

**RAPORTUL ANUAL REFERITOR LA
ACTIVITĂȚILE FINANȚATE DE AL OPTULEA,
AL NOUĂLEA ȘI AL ZECELEA FOND
EUROPEAN DE DEZVOLTARE (FED)**

(2012/C 344/02)

Raportul Anual referitor la activitățile finanțate de Al optulea, Al nouălea și Al zecelea fond european de dezvoltare (FED)

CUPRINS

	<i>Puncte</i>
Introducere	1-11
Caracteristicile fondurilor europene de dezvoltare	2-11
Capitolul I – Punerea în aplicare a celui de Al optulea, a celui de Al nouălea și a celui de Al zecelea fond european de dezvoltare	12-16
Execuția financiară	12-15
Raportul anual al Comisiei privind gestiunea financiară a celui de Al optulea, a celui de Al nouălea și a celui de Al zecelea fond european de dezvoltare	16
Capitolul II – Declarația de asigurare a Curții de Conturi cu privire la fondurile europene de dezvoltare	17-59
Declarația de asigurare a Curții de Conturi cu privire la Al optulea, Al nouălea și Al zecelea fond european de dezvoltare (FED), adresată Parlamentului European și Consiliului – raport independent de audit	I-X
Informații în sprijinul declarației de asigurare	17-53
Sfera și abordarea auditului	17-18
Fiabilitatea conturilor	19-20
Regularitatea operațiunilor	21-30
Eficacitatea sistemelor	31-53
Concluzii și recomandări	54-59
Concluzii	54-57
Recomandări	58-59

OBSERVAȚIILE CURȚII

INTRODUCERE

1. Acest raport anual prezintă evaluarea Curții cu privire la fondurile europene de dezvoltare (FED). Principalele informații cu privire la activitățile acoperite și la cheltuielile efectuate în 2011 sunt prezentate în **tabelul 1**.

Tabelul 1 – Fondurile europene de dezvoltare – Informații de bază

(milioane de euro)

Titlu bugetar	Domeniu de politici	Descriere	Plăți în 2011	Modalitate de gestiune	
Fondurile europene de dezvoltare	FED 8	Cheltuieli administrative	0		
		Cheltuieli operaționale			
		<i>Proiecte</i>	8	Centralizată directă	
		<i>Sprijin bugetar</i>	0	Centralizată directă	
		<i>Proiecte</i>	19	Centralizată indirectă	
		<i>Proiecte</i>	59	Descentralizată	
			<i>Proiecte</i>	3	Gestiune în comun
			89		
	FED 9	Cheltuieli administrative	3		
		Cheltuieli operaționale			
		<i>Proiecte</i>	112	Centralizată directă	
		<i>Sprijin bugetar</i>	77	Centralizată directă	
		<i>Proiecte</i>	- 4	Centralizată indirectă	
		<i>Proiecte</i>	591	Descentralizată	
			<i>Proiecte</i>	127	Gestiune în comun
			906		
	FED 10	Cheltuieli administrative	90		
		Cheltuieli operaționale			
<i>Proiecte</i>		210	Centralizată directă		
<i>Sprijin bugetar</i>		660	Centralizată directă		
<i>Proiecte</i>		29	Centralizată indirectă		
<i>Proiecte</i>		407	Descentralizată		
		<i>Proiecte</i>	483	Gestiune în comun	
		1 879			

Total cheltuieli administrative	93
Total cheltuieli operaționale (proiecte)	2 044
Total cheltuieli operaționale (sprijin bugetar)	737
Total plăți ⁽¹⁾	2 874

Total angajamente individuale ⁽¹⁾ ⁽²⁾	2 509
--------------------------------------------------------------------	--------------

Total angajamente globale ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3 049
----------------------------------------------------------------	--------------

⁽¹⁾ Sume nete pentru exercițiul financiar 2011.

⁽²⁾ Angajamentele globale privesc deciziile de finanțare. Angajamentele individuale privesc contractele la nivel individual.

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

Caracteristicile fondurilor europene de dezvoltare

2. Fondul european de dezvoltare (FED) reprezintă principalul instrument prin care Uniunea Europeană furnizează ajutor în cadrul cooperării pentru dezvoltare statelor din Africa, zona Caraibilor și Pacific (ACP) și țărilor și teritoriilor de peste mări (TTPM). Acordul de parteneriat semnat la Cotonou la data de 23 iunie 2000 pentru o perioadă de 20 de ani („Acordul de la Cotonou”) reprezintă cadrul care definește în prezent relațiile Uniunii Europene cu statele ACP și cu țările și teritoriile de peste mări. Acest parteneriat are ca obiectiv principal reducerea și, în cele din urmă, eradicarea sărăciei, în acord cu obiectivele de dezvoltare durabilă și de integrare treptată a statelor ACP și a TTPM în economia mondială. Acordul are la bază trei piloni complementari:

- cooperarea pentru dezvoltare;
- cooperarea economică și comercială; și
- dimensiunea politică.

3. Fondurile europene de dezvoltare sunt finanțate de statele membre, fac obiectul unor regulamente financiare proprii și sunt gestionate în afara cadrului bugetului general al UE. Comisia Europeană deține responsabilitatea pentru execuția financiară a operațiunilor finanțate din resurse FED. Facilitatea pentru investiții este gestionată de Banca Europeană de Investiții (BEI), însă această facilitate nu face obiectul declarației de asigurare a Curții și nici al procedurii de descărcare de gestiune a Parlamentului European ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Operațiunile finanțate prin fiecare fond european de dezvoltare sunt planificate la începutul perioadei acoperite de fondul în cauză. Partenerul vizat (stat ACP sau TTPM) și Comisia elaborează un document de strategie de țară, în urma unor consultări cu o gamă largă de actori implicați în procesul de dezvoltare. Acest document prezintă obiectivele și strategiile țării respective în materie de dezvoltare pe termen mediu și indică, de asemenea, pachetul financiar programabil de care poate beneficia țara sau organizația regională în cauză din partea Uniunii Europene.

3. *Responsabilitatea și transparența în punerea în aplicare a Facilității pentru investiții este asigurată prin publicarea raportului anual al Facilității pentru investiții, prin audit financiar extern anual, precum și prin supravegherea operațiunilor de către Curtea de Conturi Europeană.*

⁽¹⁾ A se vedea articolele 118, 125 și 134 din Regulamentul (CE) nr. 215/2008 al Consiliului din 18 februarie 2008 privind regulamentul financiar aplicabil celui de Al zecelea fond european de dezvoltare (JO L 78, 19.3.2008, p. 1), precum și Avizul nr. 9/2007 al Curții, referitor la propunerea care a stat la baza acestui regulament (JO C 23, 28.1.2008, p. 3).

⁽²⁾ Un acord tripartit încheiat între BEI, Comisie și Curte [articolul 134 din Regulamentul (CE) nr. 215/2008] stabilește norme pentru auditarea acestor operațiuni de către Curte.

OBSERVAȚIILE CURȚII

5. Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) a fost lansat la data de 1 decembrie 2010. Împreună cu serviciile relevante ale Comisiei, SEAE pregătește, în cadrul ciclului de programare pentru majoritatea instrumentelor de acțiune externă, deciziile Comisiei privind alocările pe țări, documentele de strategie la nivel de țară și la nivel de regiune și programele indicative naționale și regionale.

6. În urma creării SEAE și a reorganizării din 2011 a serviciilor Comisiei, a fost formată noua Direcție Generală Dezvoltare și Cooperare – EuropeAid, aceasta combinând expertiza în materie de politici de profil a fostei Direcții Generale Dezvoltare și Relații cu Statele ACP cu resursele în materie de implementare ale fostului Oficiu de Cooperare – EuropeAid. Noua structură de organizare a EuropeAid a intrat în vigoare în iunie 2011, cu acest prilej fiind elaborate noi „declarații de misiune” la nivel de direcție generală, de direcție și de unitate. EuropeAid implementează o gamă largă de instrumente ale Comisiei în domeniul asistenței externe ⁽³⁾, atât instrumente finanțate prin FED, cât și instrumente finanțate de la bugetul general ⁽⁴⁾. În 2011, aproape toate intervențiile din cadrul FED au fost gestionate de EuropeAid. În cadrul intervențiilor FED, o mică pondere ⁽⁵⁾ este deținută de acțiuni care privesc ajutorul umanitar, acestea fiind gestionate de către Direcția Generală Ajutor Umanitar (DG ECHO).

7. Intervențiile FED sunt implementate prin intermediul proiectelor și al sprijinului bugetar ⁽⁶⁾, în cadrul a trei modalități principale de gestiune ⁽⁷⁾ (a se vedea **tabelul 1**):

(a) în cadrul gestiunii centralizate (42 % din plăți în 2011), Comisia asigură în mod direct implementarea activităților aferente asistenței;

⁽³⁾ Instrumentul european de vecinătate și parteneriat, Instrumentul de cooperare pentru dezvoltare, Instrumentul de finanțare pentru promovarea democrației și a drepturilor omului, Instrumentul de stabilitate, Instrumentul pentru cooperarea în materie de securitate nucleară, Mecanismul de reacție rapidă la creșterea prețurilor la produsele alimentare în țările în curs de dezvoltare.

⁽⁴⁾ A se vedea capitolul 7 – „Relații externe, ajutor și extindere” din Raportul anual 2011 al Curții privind execuția bugetului UE.

⁽⁵⁾ Corespunzând unui procent de 1,2 % din plățile efectuate în 2011.

⁽⁶⁾ Sprijinul bugetar presupune transferul de fonduri de la Comisie către trezoreria națională a țării partenere, scopul fiind acela de a suplimenta resursele bugetare în vederea sprijinirii unei strategii naționale de dezvoltare.

⁽⁷⁾ Articolele 21-29 din Regulamentul (CE) nr. 215/2008.

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

(b) în cadrul gestiunii în comun (21 % din plăți în 2011), implementarea acțiunilor finanțate de Uniunea Europeană este încredințată unor organizații internaționale, cu condiția ca procedurile contabile, de audit, de control și de achiziții ale organizațiilor respective să ofere garanții echivalente cu standardele acceptate la nivel internațional. Partenerii principali ai EuropeAid sunt agențiile Organizației Națiunilor Unite și Banca Mondială;

(c) în cadrul gestiunii descentralizate (37 % din plăți în 2011), Comisia poate încredința gestiunea anumitor sarcini autorităților din țările beneficiare. În majoritatea cazurilor, atunci când se aplică acest tip de gestiune, procedurile Comisiei continuă să fie valabile, iar EuropeAid este în continuare responsabil de efectuarea de controale *ex ante* (de exemplu, cu privire la procedurile de achiziții și la facturi) și de execuția plăților către contractanți.

8. Acțiunile de asistență externă finanțate de la bugetul FED și de la bugetul general sunt implementate într-un mediu caracterizat de un grad ridicat de risc, acest risc fiind cauzat, în special, de dispersia geografică a activităților și de diversitatea instrumentelor de cooperare, a metodelor de furnizare a ajutorului, a normelor și a procedurilor financiare proprii și a organizațiilor de implementare. În plus, numeroase țări partenere au o capacitate instituțională și administrativă slabă.

9. Potrivit Acordului de la Cotonou⁽⁸⁾, asistența bugetară directă se acordă pentru sprijinirea de reforme macroeconomice sau sectoriale, în special atunci când gestiunea finanțelor publice (GFP) este suficient de transparentă, responsabilă (include mecanisme satisfăcătoare pentru darea de seamă pentru actul de gestiune) și eficace.

8. Comisia atenuază aceste riscuri prin măsuri solide de detectare precoce și prin intervenții corective. EuropeAid desfășoară (la sediul central și în delegații) un control *ex ante* temeinic atât în ceea ce privește sfera de cuprindere, cât și natura controalelor respective, depășind cadrul garanțiilor financiare prevăzute de legislație. De asemenea, măsurile preventive joacă un rol foarte important în strategia de control, incluzând importante acțiuni de formare, atât pentru personalul Comisiei, cât și acțiuni concepute în mod special pentru personalul ordonatorilor de credite naționali. De asemenea, într-o serie de țări a fost instituit „sprijinul pentru ordonatorii de credite naționali”.

⁽⁸⁾ Articolul 61 alineatul (2).

OBSERVAȚIILE CURȚII

10. Aceste prevederi juridice lasă o marjă largă de interpretare ⁽⁹⁾, astfel încât definiția a ceea ce poate fi considerat „suficient” din punctul de vedere al transparenței, al responsabilității și al eficacității în gestiunea finanțelor publice poate varia în măsură considerabilă, în funcție de situația specifică a țării în cauză, precum și în funcție de orientarea adoptată de guvernul acesteia. În aceste condiții, trebuie reamintite următoarele:

- (a) Sprijinul bugetar se acordă adeseori unor țări cu sisteme deficitare de gestiune a finanțelor publice. Unul dintre riscurile importante este acela ca bugetul țării beneficiare să fie afectat de fraudă și de corupție. Dat fiind că fondurile transferate în cadrul operațiunilor de sprijin bugetar fuzionează cu alte resurse bugetare în bugetul țării respective (principiu cunoscut sub numele de „principiu al fungibilității”), fondurile în cauză sunt expuse la aceleași deficiențe care amenință gestiunea finanțelor publice.
- (b) Operațiunile de sprijin bugetar sunt implementate prin intermediul sistemelor de gestiune a finanțelor publice ale țărilor partenere și al proceselor și al instituțiilor acestor state, astfel încât auditul Curții cu privire la legalitate și regularitate se oprește la etapa în care ajutorul este vărsat în bugetele țărilor partenere.
- (c) Comisia dispune de un grad considerabil de flexibilitate în luarea deciziilor cu privire la eligibilitatea unei țări partenere pentru sprijin bugetar. Având în vedere această marjă largă de interpretare, operațiunile de sprijin bugetar derulate de Comisie sunt mai puțin susceptibile de a fi afectate de erori privind legalitatea și regularitatea.

⁽⁹⁾ A se vedea punctul 46 din Raportul anual al Curții referitor la activitățile celui de Al șaselea, Al șaptelea, Al optulea și Al nouălea fond european de dezvoltare (FED) privind exercițiul financiar 2003 (JO C 293, 30.11.2004, p. 315).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

10. (a)-(c) Comisia nu este în totalitate de acord cu analiza Curții privind modul de funcționare a sprijinului bugetar.

Sprijinul bugetar intervine în contextul politicii pentru dezvoltare, situație în care principalele sisteme ale administrației publice, ca de exemplu gestiunea financiară la nivelul entităților publice, pot prezenta deficiențe majore. Cu toate acestea, condițiile de eligibilitate sunt riguroase. O țară parteneră este eligibilă pentru sprijin bugetar doar atunci când administrația publică dispune de o strategie relevantă și credibilă pentru a remedia aceste deficiențe. De asemenea, Comisia poate solicita măsuri pe termen scurt pentru a atenua riscurile. Noile orientări privind sprijinul bugetar ⁽¹⁾ [care au fost revizuite în 2012 în urma propunerilor Comisiei ⁽²⁾ și a concluziilor Consiliului din 14 mai 2012 privind o nouă abordare a sprijinului bugetar] includ în prezent o serie de dispoziții noi menite să clarifice mai bine normele. Orientările prevăd noi reguli de eligibilitate în materie de transparență și supraveghere, un proces oficial de evaluare a riscurilor și un cadru de guvernare la nivelul cadrelor de conducere superioare.

Prin sprijinul bugetar nespecific se urmărește recompensarea rezultatelor mai degrabă decât finanțarea activităților. Prin urmare, este clar că auditul nu poate depăși stadiul în care fondurile sunt transferate ca urmare a îndeplinirii condițiilor convenite. Cu toate acestea, auditul activităților care pot fi finanțate prin plăți aferente sprijinului bugetar intră în competența autorităților naționale de audit care beneficiază de sprijin concret prin programele de însoțire.

Acest mecanism de acordare a ajutorului reprezintă una dintre modalitățile prin care Comisia a răspuns la apelurile comunității internaționale pentru dezvoltare și ale părților interesate din UE pentru intervenții mai eficace, care să se concentreze pe rezultate și asumare și care să fie mai puțin complexe din punct de vedere administrativ, reducând astfel costurile de tranzacție pentru țările partenere.

⁽¹⁾ A se vedea http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ A se vedea Comunicarea Comisiei privind abordarea viitoare a sprijinului bugetar al UE destinat țărilor terțe (COM 2011 – 638 final).

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

11. Plățile către organizații internaționale pentru acțiunile cu donatori multipli sunt și acestea supuse unor riscuri specifice, în parte din cauza „abordării noționale” adoptate de Comisie ⁽¹⁰⁾.

11. Comisia nu are cunoștință de probleme specifice în ceea ce privește „abordarea noțională” (care a fost dezvoltată în ultimii ani pentru a permite Comisiei să participe la acțiuni cu donatori multipli, inclusiv la fonduri fiduciare). Această abordare garantează îndeplinirea cerințelor legale aplicabile finanțării UE în cadrul acțiunilor externe (asigurând faptul că suma cu care contribuie alți donatori este suficientă pentru a plăti activitățile care nu sunt eligibile în temeiul normelor UE), concomitent cu cheltuirea fondurilor UE în cel mai eficient mod (prin coordonarea donatorilor), în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare.

Comisia limitează acest risc prin evaluarea procedurilor contabile, de audit, de control intern și de achiziții publice ale organizațiilor internaționale partenere anterior oricăror acțiuni comune, prin prezența personalului său pe teren (și participarea la grupurile de coordonare) și prin raportarea financiară globală riguroasă pe care o solicită organizației internaționale. De asemenea, pe parcursul punerii în aplicare a acțiunilor externe, sistemele sunt analizate periodic prin efectuarea de deplasări ale auditorilor externi în scopul verificării.

Până în prezent, auditorii din cadrul EuropeAid și ECHO nu au constatat sau nu au identificat „riscuri specifice” de această natură.

Comisia consideră că măsurile de control intern pe care le-a instituit, alături de cele ale organizației internaționale vizate, limitează acest risc teoretic până la un nivel la care este într-adevăr neglijabil.

CAPITOLUL I – PUNEREA ÎN APLICARE A CELUI DE AL OPTULEA, A CELUI DE AL NOUĂLEA ȘI A CELUI DE AL ZECELEA FOND EUROPEAN DE DEZVOLTARE

Execuția financiară

12. În 2011, punerea în aplicare a celui de Al optulea, a celui de Al nouălea și a celui de Al zecelea FED s-a derulat concomitent. Fiecare acord FED este încheiat, în mod obișnuit, pentru o perioadă de angajament de aproximativ cinci ani, însă plățile aferente pot fi efectuate pe parcursul unei perioade mai mari. Sumele alocate celui de Al optulea FED (1995-2000) se ridică la 14 625 de milioane de euro, iar sumele alocate celui de Al nouălea FED (2000-2007), la 15 200 de milioane de euro.

⁽¹⁰⁾ Această abordare este explicată la punctul 7.11 din Raportul anual 2011 al Curții privind execuția bugetului UE.

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

13. Celui de Al zecelea FED (2008-2013) îi corespund fonduri în valoare de 22 682 de milioane de euro. Din această sumă, 21 967 de milioane de euro sunt alocate statelor ACP, iar 285 de milioane de euro, țărilor și teritoriilor de peste mări. Aceste sume includ 1 500 de milioane de euro, respectiv 30 de milioane de euro, acordate pentru statele ACP și pentru TTPM prin intermediul facilității pentru investiții gestionate de BEL. În fine, 430 de milioane de euro s-au prevăzut pentru cheltuielile Comisiei vizând programarea și punerea în aplicare a FED.

14. În 2011, contribuțiile totale din partea statelor membre către Comisie s-au ridicat la 3 100 de milioane de euro, sumă care include ultima solicitare de fonduri din cadrul celui de Al nouălea FED (FED 9), corespunzând unui quantum de 660 de milioane de euro, și primele contribuții efectuate în cadrul celui de Al zecelea FED (FED 10), corespunzând unui quantum de 2 440 de milioane de euro.

15. **Tabelul 2** prezintă utilizarea cumulată a resurselor FED gestionate de Comisie, precum și execuția lor financiară. În exercițiul financiar 2011, angajamentele individuale au fost cu 13 % sub nivelul-țintă, cauzele principale fiind întârzierile în contractarea unor programe importante de infrastructură și valoarea semnificativă a angajamentelor globale realizate în ultimele luni ale anului 2011. Nivelul plăților a fost cu 16 % mai mic față de ceea ce se prevăzuse, în principal din cauza cuantumului mai scăzut al plăților de sprijin bugetar (determinat de neindeplinirea condițiilor de eligibilitate în anumite cazuri) și a întârzierilor în cadrul proiectelor de infrastructură. Plățile neefectuate și angajamentele neexecutate vechi și latente⁽¹¹⁾ au rămas la un nivel stabil față de exercițiul 2010.

15. EuropeAid a executat 101 % (3 279 milioane €) din obiectivul de 3 250 milioane € în angajamente globale, fixat pentru 2011. Cu toate acestea, contractele și plățile s-au situat ușor sub nivelul fixat, în special din cauza deciziilor luate de către EuropeAid de a reține plăți aferente programelor de sprijin bugetar ca urmare a neindeplinirii condițiilor pentru efectuarea plății (de exemplu, în Republica Centrafrikană din cauza derapajului fiscal important și a lipsei unui program FMI, iar în Benin din cauza rezultatelor slabe ale strategiei naționale de dezvoltare și a ritmului lent al reformelor în domeniul gestiunii financiare a sectorului public).

Raportul anual al Comisiei privind gestiunea financiară a celui de Al optulea, a celui de Al nouălea și a celui de Al zecelea fond european de dezvoltare

16. Regulamentul financiar aplicabil celui de Al zecelea FED impune Comisiei să întocmească în fiecare an un raport cu privire la gestiunea financiară a fondurilor europene de dezvoltare⁽¹²⁾. În opinia Curții, raportul privind gestiunea financiară prezintă o descriere fidelă a modului în care Comisia și-a îndeplinit obiectivele operaționale pentru exercițiul financiar (în special în ceea ce privește execuția financiară și activitățile de control), a situației financiare, precum și a evenimentelor care au avut o influență semnificativă asupra activităților desfășurate în 2011.

⁽¹¹⁾ Angajamentele neexecutate „vechi” reprezintă fonduri angajate cu mai mult de cinci ani în urmă și încă necheltuite. Angajamentele neexecutate „latente” reprezintă fonduri angajate care au rămas de peste doi ani încă necontractate și necheltuite.

⁽¹²⁾ Articolele 118 și 124 din Regulamentul (CE) nr. 215/2008.

Tabelul 2 – Utilizarea cumulată a resurselor FED la 31 decembrie 2011

(milioane de euro)

	Situția la sfârșitul exercițiului 2010		Execuția bugetară în cursul exercițiului financiar 2011 (sume nete) ⁽⁶⁾				Situția la sfârșitul exercițiului 2011				
	Valoare agregată	Rată de execuție ⁽²⁾	FED 8 ⁽³⁾	FED 9 ⁽³⁾	FED 10	Valoare agregată	FED 8	FED 9	FED 10	Valoare agregată	Rată de execuție ⁽²⁾
A – RESURSE ⁽¹⁾	48 797		- 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B – UTILIZARE											
1. Angajamente globale ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	- 60	- 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Angajamente individuale ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	- 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Plăți	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C – Plăți de efectuat (B1-B3)	11 444	23,5 %	- 150	- 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D – Sold disponibil (A-B1)	11 019	22,6 %	22	79	- 3 093	- 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Includ alocările inițiale pentru Al optulea, Al nouălea și Al zecelea FED, cofinanțare, dobânzi, resurse diverse și transferuri de la FED-uri anterioare.

⁽²⁾ Ca procentaj din resurse.

⁽³⁾ Valorile negative corespund sumelor dezangajate.

⁽⁴⁾ Angajamentele globale privesc deciziile de finanțare.

⁽⁵⁾ Angajamentele individuale privesc contractele la nivel individual.

⁽⁶⁾ Angajamente nete după dezangajări. Plăți nete după recuperări.

Sursa: Curtea de Conturi, pe baza rapoartelor FED privind execuția financiară și a situațiilor financiare ale FED la 31 decembrie 2011.

CAPITOLUL II – DECLARAȚIA DE ASIGURARE A CURȚII DE CONTURI CU PRIVIRE LA FONDURILE EUROPENE DE DEZVOLTARE

Declarația de asigurare a Curții de Conturi cu privire la Al optulea, Al nouălea și Al zecelea fond european de dezvoltare (FED), adresată Parlamentului European și Consiliului – raport independent de audit

I – În temeiul dispozițiilor articolului 287 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și ale articolului 141 din Regulamentul financiar aplicabil celui de Al zecelea FED, ale cărui prevederi sunt valabile și în ceea ce privește fondurile europene de dezvoltare anterioare, Curtea a auditat următoarele aspecte:

- (a) conturile anuale aferente celui de Al optulea, celui de Al nouălea și celui de Al zecelea fond european de dezvoltare, care cuprind situațiile financiare ⁽¹³⁾ și raportul privind execuția financiară pentru exercițiul financiar încheiat la 31 decembrie 2011;
- (b) legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente acestor conturi, în contextul cadrului juridic al fondurilor europene de dezvoltare și în ceea ce privește acele resurse FED de a căror gestiune financiară este responsabilă Comisia ⁽¹⁴⁾.

Responsabilitatea conducerii

II – În conformitate cu articolele 310-325 TFUE și cu regulamentele financiare aplicabile celui de Al optulea, celui de Al nouălea și celui de Al zecelea FED, conducerea este responsabilă de întocmirea și de prezentarea fidelă a conturilor anuale ale fondurilor europene de dezvoltare, precum și de legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente acestora:

- (a) responsabilitatea conducerii în ceea ce privește conturile anuale ale fondurilor europene de dezvoltare include conceperea, implementarea și menținerea controlului intern necesar pentru întocmirea, ca și pentru prezentarea fidelă, a unor situații financiare care să nu fie afectate de denaturări semnificative, fie rezultate din acte de fraudă, fie rezultate din erori; această responsabilitate include, de asemenea, alegerea și aplicarea unor politici contabile corespunzătoare, pe baza normelor contabile adoptate de contabilul FED ⁽¹⁵⁾, și elaborarea unor estimări contabile rezonabile în lumina circumstanțelor existente. Aprobarea conturilor anuale ale fondurilor europene de dezvoltare se realizează de către Comisie.
- (b) modul în care conducerea își exercită responsabilitățile privind legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente depinde de modalitatea de execuție a fondurilor europene de dezvoltare care este prevăzută în regulamentele financiare aferente FED. Sarcinile de execuție trebuie să respecte principiul bunei gestiuni financiare, conform căruia este necesar să se conceapă, să se implementeze și să se mențină un sistem eficient și eficace de control intern, care să facă apel la o supraveghere adecvată și la măsuri corespunzătoare de prevenire a neregularităților și a fraudei, precum și, dacă se dovedește necesar, la acțiuni în justiție pentru recuperarea fondurilor plătite sau utilizate în mod incorect. Indiferent de modalitatea de execuție aplicată, responsabilitatea finală pentru legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente conturilor FED aparține Comisiei (articolul 317 TFUE).

⁽¹³⁾ Situațiile financiare cuprind bilanțul, contul rezultatului economic, tabelul fluxurilor de numerar, situația modificărilor de active nete și tabelul creanțelor deținute de FED.

⁽¹⁴⁾ În temeiul articolelor 2, 3 și 4, al articolului 125 alineatul (4) și al articolului 134 din Regulamentul financiar aplicabil celui de Al zecelea FED, resursele FED care sunt gestionate de BEI și care reprezintă responsabilitatea acesteia nu fac obiectul prezentei declarații de asigurare.

⁽¹⁵⁾ Normele contabile adoptate de contabilul FED derivă din Standardele internaționale de contabilitate pentru sectorul public (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) adoptate de Federația Internațională a Contabililor (*International Federation of Accountants – IFAC*) sau, în lipsa acestora, din Standardele internaționale de contabilitate (*International Accounting Standards – IAS*)/Standardele internaționale de raportare financiară (*International Financial Reporting Standards – IFRS*) adoptate de Comitetul pentru Standarde Internaționale de Contabilitate (*International Accounting Standards Board – IASB*). În conformitate cu Regulamentul financiar, situațiile financiare pentru exercițiul financiar 2011 au fost întocmite pe baza acestor norme contabile adoptate de contabilul FED, prin intermediul cărora principiile contabilității de angajamente sunt adaptate la mediul specific al Uniunii Europene, în timp ce raportul privind execuția fondurilor europene de dezvoltare continuă să se bazeze în principal pe mișcările de numerar.

Responsabilitatea auditorului

III – Responsabilitatea Curții este de a furniza Parlamentului European și Consiliului, pe baza auditului pe care l-a efectuat, o declarație de asigurare cu privire la fiabilitatea conturilor și la legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente. Auditul Curții a fost efectuat în conformitate cu standardele internaționale de audit și codurile deontologice IFAC și cu standardele internaționale INTOSAI ale instituțiilor supreme de audit. Aceste standarde impun Curții planificarea și efectuarea auditului astfel încât să se obțină o asigurare rezonabilă referitor la prezența sau la absența unor denaturări semnificative în cadrul conturilor anuale ale FED și la conformitatea operațiunilor subiacente acestora cu legile și reglementările în vigoare.

IV – Un audit implică aplicarea unor proceduri în vederea obținerii de probe de audit privind sumele și informațiile furnizate în conturi și privind legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente. Procedurile de audit sunt alese pe baza raționamentului auditorului, care include evaluarea riscului ca în cadrul conturilor să se regăsească denaturări semnificative sau ca la nivelul operațiunilor subiacente să existe neconformități semnificative cu cerințele din legislația aplicabilă FED, fie că aceste denaturări sau neconformități sunt cauzate de fraudă, fie că sunt cauzate de eroare. Atunci când evaluează aceste riscuri, auditorul analizează controlul intern referitor la întocmirea și prezentarea fidelă a conturilor finale, precum și sistemele de supraveghere și de control introduse pentru a asigura legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente, scopul fiind acela de a defini proceduri de audit corespunzătoare în raport cu circumstanțele. Un audit include, în egală măsură, aprecierea caracterului adecvat al politicilor contabile utilizate și a caracterului rezonabil al estimărilor contabile elaborate, precum și evaluarea prezentării globale a conturilor și cea a raportului anual de activitate.

V – Curtea consideră că probele de audit obținute sunt suficiente și adecvate pentru a sta la baza declarației sale de asigurare.

Fiabilitatea conturilor

Opinia privind fiabilitatea conturilor

VI – În opinia Curții, conturile anuale ale celui de Al optulea, ale celui de Al nouălea și ale celui de Al zecelea FED prezintă în mod fidel, sub toate aspectele semnificative, situația financiară a fondurilor europene de dezvoltare la 31 decembrie 2011, precum și rezultatele operațiunilor fondurilor și fluxurile de numerar ale acestora pentru exercițiul încheiat la această dată, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului financiar aplicabil FED și cu normele contabile adoptate de contabil.

Legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente conturilor

Veniturile

Opinia privind legalitatea și regularitatea operațiunilor de venituri subiacente conturilor

VII – În opinia Curții, operațiunile de venituri subiacente conturilor pentru exercițiul încheiat la 31 decembrie 2011 sunt, sub toate aspectele semnificative, conforme cu legile și reglementările în vigoare.

Angajamentele*Opinia privind legalitatea și regularitatea angajamentelor subiacente conturilor*

VIII – În opinia Curții, angajamentele subiacente conturilor pentru exercițiul încheiat la 31 decembrie 2011 sunt, sub toate aspectele semnificative, conforme cu legile și reglementările în vigoare.

Plățile*Argumentele care stau la baza exprimării unei opinii contrare cu privire la legalitatea și regularitatea plăților subiacente conturilor*

IX – Auditul Curții a arătat că sistemele de supraveghere și de control sunt parțial eficiente. Potrivit estimării Curții, indicele de eroare cel mai probabil pentru plățile celui de Al optulea, celui de Al nouălea și celui de Al zecelea FED este de 5,1 %.

Opinie contrară cu privire la legalitatea și regularitatea plăților subiacente conturilor

X – În opinia Curții, din cauza semnificației aspectelor prezentate la punctul anterior (privind argumentele care stau la baza exprimării unei opinii contrare cu privire la legalitatea și regularitatea plăților subiacente conturilor), plățile subiacente conturilor pentru exercițiul încheiat la 31 decembrie 2011 sunt afectate de un nivel semnificativ de eroare.

26 iulie 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Președinte

Curtea de Conturi Europeană

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

OBSERVAȚIILE CURȚII

Informații în sprijinul declarației de asigurare*Sfera și abordarea auditului*

17. Observațiile prezentate la punctul VI din declarația de asigurare referitor la fiabilitatea conturilor FED se bazează pe auditul situațiilor financiare ⁽¹⁶⁾ și al raportului privind execuția financiară a celui de Al optulea, a celui de Al nouălea și a celui de Al zecelea FED ⁽¹⁷⁾. În cadrul auditului, s-au examinat, prin sondaj, probe legate de sumele și de informațiile din conturi. Auditul a inclus, de asemenea, o evaluare a principiilor contabile utilizate, a estimărilor principale întocmite de conducere și a prezentării globale a conturilor.

18. Abordarea generală de audit și metodologia generală de audit utilizate de Curte în ceea ce privește regularitatea operațiunilor subiacente conturilor sunt descrise în partea 2 din anexa 1.1 la capitolul 1 din Raportul anual 2011 al Curții de Conturi privind execuția bugetului. Observațiile referitoare la regularitatea operațiunilor aferente FED, formulate la punctele VII-X din declarația de asigurare, se bazează pe următoarele elemente:

- (a) auditul tuturor contribuțiilor din partea statelor membre și auditul unui eșantion de alte tipuri de operațiuni aferente veniturilor;
- (b) auditul unui eșantion de 193 de operațiuni, reprezentând 30 de angajamente globale și 163 de plăți intermediare și finale realizate de către delegații sau de către serviciile centrale ale Comisiei ⁽¹⁸⁾. Acolo unde a fost necesar, s-au realizat controale la fața locului la organizațiile de implementare și la beneficiarii finali, pentru verificarea plăților subiacente declarate în rapoartele financiare sau în declarațiile de cheltuieli;
- (c) evaluarea eficacității sistemelor de supraveghere și de control la nivelul serviciilor centrale ale EuropeAid și la nivelul delegațiilor; această evaluare a acoperit următoarele elemente:
 - (i) mediul de control și standardele de control intern;
 - (ii) verificările *ex ante* ale contractelor și ale plăților de către ordonatorii de credite, inclusiv ordonatorii naționali de credite;

⁽¹⁶⁾ A se vedea articolul 122 din Regulamentul (CE) nr. 215/2008: situațiile financiare cuprind bilanțul, contul rezultatului economic, tabelul fluxurilor de numerar, precum și tabelul creanțelor deținute de FED.

⁽¹⁷⁾ A se vedea articolul 123 din Regulamentul (CE) nr. 215/2008: rapoartele privind execuția financiară cuprind tabele care descriu creditele, angajamentele și plățile.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 de proiecte și 30 de plăți de sprijin bugetar; DG ECHO: 8 plăți efectuate pentru proiecte, în domeniul ajutorului umanitar.

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

- (iii) monitorizarea și supravegherea;
 - (iv) auditurile externe;
 - (v) auditul intern;
- (d) examinarea luărilor de poziție ale Comisiei, constând în evaluarea raportului anual de activitate al EuropeAid.

Fiabilitatea conturilor

19. Potrivit constatărilor Curții, conturile fondurilor europene de dezvoltare pentru exercițiul financiar încheiat la 31 decembrie 2011 prezintă în mod fidel, sub toate aspectele semnificative, situația financiară a fondurilor europene de dezvoltare, precum și rezultatele operațiunilor fondurilor și fluxurile de numerar ale acestora, în conformitate cu dispozițiile regulamentului financiar aplicabil și cu normele contabile relevante în acest sens care au fost adoptate de contabil.

20. Ca și în exercițiile anterioare, verificările efectuate de Curte și verificările proprii ale EuropeAid (a se vedea punctul 40) au pus în lumină o frecvență ridicată a erorilor de introducere a datelor⁽¹⁹⁾. Deși auditul Curții a arătat că situațiile financiare nu sunt afectate de un nivel semnificativ de eroare, problema introducerii eronate a datelor rămâne un motiv de îngrijorare, întrucât afectează exactitatea datelor utilizate la întocmirea conturilor anuale, în special în ceea ce privește separarea exercițiilor⁽²⁰⁾.

Regularitatea operațiunilor

21. Rezultatele testelor efectuate pe operațiuni sunt prezentate sintetic în **anexa 1**.

Veniturile

22. În urma auditului Curții cu privire la operațiunile aferente veniturilor, nu s-a identificat un nivel semnificativ de eroare.

19. Comisia salută declarația de asigurare pozitivă a Curții privind fiabilitatea conturilor FED.

20. Comisia împărtășește îngrijorarea Curții și va continua să îmbunătățească calitatea datelor incluse în sistemul informatic pentru gestionarea ajutorului extern (CRIS). Cu toate acestea, conform celor indicate de Curte, erorile de înregistrare constatate nu au avut un impact semnificativ asupra conturilor anuale.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 58 litera (b).

⁽¹⁹⁾ De exemplu: tipul contractelor, datele care delimitează duratele contractuale, modalitatea de gestiune.

⁽²⁰⁾ Demersul de separare a exercițiilor are drept scop asigurarea faptului că veniturile și cheltuielile sunt înscrise în perioada contabilă corectă, în mod complet și exact.

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Angajamentele

23. În urma auditului Curții cu privire la angajamente, nu s-a identificat un nivel semnificativ de eroare.

Plățile

24. În urma auditului Curții, s-a constatat că plățile au fost afectate de un nivel semnificativ de eroare. În urma testelor efectuate de Curte asupra eșantionului de 163 de operațiuni selectat de aceasta, s-a constatat că 54 (33 %) au fost afectate de eroare. Indicele de eroare cel mai probabil estimat de Curte este de 5,1 % ⁽²¹⁾.

25. Dintre cele 133 de plăți din eșantion aferente proiectelor, 47 (35 %) au fost afectate de erori, 29 (62 %) reprezentând erori cuantificabile. În ceea ce privește cele 30 de plăți de sprijin bugetar care au fost testate, 7 (23 %) au fost afectate de erori, toate erorile în cauză fiind necuantificabile.

Plățile aferente proiectelor

26. În cadrul operațiunilor aferente proiectelor, majoritatea erorilor au fost identificate în granturi și în acordurile de contribuție încheiate cu organizațiile internaționale; din cele 45 de operațiuni testate, 26 (58 %) au fost afectate de eroare. Devizele de programe ⁽²²⁾ s-au dovedit și acestea susceptibile la erori, întrucât s-au identificat erori în 10 din cele 27 de operațiuni testate.

24-26. În 2012, Comisia își va intensifica eforturile de prevenire, identificare și corectare a erorilor de acest tip.

Cu toate acestea, Comisia dorește să sublinieze că EuropeAid are o structură multianuală a controlului, ceea ce înseamnă că unele erori identificate de către Curte ar fi fost corectate ulterior în cadrul ciclului normal de controale în domeniul de politică ajutor extern. Aproximativ două treimi din plățile din eșantion se referă la tranzacții precum plăți intermediare sau soldări pentru care se pot încă efectua verificări și corecții în momentul efectuării plății finale.

Mai mult, monitorizarea de către Comisie a cheltuielilor din domeniul ajutoarelor externe nu se încheie odată cu realizarea plății finale. Anual, EuropeAid și ECHO gestionează un program amplu de audituri ex post, pe baza unui proces oficial de evaluare a riscurilor.

Cu toate acestea, dat fiind mediul cu grad ridicat de risc în care funcționează ajutoarele pentru dezvoltare și ajutoarele umanitare, riscul de eroare financiară nu poate fi redus în mod realist la zero.

⁽²¹⁾ Estimarea calculată de Curte cu privire la indicele de eroare are la bază un eșantion statistic reprezentativ. Cifra indicată reprezintă cea mai bună estimare (cunoscută sub denumirea de MLE – *most likely error*, indicele de eroare cel mai probabil). Curtea are în proporție de 95 % certitudinea că indicele de eroare din cadrul populației se situează între LEL (*Lower Error Limit*, limita inferioară a indicelui de eroare) de 2,0 % și UEL (*Upper Error Limit*, limita superioară a indicelui de eroare) de 8,1 %.

⁽²²⁾ Un deviz de program, întocmit de obicei anual, stabilește un program de activitate și resursele necesare implementării acestuia. Devizele sunt implementate de instituția vizată sau de beneficiarul vizat, însă trebuie aprobate în prealabil de către reprezentantul țării partenere și de către Comisie.

OBSERVAȚIILE CURȚII

27. Din cele 47 de operațiuni care sunt aferente proiectelor și care au fost afectate de eroare, 26 făcuseră deja obiectul unor audituri externe contractate de Comisie sau de beneficiar. Din cele 29 de operațiuni afectate de erori cuantificabile, 11 reprezentau plăți finale, deja supuse controalelor din partea Comisiei ⁽²³⁾.

28. Plățile aferente proiectelor au fost afectate de următoarele tipuri de erori cuantificabile:

- (a) erori privind realitatea operațiunilor: lipsa facturilor sau a altor documente justificative pentru cheltuieli (5 operațiuni afectate), prefinanțare validată pentru cheltuieli care nu au fost suportate de beneficiar (3 operațiuni afectate) și declararea unor cantități mai mari față de lucrările efectiv realizate (3 operațiuni afectate);
- (b) erori privind eligibilitatea: cheltuieli efectuate în afara perioadei de implementare sau cheltuieli care vizează activități și servicii care nu au fost prevăzute în contract (5 operațiuni afectate), TVA neeligibil (4 operațiuni afectate), nerespectarea de către beneficiar a procedurilor referitoare la achiziții (4 operațiuni afectate), nerespectarea regulilor de origine sau de naționalitate (3 operațiuni afectate) și nerespectarea limitelor diurnelor (1 operațiune);
- (c) erori privind exactitatea: erori de calcul (1 operațiune afectată) și utilizarea unor cursuri de schimb valutar incorecte (3 operațiuni afectate).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

27. *Controalele ex ante trebuie analizate în contextul sistemului general de control, întrucât după plata finală se pot efectua audituri ex post și alte controale.*

28. (a)-(c) *Observațiile Curții ilustrează, în mod detaliat, principalele provocări ale colaborării cu organizațiile de punere în aplicare și cu țările partenere în contextul dezvoltării și al ajutoarelor umanitare.*

În ceea ce privește păstrarea documentelor justificative, EuropeAid a pus în aplicare un plan de acțiune pentru îmbunătățirea modului de ținere a evidențelor și a arhivării în delegații în 2012.

În ceea ce privește soldarea, EuropeAid a lansat o reflecție internă pentru a clarifica modul de interpretare a „costurilor suportate” în scopul soldării, care a dus la aceste erori. Comisia consideră că aceste erori se corectează de la sine, dat fiind că soldarea peste nivelul costurilor ar trebui acoperită prin cheltuielile ulterioare.

În ceea ce privește nerespectarea regulilor de origine, Comisia subliniază că legislația în vigoare prevede derogări de la dispozițiile privind originea ACP/UE a mărfurilor, în cazuri justificate. EuropeAid este de acord că, în unele cazuri, contractanții ar fi trebuit să solicite o derogare, însă consideră că o parte din aceste erori, în condițiile în care existau dispoziții cu privire la derogare, nu au avut niciun impact financiar.

Taxa pe valoarea adăugată reprezintă în continuare un aspect dificil în ceea ce privește eligibilitatea și face obiectul unor noi propuneri, în contextul revizuirii Regulamentului financiar. Comisia își desfășoară activitatea în țări unde este dificil, dacă nu chiar imposibil, pentru contractanți (adesea ONG-uri) să obțină de la stat rambursarea cuvenită a TVA-ului plătit.

⁽²³⁾ A se vedea, de asemenea, punctul 7.17 din capitolul 7 – „Relații externe, ajutor și extindere” din Raportul anual 2011 al Curții privind execuția bugetului UE.

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

În continuare sunt prezentate câteva exemple de astfel de erori.

Exemple de erori

Nerespectarea normelor privind achizițiile și lipsa de documente justificative

Curtea a examinat o plată finală efectuată în cadrul unui acord de grant prin care se finanțau acțiuni privind alimentarea cu apă și accesul la instalații sanitare, promovarea igienei și sprijinirea unei gestionări mai bune a resurselor naturale în Etiopia. Contractele au fost atribuite pe baza faptului că furnizorii garantau accesul la piese de schimb și la echipamente de întreținere, cu toate că aceste elemente nu se regăseau printre criteriile specificate în anunțul de participare la procedura de atribuire. În plus, o parte din cheltuieli nu puteau fi confirmate cu documente justificative, din cauza calității nesatisfăcătoare a evidențelor contabile ale beneficiarului. Auditorii contractați de beneficiar pentru efectuarea verificării cheltuielilor nu identificaseră aceste probleme.

Nerespectarea regulii de origine

În cadrul unui grant acordat pentru electrificarea zonelor rurale în Mozambic, s-au identificat cheltuieli legate de bunuri care contraveneau regulii de origine: bunurile erau originare din China, în loc să provină din Uniunea Europeană sau din state ACP. Auditorii contractați de beneficiar pentru efectuarea verificării cheltuielilor nu identificaseră această problemă.

Exemple de erori

Nerespectarea normelor privind achizițiile și lipsa de documente justificative

Accesul la piese de schimb și la echipamentele de întreținere constituie un factor important în atribuirea unui contract privind achiziționarea de vehicule, în special în țările în care accesul este dificil. În momentul lansării invitației de participare, beneficiarul a comis o eroare, omițând să indice acest criteriu furnizorilor potențiali. Cu toate acestea, pentru selectarea furnizorului căruia i-a fost atribuit contractul s-a luat în calcul disponibilitatea estimată a pieselor de schimb și a serviciilor de întreținere. Mai mult, auditul acestui contract a fost prevăzut în planificarea de audit din 2010, în urma evaluării riscurilor efectuată de delegație.

Nerespectarea regulii de origine

Legislația în vigoare permite în mod specific derogări de la normele privind originea ACP/UE a mărfurilor, în cazuri justificate. În prezent, este aproape imposibil să se evite componentele electrice din afara UE/ACP atunci când se pun în aplicare aceste tipuri de proiecte în Africa. Beneficiarul ar fi trebuit să solicite o derogare din partea Comisiei, care ar fi fost acordată în cazurile întemeiate.

29. Tipurile cele mai frecvente de erori necuantificabile priveau: inexistența unor documente justificative suficiente (14 operațiuni afectate) și neajustarea garanțiilor de bună execuție în urma modificării contractelor aferente (3 operațiuni afectate).

Plățile de sprijin bugetar

30. În ceea ce privește plățile de sprijin bugetar, erorile necuantificabile au fost cauzate de lipsa unei demonstrații structurate a respectării criteriilor de eligibilitate, întrucât realizările în materie de gestiune a finanțelor publice nu au fost comparate cu obiectivele stabilite pentru perioada în cauză.

29. A se vedea răspunsul la punctul 28 literele (a)-(c).

30. În cazurile specifice vizate, Comisia dorește să alinieze evaluările sale la practica standard aplicată în alte țări. Aceasta are la bază evaluarea anuală a progreselor înregistrate în raport cu un set de valori de referință și de obiective identificate în mod clar, reprezentând astfel dovada structurată a respectării criteriului de eligibilitate. În 2011, în o serie de cazuri, Comisia a reținut plățile atunci când nu era convinsă că s-au înregistrat progrese suficiente în acest domeniu.

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Eficacitatea sistemelor

31. Rezultatele examinării de către Curte a sistemelor de supraveghere și de control sunt prezentate sintetic în **anexa 2**. Curtea consideră că sistemele sunt parțial eficiente.

32. După cum s-a menționat la punctul 6, EuropeAid are responsabilitatea de a implementa majoritatea instrumentelor de asistență externă finanțate de la bugetul general și din bugetul FED. Astfel, cu excepția cazului în care se specifică altceva, observațiile Curții referitoare la eficacitatea sistemelor de supraveghere și de control și la fiabilitatea raportului anual de activitate al directorului general („raportul anual de activitate”) și a declarației directorului general pentru 2011 privesc întreaga sferă a responsabilităților EuropeAid.

Mediul de control

33. EuropeAid dispune de o strategie clară de control în vederea prevenirii și a detectării și corectării erorilor, iar Standardele de control intern ale Comisiei sunt în cea mai mare parte implementate. De asemenea, EuropeAid dispune de un plan de acțiune vizând consolidarea sistemelor sale de gestiune și de control⁽²⁴⁾, plan care răspunde majorității observațiilor și recomandărilor din rapoartele anuale anterioare ale Curții. Referitor la exercițiul 2011, este de menționat că EuropeAid a introdus noua versiune a „raportului privind gestionarea asistenței externe” (*External Assistance Management Report – EAMR*) (a se vedea punctul 39) și a publicat „Setul de instrumente de gestiune financiară pentru beneficiarii fondurilor UE din cadrul acțiunilor externe” (*Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions*) (a se vedea punctul 41).

Comitetul de coordonare pentru sprijinul bugetar, creat recent și alcătuit din directorul general și directorii EuropeAid, va examina, printre altele, toate cazurile sensibile. Acest lucru va îmbunătăți guvernanta și evaluarea criteriilor de eligibilitate.

A se vedea, de asemenea, răspunsurile la punctele 10 și 15.

31. A se vedea răspunsul la punctul 56.

33. Alte îndrumări au fost, de asemenea, dezvoltate în mod semnificativ, inclusiv publicarea, în 2011, a unui ghid practic online pentru contracte, precum și crearea unui modul de formare electronic pe aceeași temă, disponibil pe internet, orientările cu privire la atribuirea contractelor și la modul de gestionare fiind așadar disponibile publicului în baza unei cereri, în special spre folosul organizațiilor de punere în aplicare.

⁽²⁴⁾ *Action Plan for a strengthened EuropeAid management and control pyramid* („Plan de acțiune pentru consolidarea piramidei de gestiune și de control la nivelul EuropeAid”), 19.11.2010.

OBSERVAȚIILE CURȚII

34. Raportul anual de activitate semnaleză că politica în materie de resurse umane a continuat să reprezinte un aspect problematic ⁽²⁵⁾, din cauza fluctuației ridicate a personalului și a reorganizării care a avut loc la jumătatea anului 2011 (a se vedea punctul 6). Una dintre probleme a fost aceea că personalul EuropeAid era folosit pentru execuția de sarcini care nu erau legate de gestionarea asistenței, și aceasta într-o măsură care depășea limitele de flexibilitate convenite cu SEAE. EuropeAid consideră că, dacă nu se procedează la o reechilibrare a resurselor, va exista un impact negativ în ceea ce privește asigurarea care va putea fi oferită pentru exercițiul 2012.

Controalele ex ante

35. Conform evaluării Curții, controalele *ex ante* efectuate de ordonatorii de credite din cadrul serviciilor centrale ale EuropeAid și din cadrul delegațiilor sunt parțial eficace.

36. Având în vedere existența unui mediu cu grad ridicat de risc (a se vedea punctul 8), în arhitectura de control a EuropeAid cea mai mare greutate o au controalele *ex ante* efectuate înaintea plăților finale pentru proiecte, de personalul Comisiei, de supervizori externi (pentru contractele de execuție de lucrări) sau de auditori externi (pentru devizele de program, pentru granturi și pentru contractele de servicii pe bază de onorarii). Deși controalele *ex ante* duc la detectarea și corectarea unui quantum important de cheltuieli neeligibile, trebuie menționat că frecvența erorilor care a fost identificată de Curte (inclusiv în cadrul declarațiilor finale de cheltuieli, care făcuseră obiectul auditurilor externe și al verificărilor externe ale cheltuielilor) indică, pe de altă parte, că aceste controale sunt afectate de deficiențe.

⁽²⁵⁾ Pp. 21, 37, 38 și 45.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

34. Fluctuația ridicată a agenților contractuali la sediul central ar trebui să se reducă odată cu intrarea în vigoare a noului Statut al funcționarilor. Se estimează că noul Statut al funcționarilor va prevedea o prelungire a duratei maxime a contractelor agenților contractuali cu 2 sau 3 ani (și anume de la trei ani cât este în prezent la contracte cu durata de cinci sau șase ani). De asemenea, EuropeAid a avut posibilitatea de a transforma un anumit număr de credite pentru agenți contractuali în cote pentru posturi de funcționari AD pentru 2011, 2012 și 2013, consolidând de facto, personalul permanent.

Riscurile potențiale legate de neutilizarea resurselor de personal în scopul prevăzut au fost atenuate printr-o serie de acțiuni, inclusiv prin orientări formale comune ale SEAE și ale Comisiei pentru șefii de delegație, prezentarea de rapoarte specifice cu privire la resursele umane de pe teren (în rapoartele privind gestionarea asistenței externe) și prin planificarea auditului intern în 2012.

Exercițiul de reechilibrare a personalului în delegații este o condiție prealabilă pentru punerea în aplicare a noii politici de dezvoltare, pentru creșterea monitorizării pe teren, pentru consolidarea know-how-ului tematic și pentru asigurarea în continuare a acordării ajutorului în mod eficient. Resursele umane vor fi probabil consolidate în Africa și în regiunea care face obiectul politicii de vecinătate.

36. Structura de control intern instituită de către EuropeAid pentru a verifica legalitatea și legitimitatea cheltuielilor are la bază activitatea desfășurată de auditori externi, de supraveghetori specializați și de personalul cu atribuții de management al proiectelor, pe lângă controalele interne efectuate de Comisie în contextul cadrului multianual. Comisia recunoaște că și după finalizarea acestor verificări există în continuare un anumit risc rezidual de eroare. Cu toate acestea, date fiind provocările legate de realizarea unor controale *ex ante* suplimentare în contextul costurilor pe care acestea le presupun și al întârzierilor legate de punerea în aplicare a proiectelor, Comisia își va continua eforturile de îmbunătățire a sistemelor sale actuale pentru a oferi o asigurare rezonabilă în baza unei evaluări a raportului cost-eficacitate.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 24.

OBSERVAȚIILE CURȚII

37. Curtea remarcă faptul că verificările *ex post* efectuate de EuropeAid pe operațiuni au identificat și acestea erori procedurale în cadrul controalelor *ex ante*, precum inexistența sau incorectitudinea listelor de control, în cazul a aproximativ 20 % din operațiunile verificate⁽²⁶⁾. De asemenea, Serviciul de Audit Intern a identificat deficiențe la nivelul mai multor paliere esențiale de control, referitor la devizele de programe și la cererile de propuneri pentru granturi FED⁽²⁷⁾.

Monitorizarea și supravegherea

38. Conform evaluării Curții, monitorizarea și supravegherea sunt eficace în cazul serviciilor centrale ale EuropeAid și parțial eficace în cazul delegațiilor.

Serviciile centrale ale EuropeAid

39. În iulie 2011, în cadrul planului său de acțiune, EuropeAid a implementat, în premieră, noua versiune a raportului semestrial privind gestionarea asistenței externe, bazată pe indicatori-cheie de performanță și pe declarații de asigurare semnate de șefii delegațiilor. Astfel, se consolidează rolul acestui raport ca fiind instrumentul principal de dare de seamă pentru actul de gestiune în relația dintre delegații și serviciile centrale ale EuropeAid. Fiabilitatea indicatorilor-cheie de performanță legați de controalele financiare este însă afectată de existența unor date inexacte în sistemul CRIS⁽²⁸⁾. În plus, numeroși indicatori sunt dificil de interpretat.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

37. Controalele *ex post* sunt aduse întotdeauna la cunoștința ordonatorului de credite responsabil în vederea acțiunilor oficiale ulterioare. Cu toate acestea, erorile procedurale menționate (cum ar fi listele de control lipsă sau incorecte) nu au avut un impact financiar cuantificabil.

În urma finalizării rapoartelor de audit ale Serviciului de Audit Intern, în 2012 are loc punerea în aplicare a planurilor de acțiune pentru a răspunde recomandărilor Serviciului de Audit Intern și pentru a reduce riscurile identificate.

39. Comisia consideră că una dintre cele mai eficiente modalități de asigurare a îmbunătățirii datelor CRIS pe termen mediu și lung este de a arăta în mod mai clar șefilor de delegație care sunt consecințele introducerii unor date incorecte în sistemul informatic de management (CRIS). Noua versiune a raportului cu privire la gestionarea asistenței externe contribuie la aceasta, folosind datele CRIS pentru a „alimenta” rapoartele periodice ale delegațiilor. Cu toate acestea, rapoartele privind gestionarea asistenței externe au fost concepute în așa fel încât să permită delegațiilor să corecteze și să prezinte observații cu privire la datele din raport, pentru ca datele incorecte să nu „polueze” rapoartele corecte, scopul fiind însă de a evidenția și corecta datele și de a îmbunătăți în timp datele incluse în raport. Chiar și în timpul unui exercițiu de raportare cu privire la gestionarea asistenței externe este posibil să se intervină asupra datelor în situația în care o delegație identifică o greșeală care poate fi corectată ușor. Raportul privind gestionarea asistenței externe reprezintă un important pas structural în răspunsul la constatările Curții cu privire la deficiențele în calitatea datelor CRIS (deși pe termen scurt consecința este o mai mare „vizibilitate” a erorilor).

Comisia nu împărtășește opinia Curții cu privire la utilitatea indicatorilor în scopul monitorizării. Indicatorii cheie de performanță au fost introduși recent de un grup de coordonare, reprezentând o gamă vastă de interese și părți interesate pentru raportarea anuală pe 2011 (realizată în 2012). Indicatorii cheie de performanță reprezintă un set de indicatori în format standardizat care sunt relevanți în scopul monitorizării rezultatelor la nivelul unei delegații, regiunii, instrument sau portofoliu și care, având în vedere complexitatea mediului de dezvoltare, pot fi interpretați în mod diferit în contexte distincte. Unii indicatori au obiective cuantificate, pe baza unor date istorice bine înțelese, iar alții nu.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 59 litera (d).

⁽²⁶⁾ Raportul anual de activitate, p. 33.

⁽²⁷⁾ Raportul anual de activitate, p. 40.

⁽²⁸⁾ Sistemul informațional comun RELEX.

OBSERVAȚIILE CURȚII

40. În 2011, EuropeAid a efectuat 15 vizite de verificare pentru a evalua organizarea internă a delegațiilor și sistemele și procesele din cadrul acestora. Aceste vizite au permis identificarea mai multor aspecte care necesitau îmbunătățiri, precum lipsa accesului la un nivel suficient de expertiză, obstacole în ceea ce privește satisfacerea necesităților în materie de formare profesională, din cauza constrângerilor financiare și a celor legate de personal, date inexacte în sistemul CRIS și o monitorizare necorespunzătoare a proiectelor. Cu toate acestea, Serviciul de Audit Intern a indicat, în urma unui audit pe care l-a efectuat, că nu există elemente care să demonstreze că s-ar fi introdus un program anual formal de vizite de verificare, pe baza unei analize documentate a riscurilor. Mai mult, EuropeAid nu a pus la punct proceduri pentru monitorizarea implementării recomandărilor rezultate în urma acestor vizite de verificare, iar raportul anual de activitate nu furnizează niciun fel de informații referitor la acest aspect ⁽²⁹⁾.

41. Societățile de audit care au încheiat contracte-cadru cu EuropeAid furnizează rapoarte rezumative anuale cu privire la constatările de audit pe care le-au făcut și la recomandările de audit pe care le-au formulat. Aceste rapoarte oferă informații utile cu privire la deficiențele sistemice și la măsurile necesare pentru prevenirea și reducerea cheltuielilor neeligibile. Pe această bază, EuropeAid a publicat, în ianuarie 2011, „Setul de instrumente de gestiune financiară pentru beneficiarii fondurilor UE din cadrul acțiunilor externe”, pentru a permite partenerilor săi să își aprofundeze cunoștințele cu privire la normele de gestiune financiară și de eligibilitate.

42. Calitatea auditurilor și a verificărilor externe contractate de Comisie face obiectul unei evaluări din partea EuropeAid, rezultatele acesteia fiind prezentate într-un raport anual. Raportul anual de activitate nu furnizează informații cu privire la rezultatele acestei evaluări ⁽³⁰⁾.

43. Modulul pentru audit și cel pentru ordine de recuperare din cadrul sistemului informațional CRIS au fost interconectate în 2011 ⁽³¹⁾. Aceasta reprezintă un progres important, dar nu este încă de natură să permită furnizarea de informații complete și exacte cu privire la rezultatele și cursul dat tuturor controalelor *ex ante*:

(a) CRIS-Audit nu furnizează informații cu privire la sumele considerate în final neeligibile de EuropeAid;

⁽²⁹⁾ P. 38.

⁽³⁰⁾ P. 30.

⁽³¹⁾ După cum se afirmă în răspunsul Comisiei la punctul 42 și la punctul 63 litera (c) din Raportul anual 2010 al Curții.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

40. S-au luat măsuri în privința auditului menționat, realizat de Serviciul de Audit Intern, pentru asigurarea unui proces de planificare mai formal pentru vizitele de verificare ale delegațiilor.

Pentru viitor, Comisia va analiza dacă scopul și obiectivele specifice ale vizitelor de verificare efectuate de delegațiile EuropeAid trebuie reexaminat și dacă actuala abordare bazată pe riscuri în selectarea delegațiilor ar putea fi completată de criterii de selecție suplimentare.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 59 litera (b).

42. Comisia nu a finalizat o analiză a auditului calității pentru 2011, așa cum a făcut pentru 2010, așadar nu ar fi putut include această analiză în raportul anual de activitate. În orice caz, raportul privind auditul calității pe 2010 nu a făcut obiectul raportului anual de activitate pentru 2010, mai ales în contextul în care instrucțiunile constante privind RAA nu prevăd includerea acestui raport.

43. În prezent, Comisia nu este în măsură să furnizeze și să mențină resursele suplimentare necesare pentru activitatea semnificativă de prelucrare ulterioară a datelor de management financiar. Mai mult, în prezent este implicată într-un proces de raționalizare a aplicațiilor IT locale la nivelul Comisiei.

(a) Modulul de audit din cadrul sistemului informatic pentru gestionarea ajutoarelor externe a fost conceput cu scopul de a planifica și înregistra rezultatele auditurilor externe mai degrabă decât să urmărească acțiunile ulterioare auditului întreprinse de către Comisie. Cu toate acestea, Comisia ar dori să poată dezvolta această funcționalitate pe termen mediu, dacă resursele permit aceasta.

OBSERVAȚIILE CURȚII

- (b) CRIS nu furnizează informații complete cu privire la sumele identificate drept neeligibile și corectate prin intermediul propriilor controale *ex ante* ale Comisiei ⁽³²⁾;
- (c) exactitatea datelor din sistemul CRIS rămâne un aspect problematic, așa cum s-a putut constata în cadrul controalelor *ex post* proprii ale EuropeAid.

Delegațiile

44. Ca și în alte exerciții anterioare, Curtea a constatat că majoritatea ordonatorilor naționali de credite din țările beneficiare FED desfășurau controale ineficace, care erau deficitare în ceea ce privește consemnarea documentară. Serviciile centrale ale EuropeAid și delegațiile au furnizat frecvent asistență tehnică în vederea ameliorării acestor controale, însă acest sprijin nu poate compensa deficiențele aflate la baza acestei situații.

45. Majoritatea delegațiilor vizitate de Curte în 2011 nu au procedat la o selecție și la o planificare bazată pe riscuri a vizitelor de monitorizare la fața locului. Misiunile de verificare efectuate de reprezentanții serviciilor centrale ale EuropeAid (a se vedea punctul 40) au arătat că delegațiile trebuiau adesea să facă față unor constrângeri legate de bugetele pentru personal și pentru deplasări, ceea ce le limita capacitatea de a efectua activități de monitorizare, de exemplu monitorizarea proiectelor la fața locului, mai ales în ceea ce privește aspectele financiare. Reorganizarea semnificativă care a avut loc în 2011 și faptul că s-au utilizat resurse pentru sarcini care nu țineau de gestionarea asistenței nu au fost de natură să permită o îmbunătățire a acestei situații (a se vedea punctele 6 și 34).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

- (b) CRIS oferă informații solide și adecvate cu privire la sumele considerate neeligibile în cadrul procesului de prelucrare a cererilor, inclusiv clasificarea elementară a sumelor neeligibile. Cu toate acestea, de multe ori, contractanții trimit o factură înlocuitoare (mai degrabă decât o notă de credit și o nouă factură) de îndată ce Comisia le notifică erorile identificate și, prin urmare, nu toate intervențiile efective ale personalului Comisiei de identificare a erorilor pot fi pe deplin evidențiate în sistemul contabil. Informațiile exhaustive cu privire la rezultate și monitorizarea tuturor controalelor *ex ante* ar necesita resurse semnificative pentru o utilitate limitată și, prin urmare, nu sunt considerate eficiente din punctul de vedere al costurilor.
- (c) Deși erorile de înregistrare constatate nu au avut un impact semnificativ asupra conturilor anuale, Comisia împărtășește preocuparea Curții referitor la îmbunătățirea în continuare a calității datelor deținute în sistemul informatic pentru gestionarea ajutorului extern (CRIS). În 2012, EuropeAid va relansa eforturile sale de îmbunătățire a calității datelor CRIS.

44. Comisia este conștientă de faptul că administrațiile naționale nu realizează în mod sistematic sarcinile la standardele de gestiune financiară cerute și, prin urmare, pune în aplicare cea mai mare parte a asistenței pentru proiecte în cadrul gestionării parțial descentralizate, controalele *ex ante* fiind efectuate de către delegațiile sale asupra celei mai mari părți a portofoliului. Comisia consolidează în continuare capacitatea ordonatorilor de credite naționali printr-un considerabil efort de formare.

45. Stabilirea priorităților în ceea ce privește folosirea resurselor limitate este, în mod evident, un factor esențial atunci când delegațiile iau deciziile cu privire la planificarea și punerea în aplicare a activităților de monitorizare la fața locului. Într-adevăr, dat fiind că majoritatea vizitelor de monitorizare la fața locului sunt efectuate de către personalul operațional și nu vizează, în principal, controalele financiare, riscul este rareori cel mai important factor în planificarea acestor vizite la fața locului. Vizitele la fața locului constituie unul dintre elementele care contribuie la monitorizarea activităților, alături de, inter alia, rapoartele de punere în aplicare, contactele cu beneficiarii, rapoartele de monitorizare axată pe rezultate, evaluări și audituri.

În ceea ce privește utilizarea resurselor pentru alte atribuții decât cele legate de gestionarea ajutoarelor, în decembrie 2011, printr-o comunicare comună din partea Comisiei și SEAE s-au transmis instrucțiuni delegațiilor care urmau să clarifice posibilitățile și limitele privind „flexibilitatea” în utilizarea personalului.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 59 litera (b).

⁽³²⁾ De exemplu, cazuri de facturi returnate beneficiarilor sau contractanților în vederea corectării sau cazuri de facturi achitate care includ cheltuieli neeligibile identificate ca atare, însă pentru care urmează să se opereze o corecție într-o factură ulterioară.

OBSERVAȚIILE CURȚII

RĂSPUNSURILE COMISIEI

Auditurile externe

46. Conform evaluării Curții, funcția de audit extern este eficientă la nivelul serviciilor centrale ale EuropeAid și parțial eficientă la nivelul delegațiilor.

47. Serviciile centrale ale EuropeAid au pus la punct o metodologie cu privire la crearea, implementarea și urmărirea ulterioară a planurilor de audit anuale. Serviciile centrale monitorizează îndeaproape funcțiile de audit extern ale delegațiilor, precum și calitatea auditurilor externe efectuate în temeiul contractului-cadru al Comisiei pentru servicii de audit.

48. În majoritatea privințelor, delegațiile au respectat metodologia aplicabilă în materie de gestionare a auditurilor externe. Planurile de audit au fost elaborate în conformitate cu orientările aplicabile și au fost implementate la timp; de asemenea, s-au luat măsuri în urma constatărilor de audit semnificate, în special prin intermediul recuperărilor și al deducerilor din plăți ulterioare. Totuși, Curtea a constatat că există în continuare aspecte care trebuie ameliorate. Așa cum s-a menționat deja în exercițiile anterioare⁽³³⁾, auditurile bazate pe riscuri nu au fost întotdeauna selectate printr-o evaluare documentată a riscurilor și, în plus, au fost mai puțin numeroase decât ar fi fost necesar, din cauza constrângerilor legate de resursele umane și a priorității acordate auditurilor cu caracter obligatoriu. În anumite cazuri, s-au înregistrat întârzieri în procesul de validare a auditurilor, fapt care creează riscul ca sumele aferente unor cheltuieli neeligibile să devină imposibil de recuperat.

Auditul intern

49. Conform evaluării Curții, auditul intern este parțial eficient.

50. Reorganizarea care a avut loc în 2011 în cadrul Comisiei (a se vedea punctele 6 și 34) a avut un impact semnificativ asupra activității Structurii de audit intern⁽³⁴⁾. S-a produs o schimbare majoră în ceea ce privește personalul unității, iar majoritatea noilor membri ai personalului acesteia nu dispuneau de experiență în audit. Structura de audit intern nu a putut să implementeze decât aproximativ jumătate din planul său anual de activitate stabilit inițial. Acest aspect nu este menționat în raportul anual de activitate⁽³⁵⁾.

48. *Deși este adevărat că restricțiile în materie de personal pot avea un impact negativ asupra duratei procesului de validare a auditurilor, toate rapoartele obligatorii de audit trebuie primite de Comisie înainte ca aceasta să efectueze plata finală, ceea ce face ca riscul de nerecuperare a fondurilor să fie foarte limitat.*

50. *Planul de activitate anual pe 2011 stabilit inițial a fost doar parțial aplicat, din motive evidente, deoarece, ca urmare a reorganizării EuropeAid în iunie, la începutul lunii iulie 2011, a trebuit stabilit un plan de activitate anual complet nou pentru noua unitate de audit intern. Acest nou plan de activitate a trebuit să țină seama de modificările aduse direcției generale, precum și de noua situație privind personalul din cadrul structurii de audit intern care avea nevoie de un amplu program de formare.*

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 59 litera (e).

⁽³³⁾ Punctul 45 din Raportul anual 2009 și punctul 48 din Raportul anual 2010.

⁽³⁴⁾ Structura de audit intern reprezintă o unitate existentă în cadrul fiecărei direcții generale a Comisiei. Este condusă de un șef de unitate subordonat în mod direct directorului general. Misiunea structurii de audit intern este să furnizeze o asigurare independentă cu privire la eficacitatea sistemului de control intern, în vederea îmbunătățirii activităților direcției generale.

⁽³⁵⁾ Pp. 39 și 40.

OBSERVAȚIILE CURȚII

51. În 2011, Serviciul de Audit Intern ⁽³⁶⁾ a finalizat două audituri cu privire la gestiunea financiară a devizelor de programe și a granturilor FED. Constatările Serviciului de Audit Intern corespund cu constatările Curții în ceea ce privește deficiențele de la nivelul controalelor *ex ante* (a se vedea punctul 36).

Fiabilitatea luărilor de poziție ale Comisiei

52. Directorul general a declarat ⁽³⁷⁾ că a obținut o asigurare rezonabilă că procedurile de control instituite furnizează garanțiile necesare în ceea ce privește regularitatea operațiunilor subiacente. În raportul anual de activitate nu se formulează nicio rezervă. În schimb, se afirmă ⁽³⁸⁾ că, având în vedere modul în care este concepută arhitectura sa multianuală de control și având în vedere rezultatele pe care le obține aceasta, EuropeAid nu consideră că indicele de eroare reziduală – indicele de eroare rămas după aplicarea tuturor controalelor sale – este semnificativ. Aceasta nu concordă însă cu cele constatate în urma auditului Curții pentru 2011, care a identificat un nivel semnificativ de eroare, o frecvență ridicată a erorilor și o eficacitate parțială a sistemelor.

53. Examinarea de către Curte a raportului anual de activitate a dus la următoarele constatări:

- (a) nu sunt prezentate probe care să sprijine afirmația că indicele de eroare reziduală s-ar situa sub nivelul de 2 %;
- (b) se exprimă în mod marcat un sentiment de îngrijorare în legătură cu disponibilitatea resurselor umane necesare pentru activitățile de gestionare a asistenței (a se vedea punctul 34); și

RĂSPUNSURILE COMISIEI

51. A se vedea răspunsul la punctul 36.

52. Metodologia Curții pentru estimarea, cât mai precisă, pe o bază anuală, a indicelui de eroare și a frecvenței erorilor pentru FED nu poate fi comparată direct cu criteriile pentru valoarea reziduală care prezintă risc (odată ce s-au efectuat toate controalele multianuale), element esențial al declarației de asigurare a directorului general cu privire la portofoliul EuropeAid în ansamblu finanțat de la FED și de la bugetul UE. Comisia observă că indicele anual de eroare cel mai probabil estimat de Curte pentru ajutorul extern în cadrul bugetului UE – cea mai mare parte a portofoliului – s-a situat sub pragul de semnificație pentru 2010 și 2011, similar fondurilor FED în 2009.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 57 și la punctul 58 litera (a).

53.

(a) A se vedea răspunsul de la punctul 58 litera (a).

(b) Au trecut mai bine de zece ani de la lansarea procesului de deconcentrare. Comisia a luat notă de rezultatele foarte pozitive, însă este, de asemenea, conștientă de dezechilibrele care au apărut în timp și care trebuie corectate. În conformitate cu comunicarea „O agendă a schimbării” și în urma evaluării efectuate în 2011 a volumului de muncă al personalului EuropeAid din delegațiile UE, la 12.3.2012, raportul privind utilizarea resurselor Comisiei în delegațiile UE a fost depus în atenția secretarului general și a fost prezentat Grupului pentru relații externe din subordinea comisarului. Concluziile raportului tratează aspectele legate de reechilibrarea personalului între delegații, pentru a corela mai bine necesitățile și prioritățile EuropeAid cu resursele existente. Concluziile vor fi/au fost prezentate Comisiei spre aprobare în iulie 2012.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 34.

⁽³⁶⁾ Serviciul de Audit Intern reprezintă o direcție generală a Comisiei. Este condus de auditorul intern al Comisiei și răspunde în fața Comitetului de monitorizare a auditurilor din cadrul Comisiei. Misiunea Serviciului de Audit Intern este să furnizeze o asigurare independentă cu privire la eficacitatea sistemelor de control intern și să sprijine Comisia prin avize, recomandări și consiliere.

⁽³⁷⁾ P. 47.

⁽³⁸⁾ P. 46.

OBSERVAȚIILE CURȚII

(c) atât Serviciul de Audit Intern, prin auditurile sale, cât și EuropeAid, prin controalele sale *ex post* pe operațiuni, au identificat deficiențe în materie de control (a se vedea punctele 37 și 51).

Concluzii și recomandări*Concluzii*

54. Pe baza activităților sale de audit, Curtea concluzionează că în conturile fondurilor europene de dezvoltare pentru exercițiul financiar încheiat la 31 decembrie 2011 se prezintă în mod fidel, sub toate aspectele semnificative, situația financiară a fondurilor europene de dezvoltare, precum și rezultatele operațiunilor fondurilor și fluxurile de numerar ale acestora pentru exercițiul încheiat la această dată, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului financiar și cu normele contabile adoptate de contabil.

55. Pe baza activităților sale de audit, Curtea concluzionează că, pentru exercițiul financiar încheiat la 31 decembrie 2011:

- (a) veniturile fondurilor europene de dezvoltare nu au fost afectate de un nivel semnificativ de eroare;
- (b) angajamentele globale realizate de fondurile europene de dezvoltare nu au fost afectate de un nivel semnificativ de eroare; și
- (c) plățile efectuate de fondurile europene de dezvoltare au fost afectate de un nivel semnificativ de eroare (a se vedea punctele 24-30).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

(c) *Atât procesul de audit intern, cât și controalele ex post ale operațiunilor sunt structurate în așa fel încât să identifice punctele slabe și fac obiectul acțiunilor ulterioare de monitorizare, inclusiv al planurilor de acțiune.*

54. *Comisia salută declarația de asigurare pozitivă a Curții privind fiabilitatea conturilor FED.*

55.

(c) *În 2012, Comisia își va intensifica eforturile de prevenire, identificare și corectare a erorilor de acest tip.*

Cu toate acestea, Comisia dorește să sublinieze că EuropeAid are o structură multianuală a controlului, ceea ce înseamnă că unele erori identificate de către Curte ar fi fost corectate ulterior în cadrul ciclului normal de controale în domeniul de politică ajutor extern. Aproximativ două treimi din plățile din eșantion se referă la tranzacții precum plăți intermediare sau soldări pentru care se pot încă efectua verificări și corecții în momentul efectuării plății finale. Mai mult, monitorizarea de către Comisie a cheltuielilor din domeniul ajutorului extern nu se încheie odată cu realizarea plății finale. Anual, EuropeAid și ECHO gestionează un program amplu de audituri ex post, pe baza unui proces oficial de evaluare a riscurilor.

Cu toate acestea, dat fiind mediul cu grad ridicat de risc în care funcționează ajutoarele pentru dezvoltare și ajutoarele umanitare, riscul de eroare financiară nu poate fi redus în mod realist la zero.

OBSERVAȚIILE CURȚII

56. Pe baza activităților sale de audit, Curtea a constatat că sistemele de supraveghere și de control ale EuropeAid care au fost examinate erau parțial eficiente (a se vedea punctele 31-53).

57. Curtea concluzionează că nivelul de calitate al datelor din sistemul CRIS rămâne un aspect problematic, care afectează atât exactitatea datelor utilizate la întocmirea conturilor anuale (a se vedea punctul 20), cât și eficacitatea sistemelor de supraveghere și de control (a se vedea punctele 39, 40 și 43) ⁽³⁹⁾.

Recomandări

58. **Anexa 3** prezintă rezultatul examinării de către Curte a stadiului de aplicare a recomandărilor formulate în Raportul anual 2009. Trebuie menționate următoarele aspecte:

- (a) EuropeAid a realizat progrese semnificative în aplicarea multor recomandări ale Curții, în special legat de punerea la punct a metodologiei de estimare a indicelui de eroare reziduală, de difuzarea setului de instrumente de gestiune financiară menit să crească gradul de cunoaștere a normelor de eligibilitate de către beneficiari, de planificarea și monitorizarea auditurilor și de evaluarea eligibilității pentru sprijin bugetar;
- (b) mai sunt în continuare necesare eforturi pentru a implementa integral recomandările Curții legate de calitatea datelor din sistemul CRIS, de urmărirea ulterioară a constatărilor și a recomandărilor de audit și de evaluarea raportului cost-eficacitate aferent sistemului de control ex post pe operațiuni.

RĂSPUNSURILE COMISIEI

56. Comisia și-a proiectat controalele în așa fel încât să acopere întregul ciclu de viață al proiectelor sale multianuale. Comisia consideră că aceste sisteme de supraveghere și control sunt eficiente și că s-au îmbunătățit în mod semnificativ de la an la an, acoperind atât funcționarea FED, cât și activitățile finanțate de la bugetul UE. În pofida provocărilor pe care le implică mediul ajutoarelor externe caracterizat printr-un grad ridicat de risc, indicele anual de eroare estimat de către Curte pentru ajutorul extern în temeiul bugetului UE s-a situat sub pragul de semnificație pentru 2010 și 2011 și sub pragul de semnificație pentru FED în 2009.

57. Comisia împărtășește îngrijorarea Curții și va continua să îmbunătățească calitatea datelor deținute în sistemul informatic pentru gestionarea ajutorului extern (CRIS). Cu toate acestea, conform celor indicate de Curte la punctul 20, erorile de înregistrare constatate nu au avut un impact semnificativ asupra conturilor anuale.

58. Având în vedere, în special, dispozițiile Regulamentului financiar aplicabil celui de Al zecelea fond european de dezvoltare ⁽³⁾ și în contextul propunerii de reducere a resurselor disponibile, Comisia va analiza costurile și beneficiile recomandărilor Curții înainte de a lua și/sau de a propune măsurile corespunzătoare.

- (a) Rezultatele Comisiei pentru estimarea indicelui de eroare reziduală al EuropeAid (și anume impactul financiar al erorilor neidentificate după finalizarea tuturor controalelor planificate) vor fi disponibile la începutul anului 2013 pentru perioada de raportare aferentă anului 2012.
- (b) EuropeAid va relansa, în 2012, eforturile de îmbunătățire a calității datelor CRIS și va corela mai bine constatările financiare ale auditurilor cu recuperarea fondurilor. Sistemul ex post pe operațiuni a fost suspendat în 2012.

⁽³⁹⁾ A se vedea, de asemenea, Raportul special nr. 5/2012 al Curții – „Sistemul informațional comun pentru relațiile externe (CRIS)” (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Articolele 11-13.

OBSERVAȚIILE CURȚII

59. În urma acestei examinări și pe baza constatărilor și a concluziilor exprimate pentru exercițiul 2011, Curtea formulează în atenția EuropeAid următoarele recomandări:

- (a) să îmbunătățească gestionarea procedurilor de atribuire a contractelor, prin stabilirea unor criterii de selecție clare și printr-o mai bună consemnare documentară a derulării procesului de evaluare [a se vedea punctul 28 litera (b)];
- (b) să introducă o planificare documentată bazată pe riscuri și un proces de urmărire ulterioară sistematică a rezultatelor pentru vizitele de verificare (a se vedea punctul 40) și pentru vizitele de monitorizare la fața locului (a se vedea punctul 45);
- (c) în ceea ce privește întocmirea planurilor anuale de audit de către delegații și de către serviciile centrale ale EuropeAid, să facă obligatorii orientările cu privire la analiza riscurilor (a se vedea punctul 48);
- (d) să reexamineze modul în care au fost concepuți indicatorii-cheie de performanță, pentru a se asigura că aceștia nu au un caracter ambiguu și că sunt ușor de interpretat (a se vedea punctul 39);
- (e) să evalueze capacitatea Structurii de audit intern de a se achita în mod eficace de sarcinile sale (a se vedea punctul 50).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

59.

- (a) Comisia va lansa un proces cu scopul de a trage învățăminte din erorile identificate de Curte în procesul de atribuire a contractului, iar în 2013 se va publica ghidul practic pentru contracte revizuit.
- (b) Comisia va analiza dacă este necesară reexaminarea scopului și a obiectivelor specifice ale misiunilor de verificare efectuate de delegațiile EuropeAid.

EuropeAid va introduce un proces mai formal de evaluare și de planificare anuală atât pentru vizitele de verificare ale delegațiilor, cât și pentru monitorizarea proiectelor la fața locului. Cu toate acestea, Comisia consideră că actualul proces de selecție în funcție de riscuri poate fi completat în mod util cu criterii de selecție suplimentare.

A se vedea, de asemenea, răspunsul la punctul 40.

- (c) Comisia va avea în vedere posibilitatea de a conferi un caracter obligatoriu, începând cu 2013, metodologiei EuropeAid de analiză a riscurilor aferentă planificării auditului.
- (d) Pe termen mediu și scurt, Comisia nu este în măsură să revizuiască indicatorii cheie de performanță ai EuropeAid. Indicatorii cheie de performanță au fost introduși (de un grup de coordonare, reprezentând o gamă vastă de interese și părți interesate) pentru raportarea anuală pe 2011 (realizată în 2012), iar Comisia nu dispune încă de informații sau analize suficiente cu privire la setul de date. Totuși, în timp, pot fi necesare ajustări de îndată ce este încorporat noul sistem de raportare.
- (e) Comisia va evalua capacitatea Structurii de audit intern a EuropeAid (IAC) și, dacă se va dovedi necesar, va analiza posibilitatea întăririi acestei structuri.

Având în vedere angajamentul de a reduce efectivele de personal, EuropeAid va examina, în primul rând, posibilitățile de consolidare a expertizei disponibile.

ANEXA 1

REZULTATELE TESTELOR EFECTUATE PE OPERAȚIUNI PENTRU FONDURILE EUROPENE DE DEZVOLTARE

	2011			2010	2009	2008
	Proiecte	Srijin bugetar	Total			
DIMENSIUNEA ȘI STRUCTURA EȘANTIONULUI						
Total angajamente	27	3	30	30	50	45
Total operațiuni (din care):	133	30	163	165	170	170
Plăți în avans	0	0	0	0	0	40
Plăți intermediare/finale	133	30	163	165	170	130
REZULTATELE TESTELOR ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Procentul (numărul) de operațiuni testate pentru care s-a constatat că:						
nu sunt afectate de erori	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
sunt afectate de una sau mai multe erori	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Analiza operațiunilor afectate de erori						
Analiza pe tipuri de eroare						
Erori necuantificabile:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Erori cuantificabile:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
Eligibilitate	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
Realitatea operațiunilor	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
Exactitate	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
IMPACTUL ESTIMAT AL ERORILOR CUANTIFICABILE						
Indicele de eroare cel mai probabil				5,1 %		
Limita superioară a indicelui de eroare				8,1 %		
Limita inferioară a indicelui de eroare				2,0 %		

⁽¹⁾ Pentru a permite o mai bună viziune asupra domeniilor care prezintă profiluri de risc diferite, deși sunt incluse în același grup de politici, eșantionul a fost împărțit în segmente.

⁽²⁾ Cifrele indicate între paranteze reprezintă numărul efectiv de operațiuni.

ANEXA 2

REZULTATELE EXAMINĂRII SISTEMELOR PENTRU FONDURILE EUROPENE DE DEZVOLTARE ȘI PENTRU
AJUTORUL PENTRU DEZVOLTARE ACORDAT DE LA BUGETUL GENERAL

Evaluarea sistemelor examinate

Sistemul vizat	Controalele <i>ex ante</i>	Monitorizarea și supravegherea	Auditorile externe	Auditorile interne	Evaluare globală
Sisteme centrale EuropeAid	Parțial eficace	Eficace	Eficace	Parțial eficace	Parțial eficace
Delegații	Parțial eficace	Parțial eficace	Parțial eficace	Nu se aplică	Parțial eficace

SITUAȚIA ACȚIUNILOR ÎNTREPRINSE ÎN URMA RECOMANDĂRIILOR ANTERIOARE FORMULATE CU PRIVIRE LA FONDURILE EUROPENE DE DEZVOLTARE

Exercițiu	Recomandarea Curții	Analiza Curții cu privire la progresele realizate	Răspunsul Comisiei
2009	În contextul viitoarei analize pe care o va desfășura cu privire la strategia sa globală de control, EuropeAid ar trebui să pună la punct un indicator-cheie pentru impactul financiar estimat al erorilor reziduale existente ulterior implementării tuturor controalelor <i>ex ante</i> și <i>ex post</i> , de exemplu pe baza examinării unui eșantion statistic reprezentativ de proiecte închise [Raportul anual 2009, punctul 54 litera (a)].	EuropeAid a adoptat o metodologie pentru estimarea indicelui de eroare reziduală și a încheiat un contract cu o societate externă de audit pentru efectuarea acestei activități. Se estimează că rezultatele primului exercițiu în acest sens vor fi disponibile la timp pentru a fi luate în considerare în Raportul anual de activitate pentru 2012 al EuropeAid.	Recomandarea este în curs de aplicare. În ceea ce privește stabilirea indicelui de eroare reziduală pentru portofoliul EuropeAid, activitatea Comisiei se desfășoară conform planificării.
	În contextul aceleiași analize, EuropeAid ar trebui să evalueze raportul cost-eficacitate al diverselor mecanisme de control, în special al sistemului de control <i>ex post</i> al operațiunilor [Raportul anual 2009, punctul 54 litera (b)].	În răspunsurile sale la Raportul anual 2010 al Curții, Comisia a declarat că începuse să lucreze cu privire la rentabilitatea controalelor în 2010. Această activitate urma să fie examinată și relansată în 2011/2012 în contextul rezultatului final al revizuirii aflate în curs a Regulamentului financiar. În 2011, s-au realizat progrese limitate.	Recomandarea este în curs de aplicare. Într-adevăr, în 2011, s-au înregistrat progrese în ceea ce privește costurile și beneficiile controalelor prezentate în raportul anual de activitate pe 2011, care detaliază costurile multor controale interne (de exemplu, audituri, formare, controale <i>ex post</i>) și în rapoartele cu privire la modalități noi și inovatoare de măsurare a beneficiilor precum indicatorii cheie de performanță desprinși din datele CRIS și teste efectuate anterior și ulterior programelor de formare. De exemplu, în 2012, în urma analizei cost-beneficiu au fost suspendate controale <i>ex post</i> pe operațiuni.
	EuropeAid ar trebui să finalizeze și să difuzeze setul de instrumente pe tema gestiunii financiare menit să combată riscul ridicat de eroare inerent la nivelul organizațiilor de implementare, al contractanților și al beneficiarilor, astfel încât să se asigure o cunoaștere adecvată a normelor de gestiune financiară și de eligibilitate [Raportul anual 2009, punctul 54 litera (c)].	Setul de instrumente de gestiune financiară a fost finalizat și difuzat în prima parte a anului 2011.	Comisia consideră că această recomandare a fost pusă în aplicare pe deplin.
	EuropeAid ar trebui să își continue eforturile în vederea asigurării, din partea delegațiilor, a unei înregistrări prompte și complete în CRIS Audit a datelor necesare [Raportul anual 2009, punctul 54 litera (d)].	Calitatea datelor din sistemul CRIS rămâne un aspect problematic. EuropeAid a declarat că intenționează să își relanseze eforturile în 2012.	Această recomandare este în curs de aplicare. Comisia împărtășește îngrijorarea Curții și va continua să îmbunătățească calitatea datelor incluse în sistemul informatic pentru gestionarea ajutorului extern (CRIS). În 2012, EuropeAid va relansa eforturile sale de îmbunătățire a calității datelor CRIS.

Exercițiu	Recomandarea Curții	Analiza Curții cu privire la progresele realizate	Răspunsul Comisiei
2009	<p>Sistemul CRIS Audit ar trebui modificat, astfel încât acesta să poată furniza informații cu privire la valorile finale ale cheltuielilor neeligibile și cu privire la corecțiile financiare efectuate după finalizarea procesului de validare a auditului cu entitatea auditată [Raportul anual 2009, punctul 54 litera (e)].</p>	<p>După cum s-a afirmat în răspunsul Comisiei la Raportul anual 2010 al Curții, modulul pentru audit și cel pentru ordine de recuperare din cadrul sistemului informațional CRIS au fost interconectate în 2011. Aceasta reprezintă un progres important, dar nu este încă de natură să permită furnizarea de informații complete cu privire la rezultatele auditurilor și la cursul dat acestora.</p> <p>CRIS-Audit nu furnizează informații cu privire la sumele definitive considerate neeligibile de EuropeAid în urma „procedurii contradictorii” cu beneficiarii, lucru care este valabil inclusiv în ceea ce privește sumele pentru care auditorii considerau că ar fi necesară o analiză suplimentară din partea EuropeAid.</p>	<p><i>Modulul de audit din cadrul sistemului informatic pentru gestionarea ajutorului extern (CRIS) a fost conceput cu scopul de a planifica și înregistra rezultatele auditurilor externe mai degrabă decât de a urmări acțiunile ulterioare auditului întreprinse de către Comisie. Cu toate acestea, Comisia ar dori să poată dezvolta această funcționalitate pe termen mediu, dacă resursele permit aceasta.</i></p>
	<p>EuropeAid ar trebui să se asigure că, atunci când se formulează condițiile particulare pentru tranșele variabile bazate pe nivelul de performanță, se specifică în mod clar indicatorii, nivelurile-țintă, metodele de calcul, precum și sursele utilizate pentru verificare [Raportul anual 2009, punctul 55 litera (a)].</p>	<p>Această recomandare a fost implementată integral.</p>	
	<p>EuropeAid ar trebui să se asigure că rapoartele delegațiilor furnizează o demonstrație structurată și documentată a progreselor în gestiunea finanțelor publice, prin explicarea clară a criteriilor în raport cu care trebuiau evaluate aceste progrese (cu alte cuvinte, rezultatele pe care guvernul beneficiar trebuia să le obțină în perioada vizată) și prin prezentarea clară a progreselor realizate și a motivelor eventualei neimplementări a programului de reformă în conformitate cu planul stabilit [Raportul anual 2009, punctul 55 litera (b)].</p>	<p>Calitatea evaluării criteriului general de eligibilitate privind GFP a cunoscut o îmbunătățire de la introducerea, în 2010, a noului format de raportare pentru rapoartele anuale de monitorizare întocmite de delegații cu privire la gestiunea finanțelor publice. Cu toate acestea, Curtea a detectat în continuare în 2011 cazuri în care această evaluare nu era structurată și documentată în mod suficient, întrucât realizările în materie de GFP nu erau comparate cu obiectivele/nivelurile-țintă stabilite pentru perioada de referință.</p>	<p><i>Comisia consideră că această recomandare a fost pusă în aplicare pe deplin. Cu toate acestea, vor fi continuate eforturile de îmbunătățire a cadrului privind rezultatele obținute prin sprijin bugetar, în special prin revizuirea orientărilor privind sprijinul bugetar, care urmează să fie publicate în 2012.</i></p>