

Jurnalul Oficial

al Uniunii Europene

C 47



Ediția în limba română

Comunicări și informări

Anul 55

17 februarie 2012

Număr de referință

Cuprins

Pagina

III *Acte pregătitoare*

CURTEA DE CONTURI

2012/C 47/01

Avizul nr. 7/2011 [prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene] referitor la propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, care fac obiectul cadrului strategic comun, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006

1

RO

Preț:
3 EUR

III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 7/2011

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene]

referitor la propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, care fac obiectul cadrului strategic comun, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006

(2012/C 47/01)

CUPRINS

	Puncte	Pagina
INTRODUCERE	1-2	2
PARTEA I	3-50	2
Observații generale	3-8	2
Aspecte strategice	9-21	3
Valoarea adăugată europeană	9-10	3
Concentrarea tematică	11-13	4
Cadrul strategic comun	14	4
Contractele de parteneriat	15	4
Condițiile <i>ex ante</i>	16	4
Condiționalitatea <i>ex post</i> (evaluarea intermediară a performanței, rezerva de performanță)	17-18	5
Condiționalitatea macroeconomică	19-20	5
Planuri de acțiune comune	21	5
Modalități comune de gestiune și control	22-50	5
Capacitatea instituțională	22-23	5
Acreditarea națională	24-26	5
Declarația de asigurare de gestiune	27-29	6
Verificarea și închiderea conturilor, închiderea anuală și corecțiile financiare	30-37	6
Monitorizarea și evaluarea	38-39	7
Reguli de eligibilitate simplificate și raționalizate	40-43	8
Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității	44-45	8
Instrumentele financiare	46-50	8
PARTEA II – Comentarii detaliate cu privire la propunerea Comisiei		9

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolele 4 și 5, și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special articolele 174-178, articolul 287 alineatul (4) al doilea paragraf, articolele 317, 318 și 322,

având în vedere Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene ⁽¹⁾ și normele de aplicare a acestuia ⁽²⁾,

având în vedere solicitarea înaintată de Consiliu în vederea formulării unui aviz, solicitare primită de Curte la 11 noiembrie 2011,

având în vedere propunerea privind un regulament general prezentată de Comisie ⁽³⁾, precum și propunerile specifice ale acesteia pentru fiecare fond în parte ⁽⁴⁾,

având în vedere studiul de impact cu privire la pachetul normativ propus pentru revizuirea regulamentelor aplicabile în domeniul gestionării fondurilor structurale și de coeziune ⁽⁵⁾,

având în vedere comunicările Comisiei intitulate „Concluziile celui de al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială: viitorul politicii de coeziune” ⁽⁶⁾, „Revizuirea bugetului UE” ⁽⁷⁾ și „Un buget pentru Europa 2020” ⁽⁸⁾,

având în vedere rapoartele anuale și speciale ale Curții de Conturi Europene, precum și Avizul nr. 2/2004 al acesteia referitor la modelul de „audit unic” ⁽⁹⁾, răspunsul formulat de Curte la Comunicarea Comisiei „Reforma bugetului european pentru o Europă în schimbare” ⁽¹⁰⁾, Avizul nr. 1/2010 al Curții „Îmbunătățirea gestiunii financiare a bugetului Uniunii Europene: riscuri și provocări” ⁽¹¹⁾ și Avizul nr. 6/2010 al Curții referitor la o propunere de modificare a Regulamentului financiar ⁽¹²⁾,

întrucât, conform articolului 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană, în domeniile care nu sunt de competența sa

exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate, datorită dimensiunilor și efectelor, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii;

întrucât, potrivit articolului 174 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în scopul promovării unei dezvoltări armonioase a întregii Uniuni, aceasta își dezvoltă și desfășoară acțiunea care conduce la consolidarea coeziunii sale economice, sociale și teritoriale;

întrucât, potrivit articolului 317 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia răspunde de execuția bugetului, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, iar statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele să fie folosite în conformitate cu acest principiu,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

INTRODUCERE

1. Fondul european de dezvoltare regională (FEDER), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune (FC), Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (EMFF) (denumite în continuare „fondurile CSC” ⁽¹³⁾) urmăresc obiective politice complementare, iar gestionarea lor este partajată între statele membre și Comisie. Fondurile CSC ar putea reprezenta până la 45 % din totalul cheltuielilor pentru perioada 2014-2020, al cărei fir director este Strategia Europa 2020 ⁽¹⁴⁾. Contribuția bugetului UE la îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020 depinde, așadar, într-o mare măsură, de utilizarea fondurilor CSC într-un mod care să respecte principiile economicității, eficienței și eficacității. Aceasta va avea, de asemenea, un impact asupra credibilității și a legitimității acțiunii UE.

2. Avizul Curții urmează, în măsura posibilului, structura expunerii de motive a Comisiei cu privire la conținutul regulamentului general. Avizul este format din două părți, prima cuprinzând observațiile generale, iar cea de a doua, o analiză detaliată a proiectului de regulament general.

PARTEA I

Observații generale

3. Propunerea de regulament general prezentată de Comisie are drept obiectiv elaborarea unui set comun de norme de bază orientate către o focalizare asupra rezultatelor, printr-o simplificare a realizării politicilor și o utilizare crescută a condiționalității. Propunerea abordează, de asemenea, problema capacității statelor membre de a absorbi volume mari de fonduri UE și a necesității de a-și consolida capacitatea administrativă și instituțională. Propunerea de reducere a plafonului pentru alocările naționale reprezintă o schimbare politică semnificativă, al cărei impact trebuie evaluat de către Comisie.

⁽¹⁾ JO L 248, 16.9.2002, p. 1.

⁽²⁾ Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2342/2002 al Comisiei (JO L 357, 31.12.2002, p. 1).

⁽³⁾ Comisia Europeană, COM(2011) 615.

⁽⁴⁾ Comisia Europeană, COM(2011) 612 (Fondul de coeziune); COM(2011) 614 (FEDER); COM(2011) 607 (FSE); COM(2011) 610 (GECT); COM(2011) 611 (CTE); COM(2011) 627 (FEADR); COM(2011) 804 (EMFF).

⁽⁵⁾ Comisia Europeană, SEC(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Comisia Europeană, COM(2010) 642.

⁽⁷⁾ Comisia Europeană, COM(2010) 700.

⁽⁸⁾ Comisia Europeană, COM(2011) 500.

⁽⁹⁾ JO C 107, 30.4.2004.

⁽¹⁰⁾ Publicat în aprilie 2008.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ JO C 334, 10.12.2010.

⁽¹³⁾ Cadrul strategic comun; fondurile CSC sunt fondurile care intră sub incidența Cadrului strategic comun.

⁽¹⁴⁾ Comisia Europeană, COM(2011) 500.

4. Per ansamblu, propunerea menține, în esență, cadrul care fusese stabilit în perioadele de programare anterioare, punând însă accentul într-o mai mare măsură pe responsabilitățile statelor membre, în special în ceea ce privește crearea sistemelor și gestiunea financiară. Rolul și responsabilitățile Comisiei și, respectiv, ale statelor membre reprezintă în continuare un element esențial pentru conceperea instrumentelor de cheltuieli din domeniul coeziunii. Provocarea cu care continuă să se confrunte Uniunea este obținerea de rezultate calitative bune dintr-un sistem în care fondurile sunt repartizate în avans statelor membre, iar absorbția constituie un obiectiv implicit. Supravegherea eficace de către Comisie a utilizării fondurilor și obligația acesteia din urmă de a răspunde pentru actul de gestiune în acest domeniu vor consolida capacitatea statelor membre de a utiliza cu succes aceste fonduri.

5. Mecanismele de efectuare a cheltuielilor în domeniul coeziunii sunt complexe. Există șase niveluri de reglementare (dispoziții comune, dispoziții generale, dispoziții specifice fiecărui fond, acte delegate, acte de punere în aplicare, orientări ale Comisiei). În anumite cazuri, legislația națională constituie un nivel suplimentar. Curtea ia notă de eforturile pozitive depuse pentru a reduce sarcina administrativă a beneficiarilor (de exemplu, prin utilizarea sporită a sumelor forfetare și a costurilor standard). Cu toate acestea, sarcina administrativă rămâne ridicată pentru UE și pentru administrațiile naționale și este posibil să crească și mai mult față de nivelul actual.

6. În pofida orientării declarate spre rezultate, sistemul rămâne în continuare bazat în mod fundamental pe inputuri și, prin urmare, orientat mai mult spre conformitate decât spre performanță. Pentru atingerea acestui din urmă obiectiv se recurge, în esență, la introducerea unei rezerve de performanță (al cărei succes va depinde de capacitatea de a stabili indicatori adecvați) și a unor planuri de acțiune comune, cu obiective specifice, indicatori de rezultat și realizări care vor condiționa efectuarea plăților (în ideea că actuala structură de gestiune bazată pe inputuri nu va mai fi necesară). Introducerea de condiții *ex ante* ar trebui să permită găsirea unei soluții la problema lipsei de coordonare între diferitele politici ale UE observată în trecut.

7. Curtea ia notă, de asemenea, de distincția realizată între dispozițiile „comune” (aplicabile tuturor fondurilor CSC) și dispozițiile „generale” (aplicabile numai unora dintre acestea: FEDER, FSE și FC). Aceasta conduce la un cadru legislativ incoerent, punându-se, așadar, întrebarea dacă nu ar fi preferabil ca regulamentul general să nu cuprindă decât acele dispoziții care sunt aplicabile tuturor celor cinci fonduri („dispozițiile comune”), iar celelalte dispoziții („dispozițiile generale”) să fie incluse în regulamentele specifice fiecărui fond în parte.

8. În sfârșit, Curtea dorește să semnaleze faptul că, referitor la o serie de aspecte, cerințele de reglementare sunt amânate pentru o etapă ulterioară și vor fi cuprinse în acte delegate și în acte de punere în aplicare, conform articolelor 290 și 291 TFUE. Consultarea prealabilă adecvată a tuturor părților interesate va fi, prin urmare, esențială pentru a se asigura faptul că aceste acte respectă în totalitate obiectivele stabilite de regu-

lamentul general. Curtea observă, în special, că aspectele care urmează să fie acoperite de actele delegate, acte destinate să cuprindă elemente neesențiale ale legislației UE, reprezintă, de fapt, aspecte cheie ale viitorului sistem de coeziune⁽¹⁾. În ceea ce privește delegarea către Comisie a unor competențe de executare⁽²⁾, Curtea observă că, în mai multe cazuri, nu este specificată procedura (de consultare sau de examinare) pentru adoptarea acestor acte, conform Regulamentului (UE) nr. 182/2011. În consecință, rolul Comisiei și cel al statelor membre nu sunt încă definite [de exemplu, în cazul suspendării plăților și al corecțiilor financiare, a se vedea articolul 134 alineatul (2) și articolul 137 alineatul (5) din regulamentul general].

Aspecte strategice

Valoarea adăugată europeană

9. Curtea a subliniat că programele de cheltuieli care nu adaugă valoare europeană nu sunt, prin definiție, susceptibile să reprezinte o modalitate eficace și eficientă de utilizare a banilor contribuabililor⁽³⁾. Prin urmare, Curtea a recomandat explicarea conceptului de valoare adăugată europeană într-o declarație politică adecvată sau în cadrul legislației UE, cu scopul de a se furniza autorităților politice din UE orientări care să fie utilizate la selectarea priorităților în materie de cheltuieli⁽⁴⁾. Stabilirea cadrului legal pentru perioada 2014-2020 reprezintă o ocazie favorabilă pentru autoritățile legislative de a acționa în acest sens.

10. O premisă fundamentală în ceea ce privește valoarea adăugată a cheltuielilor UE este că acestea trebuie să ofere beneficii clare și vizibile pentru UE și pentru cetățenii săi, beneficii care nu ar putea fi obținute prin cheltuielile efectuate doar la nivel național, regional sau local⁽⁵⁾. În această optică, Curtea a sugerat reformarea programelor în materie de cheltuieli astfel încât să se ia în considerare realizările acceptabile, respectiv programele să se bazeze pe un set de obiective concrete, iar plățile să se facă în funcție de obținerea de rezultate⁽⁶⁾. Comisia a scris în acest punct de vedere în propunerea sa de modificare a Regulamentului financiar⁽⁷⁾ și arată, în expunerea de motive a propunerii de regulament general, că orientarea către rezultate va reprezenta unul dintre

(1) Precum adoptarea unui cadru strategic comun, adoptarea de norme detaliate privind instrumentele financiare, responsabilitățile statelor membre în ceea ce privește procedura de notificare a neregularităților și de recuperare a sumelor plătite în mod necuvenit, condițiile auditurilor naționale, criteriile de acreditare pentru autoritățile de management și autoritățile de certificare, nivelul corecției financiare care trebuie aplicată, modificarea metodei de stabilire a cadrului de performanță și a setului de condiții *ex ante*.

(2) Cum ar fi adoptarea a diferite decizii, precum deciziile de aprobare a contractelor de parteneriat, deciziile de alocare a rezervei de performanță și deciziile de suspendare a plăților legate de politicile economice ale statelor membre, și, în ceea ce privește fondurile, deciziile de adoptare a programelor operaționale, deciziile de aprobare a proiectelor majore, deciziile de suspendare a plăților și deciziile privind corecțiile financiare.

(3) Curtea de Conturi Europeană, Documentul privind revizuirea bugetului, punctul 7.

(4) Curtea de Conturi Europeană, Avizul nr. 1/2010, punctul 18.

(5) Curtea de Conturi Europeană, Documentul privind revizuirea bugetului, punctul 8.

(6) Curtea de Conturi Europeană, Documentul privind revizuirea bugetului, punctul 24.

(7) Comisia Europeană, COM(2010) 260, punctul 4.

principalele elemente definitorii ale următorului set de programe⁽¹⁾. În practică, ca și în cazul propunerii de modificare a Regulamentului financiar⁽²⁾, viitorul sistem de coeziune care este propus nu se ridică la înălțimea acestei aspirații și rămâne în continuare bazat pe inputuri. Pretinsa trecere către un sistem orientat spre performanță se limitează la introducerea unei rezerve de performanță și a planurilor de acțiune comune.

Concentrarea tematică

11. Curtea a sugerat că o concentrare rezonabilă a cheltuielilor poate contribui, în principiu, la atingerea obiectivului privind valoarea adăugată⁽³⁾, întrucât ar permite constituirea unei mase critice și creșterea probabilității ca intervențiile UE să aibă un impact tangibil.

12. Propunerea (articolul 9 din proiectul de regulament general) prevede 11 obiective tematice derivate din Strategia Europa 2020. Împreună, acestea reprezintă o paletă foarte largă de activități în sprijinul cărora pot fi cheltuiți banii provenind din fondurile CSC. Dintre aceste obiective tematice, intervenția FEDER ar trebui să se concentreze pe trei dintre ele⁽⁴⁾, în special pentru regiunile mai dezvoltate și pentru cele aflate în tranziție. Pentru FSE, se propun patru „obiective tematice”⁽⁵⁾. În cadrul acestor „obiective tematice”, numărul de priorități de investiții este limitat la patru pentru FSE [articolul 4 alineatul (3) din proiectul de regulament FSE]. Cu toate acestea, FEDER ar putea interveni în fiecare dintre cele 32 de priorități de investiții avute în vedere (articolul 5 din proiectul de regulament FEDER). Aceasta ar face posibilă finanțarea aproape a oricărui tip de proiecte⁽⁶⁾. În sfârșit, concentrarea nu este considerată necesară pentru un anumit număr de obiective tematice⁽⁷⁾ și, drept consecință, va fi și mai dificil să se atingă masa critică necesară pentru aceste priorități.

13. În final, în timp ce pentru FEDER, FSE și FC trebuie să se stabilească o sumă maximă a contribuției pentru fiecare axă

(1) Comisia Europeană, COM(2011) 615, punctele 1 și 5.2.2.

(2) Curtea de Conturi Europeană, Avizul nr. 6/2010, punctele II și 42.

(3) Curtea de Conturi Europeană, Documentul privind revizuirea bugetului, punctul 8.

(4) Consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării; îmbunătățirea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii; sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon în toate sectoarele.

(5) Promovarea ocupării forței de muncă și sprijinirea mobilității forței de muncă; investițiile în educație, competențe și învățare pe tot parcursul vieții; promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei; consolidarea capacității instituționale și o administrație publică eficientă.

(6) De fapt, doar un număr limitat de categorii de proiecte este exclus în mod formal de la finanțarea FEDER (articolul 3 din propunerea de regulament FEDER), cum ar fi cele privind fabricarea, prelucrarea și comercializarea tutunului și a produselor din tutun sau dezafectarea centralelor nucleare; în regiunile mai dezvoltate sunt, de asemenea, excluse investițiile în infrastructurile care oferă servicii de bază cetățenilor în domeniul mediului, al transportului și al TIC.

(7) Îmbunătățirea accesului și a utilizării și creșterea calității tehnologiilor informației și ale comunicației; promovarea adaptării la schimbările climatice, a prevenirii și a gestionării riscurilor; protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor; promovarea sistemelor de transport durabile și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor majore.

prioritară, pentru FEADR și pentru EMFF, această sumă maximă a contribuției se stabilește la nivelul fiecărei măsuri. Nu se furnizează nicio justificare pentru această distincție. În prezent, sumele din cadrul programelor FEADR se alocă axelor prioritare, ceea ce permite stabilirea (și concentrarea) bugetelor pe obiective, și nu pe măsuri.

Cadrul strategic comun

14. Dispoziția referitoare la cadrul strategic comun (articolul 11 din proiectul de regulament general) are ca finalitate să transpună obiectivele și țintele priorităților Uniunii în acțiuni cheie pentru fondurile CSC. Cadrul strategic comun ar trebui, de asemenea, să identifice mecanismele de coordonare între fondurile de coeziune și alte politici și instrumente ale UE (de exemplu, instrumentele financiare ale BEI, programele-cadru din domeniul cercetării, facilitatea „Conectarea Europei” și rețelele transeuropene, Programul-cadru pentru competitivitate și inovare). Având în vedere partea semnificativă a fondurilor CSC propuse pentru cercetare și inovare, o astfel de coordonare va fi extrem de importantă în acest domeniu. Coordonarea avută în vedere ar permite stabilirea ratei de cofinanțare din partea fondurilor către programele operaționale cu luarea în considerare a diferitelor surse de finanțare puse la dispoziție de UE, crescând astfel efectul multiplicator al resurselor Uniunii.

Contractele de parteneriat

15. În scopul de a încuraja cheltuirea orientată spre rezultate, articolul 14 din proiectul de regulament general prevede stabilirea de condiții și de ținte convenite. În acest sens, propunerea are în vedere introducerea unui contract de parteneriat, ceea ce reprezintă un nivel suplimentar în comparație cu perioada de programare actuală. Trebuie însă să se analizeze dacă acest nivel adițional este necesar sau dacă, dimpotrivă, țintele și condițiile ar putea fi stabilite chiar la nivelul programelor, pe baza „contractului” implicit dintre UE și autoritățile naționale din cadrul programelor operaționale care se aplică în perioada de programare actuală.

Condițiile ex ante

16. Comisia propune (articolul 17 și anexa IV la proiectul de regulament general) să se stabilească un anumit număr de condiții *ex ante* pentru fiecare fond. Aceasta reprezintă o evoluție esențială care ar putea să consolideze „logica de intervenție” a acțiunilor UE, facilitând integrarea necesară a finanțării CSC în cadrul altor politici ale UE, și, în final, să aibă un impact pozitiv asupra eficacității investițiilor. Într-adevăr, auditurile Curții arată⁽⁸⁾ că finanțarea proiectelor fără a se ține cont de anumite cerințe mai generale ale politicilor UE (de exemplu, mediul și protecția resurselor de apă) și în afara unui plan de dezvoltare general, care să stabilească nevoile pe termen lung și prioritățile adecvate contextului, nu reprezintă modalitatea cea mai eficace de utilizare a fondurilor UE.

(8) A se vedea Rapoartele speciale nr. 3/2009 și nr. 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

Condiționalitatea ex post (evaluarea intermediară a performanței, rezerva de performanță)

17. Pentru noua perioadă, Comisia intenționează, de asemenea, să condiționeze eliberarea a 5 % din fonduri de rezultatele obținute (articolele 18, 19 și 20 din proiectul de regulament general). O rezervă de performanță asemănătoare a existat în perioada 2000-2006, însă a înregistrat doar un succes limitat din cauza volumului foarte redus de cheltuieli deja efectuate la momentul evaluării intermediare, precum și din cauza lipsei unei metodologii corespunzătoare pentru evaluarea progreselor înregistrate de programe. În perioada 2007-2013, statele membre aveau posibilitatea de a introduce o astfel de rezervă, însă foarte puține dintre ele au profitat de ea.

18. Metoda utilizată pentru evaluarea performanței (prezentată în detaliu în anexa I la proiectul de regulament general) arată că această evaluare va continua să pună accentul în principal pe execuția financiară (indicatori financiari) și pe realizări și doar într-o măsură limitată pe rezultate (efecte, impact). Potrivit studiului de impact, ar trebui, de asemenea, să se examineze dacă este posibil să se stabilească indicatori riguroși, cum pot fi identificați factorii care nu au legătură cu un anumit program și cum se poate ține cont de rezultatele care nu sunt vizibile decât pe termen lung⁽¹⁾. Valoarea adăugată a rezervei de performanță va fi redusă în mod considerabil dacă se vor stabili ținte foarte joase și ușor de atins sau dacă, în final, plățile legate de performanță se vor baza în principal pe aspecte legate de absorbție, astfel cum a observat Curtea pentru perioada 2000-2006. De asemenea, alocarea unei rezerve de performanță ar trebui să fie condiționată de o implementare suficientă a programelor operaționale⁽²⁾. Prin urmare, ar trebui să se prevadă posibilitatea de a revizui anii de referință pentru evaluarea performanței (în prezent 2016 și 2018) în cazul în care programele vor demara cu întârziere.

Condiționalitatea macroeconomică

19. Printre condițiile propuse, Comisia sugerează, de asemenea (articolele 11 și 21 din proiectul de regulament general), stabilirea unei legături între politica de coeziune și guvernarea economică europeană, cum ar fi procedura privind deficitul excesiv, procedura privind dezechilibrul excesiv și semestrul european pentru coordonarea politicilor economice. Comisia ar putea solicita revizuirea programelor sau suspendarea finanțării în cazul în care nu se iau măsuri corective.

20. Aplicarea condițiilor macroeconomice avute în vedere necesită o atenție deosebită, întrucât ar putea conduce la dificultăți în implementarea programelor CSC, la insecuritate juridică și la un risc potențial pentru îndeplinirea unor obligații pe termen lung asumate în cadrul contractelor de parteneriat de către partenerii de la nivel național și regional.

⁽¹⁾ Comisia Europeană, SEC(2011) 1141-I, p. 62.

⁽²⁾ A se vedea Raportul special nr. 1/2007 (JO C 124, 5.6.2007).

Planuri de acțiune comune

21. În vederea simplificării și a consolidării orientării către rezultate a fondurilor UE, Comisia propune introducerea planurilor de acțiune comune (articolul 93 din proiectul de regulament general) pentru FEDER, FSE și FC. Acestea constau într-un grup de proiecte care fac parte dintr-un program operațional, în care fondurile UE sunt legate în mod direct de îndeplinirea unor obiective și a unor realizări specifice, a unor obiective de etapă și a unor indicatori de rezultat. Un astfel de instrument ar putea reprezenta un mecanism alternativ de intervenție orientat spre performanță, în măsura în care înlocuiește actuala structură de gestiune bazată pe inputuri și nu se limitează la completarea acestora.

Modalități comune de gestiune și control

Capacitatea instituțională

22. Pentru a se asigura cheltuirea corectă a fondurilor UE în vederea sprijinirii unei dezvoltări economice durabile este necesară o capacitate instituțională adecvată. Eficacitatea sistemelor naționale de gestiune și control ar trebui, așadar, să fie asigurată încă de la început. Cu toate acestea, doar reglementarea în sine nu este suficientă⁽³⁾, fiind esențiale în acest sens acțiunile cotidiene ale administratorilor din cadrul Comisiei și din statele membre, de ale căror sisteme depinde în mare măsură asigurarea obținută la nivelul UE. De exemplu, analiza de către Comisie a erorilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2006-2009 arată că deficiențele înregistrate la nivelul capacității administrative și al sistemelor naționale de gestiune și control reprezintă principala cauză a acestor erori⁽⁴⁾.

23. Curtea remarcă faptul că unul dintre obiectivele tematice propuse de proiectul de regulament general este „consolidarea capacității instituționale și o administrație publică eficientă”. Mai mult decât un obiectiv în sine, aceasta reprezintă o condiție prealabilă pentru îndeplinirea celorlalte 10 obiective tematice. Curtea mai observă că sprijinul pentru capacitatea administrativă este limitat, în ceea ce privește FSE, la statele membre cu regiuni mai puțin dezvoltate sau care sunt eligibile pentru Fondul de coeziune; situația este diferită în cazul FEDER, deși sistemele naționale pentru cele două fonduri sunt supuse unor cerințe similare.

Acreditarea națională

24. Prin introducerea unei proceduri de acreditare, proiectul de regulament consolidează responsabilitățile statelor membre în ceea ce privește capacitatea administrativă a organismelor naționale de gestiune și control (considerentele 42-44 și articolul 64 din proiectul de regulament general). Intenția este aceea de a supune unui proces de acreditare toate organismele responsabile de gestiunea și de controlul fondurilor CSC [articolul 64 alineatul (1) din proiectul de regulament general]. Astfel, autoritățile naționale ar acredita autoritățile de management și, unde este cazul, autoritățile de certificare, pentru implementarea FEDER, FSE și FC.

⁽³⁾ Curtea de Conturi Europeană, Avizul nr. 6/2010, punctul I.

⁽⁴⁾ Comisia Europeană, SEC(2011) 1179.

25. Curtea consideră că, în calitate de instituție care deține responsabilitatea finală în ceea ce privește execuția bugetului, Comisia ar trebui să aibă un rol de supraveghere în cadrul acestui proces, astfel încât să se diminueze riscul de a se lăsa detectarea oricărei probleme pe seama controalelor subsecvente, ceea ce ar putea conduce la controale mai frecvente, la cerința de a se stabili planuri de acțiune și la corecții financiare ⁽¹⁾. Un asemenea rol ar presupune, pentru Comisie, confirmarea, de exemplu în rapoartele anuale de activitate ale directorilor generali, a faptului că organismele de gestiune și control îndeplinesc condițiile în vederea unei acreditări naționale, astfel cum se prevede în actul delegat aplicabil. Aceasta ar impune, la momentul lansării programelor, evaluarea documentelor justificative furnizate de statele membre și reexaminarea în continuare a modului de funcționare a sistemelor, de exemplu pe baza unor posibile riscuri, potrivit sugestiei cuprinse în expunerea de motive ⁽²⁾.

26. În plus, proiectul de regulament prevede că autoritățile de audit, care furnizează o opinie cu privire la conturile anuale ale CSC prezentate Comisiei, sunt desemnate de către statele membre. Curtea consideră că, din moment ce Comisia utilizează activitatea acestor organisme ca sursă de asigurare, ea ar trebui să controleze (prin intermediul unor vizite sistematice la fața locului) sistemele și performanța acestora pentru a se asigura că activitatea lor este fiabilă ⁽³⁾. Curtea arată, de asemenea, că rolul conturilor anuale și al auditului acestora nu este clar în propunerea Comisiei. La jumătatea exercițiului financiar trebuie să se furnizeze informații contabile detaliate (cerință care nu există în prezent în ceea ce privește conturile Comisiei), însă nu există o obligație clară privind furnizarea de informații fiabile la sfârșitul exercițiului (cerință care există în ceea ce privește conturile Comisiei). Propunerea Comisiei necesită, așadar, clarificări considerabile.

Declarația de asigurare de gestiune

27. În vederea consolidării mecanismelor de asigurare și gestiune financiară, Comisia propune introducerea unei declarații de asigurare care va trebui elaborată de autoritățile de management ale programelor operaționale [articolul 114 alineatul (4) litera (e) din proiectul de regulament general]. Această declarație va avea ca obiect funcționarea sistemelor de gestiune și control, legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente și respectarea principiului bunei gestiuni financiare ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Aceasta este situația în ceea ce privește mai ales procedurile de achiziții, care reprezintă o condiție prealabilă esențială pentru implementarea pieței interne. După cum arată Comisia [COM(2011) 615, p. 169], doar nerespectarea obligațiilor în acest domeniu a condus la un indice de eroare în ceea ce privește plățile de aproximativ 2%-4% în medie, în fiecare an, pentru perioada de programare actuală. Dacă administrațiile publice și beneficiarii din statele membre nu sunt în măsură să amelioreze punerea în aplicare a normelor privind achizițiile, politica de coeziune va continua să fie afectată în mod sistematic de erori.

⁽²⁾ Comisia Europeană, COM(2011) 615, punctul 5.2.3.

⁽³⁾ Curtea de Conturi Europeană, Raportul anual 2006, punctele 5.45 și 5.77; Raportul special nr. 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), punctul 104 litera (a).

⁽⁴⁾ Utilizarea expresiei „declarație de asigurare” riscă să creeze confuzie. Descrierea rolului conducerii și, respectiv, al auditorului trebuie să garanteze că sarcinile acestora sunt clare și în conformitate cu cele mai bune practici.

28. După cum a arătat Curtea, utilitatea pentru Comisie a informațiilor furnizate prin intermediul acestor declarații, în scopuri care privesc asigurarea, va depinde de anvergura și de calitatea activității care va sta la baza declarațiilor ⁽⁵⁾. Aceste aspecte ar trebui clarificate în actul de punere în aplicare prin care se adoptă modelul declarației de asigurare de gestiune. În acest sens, Curtea atrage atenția asupra deficiențelor identificate în domeniul agriculturii ⁽⁶⁾ (declarații de asigurare ale agențiilor de plată insuficient fundamentate, valoare adăugată limitată a opiniei emise de organismele de certificare), deficiențe care, dacă nu sunt soluționate, vor limita asigurarea pe care Comisia o poate obține din aceste declarații.

29. Curtea observă, de asemenea, că relevanța acestei declarații pentru buna gestiune financiară a cheltuielilor din domeniul coeziunii va depinde de trecerea de la sistemul actual, în care accentul se pune pe procese și pe execuția financiară, la un sistem bazat pe performanță, cu criterii în funcție de care se măsoară performanța. În acest sens, după cum s-a menționat anterior (a se vedea punctul 6), sistemul din domeniul coeziunii rămâne în continuare bazat în mod fundamental pe inputuri și, cu toate că autoritatea de management deține, în principiu, responsabilitatea curentă în asigurarea unei bune gestiuni financiare, descrierea sarcinilor acesteia se întemeiază, în mod esențial, doar pe cerințe referitoare la conformitate ⁽⁷⁾.

Verificarea și închiderea conturilor, închiderea anuală și corecțiile financiare

30. Comisia propune introducerea unei proceduri de verificare și închidere anuală a conturilor și a unei închideri anuale a operațiunilor finalizate sau a cheltuielilor aferente acestor operațiuni (articolele 130 și 131 din proiectul de regulament general).

31. Curtea observă că „decizia privind verificarea și închiderea conturilor” (articolul 76 din propunere) se referă la „integralitatea, acuratețea și veridicitatea conturilor anuale prezentate și nu aduce atingere niciunei corecții financiare ulterioare”. Având în vedere că decizia privind verificarea și închiderea anuală a conturilor nu va privi legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente, aceleași probleme observate de Curte în cazul cheltuielilor din domeniul agriculturii ⁽⁸⁾ se vor extinde la toate fondurile CSC. Curtea recomandă alinierea articolului 76 la dispozițiile Regulamentului financiar. De asemenea, după cum a arătat deja în Raportul special nr. 7/2010, Curtea recomandă stabilirea unor termene pentru fiecare etapă a procedurii și, în special, pentru adoptarea de către Comisie a deciziei definitive privind un anumit exercițiu financiar.

⁽⁵⁾ Curtea de Conturi Europeană, Avizul nr. 6/2007 (JO C 216, 14.9.2007), punctul V.

⁽⁶⁾ Curtea de Conturi Europeană, Raportul special nr. 7/2010 „Auditul procedurii de verificare și validare a conturilor”, punctele 39-52.

⁽⁷⁾ Mai mult, dacă analizăm funcțiile autorității de certificare și ale celei de audit (articolele 115 și 116 din regulamentul general), nu există nicio mențiune cu privire la principiul bunei gestiuni financiare.

⁽⁸⁾ A se vedea Raportul special nr. 7/2010.

32. Potrivit Regulamentului financiar [articolul 53b alineatul (4)] și normelor de aplicare a acestuia (articolul 42), scopul procedurii de verificare și închidere a conturilor este de a determina volumul de cheltuieli care pot fi înregistrate în buget după efectuarea de către Comisie a controalelor corespunzătoare. Conform propunerii de regulament general, controalele Comisiei ar urma să fie realizate numai ulterior verificării și închiderii conturilor și, prin urmare, acest proces nu ar lua în considerare corecțiile financiare subsecvente.

33. Prin intermediul închiderii anuale, Comisia intenționează să furnizeze beneficiarilor individuali securitate juridică cu privire la cheltuielile eligibile aferente unui anumit exercițiu și să reducă sarcina asociată unei perioade îndelungate de păstrare a documentelor. Ca în cazul procedurii de verificare și închidere a conturilor, închiderea anuală face obiectul unor controale subsecvente și, prin urmare, nu poate să reprezinte o închidere finală a operațiunilor. Cu toate acestea, închiderea anuală poate aduce anumite beneficii în domeniul coeziunii, având în vedere că auditurile și controalele naționale vor trebui efectuate într-o etapă anterioară, ceea ce va permite ca măsurile de control preventive să fie mai bune. Faptul că orice neregularitate detectată ulterior prezentării conturilor anuale va conduce în mod automat la o corecție financiară netă [articolul 137 alineatul (6) din proiectul de regulament general] este consecința creșterii responsabilităților statelor membre și a încrederii plasate în solicitările de rambursare efectuate de acestea.

34. După cum s-a arătat anterior, sistemul de coeziune este conceput ca un proces multianual. Comisia nu verifică anual conformitatea deplină a cheltuielilor, ci câțiva ani mai târziu și, în final, în etapa de închidere a programelor operaționale. Mecanismele de corecție financiară reprezintă principalul instrument utilizat în acest scop și trebuie aplicate în primul rând chiar de către statele membre. Atunci când acestea din urmă nu corectează neregularitățile, Comisia poate, la rândul său, să impună corecții financiare statelor membre.

35. Auditurile recente ale Curții confirmă cele arătate anterior⁽¹⁾. În pofida unui proces administrativ foarte lung, nu există nicio asigurare că mecanismele de corecție financiară compensează în mod adecvat erorile identificate și că toate aspectele semnificative sunt soluționate la închiderea programelor operaționale. De asemenea, nu există dovezi că mecanismele de corecție financiară se traduc în ameliorări de durată ale sistemelor, astfel încât să se evite producerea din nou a erorilor detectate. Unul dintre motive îl reprezintă impactul financiar limitat al acestor corecții (care încurajează doar într-o măsură limitată statele membre să îmbunătățească performanța sistemelor), având în vedere că cheltuielile de la bugetele naționale servesc drept tampon pentru majoritatea cheltuielilor „neconforme”. Aceasta nu face însă ca operațiunile subiacente să fie mai puțin nelegale/neconforme, iar efectul mecanismelor menționate este de a transfera costurile operațiunilor nelegale/neconforme (nevalidate) de la bugetul UE la bugetele naționale. În cele din urmă, este posibil ca beneficiarii finali să nu simtă niciun efect al mecanismelor de corecție.

36. Eficacitatea acestor mecanisme depinde de efectul pe care îl au în a încuraja recuperarea plăților neconforme de la beneficiarii finali și introducerea de ameliorări în cadrul sistemelor de supraveghere și control. În cazul erorilor detectate la nivelul operațiunilor individuale, imputabile beneficiarului final, se impune inițierea unei proceduri de recuperare⁽²⁾. Comisia ar trebui, așadar, să valideze cheltuielile pentru care s-au constatat neregularități numai atunci când statul membru a inițiat, cel puțin, o astfel de procedură.

37. În sfârșit, este necesar să se evalueze realismul intenției de aplicare a corecțiilor financiare atunci când neîndeplinirea obiectivelor de etapă sau a țintelor este semnificativă [considerentul 18, articolul 20 alineatul (4)]. Comisia se poate vedea în imposibilitatea de a evalua fiabilitatea datelor furnizate de statele membre și de a dispune de surse de informare independente (a se vedea punctul 39). De asemenea, este necesar să se definească ce înseamnă o neîndeplinire „semnificativă” a obiectivelor de etapă sau a țintelor.

Monitorizarea și evaluarea

38. Potrivit proiectului de regulament general (articolul 24), fiecare program finanțat definește prioritățile stabilind obiective specifice. Fiecare prioritate stabilește indicatori pentru a evalua progresul înregistrat în implementarea programului în vederea atingerii obiectivelor ca bază pentru monitorizarea, evaluarea și examinarea performanțelor (indicatori financiari referitori la cheltuielile alocate, indicatori de realizare referitori la operațiunile care primesc contribuții, indicatori de rezultat referitori la prioritate). Acești indicatori vor cuprinde, în principal, realizări, dar și anumite rezultate intermediare. Pentru fiecare axă prioritară, autoritățile de management vor efectua cel puțin o evaluare cu privire la efectele și la eficacitatea intervențiilor în cursul perioadei de programare.

39. În consecință, proiectul de regulament general impune statelor membre să furnizeze o cantitate semnificativă de date pentru monitorizarea și evaluarea programelor (articolele 41-50 din proiectul de regulament general). Auditurile Curții⁽³⁾ au identificat deficiențe grave în ceea ce privește relevanța și fiabilitatea informațiilor prezentate Comisiei de către statele membre. Prin urmare, obiectivul de a condiționa acordarea fondurilor UE de obținerea de rezultate impune realizarea unor ameliorări considerabile, având în vedere faptul că aceste informații pot conduce la efectuarea de plăți din partea UE și trebuie, așadar, să facă obiectul unor proceduri de verificare și de control. Aceasta cu atât mai mult cu cât, conform tratatului (articolul 318 TFUE), Comisia are obligația de a elabora anual un raport de evaluare a finanțelor Uniunii pe baza rezultatelor obținute. Prin urmare, Comisia ar trebui să aibă în vedere în ce măsură este posibil să garanteze că informațiile furnizate de statele membre în legătură cu monitorizarea, evaluarea și performanța programelor au un nivel de calitate acceptabil în ceea ce privește relevanța, comparabilitatea și fiabilitatea.

(1) A se vedea Raportul anual 2005, punctele 1.65 și 6.33-6.37; Raportul anual 2010, punctul 1.25.

(2) Statele membre au obligația de a recupera plățile necuvenite [a se vedea articolul 4 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, 23.12.1995, p. 1) și articolul 53b alineatul (2) litera (c) din Regulamentul financiar].

(3) Rapoartele speciale nr. 5/2010 și nr. 7/2011 (<http://eca.europa.eu>), Raportul anual 2010, punctele 8.15-8.29.

Reguli de eligibilitate simplificate și raționalizate

40. Proiectul de regulament general prevede armonizarea normelor de eligibilitate cu alte instrumente de sprijin financiar UE. În același timp, este menținut principiul general introdus în actuala perioadă de programare 2007-2013, conform căruia normele de eligibilitate se stabilesc la nivel național și, în măsura posibilului, pentru fiecare program operațional (a se vedea considerentul 39). Experiența sugerează că aceste două principii pot intra câteodată în conflict.

41. Curtea observă, de asemenea, că se menține utilizarea costurilor simplificate, ceea ce reprezintă un aspect pozitiv, având în vedere că poate contribui, în anumite cazuri, la reducerea sarcinii administrative pentru beneficiari, precum și a posibilităților de eroare.

42. Proiectul de regulament general prevede utilizarea gestionării electronice a datelor și impune statelor membre să instituie, până la sfârșitul anului 2014, sisteme care să permită beneficiarilor și destinatarilor finali să transmită toate informațiile prin intermediul schimbului electronic de date. Pentru ca această propunere să poată fi pusă în aplicare, va fi necesar un acord cu privire la o serie de aspecte și specificații tehnice nu doar între statele membre și regiuni, ci și între diferitele direcții generale ale Comisiei și autoritățile naționale. De asemenea, trebuie încă să se stabilească tipul de date de monitorizare nefinanciare care vor trebui notificate.

43. De asemenea, Curtea consideră utilă dispoziția din proiectul de regulament general potrivit căreia autoritatea de management poate exercita, pe lângă funcțiile proprii, și funcțiile autorității de certificare [articolul 113 alineatul (3)]. Aceasta poate consolida răspunderea pentru actul de gestiune prin atribuirea responsabilității pentru gestiunea și controlul financiar unei singure autorități și poate reduce sarcina administrativă națională și sarcina pe care controlul o reprezintă pentru beneficiari. Menținerea autorității de audit ca organism independent și a principalelor sale funcții asigură, în principiu, respectarea obligației de separare a responsabilităților.

Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității

44. Se propune extinderea la toate fondurile a abordării privind dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (LEADER), ca metodă de a îndeplini obiectivele UE printr-o abordare de jos în sus, și nu în mod tradițional, de sus în jos. Finalitatea este de a obține o valoare adăugată prin intermediul unei abordări participative și strategice, al luării deciziilor la nivel local și al măsurilor inovatoare. Curtea observă că o astfel de abordare poate genera costuri și riscuri suplimentare (legate atât de conformitate, cât și de buna gestiune financiară), rezultate din cedarea controlului asupra bugetului UE unor grupuri de acțiune locală (GAL-uri).

45. În Raportul special privind abordarea LEADER ⁽¹⁾, Curtea a observat că, pentru a asigura eficiența și eficacitatea, măsurile

sau soluțiile elaborate de GAL-uri ar trebui să fie specifice acestei abordări. De asemenea, Curtea a constatat că, per ansamblu, costurile și riscurile suplimentare nu erau suficient controlate, iar valoarea adăugată potențială nu se obținea în practică.

Instrumentele financiare

46. Instrumentele financiare reprezintă o formă de intervenție care, în principiu, poate să atragă finanțarea privată și să asigure reutilizarea resurselor în favoarea unor viitori beneficiari. Comisia propune încurajarea și consolidarea utilizării acestor instrumente în următoarea perioadă de programare ca alternativă la granturile nerambursabile.

47. Proiectul de regulament general prevede o evaluare *ex ante* specifică instrumentelor financiare și posibilitatea de a crea astfel de instrumente la nivelul Uniunii, precum și creșterea ratei de cofinanțare a UE până la 100 % la nivelul „axei prioritare” (articolele 32, 33 și 110).

48. Curtea observă că instrumentele financiare prezintă riscuri și probleme ⁽²⁾ în ceea ce privește, de exemplu, contabilizarea utilizării fondurilor UE, supravegherea acestora, proprietatea asupra instrumentelor financiare, capacitatea serviciilor Comisiei de a gestiona instrumente financiare relativ complexe.

49. Activitatea recentă de audit a Curții a pus în mare măsură sub semnul întrebării caracterul adecvat al cadrului legislativ FEDER pentru perioadele 2000-2006 și 2007-2013, cadru pe baza căruia au fost sau sunt implementate instrumente financiare. Curtea a identificat, în special, următoarele deficiențe semnificative: insuficiența dispozițiilor cu privire la efectul de pârghie și la reînnoirea fondurilor, posibilitatea de a angaja alocări excesive pentru instrumentele financiare, posibilitatea de a recurge în mod nejustificat la un tratament preferențial al sectorului privat, condițiile neclare de eligibilitate pentru capitalul circulant. În plus, efectul de dispersare creat de utilizarea mai multor programe operaționale într-un singur stat membru poate conduce la crearea de fonduri lipsite de o masă critică suficientă și la apariția de întârzieri. Actualul proiect de regulament general nu abordează aceste deficiențe în mod satisfăcător.

50. Curtea atrage atenția și asupra riscului extinderii numărului de domenii în care se pot crea instrumente financiare fără a se asigura existența unor sisteme adecvate de monitorizare, de control și de supraveghere. De asemenea, Parlamentul și Consiliul ar putea să dorească să se asigure că proiectul de regulament limitează sprijinul doar la instrumentele financiare relativ convenționale (participații la capital, împrumuturi, garanții) și că nu permite sprijinul pentru instrumente financiare mai puțin transparente precum instrumentele financiare derivate sau structurate.

⁽¹⁾ Raportul special nr. 5/2010.

⁽²⁾ Curtea de Conturi Europeană, Raportul anual 2010, punctele 1.30-1.32 și 4.30-4.36; Avizul nr. 6/2010, punctele 43-47.

PARTEA II

Comentarii detaliate cu privire la propunerea Comisiei

Articol	Observație
Considerentul 41	S-ar consolida securitatea juridică dacă proiectul de regulament general ar preciza dispozițiile specifice referitoare la ajutoarele de stat cu privire la instrumentele financiare.
Considerentul 87	Curtea recomandă modificarea textului după cum urmează: „...Pentru ca nivelul auditării de către Comisie să fie proporțional cu riscul, Comisia ar trebui să-și poată reduce activitatea de audit în ceea ce privește programele operaționale în cazul cărora nu există deficiențe semnificative și dacă autoritatea de audit este fiabilă.”
Articolul 4 alineatul (5)	Din regulament nu rezultă cu claritate cum ar trebui să se aplice principiul proporționalității și cum ar trebui să se evalueze proporționalitatea.
Articolul 4 alineatul (9)	Această dispoziție, limitată la eficacitate, este redundantă și intră în contradicție cu articolul 4 alineatul (8), care face trimitere la articolul 73 din Regulamentul financiar și, prin urmare, și la principiile economicității și eficienței. În orice caz, etapa de „planificare” și cea de „implementare” ar trebui adăugate la cele de monitorizare, raportare și evaluare.
Articolul 8	Acest articol introduce principiul „poluatorul plătește” în legislația secundară. Cu toate acestea, de exemplu în agricultură, aplicarea principiului suportă consecințele negative ale deficiențelor de la nivelul sistemelor de supraveghere și control (lipsa unor controale relevante, reducerea subvențiilor calculată ca procent din ajutor și nu în funcție de impactul asupra mediului), precum și ale celor care afectează modul în care se aplică efectiv reducerea plăților. Curtea recomandă consolidarea principiului prin asigurarea introducerii sale în secțiunile relevante din regulamentele specifice fiecărui fond, precum și în programele statelor membre.
Articolul 24 alineatul (3), articolul 40 alineatul (2) litera (h)	Indicatorii impuși se vor adăuga indicatorilor SMART specifici instrumentelor financiare. Având în vedere combinarea unor astfel de indicatori cu indicatorii programelor operaționale aplicabili granturilor – numeroși, dar generali –, rezultă un alt argument în sprijinul ideii că instrumentele financiare ar trebui, de preferință, să fie cofinanțate dintr-un singur program operațional.
Articolele 28-31	„Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității” ar putea reprezenta un mecanism important pentru crearea și consolidarea capacității instituționale locale, orientând-o spre obținerea de rezultate. Deși considerentul 21 al proiectului de regulament prevede că „pentru a mobiliza mai bine potențialul [...] local, este necesar [...] să se faciliteze dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității [...]. Responsabilitatea [...] ar trebui să revină grupurilor de acțiune locală (GAL-uri) care reprezintă interesele comunității [...]”, majoritatea zonelor rurale (și urbane) dețin deja structuri care reprezintă interesele comunității locale, cum ar fi primăriile, consiliile locale sau alte structuri administrative locale. Acestea prezintă avantaje față de GAL-uri prin faptul că reprezintă populația locală, sunt supuse unui control democratic și dețin deja administrații constituite care au capacitatea de a gestiona bugete. Ar trebui să se asigure faptul că abordarea LEADER oferă o valoare adăugată reală față de alternativa canalizării finanțării pentru strategiile de dezvoltare locală prin intermediul acestor organisme deja existente.
Articolele 32-40	Ar trebui să se definească termenul „instrument financiar”. Acest termen este utilizat în mod obișnuit în industria financiară pentru a desemna titluri de valoare sau contracte care conferă deținătorului (sau titularului) lor un drept de creanță. Astfel de instrumente sunt, în general, împrumuturile, garanțiile, investițiile de capital sau cvasicapital ori participațiile la capital sau la cvasicapital sau orice alte instrumente purtătoare de risc. O definiție similară este utilizată în propunerea de modificare a Regulamentului financiar (articolul 130). Cu toate acestea, articolul 33 din proiectul de regulament general nu face referire la instrumentele menționate anterior, ci la mecanismele care furnizează instrumente financiare, cum ar fi fonduri și fonduri de fonduri. Regulamentul ar trebui să precizeze dacă și în ce condiții furnizarea de capital circulant poate beneficia de sprijin, precum și dacă ar trebui să existe un plafon pentru costurile de administrare suportate de UE.

Articol	Observație
Articolul 32	<p>Articolul 32 prevede că o intervenție poate fi justificată nu numai de deficiențele pieței, ci și în „situațiile de investiții sub nivelul optim”. În lipsa unor precizări suplimentare, aceasta ar putea conduce la acordarea de sprijin unor instrumente financiare insuficient justificate. Proiectul de regulament general ar trebui să definească mai strict împrejurările în care poate fi disponibil sprijinul UE în favoarea instrumentelor financiare.</p> <p>În ceea ce privește instrumentele financiare, trebuie impuse norme stricte privind</p> <ul style="list-style-type: none"> — utilizarea conturilor bancare în care sunt depuse resursele CSC; și — obligațiile contabile și de raportare relevante. <p>În concret, pentru fiecare instrument financiar ar trebui deschis un cont bancar în care să se efectueze toate intrările și ieșirile (contribuții inițiale, împrumuturi acordate, plăți legate de neîndeplinirea obligațiilor de plată de către beneficiarii unor împrumuturi garantate, prime, dobânzi, resurse reintegrate, comisioane de administrare).</p> <p>Pentru instrumentele financiare ar trebui ținută o contabilitate separată care ar trebui reconciliată cu contul bancar. Ar trebui să se întocmească situații financiare anuale pentru instrumentele financiare, situații care ar trebui să facă obiectul unui audit.</p> <p>În cazul în care nu se prevăd astfel de cerințe, există riscul ca, în temeiul cadrului legal propus, (a) instrumentele financiare să fie utilizate pentru a se eluda obligația de cofinanțare națională; și ca (b) auditorii să nu fie în măsură să detecteze această încălcare a legislației UE.</p>
Articolul 32 alineatul (2)	<p>Atunci când destinatarii finali sunt și beneficiari ai unor granturi provenite din diverse surse publice (fonduri CSC, alte granturi UE, granturi naționale/regionale), cerința păstrării unor evidențe contabile separate creează complicații suplimentare, având în vedere faptul că informațiile comunicate nu ar include nivelul efectiv al sprijinului public primit.</p> <p>Pentru a fi complete, rapoartele anuale de implementare ar trebui să comunice într-o formă consolidată diferitele surse de finanțare utilizate pentru instrumentele financiare din domeniul programului.</p>
Articolul 33 alineatul (3)	<p>Articolul 33 alineatul (3) litera (b) lasă deschisă posibilitatea creării de mecanisme de finanțare nereglementate prin acte de punere în aplicare viitoare adoptate în temeiul articolului 143.</p>
Articolul 33 alineatul (4) literele (a) și (c)	<p>Există riscul sprijinirii unor autorități de management lipsite de o experiență semnificativă în domeniul serviciilor financiare. Mai mult, în temeiul articolului 33 alineatul (4) litera (a), o autoritate de management poate recapitaliza bănci sau fonduri publice grevate de datorii atât timp cât noile mecanisme de investiții sunt create fără ca din acestea să se finanțeze noi IMM-uri sau IMM-uri cu un înalt grad de risc.</p>
litera (b) punctul (i)	<p>„BEI” și nu „Băncii Europene de Investiții”, întrucât numai primul termen este definit și acesta trebuie să cuprindă Fondul european de investiții.</p>
Articolul 35	<p>Acest articol permite declararea de cheltuieli plătite sau preconizate a fi plătite instrumentelor financiare, care urmează să fie efectuate pe o perioadă prestabilită de maximum doi ani. Modul de redactare a acestui text nu permite să se stabilească cu claritate dacă cererea de plată poate include plăți neefectuate încă.</p> <p>Mai mult, articolul 35 alineatul (3) impune o ajustare a cheltuielilor eligibile prezentate, astfel încât să reflecte diferența între sumele plătite instrumentelor financiare și sumele plătite de aceste instrumente destinatarilor finali. Nu este clar dacă această cerință se referă numai la comunicarea ajustării sau și la ajustarea totalului cheltuielilor eligibile înregistrate.</p>
Articolul 36 alineatul (1), articolul 55 alineatul (2) și articolul 114 alineatul (4)	<p>Ar trebui reglementată plafonarea costurilor de administrare pe tip de mecanism (fond de fonduri și alte fonduri pe tip de instrument financiar).</p> <p>La fel ca în cazul Regulamentului general privind perioada 2007-2013, propunerea este ambiguă în ceea ce privește garanțiile. În cazul în care s-a realizat o analiză riguroasă a deficitului de finanțare, sumele garantate ale garanțiilor de portofoliu ar trebui să reprezinte cheltuieli eligibile. Articolul 36 alineatul (1) nu precizează în mod clar dacă garanțiile portofoliului angajate în perioada de eligibilitate sunt eligibile chiar și în cazul în care instrumentele subiacente (de exemplu, împrumuturi) sunt emise după închiderea perioadei de programare.</p>

Articol	Observație
Articolul 36 alineatul (2)	Având în vedere întârzierile observate la nivelul programelor operaționale, prelungirea perioadei stabilite pentru cheltuielile eligibile ar trebui să fie mai mare (de exemplu, 10 ani) în cazul fondurilor de capital de risc, ceea ce, în asociere cu respectarea principiului <i>pari passu</i> și cu cerințele privind efectul de pârghie, ar permite fondurilor UE să ofere un volum mai mare de fonduri rezultate ca excedent.
Articolele 37 și 39	La fel ca în cazul Regulamentului privind perioada 2007-2013, nu este clar dacă dobânzile și celelalte câștiguri care pot fi atribuite contribuției UE plătite instrumentelor financiare ar trebui utilizate pentru același tip de instrumente financiare și pentru cât timp după închidere (caracterul reinnoibil al dobânzii și al câștigurilor de capital). În ceea ce privește articolul 39, fondurile rezultate ca excedent (inclusiv câștigurile și alte beneficii) pot fi utilizate pentru a finanța scheme de grant, limitându-se, așadar, efectul de reinnoire.
Articolul 38 alineatele (1) și (2)	<p>În comunicarea sa privind normele financiare aplicabile bugetului UE, Comisia arată că utilizarea instrumentelor financiare este justificată de necesitatea de a spori efectul de pârghie al fondurilor UE. Totuși, acest articol nu abordează aspectele legate de buna gestiune financiară:</p> <ul style="list-style-type: none"> — distincția între resursele de capital restituite și alte resurse ar putea genera dificultăți tehnice la stabilirea sumei care trebuie rezervată pentru plata costurilor de administrare; — reutilizarea „în conformitate cu obiectivele programului sau programelor” nu oferă securitate juridică cu privire la crearea unei rezerve de fonduri de către sectorul public; — remunerarea preferențială a investitorilor este prevăzută ca regulă generală, fără a fi compensată de cerințe privind efectul de pârghie sau de alte cerințe; nu s-a abordat problema tratamentului preferențial al investitorilor în cazul lichidării fondurilor; — nu se face referire la principiul <i>pari passu</i>, aplicat în cadrul Programului multianual pentru întreprinderi și antreprenoriat (MAP) și al Programului-cadru pentru competitivitate și inovare (CIP) (pentru instrumente de capitaluri proprii), ceea ce are drept consecință faptul că fondurile UE pot face obiectul oricărui tip de tratament preferențial. Ca alternativă, Comisia ar putea să facă trimitere la principiul alinierii intereselor. În lipsa unor clarificări suplimentare, fondurile UE rezultate ca excedent și prevăzute pentru viitoarele IMM-uri sunt supuse riscului. <p>Mai mult, resursele returnate instrumentelor financiare și veniturile generate de acestea nu ar trebui redirecționate în altă parte înainte de închiderea programului operațional, așa cum se propune la articolul 38 alineatele (1) și (2): aceste resurse ar trebui returnate instrumentelor financiare corespunzătoare.</p>
Articolul 38 alineatul (3)	Nu se menționează cât timp trebuie păstrate și, după caz, auditate evidențele privind reutilizarea resurselor.
Articolul 39	<p>Articolul 39 prevede reutilizarea resurselor instrumentelor financiare care pot fi atribuite fondurilor CSC (timp de 10 ani după închiderea programului). Cu toate acestea, în continuare, nu este clar cum se va monitoriza acest aspect.</p> <p>Deși stabilirea perioadei minime de reinnoire de 10 ani reprezintă un aspect pozitiv, nu se iau în considerare caracteristicile diferitelor tipuri de instrumente financiare și nu se specifică factorii de multiplicare și indicatorii corespunzători.</p> <p>Nu este menționată posibilitatea de reutilizare a resurselor sub formă de granturi după închiderea programului.</p> <p>După închiderea programului (2022), în cazul existenței unor fonduri de investiții în acțiuni care beneficiază de fonduri rezultate ca excedent, nu este posibil să realizeze investiții ulterioare.</p>
Articolul 40 alineatul (2) literele (b) și (g)	<p>Formularea utilizată la litera (b), „descrierea instrumentului financiar și a măsurilor de punere în aplicare”, este imprecisă [articolul 44 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei conține o formulare mai adecvată], iar cea de la litera</p> <p>(g) creează confuzie prin utilizarea sintagmei „efectul multiplicator”, care nu este definită. Considerentul 22 se referă în mod corect la „efectul de pârghie” și nu la „efectul multiplicator”. Mai mult, efectul multiplicator diferă în mod semnificativ după cum este vorba despre instrumente de capitaluri proprii, instrumente de împrumut și instrumente de garanție, aspect care nu este luat în considerare în prezentul proiect de regulament general.</p>

Articol	Observație
Articolul 44	Statele membre prezintă un raport final privind implementarea programului până la 30 septembrie 2023 pentru FEDER, FSE și FC și un raport anual de implementare pentru FEADR și EMFF. Nu este clar de ce se face distincție între fondurile structurale, pe de o parte, și FEADR și EMFF, pe de altă parte.
Articolele 51 și 52	Curtea consideră că asistența tehnică ar trebui să contribuie la crearea și la consolidarea unei „capacități instituționale locale durabile” care să reprezinte mai mult decât elaborarea și implementarea unui singur proiect sau decât desfășurarea de operațiuni conexe cu ajutorul unei expertize externe.
Articolul 56	Acest articol introduce forme noi de sprijin, cum ar fi premiile și asistența rambursabilă. Nu se furnizează însă nicio definiție, în special pentru premii. Condițiile privind asistența rambursabilă ar trebui să fie mai detaliate, de exemplu în ceea ce privește schemele de ajutoare de stat.
Articolul 57	Nu este clar la ce nivel se va realiza definirea și monitorizarea metodelor posibile. Nu ar fi acceptabil ca metoda de calcul să fie stabilită de beneficiari. Nu este clar dacă metoda costurilor simplificate poate fi utilizată și pentru categorii de costuri care au făcut obiectul unor proceduri de achiziții.
Articolul 58	Trebuie clarificate costurile directe și indirecte acceptabile.
Articolul 59	Este necesar să se definească sintagmele „perioada de sprijin pentru operațiune” de la articolul 59 alineatul (2) litera (c) și „procentaj mai ridicat” permis de la articolul 59 alineatul (3) litera (b).
Articolul 60 alineatul (2) litera (b)	Nu este clar de ce se aplică o abordare diferită pentru cele două grupuri de fonduri.
Articolul 60 alineatul (2) litera (d)	Trebuie specificat tipul acordurilor avute în vedere.
Articolul 61 alineatul (1)	Articolul 61 alineatul (1) ar trebui să precizeze că, în orice situație, statul membru este cel care trebuie să ramburseze fondurile UE, indiferent dacă a recuperat sau nu fondurile de la destinatarii finali.
Articolul 63 alineatul (2)	Ar fi util să se facă trimitere, de asemenea, la principiile menționate la articolul 62.
Articolul 64	Ar trebui să se facă trimitere la criteriile stabilite de Comisie [articolul 117 alineatul (1)].
Articolul 76	Semnificația sintagmei „veridicitatea conturilor anuale” nu este clară.
Articolul 77	Articolul 77 alineatul (2) pare să sugereze că corecțiile financiare se vor aplica numai în cazurile în care vor exista probleme de conformitate, ceea ce ar fi incompatibil cu dispozițiile articolului 20 alineatul (4). Articolul 77 alineatul (4) din proiectul de regulament general prevede că criteriile și procedurile privind aplicarea corecțiilor financiare sunt prevăzute de normele specifice fondurilor, însă regulamentele referitoare la fonduri nu conțin nicio mențiune în acest sens.
Articolul 84 alineatele (4) și (5)	Nu este clar în ce mod vor fi repartizate aceste sume între statele membre.
Articolul 90	Nu există niciun argument conceptual sau legal pentru care instrumentele financiare să nu poată fi considerate proiecte majore în cazul în care valoarea combinată a acestora depășește 50 de milioane de euro. Dimpotrivă, recunoașterea ca „proiect major” ar fi reprezentat o ocazie – pierdută însă în această situație – de a promova crearea unui fond de fonduri cu o masă critică suficientă, având în vedere securitatea juridică pe care o obține un stat membru atunci când prezintă o cerere pentru un „proiect major”.
Articolele 91 și 92	Problema deficitului de finanțare nu este soluționată și nu este clar dacă acesta trebuie aplicat în cazul plășilor intermediare.

Articol	Observație
Articolul 97 alineatul (1)	Ar trebui prevăzută participarea definitivă a Comisiei la comitetele directoare.
Articolul 100	Acest articol se suprapune cu articolul 43.
Articolul 110 alineatul (7)	Curtea recomandă Comisiei să definească cu mai multă precizie cadrul în care rata de cofinanțare prin intermediul instrumentelor financiare poate să atingă 100 % și să țină cont de riscul ca <ul style="list-style-type: none"> — fondurile CSC să înlocuiască fondurile UE gestionate în mod centralizat de către Comisie; și ca — fondurile rezultate ca excedent ale CSC combinate cu cele ale altor fonduri UE să poată face în continuare obiectul unor dezangajări.
Articolul 117 alineatul (4)	Comisia ar trebui să fie în măsură să solicite raportul și opinia organismului independent de audit și descrierea sistemului de gestiune și control pentru toate programele operaționale, indiferent de cuantumul sprijinului acordat de UE.
Articolul 130	Curtea recomandă să se precizeze și data la care trebuie elaborată declarația anuală de gestiune, astfel încât să se poată respecta calendarul propus
Articolul 131	Există o serie de incertitudini cu privire la această procedură propusă, de exemplu referitor la deducerea veniturilor în cazul proiectelor deja finalizate. Dispozițiile privind FEDER/FC și cele privind FSE ar trebui aliniate. Astfel, în cazul FSE, închiderea anuală ar trebui să se aplice, de asemenea, „operațiunilor” și cheltuielilor conexe, și nu doar „cheltuielilor”.
Articolul 132	Această prevedere limitează competențele Curții și conferă doar Comisiei posibilitatea de a solicita o prelungire a perioadei de disponibilitate. <p>Odată cu recurgerea la noile sisteme electronice, este important să se indice în mod clar sub ce formă documentele pot fi acceptate ca probe de audit (utilizarea procedurii de certificare a conformității documentelor la nivel național – punctul 5 și standarde de securitate pentru documentele electronice – punctul 6).</p>
Articolul 137 alineatul (2)	Curtea recomandă să se precizeze faptul că examinarea nu trebuie doar să facă obiectul acordului Comisiei, ci și că aceasta din urmă are responsabilitatea de a verifica natura și amploarea examinării efectuate, precum și caracterul adecvat al concluziilor formulate.
Articolul 140	Curtea observă că nu există nicio dovadă că operațiunile pentru care cheltuielile eligibile se situează sub 100 000 de euro sunt mai puțin expuse erorilor decât alte operațiuni. Regulamentul ar trebui să precizeze în ce mod controalele proporționale vor afecta eșantionarea efectuată de autoritățile de audit.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 15 decembrie 2011.

Pentru Curtea de Conturi
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Președinte

Prețul abonamentelor în 2012
(fără TVA, inclusiv cheltuieli de transport pentru expediere simplă)

Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	1 200 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, versiunea tipărită + DVD, ediție anuală	22 de limbi oficiale ale UE	1 310 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria L, numai versiunea tipărită	22 de limbi oficiale ale UE	840 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seriile L + C, DVD, ediție lunară (cumulat)	22 de limbi oficiale ale UE	100 EUR pe an
Supliment la Jurnalul Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice), DVD, ediție săptămânală	Multilingv: 23 de limbi oficiale ale UE	200 EUR pe an
Jurnalul Oficial al UE, seria C – Anunțuri de concurs	Limbă (limbi) în funcție de concurs	50 EUR pe an

Abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, care apare în limbile oficiale ale Uniunii Europene, este disponibil în 22 de versiuni lingvistice. Jurnalul Oficial cuprinde seriile L (Legislație) și C (Comunicări și informări).

Pentru fiecare versiune lingvistică se încheie un abonament separat.

În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 920/2005 al Consiliului, publicat în Jurnalul Oficial L 156 din 18 iunie 2005, care prevede că, temporar, instituțiile Uniunii Europene nu au obligația de a redacta toate actele în irlandeză și nici de a le publica în această limbă, Jurnalele Oficiale publicate în limba irlandeză se comercializează separat.

Abonamentul la Suplimentul Jurnalului Oficial (seria S – Anunțuri de achiziții publice) cuprinde toate cele 23 de versiuni lingvistice oficiale într-un singur DVD multilingv.

La cerere, abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* conferă dreptul de a primi diverse anexe ale Jurnalului Oficial. Abonaților li se semnalează apariția anexelor printr-un aviz către cititori inclus în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Distribuire și abonamente

Abonamente la diverse periodice destinate vânzării, precum abonamentul la *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, pot fi contractate prin agențiile noastre de vânzări.

Lista agențiilor de vânzări este disponibilă la adresa:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_ro.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) oferă acces direct și gratuit la dreptul Uniunii Europene. Acest site permite consultarea *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*, inclusiv a tratatelor, a legislației, a jurisprudenței și a actelor pregătitoare ale legislației.

Pentru mai multe informații despre Uniunea Europeană, consultați: <http://europa.eu>

