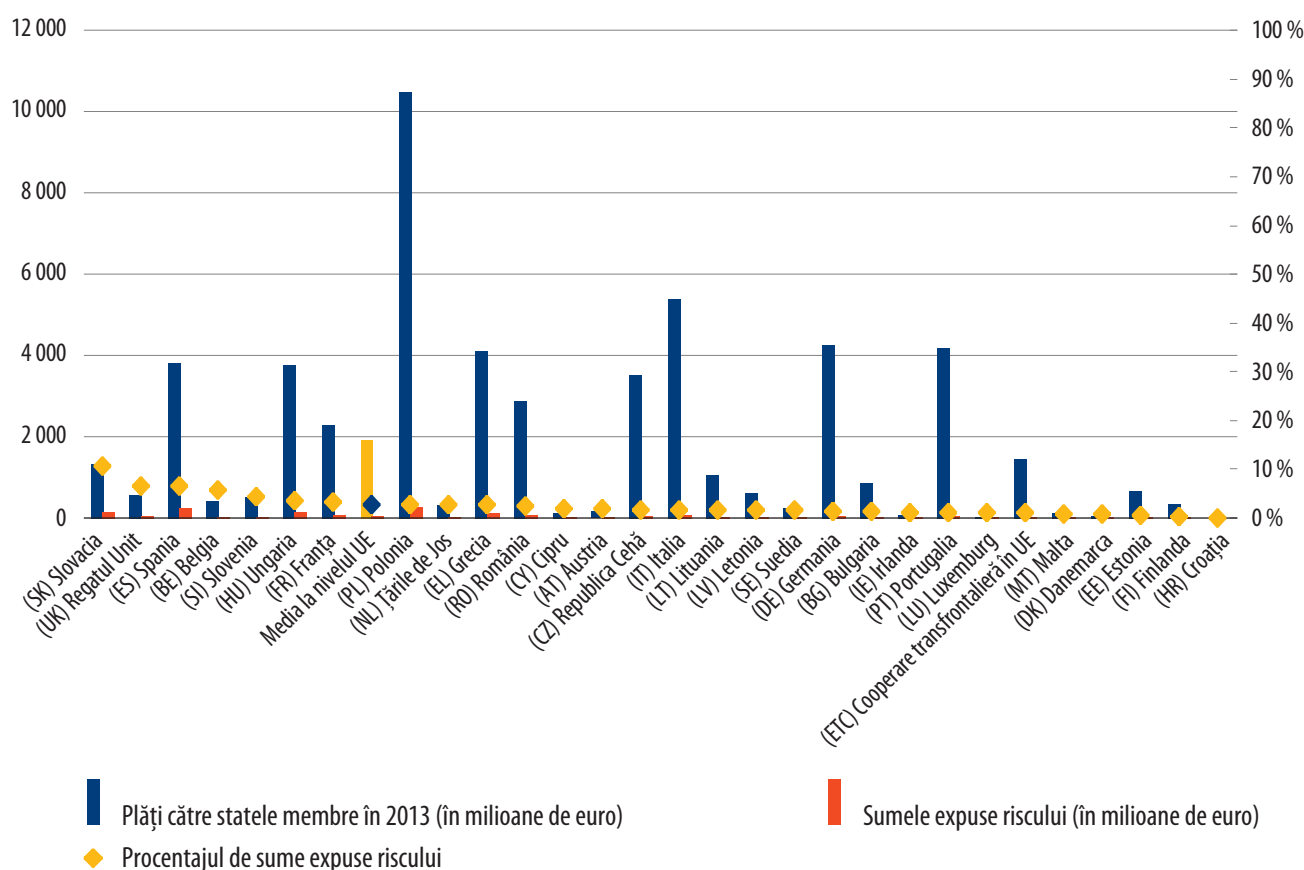
FEGA și FEADR: sume plătite statelor membre și estimarea de către Comisie a sumei și a procentului de fonduri expuse riscului, per stat membru (date-sursă incluse în raportul anual de activitate pe 2013 al DG Agricultură și Dezvoltare Rurală)



Sursa: Raportul anual de activitate al DG AGRI (Comisia Europeană).

Graficul 13

FEDR, FSE și Fondul de coeziune: sume plătite statelor membre și estimarea de către Comisie a sumei și a procentului de fonduri expuse riscului, per stat membru (date-sursă incluse în rapoartele anuale de activitate pe 2013 ale DG Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune și DG Politică Regională și Urbană)



Sursa: Rapoartele anuale de activitate ale DG EMPL și DG REGIO (Comisia Europeană).

65

Comisia rezumă principalele elemente din aceste rapoarte anuale de activitate în raportul de sinteză. În raportul de sinteză pe 2013, Comisia estimează impactul cheltuielilor neconforme la 2,8 % din ansamblul cheltuielilor UE. Pentru agricultură și coeziune, acest procent este de 3,0 % (a se vedea **tabelul 1**).

Supravegherea asigurată de Comisie cu privire la cheltuielile din domeniul agriculturii

66

În domeniul agriculturii și al dezvoltării rurale, Comisia își exercită rolul de supraveghere în principal prin intermediul procedurii de verificare și validare a conturilor, procedură desfășurată de DG AGRI în două etape:

- o procedură anuală de validare financiară, care acoperă conturile anuale și sistemul de control intern ale fiecărei agenții de plăți acreditate. Decizia de validare a conturilor rezultată se bazează pe auditurile desfășurate de organismele de certificare independente în statele membre, care sunt apoi prezentate Comisiei. Această decizie poate duce la corecții financiare;
- o procedură multianuală de validare a conturilor din punctul de vedere al conformității, care poate determina aplicarea unor corecții financiare pentru statul membru respectiv în cazul în care cheltuielile nu au fost efectuate în conformitate cu normele UE într-unul sau mai multe exerciții. Deciziile privind conformitatea rezultate se bazează pe auditurile de conformitate efectuate de Comisie (a se vedea punctul 54).

Activitatea Comisiei s-a îmbunătățit în ultimii trei ani

67

În cadrul activităților desfășurate anual în vederea declarației de asigurare, Curtea a constatat³⁹ că, în cursul ultimilor trei ani, auditurile efectuate de Comisie în scopul verificării și validării conturilor s-au îmbunătățit. Din acest motiv, Curtea a fost în măsură să utilizeze, pentru exercițiul 2013, rezultatele auditurilor desfășurate de DG AGRI în domeniul dezvoltării rurale, scopul urmărit de Curte fiind acela de a evalua fiabilitatea sistemelor de control în statele membre.

68

În 2013, Curtea a analizat acțiunile întreprinse în urma recomandărilor formulate în Raportul special nr. 7/2010: „Auditul procedurii de verificare și validare a conturilor” și a concluzionat că Comisia luase măsuri corespunzătoare și în timp util, propunând un rol mai important pentru organismele de certificare. Prin urmare, acestea vor acoperi toate aspectele legate de legalitate și regularitate începând din 2015.

69

Comisia și-a modificat recent abordarea în privința raportării erorilor în raportul anual de activitate. Până în 2011, datele prezentate în raportul anual de activitate se bazau în totalitate pe statistici privind controalele furnizate de către autoritățile din statele membre. Deși Comisia era conștientă de deficiențele care afectau activitatea autorităților respective, ea a considerat că o creștere forfetară de 25 % a ratelor de eroare raportate ar compensa în mod adecvat impactul acestor deficiențe. În consecință, Comisia a raportat rate de eroare cu mult mai scăzute decât cele calculate de Curte. Această schimbare de abordare reflectă recunoașterea deficiențelor semnalate de Curte în rapoarte anuale anterioare⁴⁰ și confirmate de Serviciul de Audit Intern al Comisiei.

70

În rapoartele sale anuale de activitate pe 2012 și 2013, DG AGRI a ajustat ratele de eroare prezentate de autorități pentru a ține seama de alte surse de informații. Pentru a evalua rata de eroare pentru agențiile de plăți, DG AGRI ia în considerare acum propriile sale audituri de conformitate, precum și auditurile Curții, rapoartele anuale ale organismelor de certificare și orice ale informații disponibile. Pentru 2013, DG AGRI a ajustat ratele de eroare raportate de statele membre pentru 43 din 48 de agenții de plăți auditate de Comisie și de Curte în ultimii trei ani. De exemplu, în ceea ce privește ajutoarele directe acordate de UE, aceste majorări au crescut de mai mult de trei ori rata de eroare reziduală calculată pe baza statisticilor raportate de statele membre (2,33 %, față de 0,69 %). Nu s-au efectuat ajustări pentru cheltuielile care nu au făcut obiectul auditurilor desfășurate de Comisie sau de Curte.

Statele membre sunt cele care efectuează controalele și inspecțiile cheie

71

Sistemul de supraveghere și de control care acoperă cea mai mare parte a subvențiilor agricole este IACS (Sistemul Integrat de Administrare și Control). Acesta se aplică tuturor schemelor de ajutoare acordate de UE în funcție de suprafață sau de numărul de animale, în cadrul FEAGA și al FEADR⁴¹. În 2013, aceste scheme se ridicau la o valoare aproximativă de 47 de miliarde de euro.

72

Ca parte a auditurilor anuale desfășurate în vederea declarației de asigurare în perioada 2007-2013, Curtea a examinat funcționarea IACS în 38 de agenții de plăți din toate cele 28 de state membre. Agențiile de plăți examinate gestionează aproximativ 80 % din cheltuielile acoperite de IACS. De asemenea, Curtea a examinat, pentru alte patru agenții de plăți, sistemele de supraveghere și de control aferente măsurilor FEAGA care nu sunt gestionate în cadrul IACS.

73

Rezultatele auditurilor de sistem ale Curții indică variații foarte semnificative în interiorul statelor membre și între acestea. Doar șapte dintre sistemele de control au fost evaluate ca eficiente. Alte 22 de sisteme au fost evaluate ca fiind parțial eficiente, iar nouă sisteme au fost considerate ineficiente⁴².

74

Testele efectuate de Curte de-a lungul anilor au demonstrat că IACS are o contribuție semnificativă la reducerea ratelor de eroare care afectează cheltuielile acoperite de acest sistem. Raportul anual de activitate pe 2013 al DG AGRI confirmă acest lucru, indicând o rată de eroare pentru cheltuielile gestionate în cadrul IACS de trei ori mai mică decât cea pentru măsurile de piață (care nu sunt gestionate în cadrul IACS)⁴³.

Supravegherea asigurată de Comisie cu privire la cheltuielile din domeniul coeziunii

75

Spre deosebire de agricultură, sistemul aferent politicii de coeziune nu dispune de o procedură anuală de verificare și validare a conturilor. O procedură de examinare și aprobare a conturilor va fi însă introdusă în noua perioadă de programare. Autoritățile de audit examinează deja legalitatea și regularitatea operațiunilor. Această secțiune a prezentării noastre generale se referă la modul în care Comisia supraveghează autoritățile de audit.

76

Pentru fiecare perioadă, Comisia aprobă, pe baza propunerilor statelor membre, diverse programe operaționale, însoțite de planuri de finanțare orientative care stipulează contribuția din partea UE și contribuția națională. Responsabilitatea primară în ceea ce privește prevenirea sau detectarea și corectarea cheltuielilor neconforme revine statelor membre, ele având și obligația de a transmite raportări Comisiei cu privire la aceste aspecte.

77

Responsabilitatea pentru sarcinile de administrare curentă revine autorităților de management și organismelor intermediare desemnate în acest sens. Acestea trebuie să se asigure că toate proiectele sunt eligibile pentru a beneficia de finanțare din partea UE și că toate cheltuielile declarate respectă toate condițiile prevăzute în regulamente și/sau în normele naționale. Aceste verificări cuprind inspecțiile efectuate, prin eșantionare, la anumite proiecte, precum și verificările documentare care au loc înainte de certificarea cheltuielilor. Autoritățile de certificare trebuie să se asigure că verificările întreprinse sunt adecvate și efectuează verificări suplimentare înainte să transmită către Comisie declarațiile de cheltuieli în vederea rambursării acestora.

78

În plus, pentru fiecare program operațional (sau pentru un grup de programe operaționale), autoritățile de audit din statele membre efectuează audituri de sistem și, recurgând la un eșantion reprezentativ din punct de vedere statistic, audituri *ex post* ale operațiunilor. După cum s-a arătat la punctul 50, autoritățile de audit raportează Comisiei cu privire la auditurile pe care le-au desfășurat în cadrul unor rapoarte anuale de control, care conțin o opinie anuală de audit cu privire la funcționarea sistemelor și rata de eroare estimată de aceste autorități de audit.

79

În conformitate cu regulamentele, în situația în care Comisia constată, pe baza propriei sale activități sau pe baza informațiilor raportate de autoritățile de audit, că o autoritate dintr-un stat membru nu a remediat deficiențele grave de la nivelul sistemelor de gestiune și de control și/sau nu a corectat cheltuielile neconforme care fuseseră declarate și certificate, ea poate întrerupe sau suspenda plățile. Dacă statul membru nu remediază eventualele deficiențe detectate la nivelul sistemelor sau nu retrage cheltuielile neconforme, Comisia poate decide să aplice corecții financiare, ceea ce duce la o reducere netă a finanțării acordate de UE pentru programul operațional în cauză. Cu toate acestea, în practică, se aplică rareori reduceri nete. Un acord cu Comisia permite autorităților din statele membre să utilizeze sumele „corectate” pentru alte cheltuieli în cadrul unor viitoare declarații.

80

Informațiile furnizate de autoritățile de audit în rapoartele lor anuale de control, în opiniile de audit și în rapoartele de audit de sistem constituie una dintre principalele surse care stau la baza evaluării de către Comisie, pentru fiecare program operațional, a legalității și regularității cheltuielilor UE.

Comisia și-a îmbunătățit progresiv abordarea

81

Comisia prezintă în raportul anual de activitate o estimare a gradului în care programele operaționale sunt afectate de erori privind legalitatea și regularitatea. Începând din 2011, ambele direcții generale responsabile de domeniul coeziunii ajustează cifrele raportate de autoritățile din statele membre, pentru a ține seama de deficiențele identificate. În ceea ce privește plățile intermediare și finale autorizate în cursul anului 2013 în cadrul FSE și al FEDR/ Fondului de coeziune (programele operaționale din perioada 2007-2013), DG EMPL și DG REGIO estimează că suma expusă riscului se situează în intervalul 2,6 % - 3,5 % și, respectiv, în intervalul 2,8 % - 5,3 %. Ambele intervale depășesc pragul de semnificație de 2 % stabilit de Comisie.

82

Soliditatea evaluării Comisiei depinde de acuratețea și fiabilitatea informațiilor raportate de autoritățile statelor membre. În Raportul special nr. 16/2013: „Examinarea «auditului unic» (single audit) și a gradului de încredere acordat de Comisie activităților desfășurate de autoritățile de audit naționale în domeniul coeziunii”, se observau următoarele⁴⁴:

- o unele autorități de audit subestimau problemele raportate sau nu raportau unele probleme;
- o ratele de eroare raportate nu erau întotdeauna pe deplin fiabile;
- o este posibil ca informațiile privind corecțiile financiare raportate de statele membre să nu fie întotdeauna fiabile sau exacte și
- o metoda de calcul a Comisiei a dus la o subestimare a ratei de eroare reziduală.

83

În perioada 2007-2013, atât DG EMPL, cât și DG REGIO și-au consolidat verificările desfășurate cu privire la autoritățile de audit. Comisia solicită acum autorităților de audit să furnizeze, în numeroase cazuri, informații suplimentare privind modul de calcul al ratelor de eroare comunicate în rapoartele lor anuale de control, cum ar fi o reconciliere între populația auditată și cheltuielile declarate, o recalculare a dimensiunii eșantionului sau informații detaliate cu privire la audituri specifice ale unor operațiuni. În plus, cele două direcții generale efectuează misiuni de informare în statele membre cu scopul de a verifica datele comunicate de autoritățile de audit.

84

Pe baza activității autorităților de audit, Comisia publică ratele de risc per stat membru. În Raportul său anual pe 2013, Curtea a indicat că există deficiențe la nivelul unora dintre datele furnizate de autoritățile naționale și în ceea ce privește unele aspecte ale examinării realizate de Comisie⁴⁵. Ar trebui să se dea dovadă de prudență la utilizarea datelor ca indicație fiabilă a succesului relativ al unui stat membru în respectarea regulamentelor și a diferitelor seturi de norme privind eligibilitatea.

85

Informațiile de care dispune Comisia cu privire la eficacitatea sistemelor instituite de statele membre pentru a impune măsuri corective și la exactitatea, exhaustivitatea și fiabilitatea informațiilor raportate de autoritățile de certificare sunt limitate⁴⁶. Această apreciere este confirmată de Serviciul de Audit Intern al Comisiei, care consideră că asigurarea privind impactul financiar al măsurilor corective raportate de statele membre este foarte limitată, din cauza modului în care acestea sunt prezentate Comisiei, dar și pentru că autoritățile de audit nu efectuează decât verificări limitate cu privire la aceste corecții⁴⁷. Comisia a afirmat în răspunsul său la punctul 1.41 din Raportul anual pe 2012 că „problemele existente sunt, în principal, cauzate de lipsa de fiabilitate a indicilor de eroare comunicați de statele membre. Comisia depune numeroase eforturi pentru a îmbunătăți fiabilitatea acestora, în special prin corectarea lor în sens ascendent, dacă se consideră necesar.”

86

Marja de care dispune Comisia pentru a valida (și, după caz, a ajusta) ratele de eroare raportate este limitată, atât timp cât autorităților de audit nu li se solicită să pună la dispoziția Comisiei, în vederea verificării rapoartelor lor anuale de control, informații specifice cu privire la auditurile lor pe operațiuni.

Comisia riscă să subestimeze rata de eroare reziduală pentru cheltuielile din domeniul coeziunii

87

La nivel general, există riscul subestimării de către Comisie a „ratei de eroare reziduală” și, prin urmare, riscul ca evaluarea realizată de Comisie cu privire la diferitele programe operaționale și la impactul financiar al rezervelor formulate în cadrul rapoartelor anuale de activitate să nu fie suficient de solidă.

88

În Raportul special nr. 16/2013, Curtea a recomandat Comisiei să adopte o abordare prudentă în ceea ce privește încrederea acordată informațiilor furnizate de statele membre în legătură cu auditurile și corecțiile financiare, să continue să acorde sprijin și orientări metodologice pentru organismele naționale de audit, să propună un sistem de sancțiuni pentru organismele de audit care, în mod repetat, minimizează problemele raportate sau nu le semnalează deloc, precum și să propună mecanisme prin care să poată împărți cu statele membre costurile aferente auditării cheltuielilor UE alocate dezvoltării regionale.

Rezumat al principalelor riscuri și deficiențe identificate

În domeniul agriculturii, riscurile sunt legate de terenuri, animale și fermieri

89

Politica agricolă comună a UE este pusă în aplicare prin intermediul FEAGA și al FEADR. Raportul anual al Curții și, mai precis, capitolele 3 și 4 prezintă pe scurt, printre altele, riscurile principale și deficiențele existente în ceea ce privește cheltuielile agricole.

90

Subvențiile agricole sunt acordate prin intermediul a aproximativ 80 de agenții de plăți din 28 de state membre, care sunt responsabile cu efectuarea plăților către beneficiari. Cerințele legale complexe de la nivelul UE și de la nivel național acoperă un număr semnificativ de măsuri și de scheme de ajutoare existente (de exemplu, în cadrul FEADR, există patru axe, care cuprind 46 de măsuri și mai multe mii de submăsuri).

91

Principalele riscuri în ceea ce privește regularitatea plăților directe sunt acelea ca ajutorul pe suprafață să fie plătit pentru terenuri neeligibile, unor beneficiari neeligibili sau mai multor beneficiari pentru aceeași parcelă de teren ori ca drepturile la plată să fie calculate în mod incorect sau ca primele pentru animale să fie plătite pentru animale inexistente (chiar dacă aceste riscuri sunt atenuate într-o oarecare măsură datorită IACS, a se vedea punctul 74). În cazul intervențiilor pe piețele agricole și al altor măsuri care nu sunt legate de suprafață, principalele riscuri în ceea ce privește regularitatea sunt acelea ca ajutorul să fie acordat unor solicitanți neeligibili sau pentru costuri ori produse neeligibile sau supradecarate. Măsurile de intervenție se bazează în principal pe cantități declarate de beneficiari, care nu pot fi verificate prin controale încrucișate automate cu alte baze de date. Acest lucru sporește riscul de apariție a erorilor.

Dezvoltarea rurală este un domeniu deosebit de expus la erori

92

FEADR este un fond deosebit de vulnerabil la erori. În plus față de elementele menționate anterior, nerespectarea cerințelor de agromediu, care se referă la utilizarea unor metode de producție agricolă compatibile cu normele de protecție a mediului, a peisajului și a resurselor naturale, precum și nerespectarea cerințelor specifice pentru proiectele de investiții și încălcarea normelor Uniunii și/sau a normelor naționale privind achizițiile publice sunt factori importanți care contribuie la creșterea riscului.

În domeniul coeziunii, riscurile sunt în continuare dominate de existența unor deficiențe în ceea ce privește procedurile de achiziții

93

Politica de coeziune a UE este pusă în aplicare prin intermediul FEDR, al Fondului de coeziune și al FSE. Raportul anual al Curții și, mai precis, capitolele 5 și 6 prezintă pe scurt, printre altele, riscurile principale și deficiențele existente în ceea ce privește cheltuielile pentru coeziune.

94

Primul risc este legat de nerespectarea normelor UE și/sau a normelor naționale privind achizițiile publice aplicabile la atribuirea contractelor. În ceea ce privește politica de coeziune, aplicarea deficitară a normelor și a procedurilor de achiziții poate fi deliberată, urmărind favorizarea anumitor furnizori, sau poate fi involuntară, atunci când normele respective nu sunt bine înțelese. Un risc de eroare ridicat există în legătură cu prelungirea sau modificarea contractelor existente, atunci când normele UE în materie de achiziții impun să fie organizată o nouă procedură de licitație.

95

Cel de al doilea risc este legat de finanțarea unor proiecte sau a unor cheltuieli care nu sunt eligibile conform regulamentelor și/sau normelor naționale de eligibilitate sau care nu respectă anumite norme specifice (cum ar fi normele UE privind ajutoarele de stat). Existența unui sistem complex de norme de eligibilitate și de alte condiții poate avea drept rezultat o direcționare nesatisfăcătoare a fondurilor UE, precum și o utilizare suboptimală a bugetului Uniunii.

96

Caracterul intangibil al investițiilor în capitalul uman (de exemplu în cadrul FSE) și implicarea a numeroși parteneri, adesea entități de mici dimensiuni, în punerea în aplicare a proiectelor crește riscul de a fi acceptate costuri neeligibile sau riscul ca erorile de calcul care afectează exactitatea cererilor să nu fie detectate de sistemele existente din cauza impactului lor financiar redus. Este posibil ca beneficiari care dispun de capacități administrative inegale să interpreteze în mod divergent sau să aplice în mod diferit criteriile de eligibilitate și alte condiții impuse pentru acordarea finanțării din partea UE.

Perspective: cheltuielile UE în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2014-2020

O regândire majoră a subvențiilor agricole

97

În ceea ce privește FEAGA, reforma PAC din 2013 prevede opt scheme de ajutoare directe, dintre care patru sunt obligatorii pentru toate statele membre, iar celelalte patru au doar un caracter opțional. Schemele obligatorii sunt schema de plată de bază (sau schema de plată unică pe suprafață⁴⁸), schema de plăți pentru ecologizare, schema pentru tinerii fermieri și schema de plată pentru bumbac. Schema de plăți redistributive, schema de plăți pentru fermierii din zonele care se confruntă cu constrângeri naturale, schemele de sprijin cuplat pentru anumite sectoare și schema pentru micii fermieri rămân facultative. Noile scheme care prezintă cele mai ridicate niveluri ale cheltuielilor sunt schema de plată de bază și schema de plată unică pe suprafață. Plățile pentru ecologizare sunt acordate pentru practici benefice pentru climă și mediu. Această schemă reprezintă 30 % din pachetul financiar pentru ajutoare directe și conține trei cerințe:

- diversificarea culturilor (cel puțin două culturi pe terenuri arabile);
- menținerea pășunilor permanente existente;
- prezența unei zone de interes ecologic pe suprafața agricolă.

98

Respectarea condițiilor de ecologizare este obligatorie pentru toți beneficiarii schemei de plată de bază și pentru cei ai schemei de plată unică pe suprafață.

99

În plus, noile norme privind PAC extind posibilitățile statelor membre de a deroga de la principiul decuplării și de a recupla ajutorul la producție.

100

Una dintre caracteristicile normelor PAC este de a lăsa aplicarea schemelor de ajutoare și definirea principalelor criterii de eligibilitate la latitudinea statelor membre. Astfel, statele membre au libertatea, printre altele, de a defini termeni-cheie precum cel de „fermier activ” sau de „activitate agricolă”.

În domeniul coeziunii, modul de punere în aplicare a politicii a fost simplificat, dar normele de eligibilitate nu au suferit prea multe schimbări

101

Normele aplicabile în domeniul coeziunii pentru noul cadru financiar multianual sunt orientate către un accent pus pe rezultate, printr-o simplificare a modului de punere în aplicare a politicii și printr-o utilizare crescută a condiționalității. Din acest motiv, regulamentul general⁴⁹ a suferit modificări importante.

102

Dispozițiile privind normele de eligibilitate sunt practic neschimbate; prin urmare, mecanismele de cheltuire a fondurilor alocate pentru coeziune au rămas complexe. Trebuie respectate mai multe niveluri de norme (dispoziții comune, acte delegate, acte de punere în aplicare, orientări ale Comisiei), precum și legislațiile naționale. Mai multe aspecte, inclusiv cele pe care Curtea le consideră esențiale, sunt (vor fi) acoperite de acte delegate.

103

În Avizul nr. 7/2011⁵⁰ referitor la regulamentul privind politica de coeziune pentru perioada 2014-2020, Curtea a subliniat faptul că cheltuielile UE trebuie să ofere beneficii clare și vizibile pentru UE și pentru cetățenii acesteia, sugerând în această perspectivă reformarea programelor în materie de cheltuieli pentru a le axa pe obținerea de realizări acceptabile. Dispozițiile referitoare la cadrul strategic comun și la introducerea condițiilor *ex ante* (introducerea „logicii de intervenție” în faza de programare) ar trebui să permită găsirea unei soluții la problema lipsei de coordonare între diferitele politici ale UE observată în trecut.

104

În pofida orientării declarate spre rezultate, sistemul rămâne totuși bazat în mod fundamental pe inputuri și, prin urmare, axat mai degrabă pe conformarea cu normele decât pe performanță. Acest din urmă obiectiv este urmărit în principal prin introducerea unei rezerve de performanță (al cărei succes va depinde de capacitatea de a se elabora indicatori adecvați) și a unor planuri de acțiune comune⁵¹.

Modificările aduse în ceea ce privește rolurile, responsabilitățile și obligațiile de raportare ale Comisiei și ale autorităților naționale permit ele părților interesate să beneficieze de informații mai bune privind nivelul neregularităților?

105

Începând din 2014 (pentru domeniul coeziunii) și din 2015 (pentru agricultură), un sistem de „consolidare a asigurării” are drept obiectiv să furnizeze Comisiei informații mai bune privind erorile existente în domeniile din cadrul gestiunii partajate. Organisme de audit independente vor efectua audituri și vor calcula anual rate de eroare (pe bază de eșantioane reprezentative) pentru fiecare stat membru și pentru fiecare domeniu de politici.

Perspective: cheltuielile UE în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2014-2020

O bază pentru o mai bună informare privind legalitatea și regularitatea în domeniul agriculturii

106

Consolidarea asigurării ar trebui să furnizeze Comisiei și părților interesate informații mai bune cu privire la ratele de eroare care afectează plățile în fiecare stat membru. Dacă informațiile sunt de bună calitate și disponibile în timp util, această evoluție ar trebui, în principiu, să permită Curții să utilizeze în mai mare măsură munca depusă de Comisie și de statele membre. Pentru ca acest lucru să fie posibil, Curtea trebuie să aibă acces mai din timp la rezultate și să dispună de o asigurare cu privire la sfera și calitatea activităților desfășurate (a se vedea și punctul 109). Atunci când a analizat activitatea desfășurată pe bază voluntară de organisme de audit, Curtea a constatat că fiabilitatea acesteia era limitată.

Un cadru anual mai solid pentru mecanismele de asigurare a răspunderii în domeniul coeziunii

107

În ceea ce privește politica de coeziune, normele aplicabile pentru noua perioadă pun mai mult accentul pe responsabilitățile care revin statelor membre în ceea ce privește crearea sistemelor și gestiunea financiară. Autoritățile de management și de certificare⁵² sunt desemnate de statele membre. Procesul de desemnare nu necesită aprobarea din partea Comisiei.

108

Comisia a introdus conceptul de exercițiul contabil (din luna iunie a anului $n-1$ până în luna iunie a anului n) și întocmirea anuală a conturilor în conformitate cu noul cadru legislativ. Conturile financiare certificate de autoritatea de certificare trebuie să fie prezentate Comisiei până în luna februarie a anului $n+1$ și trebuie să fie însoțite de:

- o declarație a conducerii și „un rezumat anual al rapoartelor finale de audit și al controalelor realizate, inclusiv o analiză a naturii și a ocurenței erorilor și deficiențelor de sistem identificate, precum și măsurile corective luate sau planificate”⁵³. Această declarație ar trebui să se refere la funcționarea sistemului de gestiune și de control, la legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente și la respectarea principiilor buneii gestiuni financiare;
- un raport de control (care urmează să fie pregătit de autoritățile de audit), conținând o opinie de audit cu privire la conturi, la funcționarea sistemelor și la legalitatea și regularitatea cheltuielilor⁵⁴.

109

Comisia decide cu privire la aprobarea conturilor până în luna mai a anului $n+1$. Statele membre au la dispoziție deci opt luni⁵⁵ pentru a întocmi și prezenta conturile anuale, iar Comisia dispune de trei luni pentru a formula o concluzie cu privire la acestea. Pentru a permite Curții să țină seama, în activitatea sa, de informațiile validate de Comisie, ea trebuie să dispună de un acces mai din timp la aceste informații.

Perspective: cheltuielile UE în domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2014-2020

110

Întrucât Comisia va utiliza activitățile desfășurate de autoritățile naționale ca sursă de asigurare, este esențial ca sfera și calitatea muncii care stă la baza opiniilor și a declarațiilor să fie explicate în mod adecvat. De asemenea, Comisia trebuie să examineze sistemele autorităților naționale și performanța acestora pentru a se asigura că activitatea lor este fiabilă.

111

Regulamentul general extinde mecanismul corecțiilor financiare și prevede aplicarea de corecții nete în anumite circumstanțe. Acestea sunt prevăzute, de exemplu, atunci când Comisia identifică nereguli privind deficiențe grave în buna funcționare a sistemelor de gestiune și de control, care nu au fost raportate în conturile anuale și în declarațiile aferente. Comisia consideră că aceste dispoziții vor constitui un stimulent mai puternic pentru ca autoritățile naționale să furnizeze informații fiabile.

Implicații ale noilor evoluții în materie de asigurare a răspunderii și rolul Curții: provocarea pe care o reprezintă auditarea fiabilității informațiilor privind controalele furnizate de Comisie și de autoritățile naționale

112

Noile dispoziții aplicabile în cadrul gestiunii partajate pentru cadrul financiar 2014-2020 impun ca organismele de audit din statele membre să furnizeze certificate privind legalitatea și regularitatea operațiunilor, precum și să aprobe statisticile privind controalele compilate de statele membre și comunicate Comisiei. Această cerință este în vigoare în domeniul coeziunii încă din 2007, dar, în ceea ce privește domeniul agriculturii, aceasta înseamnă o creștere semnificativă a responsabilităților organismelor de certificare.

113

Comisia lucrează deja de câțiva ani la îmbunătățirea calității și a exactității statisticilor privind controalele comunicate de statele membre. După cum s-a menționat anterior în această prezentare, în ultimii ani, Comisia a luat inițiativa de a ajusta aceste statistici furnizate de statele membre astfel încât să poată prezenta, în rapoartele anuale de activitate, date care sunt mai aproape de cele pe care Comisia le consideră ca fiind corecte și reprezentative.

114

Această îmbunătățire a calității statisticilor privind controalele reprezintă o provocare majoră pentru Comisie, deoarece implică nu numai monitorizarea și analizarea cifrelor raportate, ci și luarea de măsuri pentru a ajusta și a îmbunătăți datele în sine, precum și oferirea unor orientări și a unui sprijin suplimentar pentru toți cei implicați în auditul cheltuielilor și în elaborarea statisticilor.

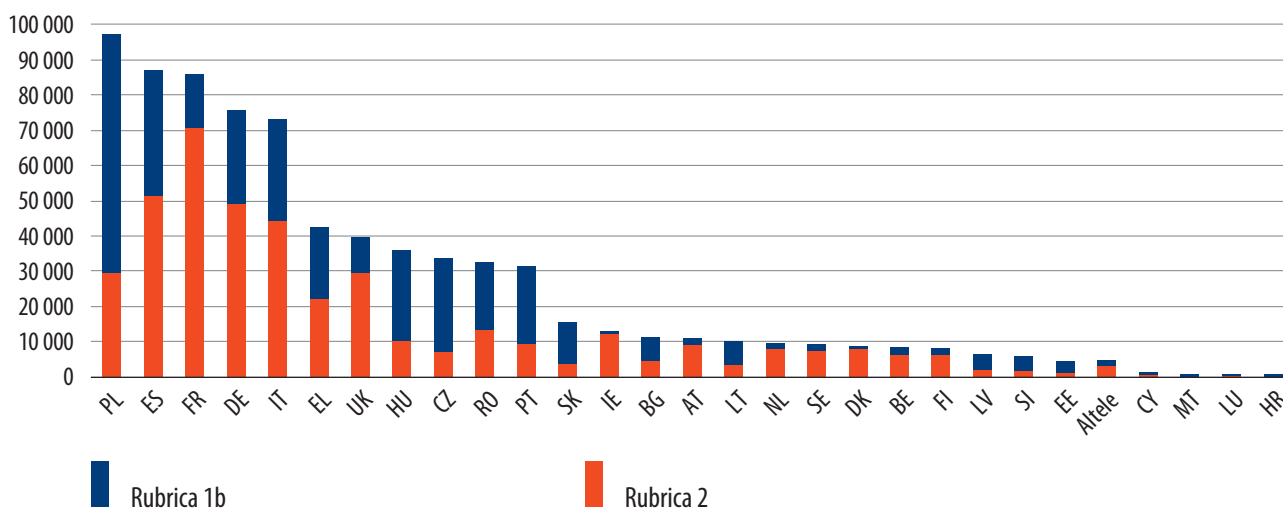
115

Principalele concluzii ale analizei Curții sunt următoarele:

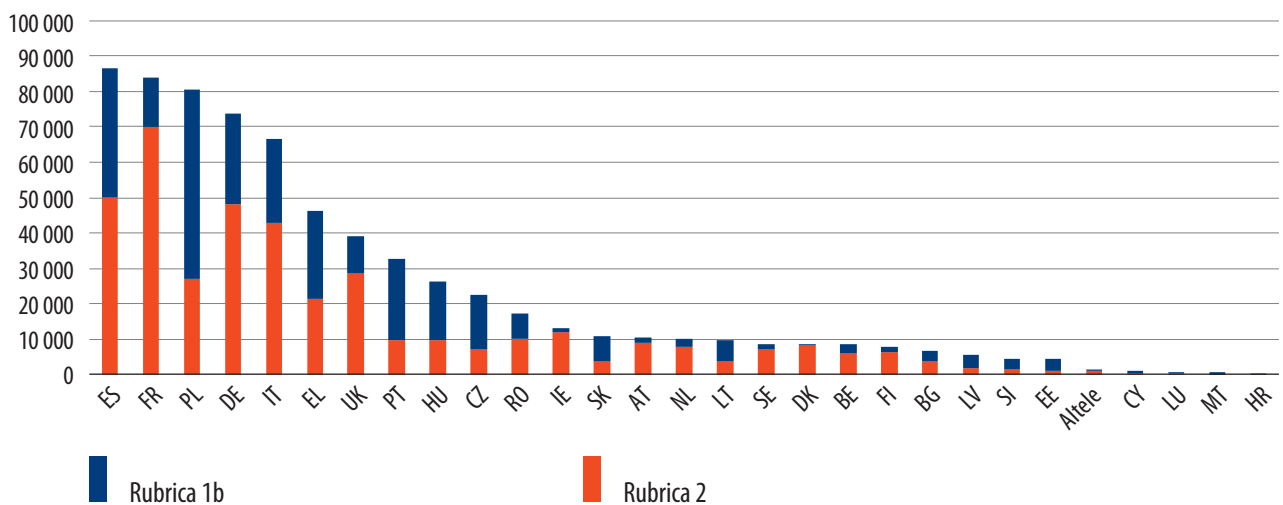
- Cheltuielile din perioada 2007-2013 au prezentat aceleași caracteristici ca și cele din perioadele anterioare. Deși anumite cheltuieli au fost întârziate, volumul total al plăților efectuate s-a apropiat de cuantumul preconizat și, probabil, se va recurge doar într-o măsură limitată la dezangajarea automată a fondurilor. Cu excepția sprijinului direct și a măsurilor de susținere a pieței în favoarea fermierilor în domeniul agriculturii, presiunea de a cheltui fondurile este o componentă esențială a riscului la care sunt expuse cheltuielile aflate în gestiune partajată.
- Principalele riscuri pentru regularitatea cheltuielilor agricole constau în neeligibilitatea terenurilor, a animalelor, a costurilor pe care se bazează plata subvențiilor sau a beneficiarilor care primesc subvențiile, precum și în calculul incorect al cuantumului acestora (chiar dacă aceste riscuri sunt atenuate într-o oarecare măsură grație Sistemului Integrat de Administrare și Control). Încălcările cerințelor de agromediu, ale cerințelor specifice pentru proiectele de investiții și ale normelor privind achizițiile constituie factori importanți care contribuie la creșterea riscului la care sunt expuse cheltuielile pentru dezvoltare rurală.
- Cel mai mare risc pentru cheltuielile din domeniul coeziunii este legat de încălcarea normelor UE și/sau a normelor naționale privind achizițiile publice. Pe locul doi se află riscul reprezentat de neeligibilitatea cheltuielilor (sau a proiectelor) pentru finanțare din partea UE.
- Deși sistemele de control pot fi îmbunătățite în mod semnificativ în continuare, principala provocare constă în facilitarea gestiunii programelor. Toate statele membre pentru care se poate formula o concluzie sunt afectate de niveluri semnificative de eroare, care fluctuează în jurul mediei estimate pentru bugetul UE în ansamblul său. Curtea a detectat erori în toate statele membre ale UE. În cursul perioadei vizate de analiza de față, Curtea a examinat mai multe sisteme de control în statele membre, precum și în cadrul Comisiei, și a concluzionat în cele mai multe cazuri că acestea sunt „parțial eficiente”. Faptul că, în pofida acestei clasificări a sistemelor, Curtea constată erori în aproape jumătate dintre operațiunile pe care le examinează ilustrează, printre altele, complexitatea normelor de eligibilitate și a sistemelor de gestiune care se aplică pentru programele de cheltuieli ale UE.
- S-au înregistrat îmbunătățiri în ceea ce privește modul în care autoritățile statelor membre comunică date cu privire la riscuri și la erori, dar Comisia continuă să se confrunte cu provocări importante legate de asigurarea fiabilității acestor date.
- Este posibil ca, în ansamblu, modificările aduse normelor pentru noua perioadă să nu aibă un impact semnificativ asupra nivelului de risc. Astfel, deși se observă o oarecare simplificare binevenită a normelor, unele programe de cheltuieli vor continua să reprezinte o provocare pentru autoritățile de gestiune din toate statele membre.
- Numeroase erori au apărut din cauza faptului că arhitectura generală de gestiune și de control este complexă. Comisia și statele membre ar trebui să depună în continuare eforturi pentru a o simplifica. Cu toate acestea, între timp, experiența arată că statele membre au avut dificultăți în ceea ce privește gestionarea sistemului actual și, deci, punerea în aplicare a politicilor. Eforturile depuse de statele membre pentru îmbunătățirea situației trebuie să continue.

Defalcare, per stat membru, a angajamentelor și a plăților pentru rubricile 1b (coeziune) și 2 (agricultură)

Defalcare, per stat membru, a angajamentelor din perioada 2007-2013 pentru rubricile 1b și 2 (în milioane de euro)



Defalcare, per stat membru, a plăților din perioada 2007-2013 pentru rubricile 1b și 2 (în milioane de euro)



Sursa: Rapoartele privind gestiunea bugetară și financiară pentru exercițiile 2007-2013.

Frecvența erorilor detectate în eșantioanele de audit pentru agricultură și coeziune între 2009 și 2013

Statul membru	Numărul total al operațiunilor examinate	Numărul operațiunilor afectate de una sau mai multe erori	Numărul operațiunilor afectate de:				
			Alte probleme de conformitate și erori necuantificabile	Erori cuantificabile	Erori cuantificabile 0 %-20 %	Erori cuantificabile 20 %-80 %	Erori cuantificabile 80 %-100 %
Austria	56	27	5	22	17	2	3
Belgia	22	7	2	5	2	3	0
Bulgaria	44	18	11	7	5	0	2
Cipru	1	1	1	0	0	0	0
Republica Cehă	115	57	24	33	24	4	5
Germania	282	107	38	69	57	7	5
Danemarca	30	16	0	16	15	1	0
Estonia	44	14	5	9	7	2	0
Spania	342	176	87	89	50	18	21
Finlanda	33	24	10	14	13	1	0
Franța	297	166	43	123	108	10	5
Grecia	183	65	34	31	24	3	4
Croația	0	0	0	0	0	0	0
Ungaria	84	33	13	20	13	2	5
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Italia	240	110	57	53	37	7	9
Lituania	49	22	16	6	3	1	2
Luxemburg	25	19	9	10	10	0	0
Letonia	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Țările de Jos	28	17	5	12	7	4	1
Polonia	383	128	75	53	33	11	9
Portugalia	175	78	34	44	31	6	7
România	111	62	36	26	16	1	9
Suedia	34	15	4	11	8	3	0
Slovenia	33	8	4	4	3	1	0
Slovacia	67	39	27	12	10	0	2
Regatul Unit	164	86	24	62	54	7	1
Total	2 920	1 320	571	749	561	96	92

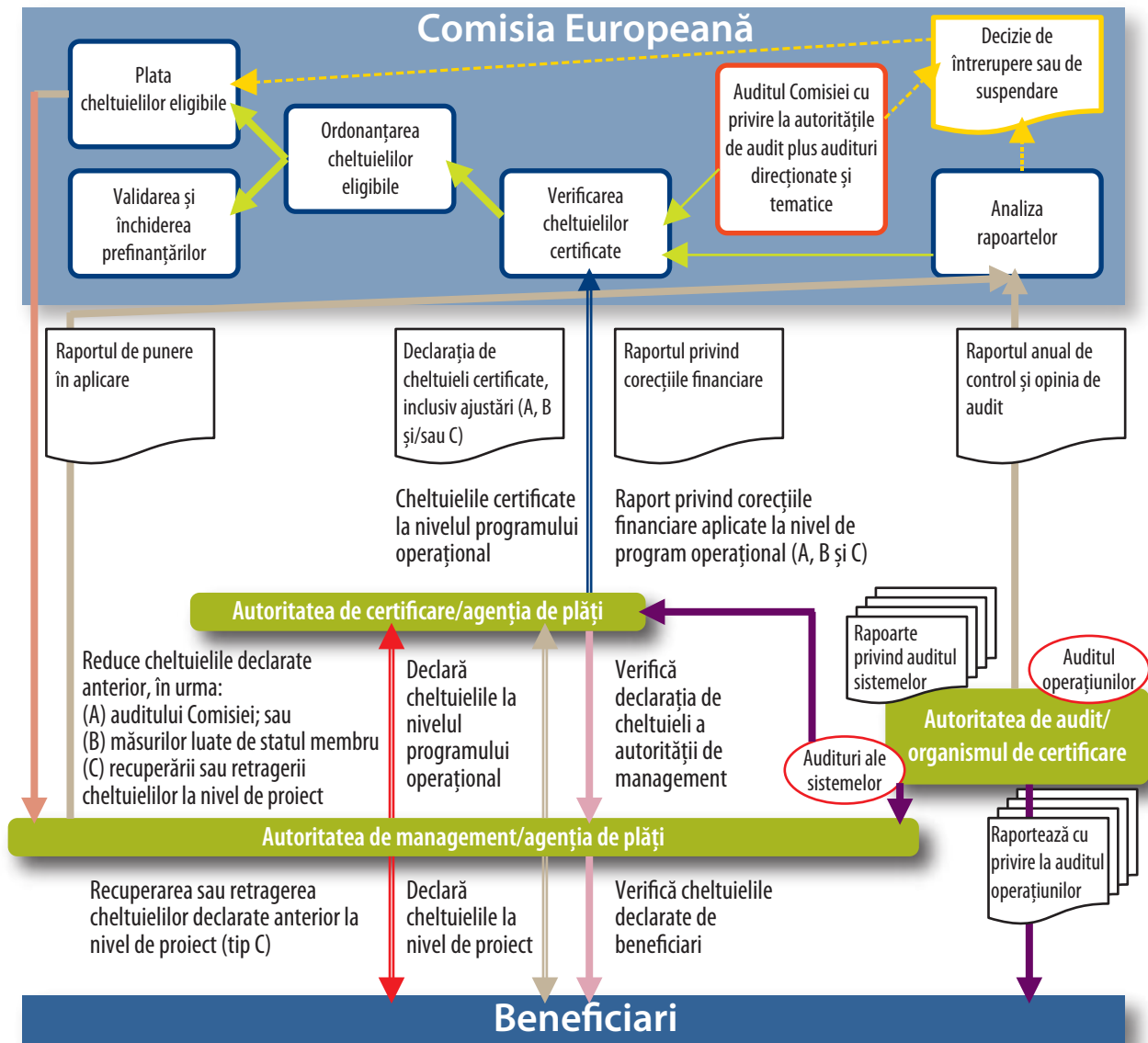
Frecvența erorilor detectate în eșantioanele de audit pentru agricultură între 2009 și 2013

Statul membru	Numărul total al operațiunilor examinate	Numărul operațiunilor afectate de una sau mai multe erori	Numărul operațiunilor afectate de:				
			Alte probleme de conformitate și erori necuantificabile	Erori cuantificabile	Erori cuantificabile 0 %-20 %	Erori cuantificabile 20 %-80 %	Erori cuantificabile 80 %-100 %
Austria	41	18	0	18	16	2	0
Belgia	14	4	1	3	2	1	0
Bulgaria	25	10	5	5	3	0	2
Cipru	1	1	1	0	0	0	0
Republica Cehă	56	25	8	17	16	0	1
Germania	181	51	10	41	33	4	4
Danemarca	22	15	0	15	14	1	0
Estonia	7	3	1	2	2	0	0
Spania	145	64	27	37	26	7	4
Finlanda	33	24	10	14	13	1	0
Franța	200	114	17	97	91	4	2
Grecia	85	37	16	21	17	1	3
Croația	0	0	0	0	0	0	0
Ungaria	32	13	4	9	8	1	0
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Italia	138	53	20	33	24	6	3
Lituania	16	8	5	3	2	1	0
Luxemburg	10	7	0	7	7	0	0
Letonia	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Țările de Jos	20	13	1	12	7	4	1
Polonia	132	59	32	27	20	4	3
Portugalia	65	32	9	23	15	1	7
România	78	43	24	19	11	1	7
Suedia	16	11	3	8	6	2	0
Slovenia	10	3	2	1	1	0	0
Slovacia	15	10	1	9	8	0	1
Regatul Unit	114	56	8	48	44	3	1
Total	1 511	699	212	487	400	46	41

Frecvența erorilor detectate în eșantioanele de audit pentru coeziune între 2009 și 2010

Statul membru	Numărul total al operațiunilor examinate	Numărul operațiunilor afectate de una sau mai multe erori	Numărul operațiunilor afectate de:				
			Numărul operațiunilor afectate de una sau mai multe erori	Erori cuantificabile	Erori cuantificabile 0 %-20 %	Erori cuantificabile 20 %-80 %	Erori cuantificabile 80 %-100 %
Austria	15	9	5	4	1	0	3
Belgia	8	3	1	2	0	2	0
Bulgaria	19	8	6	2	2	0	0
Cipru	0	0	0	0	0	0	0
Republica Cehă	59	32	16	16	8	4	4
Germania	101	56	28	28	24	3	1
Danemarca	8	1	0	1	1	0	0
Estonia	37	11	4	7	5	2	0
Spania	197	112	60	52	24	11	17
Finlanda	0	0	0	0	0	0	0
Franța	97	52	26	26	17	6	3
Grecia	98	28	18	10	7	2	1
Croația	0	0	0	0	0	0	0
Ungaria	52	20	9	11	5	1	5
Irlanda	0	0	0	0	0	0	0
Italia	102	57	37	20	13	1	6
Lituania	33	14	11	3	1	0	2
Luxemburg	15	12	9	3	3	0	0
Letonia	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Țările de Jos	8	4	4	0	0	0	0
Polonia	251	69	43	26	13	7	6
Portugalia	110	46	25	21	16	5	0
România	33	19	12	7	5	0	2
Suedia	18	4	1	3	2	1	0
Slovenia	23	5	2	3	2	1	0
Slovacia	52	29	26	3	2	0	1
Regatul Unit	50	30	16	14	10	4	0
Total	1 409	621	359	262	161	50	51

Supravegherea asigurată de comisie cu privire la cheltuielile din domeniile agriculturii și coeziunii în perioada 2007-2013



Întreruperi

În caz de întreruperi, Comisia nu mai efectuează plăți către statele membre până când nu primește o actualizare satisfăcătoare sub forma unei cereri ameliorate sau ajustate (sau informații suplimentare) pentru (A) sume solicitate anterior sau (B) declarația în cauză.

Auditul realizat de Comisie

Examinările realizate de Comisie pot determina o ajustare (A) a plăților certificate și ordonanțate anterior. Dacă autoritățile statelor membre nu sunt de acord, Comisia poate emite un ordin de recuperare (corecție netă). În unele cazuri (mai puțin frecvente, adesea la momentul închiderii), examinarea realizată de Comisie poate afecta (B) declarații pentru care nu s-au efectuat încă plăți.

Autoritățile de audit din statele membre**Coeziune**

Autoritățile de audit din statele membre examinează sistemul autorităților de management și al autorităților de certificare, precum și operațiunile la nivelul beneficiarilor. Rapoartele lor sunt transmise autorităților de management, autorităților de certificare și Comisiei, cu excepția rapoartelor privind operațiunile, care sunt trimise numai Comisiei. Comisia primește un raport general care include această testare de fond: raportul anual de control, însoțit de o opinie de audit. Pe baza sistemelor individuale și/sau a rapoartelor privind operațiunile ori pe baza raportului anual general de control, autoritățile din statele membre (B) și Comisia pot lua măsuri (A). Autoritatea de management poate decide să recupereze sau să retragă cheltuielile la nivel de proiect (C).

Agricultură

Organismul de certificare examinează fiabilitatea conturilor și declarația conducerii agenției de plăți. Raportul este transmis Comisiei. Organismul de certificare nu examinează operațiunile la nivelul beneficiarilor.

Acronime

AGRI: Direcția Generală Agricultură și Dezvoltare Rurală

CFM: cadrul financiar multianual

Comisia: Comisia Europeană

Curtea: Curtea de Conturi Europeană

DG: direcție generală

EMPL: Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune

FEADR: Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FEGA: Fondul european de garantare agricolă

FEP: Fondul european pentru pescuit

FSE: Fondul social european

IACS: Sistemul Integrat de Administrare și Control (*Integrated Administration and Control System*)

LPIS: Sistemul de identificare a parcelelor agricole (*Land Parcel Identification System*)

n: anul de referință neidentificat *n*

PAC: politica agricolă comună

PIB: produs intern brut

REGIO: Direcția Generală Politică Regională și Urbană

UE: Uniunea Europeană

VNB: venit național brut

Note explicative

- 1 Fondul european de garantare agricolă (FEGA), Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit (FEP). Luate împreună, aceste fonduri însumează 98,8 % din rubrica 2 - Resurse naturale în ceea ce privește angajamentele și 98,6 % în ceea ce privește plățile, restul cheltuielilor fiind administrate în cadrul altor metode de gestiune.
- 2 Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune. Luate împreună, aceste fonduri însumează 99,7 % din rubrica 1b - Coeziune pentru creștere și ocuparea forței de muncă în ceea ce privește angajamentele și 99,8 % în ceea ce privește plățile, restul cheltuielilor fiind administrate în cadrul altor metode de gestiune.
- 3 Această cifră include cele 6 miliarde de euro aferente instrumentelor de flexibilitate autorizate să depășească plafonul.
- 4 Angajamentele și plățile exprimate la prețurile constante din 2004, așa cum au fost stabilite în Acordul interinstituțional, se ridicau la 865 de miliarde de euro și, respectiv, la 821 de miliarde de euro. Aceste cifre au făcut ulterior obiectul unor ajustări de natură tehnică (2 % pe an), pentru a le alinia la prețurile curente, precum și al unor modificări legate de ITER și de aderarea Croației. Majorarea cu 110 miliarde de euro a cuantumului angajamentelor și, respectiv, cu 105 miliarde de euro a cuantumului plăților se datorează în principal efectului cumulativ al ajustărilor tehnice anuale.
- 5 Punctul 7 din anexa II la Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului.
- 6 A se vedea comunicatul de presă IP/14/513 al Comisiei Europene din 5 mai 2014, p. 1 și principalii indicatori economici pentru perioada 1994-2015, (a) - produsul intern brut real (variație exprimată în %) la adresa: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_ro.htm și Buletinul lunar al Băncii Centrale Europene din octombrie 2014, p. 5 și 6, la adresa: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 Din cauza nivelurilor de inflație mai scăzute decât cele anticipate în cadrul financiar multianual și în cadrul angajamentelor efective, sumele efective datorate vor fi mai reduse decât cele prevăzute inițial. Nivelurile mai scăzute de creștere antrenează încetinirea sau stoparea execuției proiectelor, precum și amânarea sau oprirea plăților.
- 8 A se vedea punctul 1.1 din Raportul anual pe 2013.
- 9 Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, Departamentul tematic D pentru afaceri bugetare: *EU budget and national budget: facts, figures and impact* (Bugetul UE și bugetele naționale: fapte, cifre și impact), martie 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Conform studiului Parlamentului European (a se vedea nota 9), în cazul Ungariei, procentul echivalent al cheltuielilor UE este de aproximativ 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, *The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013*, 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Articolul 29 din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului privind finanțarea politicii agricole comune.
- 13 Articolul 93 din 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: „Pentru statele membre din anexa III al căror PIB, între 2001-2003, era mai mic de 85 % din media pe Uniunea Europeană cu 25 de membri pentru aceeași perioadă de referință, termenul menționat la alineatul (1) este stabilit la 31 decembrie din al treilea an care urmează anului angajamentului bugetar anual operat între 2007 și 2010 în temeiul programelor lor operaționale.”
- 14 Regulamentul (UE) nr. 539/2010 prevede că, pentru angajamentele din anul 2007, regula dezangajării automate nu se aplică la sfârșitul lui 2009 ($n+2$)/sfârșitul lui 2010 ($n+3$), ci că o șesime din suma totală aferentă angajamentelor din 2007 se adaugă la calculul dezangajărilor pentru fiecare dintre exercițiile ulterioare (2008-2013).
- 15 Regulamentul (UE) nr. 1311/2011 pentru FEDR, FSE și Fondul de coeziune și Regulamentul (UE) nr. 1312/2011 pentru FEADR.

- 16 Regulamentul (UE) nr. 1297/2013.
- 17 Pentru cazurile în care s-a aplicat regula $n+2$, ținta cumulativă pentru 2012 a constat în angajamente aferente exercițiilor 2008, 2009 și 2010, la care se adaugă 3/6 din angajamentele pentru 2007. Pentru cazurile în care s-a aplicat regula $n+3$, ținta cumulativă a constat în angajamente aferente exercițiilor 2008 și 2009, la care se adaugă 2/6 din angajamentele pentru 2007.
- 18 Elemente bazate pe raportul Comisiei intitulat *Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2013* (Analiza execuției bugetare a fondurilor structurale și a Fondului de coeziune în 2013), mai 2014.
- 19 În domeniul coeziunii, instrumentele de inginerie financiară sunt cele create în temeiul articolului 44 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006. În cadrul unui program operațional, fondurile structurale pot finanța următoarele elemente:
- (a) instrumente de inginerie financiară pentru întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii, cum ar fi fondurile de capital de risc, de garantare și de împrumut;
 - (b) fondurile de dezvoltare urbană, respectiv fondurile care investesc în parteneriate între sectorul public și cel privat și în alte proiecte care fac parte dintr-un program integrat în favoarea dezvoltării urbane durabile; și
 - (c) fonduri sau alte sisteme de stimulente care furnizează împrumuturi, garanții pentru investiții rambursabile sau instrumente echivalente în domeniul eficienței energetice și al utilizării energiei regenerabile în clădiri, inclusiv în locuințele existente.
- La 31 decembrie 2013, existau peste 900 de instrumente de inginerie financiară în domeniul coeziunii.
- În ceea ce privește FEADR, dispozițiile legale privind instrumentele de inginerie financiară sunt stabilite la articolul 71 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 și la articolele 50-52 din Regulamentul (CE) nr. 1974/2006. Aceste instrumente pot fi:
- (a) fonduri de capital de risc;
 - (b) fonduri de garantare;
 - (c) fonduri de creditare (împrumut).
- La 31 decembrie 2013, existau sub 20 de instrumente de inginerie financiară în agricultură.
- 20 Raportul anual de activitate al DG AGRI pentru anul 2013, anexa 10, p. 157.
- 21 A se vedea, de asemenea, punctul 2.
- 22 A se vedea Raportul anual pe 2013, punctul 9 din anexa 1.1: „Cauzele care determină producerea erorilor în cadrul operațiunilor sunt diverse. Erorile pot lua un număr de forme diferite, în funcție de norma sau de obligația contractuală nerespectată și de natura acestei nerespectări. Diferitele operațiuni pot fi afectate de eroare parțial sau în totalitate. Erorile detectate și corectate anterior controalelor efectuate de Curte și independent de acestea sunt excluse din calculul nivelului de eroare și din determinarea frecvenței erorilor, întrucât aceasta constituie o dovadă că sistemele de control funcționează în mod eficace. Curtea analizează dacă erorile identificate sunt cuantificabile sau necuantificabile, ținând seama de gradul în care este posibil să se măsoare proporția afectată de eroare din suma auditată”.
La punctele următoare sunt discutate și alte exemple.
- 23 Directiva 2014/24/UE (care înlocuiește Directiva 2004/18/CE), Directiva 2014/25/UE (care înlocuiește Directiva 2004/17/CE) și o nouă directivă privind contractele de concesiune, și anume Directiva 2014/23/UE.
- 24 A se vedea http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 În Avizul nr. 4/2011 referitor la Cartea verde a Comisiei privind modernizarea politicii în domeniul achizițiilor publice, Curtea a observat că: „Experiența Curții în auditul achizițiilor publice sugerează că problemele recurente de neconformitate sunt legate de punerea în aplicare deficitară a normelor existente și că este în continuare necesar să se aducă îmbunătățiri semnificative la acest nivel.” și că „Curtea dorește să remarce că se pot aduce anumite îmbunătățiri în vederea reducerii sarcinii administrative atât a autorităților contractante, cât și a întreprinderilor, însă astfel de demersuri nu ar trebui să se facă în detrimentul unor principii fundamentale precum accesul egal, concurența loială și utilizarea eficientă a fondurilor publice. Anumite lacune sau zone obscure sau ambigue din cadrul legislativ actual comportă riscuri pentru securitatea juridică a tuturor operatorilor, precum și pentru integritatea procedurilor, ceea ce semnalează eventuala necesitate de a da o formă mai precisă și mai clară normelor.”
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_RO.PDF
- 26 A se vedea, de asemenea, Raportul special nr. 16/2013, punctul 11 și caseta 2, pentru o explicație detaliată.
- 27 Pentru statele membre care au beneficiat de peste 2 % din plăți în exercițiile 2009-2013, dimensiunea eșantionului este aliniată mai îndeaproape în funcție de plăți decât în cazul statelor membre care au primit mai puțin de 2 % din plăți. Această situație rezultă din eșantionarea de tip „cluster” la nivelul plăților efectuate de Comisie (a se vedea, de asemenea, Manualul de audit financiar și audit de conformitate, partea 1 secțiunea 2.3.8; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_RO.PDF).
- 28 Aceste operațiuni reprezintă 81 % din numărul total al operațiunilor examinate de Curte pentru exercițiile 2009-2013.
- 29 Punctele 1.18-1.35 din Raportul anual pe 2009 și punctele 1.32-1.50 din Raportul anual pe 2012.
- 30 Recuperările sunt utilizate în principal în agricultură.
- 31 Punctele 1.32-1.50 din Raportul anual pe 2009, punctele 1.19-1.35 din Raportul anual pe 2012 și punctele 1.13-1.15 din Raportul anual pe 2013.
- 32 Veniturile de acest tip sunt denumite venituri alocate, astfel cum sunt definite la articolul 21 alineatul (3) litera (c) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii: „veniturile obținute din rambursarea, în conformitate cu articolul 80, a sumelor plătite în mod necuvenit”.
- 33 Pentru domeniul agriculturii, a se vedea Raportul special nr. 7/2010 al Curții: „Auditul procedurii de verificare și validare a conturilor”, punctele 68-73 și graficul 3. Pentru domeniul coeziunii, a se vedea Raportul special nr. 3/2012: „Fondurile structurale: A reușit Comisia să abordeze cu succes problema deficiențelor identificate în cadrul sistemelor de gestiune și de control ale statelor membre?”
- 34 Protecția bugetului UE până la sfârșitul anului 2013. COM(2014) 618 final din 29 septembrie 2014.
- 35 Comunicarea COM(2014) 618 final din 29 septembrie 2014: „Protecția bugetului UE până la sfârșitul anului 2013”.
- 36 Punctul 1.19 din Raportul anual pe 2013.
- 37 Punctele 3.8, 4.8, 5.32 și 6.24 din Raportul anual pe 2013.
- 38 Sumele expuse riscului sunt definite de Comisie ca reprezentând valoarea corespunzând acelei părți din operațiuni care este estimată a nu fi pe deplin conformă cu prevederile reglementare și contractuale aplicabile, după ce au fost aplicate toate controalele (măsurile corective) destinate să reducă riscurile existente pentru conformitate. Sursa: „Anexe la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul și Curtea de Conturi. Sinteză realizărilor Comisiei în materie de gestiune în 2013.” A se vedea, de asemenea, linkul: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 În Raportul anual pe 2011, Curtea a semnalat acest lucru la punctele 4.33-4.44, în Raportul anual pe 2012, la punctele 4.26-4.39, iar în Raportul anual pe 2013, la punctele 4.22-4.30.
- 40 Punctul 3.67 din Raportul anual pe 2009, punctul 3.54 din Raportul anual pe 2010 și punctul 3.41 din Raportul anual pe 2011.

- 41 În ceea ce privește măsurile de dezvoltare rurală legate de suprafață, verificarea anumitor elemente-cheie precum suprafața eligibilă se efectuează prin intermediul IACS. Alte cerințe legate de eligibilitate se verifică prin sisteme de control special concepute în acest scop.
- 42 În metodologia Curtji, sistemele sunt clasificate ca fiind eficiente în reducerea riscului de eroare la nivelul operațiunilor, parțial eficiente (atunci când există un număr de deficiențe care afectează eficacitatea operațională) sau ineficiente (atunci când deficiențele sunt generalizate și, prin urmare, subminează în totalitate eficacitatea operațională).
- 43 A se vedea Raportul anual de activitate pe 2013 al DG AGRI, pagina 119: o rată de eroare reziduală de 7,44 % pentru măsurile de piață (care nu fac obiectul IACS) și pagina 133: o rată de eroare reziduală de 2,33 % pentru plățile directe (care fac obiectul IACS).
- 44 Raportul special nr. 16/2013: „Examinarea «auditului unic» (single audit) și a gradului de încredere acordat de Comisie activităților desfășurate de autoritățile de audit naționale în domeniul coeziunii”, punctul 83.
- 45 Punctele 5.46-5.50 și 5.55-5.58.
- 46 Raportul special nr. 16/2013, punctele 35-40.
- 47 Raportul Serviciului de Audit Intern: IAS.B2-2014-REGIO-003: *Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO's Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year* (Raport final privind examinarea limitată a modului de calcul și a metodologiei subiacente folosite de DG REGIO pentru ratele de eroare reziduală aferente anului de raportare 2013), p. 3.
- 48 Schema de plată unică pe suprafață stabilită în Regulamentul (CE) nr. 73/2009 ar fi trebuit să se încheie la 31 decembrie 2013. În contextul reformei PAC, statele membre care aplică această schemă au fost autorizate să continue aplicarea sa pentru o perioadă de tranziție, și anume până la sfârșitul anului 2020 cel târziu.
- 49 Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului.
- 50 Avizul nr. 7/2011 referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, care fac obiectul cadrului strategic comun, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 (JO C 47, 17.2.2012. p. 1).
- 51 Acestea cuprind un proiect sau un grup de proiecte din cadrul unui program operațional, în care fondurile UE sunt legate în mod direct de respectarea unor obiective și realizări specifice, a unor obiective de etapă convenite și a unor indicatori de rezultat.
- 52 Autoritatea de management, autoritatea de certificare și autoritatea de audit.
- 53 Articolul 59 alineatul (5) litera (b) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii:
- 54 „Acest aviz stabilește dacă conturile redau o imagine corectă și clară, dacă cheltuielile prezentate Comisiei spre rambursare sunt legale și conforme și dacă sistemele de control existente funcționează în mod corespunzător. Avizul menționează, de asemenea, dacă auditul pune sub semnul întrebării afirmațiile din cuprinsul declarației de gestiune menționate la primul paragraf litera (a).” Articolul 59 alineatul (5) litera (b) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii.
- 55 Conturile și certificatul de audit trebuie să fie prezentate în luna februarie a anului *n*. Comisia poate acorda statelor membre o lună suplimentară în acest sens. Un calendar similar există și pentru agricultură, însă, în acest domeniu, conturile agențiilor de plăți sunt închise la data de 15 octombrie din anul *n-1*. Pentru domeniul coeziunii, exercițiul financiar se termină la data de 30 iunie din anul *n-1*.

CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

Publicații gratuite:

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

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

Publicații contra cost:

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

Abonamente:

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



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

