

Raportul special

## **Erori la nivelul cheltuielilor pentru dezvoltare rurală: care sunt cauzele și cum sunt ele remediate?**



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2015

ISBN 978-92-872-1638-0  
doi:10.2865/470235

© Uniunea Europeană, 2015  
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

*Printed in Luxembourg*

**Raportul special****Erori la nivelul  
cheltuielilor pentru  
dezvoltare rurală: care  
sunt cauzele și cum sunt  
ele remediate?**

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

## Puncte

### Glosar

I-XI **Sinteză**

1-5 **Introducere**

6-11 **Sfera și abordarea auditului**

12-21 **Tipuri de erori identificate și prevalența lor**

12-14 **Imagine generală**

15-16 **Măsurile de investiții**

17 **Ajutorul pe suprafață**

18-21 **Diferențe între grupuri de state membre în ceea ce privește rata de execuție financiară și rata de eroare**

22-92 **Observații**

22-54 **PARTEA I – Care sunt principalele cauze ale ratei de eroare constatate în legătură cu măsurile de investiții?**

23-29 **Organismele publice reprezintă o sursă semnificativă de eroare întrucât nu respectă normele privind achizițiile publice**

30-38 **Nerespectarea de către beneficiari a criteriilor de eligibilitate a avut un impact semnificativ asupra ratei de eroare**

39-45 **Indicii cu privire la posibile nereguli deliberate identificate la nivelul unor beneficiari privați**

46-54 **Autoritățile statelor membre ar fi putut să detecteze și să corecteze erorile care afectau măsurile de investiții**

55-69 **PARTEA II – Care sunt principalele cauze ale ratei de eroare constatate în legătură cu ajutorul pe suprafață?**

56-65 **Dintre măsurile legate de suprafață, ajutorul pentru agromediu este cel mai susceptibil la erori**

66-69 **Plățile destinate zonelor defavorizate sunt afectate de eroare într-o mai mică măsură**

70-92 **PARTEA III – Planurile de acțiune ale statelor membre și noul cadru juridic al UE au potențialul de a remedia aceste cauze în mod eficace?**

71-81 **Măsura introducerii unor planuri de acțiune, inițiată de Comisie, reprezintă un pas în direcția potrivită pentru a remedia cauzele erorilor**

82-92 **Noul cadru juridic al UE ar putea avea un efect pozitiv în ceea ce privește remediarea cauzelor erorilor**

93-100 **Concluzii și recomandări**

**Anexă — Lista măsurilor de dezvoltare rurală**

**Răspunsurile Comisiei**

**Achiziții publice:** o procedură de achiziții pe care organismele publice trebuie să o respecte atunci când achiziționează bunuri, lucrări și servicii a căror valoare depășește un anumit prag. Scopul urmărit este acela de a se obține cel mai bun raport calitate-preț, prin crearea unui mediu concurențial suficient între furnizori, și de a se asigura atribuirea corectă, transparentă și nediscriminatorie a contractelor. Directivele 2004/18/CE și 2004/17/CE stabilesc cadrul juridic aplicabil achizițiilor publice care trebuie să fie pus în aplicare de autoritățile naționale.

**Activitate agricolă:** producția, creșterea sau cultivarea de produse agricole, inclusiv recoltarea, mulsul, creșterea și deținerea de animale în scopuri agricole sau menținerea terenurilor în bune condiții agricole și de mediu.

**Agenție de plăți:** organismul responsabil, în cadrul unui stat membru, de evaluarea, calcularea, verificarea și plata corectă a subvențiilor agricole. O parte din activitățile agenției de plăți pot fi desfășurate de organisme delegate.

**Ajutor pe suprafață:** ajutor acordat în vederea unei utilizări durabile a terenului agricol. Ajutorul se plătește pentru fiecare hectar eligibil declarat.

**Angajament agricol:** practici agricole pe care solicitantul se angajează să le respecte.

**Autoritate de management:** un organism național sau regional desemnat de statul membru pentru a gestiona un program de dezvoltare rurală.

**Controale administrative:** controale formalizate și automate, desfășurate de agențiile de plăți cu privire la toate cererile de finanțare, cu scopul de a verifica dacă acestea respectă condițiile de acordare a sprijinului. Ar trebui să se verifice toate elementele în cazul cărora un control prin mijloace administrative este posibil și adecvat.

**Controale la fața locului:** verificări efectuate de inspectorii agenției de plăți cu privire la respectarea normelor aplicabile, care includ o vizită la sediul solicitanților (de exemplu, inspecții la exploatații agricole pentru a se măsura parcelele declarate și pentru a se evalua eligibilitatea acestora). Anumite elemente, cum ar fi existența animalelor, pot fi verificate numai la fața locului.

**Criterii de eligibilitate:** reguli care, dacă nu sunt respectate, determină neplata sau retragerea ajutorului solicitat. Aceste reguli ar trebui să direcționeze resursele financiare limitate către acțiunile care au capacitatea de a îndeplini obiectivele programului.

**Efect de balast (efect deadweight):** situația în care o operațiune subvenționată ar fi fost integral sau parțial realizată chiar și fără a se acorda ajutor public.

**Gestiune partajată:** metodă de execuție a bugetului UE în cadrul căreia sarcinile de execuție sunt delegate statelor membre<sup>1</sup>. În acest scop, autoritățile statelor membre desemnează organisme responsabile de gestiunea și controlul fondurilor Uniunii. Aceste organisme raportează Comisiei. În contextul prezentului raport, organismele respective sunt „agențiile de plăți”.

<sup>1</sup> Articolul 59 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 298, 26.10.2012, p. 1).

**Întreprinderi mici și mijlocii (IMM-uri):** întreprinderi care au mai puțin de 250 de angajați și a căror cifră de afaceri anuală nu depășește 50 de milioane de euro și/sau al căror bilanț anual total nu depășește 43 de milioane de euro<sup>2</sup>.

**Măsură:** un sistem de ajutor pentru punerea în aplicare a unei politici. Fiecare măsură stabilește norme specifice pe care proiectele sau acțiunile finanțabile trebuie să le respecte. Există două tipuri principale de măsuri: măsuri de investiții și ajutorul pe suprafață.

**Măsură de investiții:** sprijin acordat pentru investiții corporale sau necorporale.

**Neregulă:** orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate<sup>3</sup>.

**Program de dezvoltare rurală:** un document elaborat de un stat membru sau de o regiune și aprobat de Comisie, prin care se planifică și se monitorizează punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală. Acesta poate conține până la 46 de măsuri și submăsuri suplimentare diferite.

**Rată de eroare:** rata de eroare pentru fiecare operațiune neconformă se exprimă ca raport între suma afectată de eroare și suma totală plătită. Modul în care se calculează rata de eroare globală este explicat în **caseta 1**.

**Suprareglementare:** norme inutile și/sau disproporționate, precum condiții de eligibilitate excesive.

2 Recomandarea 2003/361/CE a Comisiei din 6 mai 2003 privind definirea microîntreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (JO L 124, 20.5.2003, p. 36).

3 Articolul 1 alineatul (2) 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).

I Uniunea Europeană și statele membre au alocat politici de dezvoltare rurală peste 150 de miliarde de euro pentru perioada de programare 2007-2013. Bugetul total, executat în cadrul gestiunii partajate, a fost împărțit aproape în mod egal între măsurile de investiții (care au sprijinit în special investiții în active corporale sau necorporale) și ajutorul pe suprafață (prin care fermierii au primit o compensație pentru eforturile lor de a desfășura anumite activități agricole).

II Curtea estimează că rata medie de eroare înregistrată în ultimii trei ani de cheltuielile pentru dezvoltare rurală a fost de 8,2 %<sup>4</sup>. Din această rată de eroare, măsurile de investiții au reprezentat două treimi, iar ajutorul pe suprafață, o treime. În acest context, prezentul raport special intenționează să descrie principalele cauze ale acestei rate de eroare ridicate și să evalueze dacă, pe viitor, măsurile adoptate de statele membre și de Comisie vor remedia în mod eficace cauzele identificate.

III Curtea concluzionează că acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în scopul remedierii cauzelor principale ale ratei de eroare ridicate înregistrate de dezvoltarea rurală sunt parțial eficace. Această concluzie generală se bazează în principal pe opinia că, în pofida inițiativelor Comisiei, planurile de acțiune ale statelor membre nu au abordat în mod sistematic deficiențele identificate.

4 Rata de eroare cea mai probabilă raportată pentru întregul domeniu de politici (dezvoltare rurală, mediu, pescuit și sănătate) a fost de 7,7 % pentru exercițiul financiar 2011, de 7,9 % pentru 2012 și de 6,7 % pentru 2013. Rata de eroare pentru domeniul dezvoltării rurale este mai ridicată decât pentru celelalte domenii care fac parte din grup (cifrele corespunzătoare pentru domeniul dezvoltării rurale sunt menționate la nota de subsol 5 de la punctul 4).

IV Cauzele erorilor au fost identificate în urma analizării unui eșantion de 461 de plăți selectate în mod aleatoriu în cursul auditorilor privind legalitatea și regularitatea aferente exercițiilor 2011, 2012 și 2013. Această primă etapă a activității de audit a fost completată de cunoștințele obținute din evaluarea realizată de Curtea cu privire la sistemele de control care funcționau în statele membre. Într-o a doua etapă, Curtea a examinat planurile de acțiune a zece dintre cele 27 de state membre, analizând dacă ele identificau într-adevăr cauzele erorilor și dacă includeau măsuri corective. Etapa finală a activității de audit a constat în evaluarea impactului potențial exercitat asupra cauzelor erorilor de cadrul juridic al UE pentru perioada de programare 2014-2020.

V Nerespectarea normelor privind achizițiile publice a contribuit cu o optime la rata de eroare. Principalele neconformități erau: atribuirea directă și nejustificată a unui contract fără o procedură competitivă, aplicarea necorespunzătoare a criteriilor de selecție și de atribuire sau lipsa egalității de tratament între ofertanți. Aceste situații se explică în principal prin lipsa cunoștințelor cu privire la aplicarea normelor în materie de achiziții, precum și prin preferința de a lucra cu anumiți furnizori.

VI Încălcarea nedeliberată a criteriilor de eligibilitate de către beneficiari publici și privați a reprezentat un sfert din rata de eroare. O altă optime din rata de eroare era reprezentată de cazurile de presupusă încălcare deliberată a normelor de către beneficiari privați. Curtea a constatat că măsura de sprijinire a prelucrării produselor agricole era cea mai susceptibilă la erori, în timp ce măsura de sprijinire a instalării tinerilor fermieri nu era afectată de erori privind eligibilitatea.



## VII

Autoritățile de control ale statelor membre ar fi putut și ar fi trebuit să detecteze și să corecteze majoritatea erorilor care afectau măsurile de investiții (erorile atât de la nivelul beneficiarilor privați, cât și de la cel al beneficiarilor publici). Sistemele de control prezintă deficiențe întrucât controalele nu sunt exhaustive și nu se bazează pe informații suficiente.

## VIII

Ajutorul pe suprafață a contribuit cu aproape o treime la rata de eroare, principala cauză fiind nerespectarea angajamentelor agricole. Această situație a fost determinată de trei factori: insuficiența stimulentei necesare pentru ca fermierii să respecte normele aplicabile, rata scăzută a controalelor vizând angajamentele și rata scăzută a penalizării neconformităților. De cealaltă parte, plățile compensatorii destinate zonelor defavorizate, care prezintă caracteristici similare cu măsura de sprijinire a instalării tinerilor fermieri, sunt afectate de eroare într-o mai mică măsură.

## IX

Măsura introducerii unor planuri de acțiune, inițiată de Comisie, reprezintă un pas în direcția potrivită pentru a remedia cauzele erorilor. Cu toate acestea, planurile de acțiune implementate de statele membre sunt în primul rând o reacție și nu abordează în mod sistematic problemele care au determinat erorile în toate statele membre. În plus, nici la nivelul UE nu există măsuri care să prevină generalizarea deficiențelor. Cadrul juridic al UE pentru perioada de programare 2014-2020 poate fi un mijloc de remediere a cauzelor erorilor. Însă cel mai mare potențial de reducere a erorilor se regăsește la nivelul a două etape ale structurii actuale de reglementare, care în prezent se află în derulare, și anume: etapa examinării și a aprobării, de către Comisie, a programelor de dezvoltare rurală și etapa punerii în aplicare, de către statele membre, a cadrelor de reglementare naționale.

## X

În contextul remedierii cauzelor erorilor, una dintre constatările recurente ale prezentului raport a fost necesitatea de a se menține un echilibru adecvat între, pe de o parte, numărul și complexitatea normelor, traducând necesitatea îndeplinirii unor obiective predefinite, și, pe de altă parte, necesitatea de a garanta legalitatea și regularitatea cheltuielilor. În opinia Curții, găsirea echilibrului just între aceste două elemente aflate în balanță reprezintă cheia unei implementări reușite a politicii de dezvoltare rurală.

## XI

Curtea formulează următoarele recomandări:

- (a) Comisia ar trebui să își finalizeze măsurile corective întreprinse până în prezent, concentrându-se în continuare asupra cauzelor primare ale erorilor înregistrate de cheltuielile de dezvoltare rurală. În această privință, statele membre ar trebui să adopte, dacă este necesar, o serie de măsuri preventive și corective în ceea ce privește achizițiile publice, eludarea deliberată a normelor și plățile de agromediu.
- (b) Comisia ar trebui să monitorizeze îndeaproape punerea în aplicare a programelor de dezvoltare rurală și, în cadrul auditurilor sale de conformitate, să țină seama de normele aplicabile, inclusiv, dacă este cazul, de cele adoptate la nivel național, cu scopul de a reduce riscul de recurență a deficiențelor și a erorilor apărute în perioada de programare 2007-2013.
- (c) Comisia și statele membre ar trebui să analizeze:
  - (i) măsura în care caracteristici precum o mai mare exactitate a sferei de aplicare, existența unor criterii limitate de eligibilitate și utilizarea unor opțiuni simplificate în materie de costuri s-ar putea regăsi în concepția și implementarea unui număr mai mare de măsuri de sprijin, fără a periclita obiectivele generale ale acestor măsuri;

- (ii) modalitățile de îmbunătățire a schemei de sprijinire a investițiilor în prelucrarea produselor agricole, luând în considerare următoarele elemente:
  - nevoia reală de ajutor public în acest sector și riscul efectului de balast (efectul *deadweight*);
  - categoriile de beneficiari vizați: fermieri care doresc să obțină o integrare verticală a activității lor sau societăți comerciale care nu au nicio activitate agricolă;
  - plafonul ridicat al ajutorului public, care reprezintă un stimulent pentru marile corporații, întrucât numai ele au acces la cofinanțarea necesară;
  - întregul set de condiții de eligibilitate și măsura în care ele pot fi eludate;
  - sporirea eforturilor pentru îmbunătățirea concepției și a performanței controalelor administrative și ale controalelor la fața locului;
- (iii) măsura privind plățile de agromediu, astfel încât angajamentele să poată fi verificate, în măsura în care acest lucru este posibil, prin controale administrative efectuate de statele membre.

## 01

Pentru perioada de programare 2007-2013, Uniunea Europeană (UE) a alocat aproximativ 100 de miliarde de euro pentru atingerea obiectivelor în materie de dezvoltare rurală. La rândul lor, statele membre au alocat 55 de miliarde de euro din resursele proprii pentru a cofinanța politica de dezvoltare rurală a UE. Acest ajutor public este implementat în cadrul mecanismului de gestiune partajată (a se vedea **figura 1**).

## 02

Statele membre au alocat aproximativ jumătate din bugetul pentru dezvoltare rurală pentru sprijinirea *măsurilor de investiții*. Printre aceste măsuri se numără modernizarea exploatațiilor agricole, instalarea tinerilor fermieri și îmbunătățirea serviciilor de bază pentru populația din mediul rural. Cealaltă jumătate a fost direcționată către *ajutorul pe suprafață*. Cele mai importante măsuri incluse în categoria ajutorului pe suprafață sunt plățile de agromediu și plățile compensatorii acordate fermierilor din zonele cu handicapuri naturale, precum zonele de munte. Lista tuturor măsurilor împreună cu ratele de execuție financiară aferente este prezentată în **anexa** la acest raport.

## 03

Rapoartele anuale publicate de Curte începând cu anul 2011 au inclus aprecieri specifice ale domeniului de politici „Dezvoltare rurală, mediu, pescuit și sănătate”, din care cheltuielile de dezvoltare rurală reprezintă aproximativ 90 %. Această apreciere specifică are la bază rezultatele obținute în urma testelor efectuate de Curte cu privire la legalitatea și regularitatea operațiunilor și la eficacitatea sistemelor de control.

## 04

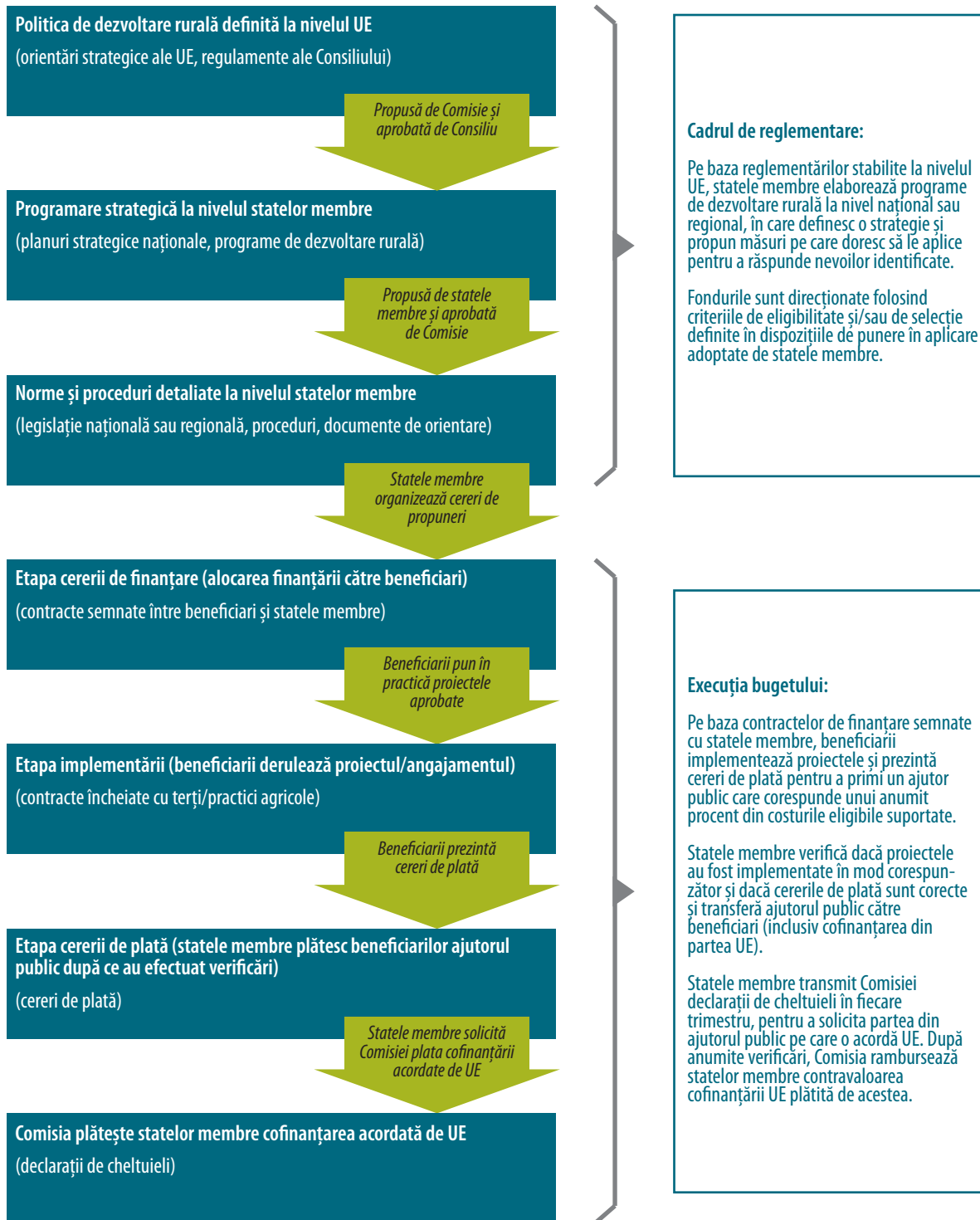
În ceea ce privește numai domeniul dezvoltării rurale, Curtea estimează, pe baza unui eșantion reprezentativ de operațiuni, că rata medie de eroare înregistrată în ultimii trei ani de cheltuielile aferente acestui domeniu este de 8,2 % (a se vedea și punctul 8)<sup>5</sup>. **Case-ta 1** prezintă modul în care cazurile de neconformități identificate în legătură cu diferite operațiuni sunt cuantificate în scopul calculării ratei de eroare.

## 05

Nivelul considerabil al neconformității cu normele aplicabile, reflectat de rata ridicată de eroare<sup>6</sup>, indică faptul că sumele în cauză nu au fost cheltuite în conformitate cu normele. Acest lucru poate afecta în mod negativ îndeplinirea obiectivelor politicii de dezvoltare rurală (ameliorarea competitivității agriculturii și a silviculturii, ameliorarea calității mediului și a spațiului rural, îmbunătățirea calității vieții în mediul rural și încurajarea diversificării activității economice).

- 5 Valoarea de 8,2 % reprezintă media celor trei ani, cu o limită inferioară de 6,1 % și o limită superioară de 10,3 %. Media a fost calculată pe baza ratelor de 8,4 % pentru 2011, de 8,3 % pentru 2012 și de 7,9 % pentru 2013.
- 6 Pragul de semnificație stabilit de Curte este de 2 % din cheltuielile auditate, ceea ce înseamnă că, în opinia auditorilor, erorile totale situate sub acest prag sunt, probabil, nesemnificative. Cu alte cuvinte, nu există probabilitatea ca ele să îi influențeze pe utilizatorii informațiilor financiare.

**Figura 1** Implementarea politicii de dezvoltare rurală a UE în cadrul gestiunii partajate



### Calcularea ratei de eroare

Conform definiției Curții, erorile sunt operațiunile (sau părți ale acestora) care nu au fost efectuate în conformitate cu obiectivele aprobate de buget și de cadrul legal, nu au fost calculate în mod corect și/sau nu sunt conforme cu normele și reglementările relevante.

Pentru a evalua dacă a survenit o eroare, Curtea urmărește să răspundă la următoarea întrebare: „Dacă procedurile aplicabile ar fi fost respectate întocmai, contractantul selectat sau suma plătită ar fi diferit(ă)?”.

Dacă răspunsul la întrebarea de mai sus este afirmativ și dacă se poate cuantifica ce parte din suma auditată a fost afectată de eroare, atunci se calculează valoarea monetară a erorii după cum urmează:

- în cazul măsurilor de investiții, suma afectată de eroare este reprezentată de valoarea elementului de cost considerat neeligibil;
- în cazul achizițiilor publice, se consideră că nerespectarea cerințelor procedurale stabilite de legislația privind achizițiile publice, nerespectare care subminează obiectivul unei concurențe loiale și al atribuirii contractului către ofertantul cel mai calificat, afectează valoarea globală a plății aferente contactului;
- în cazul ajutorului pe suprafață, sistemul de reducere aplicat de statul membru este utilizat pentru a cuantifica încălcările unui anumit angajament aplicabil fermierului<sup>7</sup>. Suma afectată de eroare include și discrepanțele existente la nivelul parcelelor agricole, discrepanțe evidențiate de măsurători realizate cu dispozitive GPS.

Rata de eroare pentru fiecare operațiune neconformă se exprimă ca raport între suma afectată de eroare și suma totală plătită. Ulterior, aceste rate de eroare sunt extrapolate la suma aferentă întregii populații auditate.

<sup>7</sup> Legislația UE impune statelor membre obligația de a aplica reduceri în cazul în care beneficiarii declară o suprafață mai mare decât cea reală sau un număr de animale mai mare decât cel real sau nu își respectă angajamentele.

## 06

Prezentul raport descrie principalele cauze ale ratei de eroare ridicate înregistrate de domeniul dezvoltării rurale. De asemenea, analizează dacă măsurile luate de statele membre și de Comisie ar putea, pe viitor, să remedieze în mod eficace cauzele identificate. Raportul include informații puse la dispoziția auditorilor până la sfârșitul lunii septembrie 2014, când activitatea de audit a fost finalizată.

## 07

Întrebarea generală de audit a fost:

**În ce măsură reușesc Comisia și statele membre să remedieze în mod eficace principalele cauze ale ratei de eroare ridicate înregistrate de domeniul dezvoltării rurale?**

Întrebările detaliate la care auditul a urmărit să răspundă au fost:

- Care sunt principalele cauze ale ratei de eroare constatate în legătură cu măsurile de investiții?
- Care sunt principalele cauze ale ratei de eroare constatate în legătură cu ajutorul pe suprafață?
- Planurile de acțiune ale statelor membre și noul cadru juridic al UE au potențialul de a remedia aceste cauze în mod eficace?

## 08

Pentru a răspunde la primele două întrebări secundare, Curtea a analizat rezultatele raportate pentru eșantionul de operațiuni selectate în mod aleatoriu în cursul auditurilor privind legalitatea și regularitatea aferente exercițiilor 2011, 2012 și 2013. Faptul că s-au luat în considerare rezultatele pentru trei exerciții în loc de un exercițiu a permis realizarea unei analize mai detaliate a tipurilor de erori. Analiza a inclus examinarea a 461<sup>8</sup> de operațiuni, dintre care 160 aveau un impact asupra ratei de eroare. Identificarea cauzelor erorilor s-a bazat totodată și pe cunoștințele obținute din evaluarea realizată de Curte cu privire la sistemele de control care au funcționat în statele membre în perioada 2011-2013.

## 09

În răspunsul furnizat la Raportul anual pe 2012, Comisia a indicat că se implementaseră planuri de acțiune cuprinzătoare pentru fiecare dintre cele 27 de state membre, cu scopul de a se identifica cauzele erorilor și de a se stabili măsuri de remediere corespunzătoare. Curtea a selectat zece dintre aceste planuri de acțiune<sup>9</sup> și a analizat dacă ele vizau deficiențele identificate de Curte, de Comisie și de statele membre. Acest exercițiu, bazat parțial pe activitatea desfășurată în vederea raportului anual, a inclus și interviuri cu funcționari din cadrul Comisiei responsabili de statele membre în cauză.

- 8 Dintre cele 482 de operațiuni menționate în Rapoartele anuale privind exercițiile 2011, 2012 și 2013, 21 de operațiuni au fost excluse pentru că reprezentau plăți pentru închiderea perioadelor de programare anterioare sau plăți efectuate în cadrul programului de asistență pentru preaderare.
- 9 Bulgaria, Danemarca, Germania (Berlin-Brandenburg), Spania, Franța, Italia (Lombardia), Letonia, Ungaria, Portugalia și România.

### 10

Regulamentele UE pentru noua perioadă de programare 2014-2020 privind dezvoltarea rurală fuseseră deja aprobate la momentul adoptării acestui raport. Prin urmare, auditorii au putut evalua măsura în care modificările introduse de noul cadru juridic puteau să aibă un impact semnificativ asupra cauzelor erorilor. Cadrele de reglementare ale statelor membre pentru noua perioadă de programare se aflau încă în curs de elaborare și, în consecință, nu au fost incluse în sfera acestui raport.

### 11

Raportul are ca obiect conformitatea implementării politicii de dezvoltare rurală cu normele și reglementările aplicabile și se referă numai în mod tangențial la aspectele legate de performanță – economie, eficacitate și eficiență. Aceste elemente asociate bunei gestiuni financiare sunt acoperite pe larg de alte rapoarte speciale ale Curții.

# Tipuri de erori identificate și prevalența lor

## Imagine generală

### 12

Această secțiune conține o analiză a eșantionului de 461 de plăți examinate și a celor 160 de plăți pe care se bazează rata medie de eroare de 8,2 %.

### 13

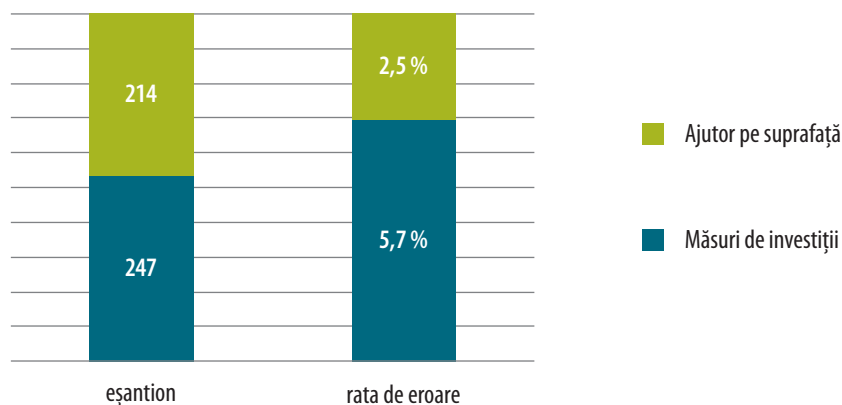
**Figura 2** arată că eșantionul era împărțit aproape în mod egal între cele două tipuri principale de măsuri. Ea arată, de asemenea, că măsurile de investiții au contribuit la rata de eroare într-o proporție mai mare (două treimi) decât ajutorul pe suprafață (aproximativ o treime).

### 14

După cum se arată în **figura 1**, cadrul de reglementare cuprinde două niveluri: nivelul UE, care stabilește cerințele și condițiile generale, și nivelul statelor membre. Statele membre pun în aplicare cerințele stabilite prin regulamentele UE și definesc condiții suplimentare în funcție de obiectivele propriilor politici. În ceea ce privește tipul legislației încălcate, Curtea a constatat că numai 1,3 puncte procentuale din rata de eroare erau reprezentate de nerespectarea dispozițiilor cu efect direct ale regulamentelor UE. Cea mai mare parte din rata de eroare (6,9 puncte procentuale) era determinată de încălcări ale condițiilor stabilite la nivelul statelor membre.

Figura 2

## Ponderea ajutorului pe suprafață și cea a măsurilor de investiții în cadrul eșantionului și în cadrul ratei de eroare





## Tipuri de erori identificate și prevalența lor

### Măsurile de investiții

#### 15

**Figura 3** prezintă o defalcare a diferitelor tipuri de beneficiari ai măsurilor de investiții și arată că organismele publice au contribuit cu un sfert la rata de eroare de 8,2 %. În ceea ce privește beneficiarii privați, aceștia se împart în două categorii principale: fermierii și beneficiarii fără activități agricole. Aceștia din urmă reprezintă o cincime din eșantion, însă au contribuit cu o treime la rata de eroare înregistrată de proiectele de investiții.

#### 16

În cazul măsurilor de investiții, cele mai comune erori identificate au fost încălcarea condițiilor de eligibilitate, indicii de posibile nereguli deliberate constatate la anumiți beneficiari privați și nerespectarea normelor privind achizițiile publice și private (a se vedea **figura 4**). În mod obișnuit, proiectele de investiții constau într-un număr limitat de elemente de cost individuale cu valoare ridicată, ceea ce înseamnă că, atunci când anumite elemente de cost sunt considerate neeligibile, ele au ca rezultat o rată de eroare relativ ridicată ca procent din plata totală. De asemenea, dacă proiectele sau beneficiarii sunt neeligibili, acest lucru se traduce printr-o rată de eroare de 100 % care se aplică plății auditate.

Figura 3

### Ponderea diferitelor tipuri de beneficiari ai măsurilor de investiții în cadrul eșantionului și în cadrul ratei de eroare

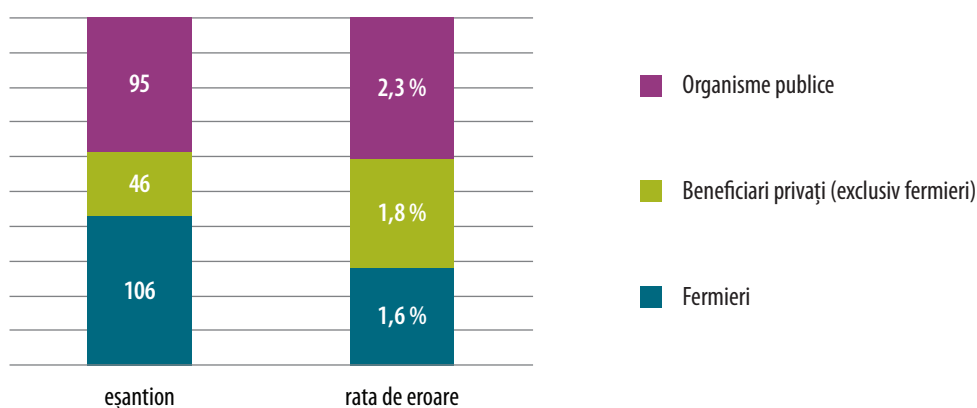
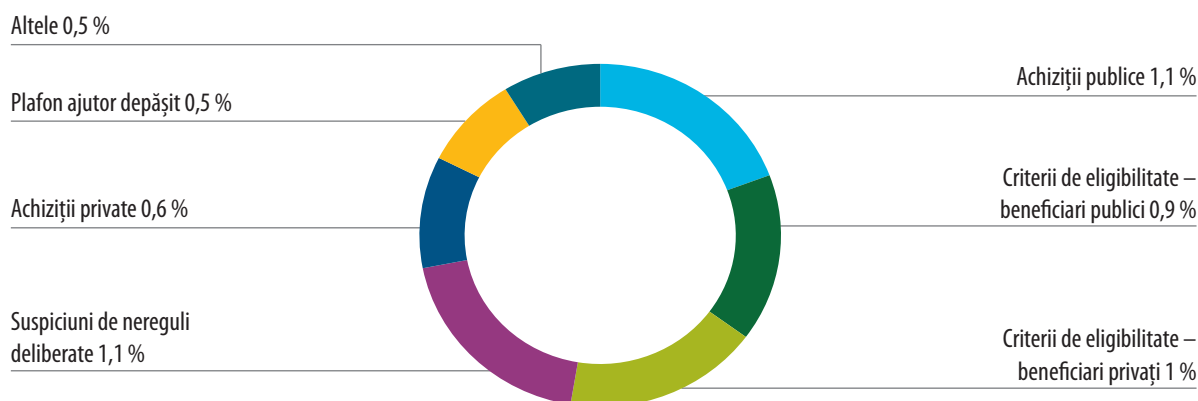


Figura 4

## Defalcarea procentului de 5,7 % reprezentând contribuția măsurilor de investiții la rata de eroare



## Ajutorul pe suprafață

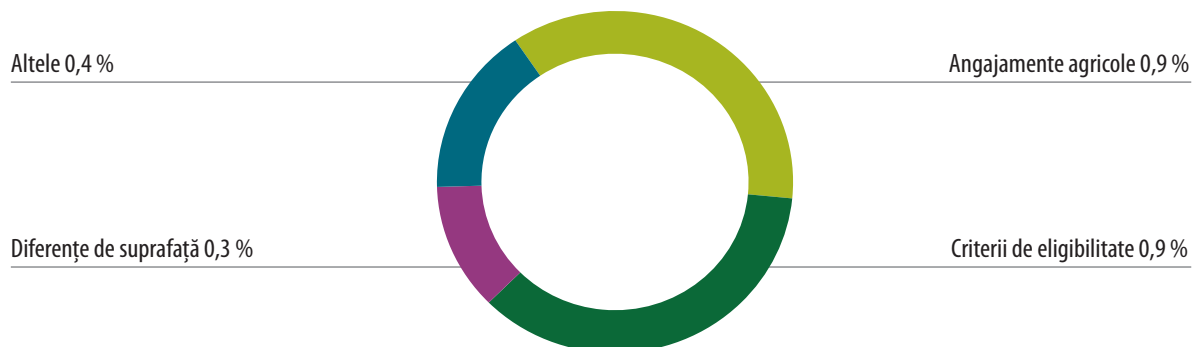
### 17

În cazul plăților pe suprafață, majoritatea neregulilor identificate au implicat nerespectarea angajamentelor de agromediu (obligații privind gestionarea terenurilor sau a exploatațiilor), neeligibilitatea unor parcele agricole

și declararea unor suprafețe mai mari decât cele reale (a se vedea **figura 5**). În general, erorile se limitează la o parte a exploatației și, în consecință, rata de eroare per plată este mai scăzută în comparație cu măsurile de investiții, în cazul cărora încălcarea condițiilor de eligibilitate afectează un procent mai ridicat din plată.

Figura 5

## Defalcarea procentului de 2,5 % reprezentând contribuția ajutorului pe suprafață la rata de eroare



## Tipuri de erori identificate și prevalența lor

### Diferențe între grupuri de state membre în ceea ce privește rata de execuție financiară și rata de eroare

#### 18

Bugetul pentru dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2013 (a se vedea punctul 1) este împărțit anual în alocări pentru fiecare stat membru. În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului<sup>10</sup>, Comisia are obligația de a dezangaja orice parte dintr-un angajament anual care nu a fost utilizată până la sfârșitul celui de al doilea exercițiu care urmează exercițiului în care s-a efectuat angajamentul (cunoscută sub denumirea de „regula  $n+2$ ”). Prin această regulă se urmărește accelerarea implementării programelor.

#### 19

Curtea a realizat o comparație între ratele de execuție financiară ale statelor membre (plățile reale cumulate raportate la plan) și ratele de eroare înregistrate de acestea. Pentru a obține informații reprezentative din punct de vedere statistic, cele 27 de state membre care implementaseră programe de dezvoltare rurală în perioada 2007-2013 au fost împărțite în trei grupuri de câte nouă state membre, în ordine descendentă a ratelor lor de execuție financiară valabile la data de 15 octombrie 2013. Informațiile disponibile nu permit prezentarea rezultatelor pentru fiecare stat membru în parte. Cele trei grupuri includ următoarele state membre:

- cea mai ridicată rată de execuție financiară: Belgia, Republica Cehă, Estonia, Irlanda, Letonia, Luxemburg, Austria, Slovacia și Finlanda;

- rată medie de execuție financiară: Germana, Franța, Lituania, Țările de Jos, Polonia, Portugalia, Slovenia, Suedia și Regatul Unit;
- cea mai scăzută rată de execuție financiară: Bulgaria, Danemarca, Grecia, Spania, Italia, Cipru, Ungaria, Malta și România.

#### 20

**Figura 6** prezintă cifrele agregate valabile de la începutul perioadei de programare (2007) până la sfârșitul exercițiului financiar 2013<sup>11</sup>. Ele indică o puternică corelație negativă între ratele de execuție financiară și ratele de eroare pentru cele trei grupuri de state membre. Aceeași analiză a fost realizată pentru date diferite, precum și separat, pentru măsurile de investiții și pentru ajutorul pe suprafață, obținându-se rezultate similare. Totuși, ajutorul pe suprafață se bazează de cele mai multe ori pe contracte multianuale, astfel că ratele de execuție financiară și ratele de eroare sunt relativ stabile. Corelația este mai pronunțată în cazul măsurilor de investiții, care au înregistrat rate de execuție mai scăzute și rate de eroare mai ridicate.

#### 21

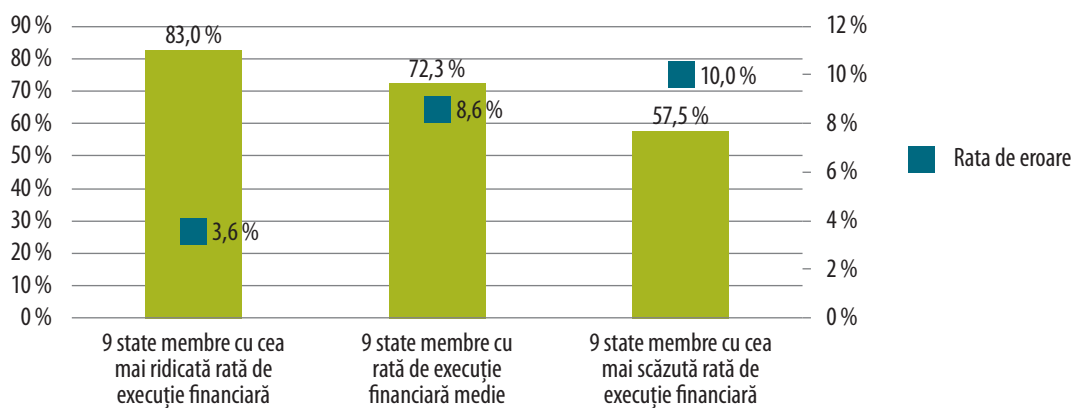
Sfera acestui audit nu a inclus o analiză detaliată a corelației dintre rata de execuție financiară și rata de eroare.

10 Articolul 29 din Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 209, 11.8.2005, p. 1).

11 Cheltuielile de dezvoltare rurală pentru care s-au efectuat plăți în perioada 1 iulie-15 octombrie sunt declarate de către statele membre Comisiei până la data de 10 noiembrie. După acceptarea lor, contribuția din partea UE este plătită în luna decembrie. Prin urmare, acest audit include cheltuieli efectuate până cel târziu la data de 15 octombrie 2013.

Figura 6

## Comparație între ratele de execuție financiară și ratele de eroare înregistrate de cele trei grupuri de câte nouă state membre



## PARTEA I – Care sunt principalele cauze ale ratei de eroare constatate în legătură cu măsurile de investiții?

### 22

Această secțiune examinează cauzele erorilor înregistrate în cazul măsurilor de investiții, care au reprezentat două treimi din rata de eroare (a se vedea **figura 2**). Curtea a constatat că principalele elemente care au determinat rata de eroare erau tipul beneficiarului și tipul măsurii. Unele măsuri erau mai susceptibile la erori, altele erau afectate de eroare doar într-o foarte mică măsură.

### Organismele publice reprezintă o sursă semnificativă de eroare întrucât nu respectă normele privind achizițiile publice

### 23

Ameliorarea calității vieții în mediul rural, ameliorarea și dezvoltarea infrastructurii rurale și reconstituirea potențialului forestier sunt principalele obiective vizate prin ajutorul acordat organismelor publice pentru măsuri de dezvoltare rurală. Măsurile destinate să sprijine aceste obiective reprezentau aproape un sfert din totalul cheltuielilor pentru investiții. În plus, autoritățile de management pot utiliza ca „asistență tehnică” până la 4 % din bugetul total aferent dezvoltării rurale pentru a finanța activitățile de concepere, gestionare, monitorizare, evaluare, informare și control desfășurate în cadrul programelor de dezvoltare rurală.

### 24

Majoritatea organismelor publice auditate erau municipalități sau asociații între mai multe municipalități. Curtea a auditat și administrații centrale, regionale și locale (inclusiv agenții de plăți), precum și alte organizații publice, cum ar fi consorții din domeniul irigațiilor.

### 25

Directiva 2004/18/CE<sup>12</sup> prevede că statele membre trebuie să impună organismelor publice obligația de a desfășura proceduri de achiziții publice competitive atunci când atribuie contracte. De asemenea, directiva stipulează că excepțiile sunt permise numai în situații justificate (de exemplu, din motive de maximă urgență ca urmare a unor evenimente imprevizibile). Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei<sup>13</sup> prevede că proiectele de investiții trebuie să respecte normele naționale aplicabile privind achizițiile publice.

### 26

Erorile survenite la nivelul procedurilor de achiziții publice reprezintă o optime din rata medie de eroare înregistrată de domeniul dezvoltării rurale. Această cifră include numai cazurile în care selecția ofertantului câștigător a fost influențată de încălcări grave ale normelor privind achizițiile publice.

- 12 Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, 30.4.2004, p. 114).
- 13 Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei din 27 ianuarie 2011 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului în ceea ce privește punerea în aplicare a procedurilor de control și a ecocondiționalității în cazul măsurilor de sprijin pentru dezvoltare rurală (JO L 25, 28.1.2011, p. 8).

27

Dintre numeroasele norme aplicabile, numai trei categorii de încălcări grave ale normelor privind achizițiile au determinat acest impact semnificativ asupra ratei de eroare (a se vedea **tabelul 1**).

28

Curtea a identificat două motive principale care ar putea explica încălcările normelor privind achizițiile publice. În primul rând, proiectele de infrastructură rurală sunt implementate de obicei de municipalități mici, care de cele mai multe ori au o experiență limitată în organizarea de proceduri de achiziții publice și care nu dispun de personal instruit și experimentat. În plus, autoritățile naționale nu furnizează orientări detaliate în cursul unei proceduri de achiziții.

Tabelul 1

Încălcare a unei norme privind achizițiile publice	Exemplu
Atribuirea directă și nejustificată a unui contract, în lipsa unei proceduri competitive	O municipalitate din Țările de Jos, în calitate de beneficiar al unui proiect de investiții, a fost de acord să organizeze o procedură de achiziții și a delegat implementarea proiectului unei fundații. Procedura de achiziții a fost stabilită prin acordul încheiat cu fundația, în care se indica faptul că ar trebui să se organizeze o procedură competitivă care să fie publicată pe un anumit site internet specializat. Cu toate acestea, după trei săptămâni de la semnarea acordului, conducerea fundației a decis să organizeze o procedură de atribuire directă, fără a publica procedura pe site-ul respectiv.
Aplicarea necorespunzătoare a criteriilor de selecție și de atribuire	În Germania (Brandenburg-Berlin), o municipalitate a organizat o procedură competitivă pentru a selecta un furnizor de internet în bandă largă. În cursul evaluării ofertelor, municipalitatea a folosit alte criterii de atribuire decât cele publicate în anunțul de participare. Ulterior, a existat o procedură negociată la care numai doi ofertanți au avut permisiunea să participe. La sfârșitul procedurii, municipalitatea nu a ales oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.
Absența egalității de tratament între ofertanți	În România, o municipalitate rurală a obținut sprijin pentru un proiect de investiții care includea o rețea de alimentare cu apă, un sistem de canalizare, modernizarea drumurilor locale și un centru destinat comunității. Șapte ofertanți au depus oferte pentru contractul de lucrări publice. Beneficiarul a respins cinci dintre aceștia pe motiv că nu îndeplineau cerințele. Curtea a constatat că nici ofertantul câștigător nu îndeplinea două dintre cerințe, care reprezentau motivele respingerii celorlalți ofertanți.

## 29

În al doilea rând, erorile sunt determinate și de unii beneficiari care preferă să lucreze cu anumiți contractanți și, prin urmare, atribuie contracte în mod direct, fără să publice un anunț de participare sau fără să solicite oferte de la alți potențiali ofertanți. În 80 % dintre aceste cazuri, ofertantul câștigător era cel care furnizase anterior bunuri sau servicii similare beneficiarului (a se vedea **caseta 2**). Agențiile de plăți nu au ridicat niciodată obiecții cu privire la acest lucru, deși principiile de bază ale unei proceduri de achiziții (transparența, obiectivitatea, nediscriminarea și prezentarea adecvată a informațiilor) nu erau respectate.

### Caseta 2

#### Contracte atribuite în mod direct unor furnizori existenți

În Suedia, un organism administrativ regional a implementat un proiect în cadrul măsurii privind infrastructura legată de dezvoltarea și adaptarea agriculturii și a silviculturii. Proiectul auditat era o continuare a unui proiect anterior.

Legislația suedeză în materie de achiziții publice permite atribuirea directă a unui contract numai în circumstanțe excepționale sau în cazul în care valoarea contractului se situează sub un anumit prag. În acest ultim caz, autoritatea contractantă trebuie să obțină cel puțin trei oferte.

Beneficiarul nu a respectat normele în cauză și a atribuit trei contracte în mod direct, după ce obținuse o singură ofertă pentru fiecare dintre contracte, ofertă care provenea de la societăți care furnizaseră aceleași servicii pentru proiectul anterior.

## Nerespectarea de către beneficiari a criteriilor de eligibilitate a avut un impact semnificativ asupra ratei de eroare

## 30

După cum se stipulează în Regulamentul Consiliului privind sprijinul pentru dezvoltare rurală<sup>14</sup>, cheltuielile sunt eligibile numai dacă au fost efectuate în conformitate cu normele privind eligibilitatea și cu criteriile de selecție stabilite la nivel național. Statele membre trebuie să stabilească aceste norme și criterii astfel încât să direcționeze resursele financiare limitate către zone, proiecte și beneficiari care contribuie în cea mai mare măsură la obiectivele programului.

## 31

Cazurile de încălcare a criteriilor de eligibilitate au reprezentat un sfert din rata de eroare înregistrată de domeniul dezvoltării rurale, fiind distribuite în mod egal între organismele private și cele publice. Curtea a identificat o gamă variată de încălcări ale criteriilor de eligibilitate, ceea ce reflectă multitudinea măsurilor de investiții și numărul mare al normelor și al criteriilor de implementare care se aplică acestor măsuri în statele membre.

14 Articolul 71 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) (JO L 277, 21.10.2005, p. 1).

32

Încălcarea criteriilor de eligibilitate poate avea loc la nivelul beneficiarului, al proiectului sau al elementelor de cost individuale. Aceste cazuri sunt ilustrate prin exemple în **tabelul 2**.

Tabelul 2

Nivelul la care a avut loc încălcarea	Exemplu
Beneficiar	<p>În Spania, pentru a beneficia de ajutor pentru investiții în instalații de prelucrare a produselor agricole, întreprinderile trebuie să aibă mai puțin de 750 de angajați și o cifră de afaceri mai mică de 200 de milioane de euro. La evaluarea conformității cu aceste plafoane, trebuie să se ia în considerare și cifrele referitoare la întreprinderile care dețin pachetul de control (până la ultimul proprietar efectiv).</p> <p>Un beneficiar a prezentat un proiect de extindere a instalațiilor sale de producție. În cererea de finanțare, acesta a inclus date referitoare numai la jumătate dintre societățile care alcătuiau grupul. Pe baza acestor informații incomplete, beneficiarul a declarat că respecta plafoanele privind numărul angajaților și cifra de afaceri totală.</p> <p>Curtea a recalculat indicatorii incluzând datele referitoare la toate întreprinderile din grup și a constatat că se încălcaseră ambele plafoane. Prin urmare, beneficiarul era neeligibil.</p>
Proiect	<p>În Polonia, mai mulți fermieri au obținut ajutor pentru crearea unui grup de producători care urma să achiziționeze produse agricole de la membrii săi pentru a le vinde, ulterior, unor terți (cu scopul de a obține prețuri mai bune decât cele pe care le-ar fi obținut fermierii în mod individual).</p> <p>Una dintre condițiile pentru obținerea ajutorului respectiv era ca grupul de producători să vândă produsele unor terți.</p> <p>Curtea a constatat că singurul client al grupului de producători era o altă întreprindere deținută de aceeași fermieri. Prin urmare, proiectul auditat nu era eligibil.</p>
Elemente de cost individuale	<p>În Portugalia, un beneficiar a prezentat un proiect privind plantarea de măslini. Pe lângă alte condiții, eligibilitatea cheltuielilor depindea și de faptul de a fi suportate numai după depunerea cererii de finanțare [condiție necesară pentru a se evita efectul de balast (efectul <i>deadweight</i>) și pentru a se asigura că ajutorul era acordat unor fermieri care aveau într-adevăr nevoie de el].</p> <p>La momentul examinării cererii de plată, Curtea a identificat elemente de cost (reprezentând peste 10 % din suma declarată) care fuseseră suportate înaintea depunerii cererii de finanțare. În consecință, aceste elemente de cheltuieli nu erau eligibile.</p>

33

Statele membre au pus în aplicare cerințele UE și obiectivele propriilor politici prin intermediul unei legislații naționale și regionale care, în mod obișnuit, includea programe de dezvoltare rurală, reglementări de implementare, manuale de proceduri și ghiduri pentru solicitanți. Rezultatul

a fost un număr semnificativ de norme și cerințe aplicabile. Curtea consideră însă că aceste norme sunt adesea necesare pentru a se asigura, pe de o parte, utilizarea fondurilor publice în conformitate cu obiectivele de politică și, pe de altă parte, respectarea principiilor bunei gestiuni financiare.



## 34

În opinia Curții, în cazul proiectelor auditate, complexitatea normelor nu avea un caracter redundant și acestea nu impuneau obligații nejustificate beneficiarilor și statelor membre. Deși s-au identificat câteva exemple de suprareglementare, ele aveau numai un impact marginal asupra ratei de eroare.

## 35

Există riscul ca statele membre să elimine anumite norme eficiente în scopul prevenirii erorilor. Dar normele eficiente sunt importante pentru îndeplinirea obiectivelor de politică și Curtea consideră că procesul de simplificare nu ar trebui să împiedice respectarea principiilor bune gestiiuni financiare. De exemplu (a se vedea **caseta 3**), norma descrisă în caseta de mai jos, aplicabilă în Portugalia, era o modalitate eficientă prin care se excludeau investițiile care oricum s-ar fi efectuat, chiar și fără acordarea unui ajutor public. Dacă investițiile oricum s-ar fi efectuat, atunci ajutorul public nu ar fi fost necesar. De fapt, în mai multe rapoarte speciale, Curtea a criticat faptul că cheltuielile suportate înainte depunerii cererii de finanțare sunt considerate eligibile și a formulat recomandarea ca acestea să fie considerate eligibile numai dacă sunt suportate după aprobarea finanțării. Prin urmare, în cazul respectiv, soluția pentru prevenirea erorilor nu ar fi fost ca statul membru să elimine o normă eficientă, ci ca acesta să verifice mai bine cererile de plată.

## Măsura de sprijinire a instalării tinerilor fermieri nu era afectată de erori privind eligibilitatea

## 36

Eșantionul de 461 de proiecte auditate a inclus 20 de proiecte implementate în cadrul măsurii „Instalarea tinerilor fermieri”. Acest tip de sprijin este acordat persoanelor cu vârsta de cel mult 40 de ani care devin pentru prima dată proprietare ale unei ferme. Sprijinul se acordă sub forma unei plăți forfetare în valoare maximă de 70 000 de euro și urmărește în primul rând să îi sprijine pe acești fermieri la instalarea și dezvoltarea fermelor lor. Beneficiarii pot utiliza acest ajutor pentru a achiziționa teren, clădiri, echipament și animale, precum și pentru a acoperi cerințele în materie de capital circulant.

### Caseta 3

#### Exemplu de eliminare a unui criteriu eficient de eligibilitate

În Portugalia, la începutul perioadei de programare, în 2007, investițiile efectuate înainte depunerii cererii de finanțare erau considerate neeligibile. Eșantionul de proiecte auditate a inclus două cazuri în care această regulă nu fusese respectată în ceea ce privește anumite elemente de cost, astfel încât cheltuielile respective au devenit neeligibile.

Normele naționale au fost modificate în 2011 și, în prezent, cheltuielile suportate înainte depunerii cererii de finanțare sunt eligibile.

### 37

Pe lângă cerințele de eligibilitate de bază (vârsta de cel mult 40 de ani și înființarea unei ferme pentru prima dată), regulamentul Consiliului<sup>15</sup> stabilește încă două condiții, și anume: beneficiarii trebuie să dețină competențe și calificări profesionale suficiente și să prezinte un plan de dezvoltare. Statele membre au stabilit un număr limitat de cerințe detaliate, aplicabile și în cazul celor 20 de proiecte auditate. De exemplu, fermierii aveau obligația de a dobândi competențe și calificări profesionale adecvate prin activități de formare în termen de trei ani și de a elabora și a urma un plan de dezvoltare simplificat, care să descrie situația inițială a exploatației agricole, precum și obiectivele de etapă și țintele specifice pentru dezvoltarea activităților.

### 38

Deși s-au identificat câteva deficiențe de procedură și câteva elemente care au suscitât preocupări în legătură cu buna gestiune financiară, Curtea nu a găsit nicio eroare privind legalitatea și regularitatea în ceea ce privește modul în care tinerii fermieri elaboraseră și derulaseră proiectele. În opinia Curții, această situație se datorează numărului redus de cerințe detaliate, exactității sferei de aplicare a măsurii și utilizării plăților sub formă de sume forfetare. Desigur, schemele de acest tip trebuie să prezinte și un bun raport costuri-beneficii și să demonstreze o bună gestiune financiară, dar aceste aspecte nu intră în sfera prezentului raport. Exemplul ilustrează însă că relația simplitate a unei scheme exercită cu adevărat un impact asupra nivelului de nereguli.

### Indicii cu privire la posibile nereguli deliberate identificate la nivelul unor beneficiari privați

#### 39

Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei prevede că, în cazul în care se constată că un beneficiar prezintă în mod deliberat o declarație falsă, operațiunea în cauză trebuie să fie exclusă de la acordarea sprijinului și toate sumele deja plătite pentru operațiunea respectivă trebuie să se recupereze<sup>16</sup>.

#### 40

Cazurile de fraudă pot consta în unul sau mai multe dintre următoarele elemente<sup>17</sup>:

- folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente inexacte sau incomplete care au ca efect perceperea necuvenită a unor fonduri care provin din bugetul general al UE sau din bugetele gestionate de UE sau în numele acesteia;
- necomunicarea unei informații solicitate având același efect;
- deturnarea unor fonduri spre alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial.

#### 41

În 6 din 152 de proiecte private de investiții auditate (4 %), Curtea a găsit indicii cu privire la posibile nereguli comise în mod deliberat de anumiți beneficiari. Aceste cazuri reprezintă o optime din rata medie de eroare înregistrată de domeniul dezvoltării rurale.

15 Articolul 22 din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului.

16 Articolul 4 alineatul (8) și articolul 30 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei.

17 Frauda, așa cum este aplicată în dreptul UE, este definită la articolul 1 din Actul Consiliului din 26 iulie 1995 de elaborare a Convenției privind protejerea intereselor financiare ale Comunităților Europene.

## 42

Curtea raportează către OLAF toate cazurile în care există indicii cu privire la nereguli deliberate, pentru ca acestea să fie analizate și să se ia măsurile corespunzătoare. **Caseta 4** prezintă un exemplu în acest sens.

### **Măsura de sprijinire a investițiilor în instalații de prelucrare a produselor agroalimentare suscită cele mai multe preocupări**

## 43

Măsura de dezvoltare rurală „Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere” a avut cea mai mare contribuție la rata de eroare aferentă investițiilor private. Această măsură este destinată întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) și finanțează investiții în instalații de prelucrare a produselor primare. Printre aceste instalații se numără unitățile vitivinicole, unitățile de morărit, unitățile de prelucrare a fructelor și legumelor și liniile de ambalare.

## 44

Dintre cele 19 proiecte auditate în cadrul acestei măsuri, 10 erau afectate de eroare (trei fiind raportate către OLAF). Principalele deficiențe observate au fost nerespectarea criteriului privind IMM-urile și nerespectarea procedurilor corespunzătoare în materie de achiziții private. Ajutorul public acordat pentru această măsură este de obicei de ordinul a câteva milioane de euro per proiect, ceea ce reprezintă un stimulent puternic pentru solicitanți de a eluda normele în scopul primirii ajutorului.

### Caseta 4

#### **Exemplu de indicii cu privire la o neregulă deliberată**

Un beneficiar a solicitat ajutor pentru o măsură de investiții în cazul căreia normele aplicabile stipulau că echipamentele achiziționate de ocazie nu sunt eligibile. La momentul prezentării cererii de plată, beneficiarul a declarat că echipamentul care făcea parte din proiect fusese achiziționat ca echipament nou de la un concesionar.

În cursul vizitei la fața locului, auditorii Curții au găsit probe care demonstau că, de fapt, echipamentul achiziționat nu era nou. Ulterior, auditorii au obținut o serie de documente de la terți, care confirmau că echipamentul achiziționat era de ocazie.

Cheltuielile aferente au fost evaluate ca fiind neeligibile, iar cazul a fost înaintat OLAF.

### 45

Pe lângă cele menționate anterior, Curtea a raportat de curând numeroase deficiențe în implementarea acestor măsuri, care au afectat grav eficiența și eficacitatea măsurii de a-și atinge obiectivele de politică<sup>18</sup>.

### Autoritățile statelor membre ar fi putut să detecteze și să corecteze erorile care afectau măsurile de investiții

### 46

Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei prevede că statele membre trebuie să instituie un sistem de control care să garanteze efectuarea tuturor controalelor necesare pentru a se verifica respectarea condițiilor de acordare a ajutorului. Regulamentul stabilește modul în care trebuie să se desfășoare aceste controale, inclusiv ce anume trebuie verificat, modul de selectare a eșantionelor și gradul minim de acoperire pentru fiecare tip de sprijin.

### 47

Controalele administrative trebuie să fie efectuate cu privire la toate cererile de finanțare și la toate cererile de plată și trebuie să includă cel puțin o vizită la locul operațiunii finanțate sau la locul investiției, pentru a verifica realizarea acesteia. În plus, trebuie să se efectueze anual controale la fața locului pentru un eșantion de proiecte reprezentând cel puțin 5 % din cheltuielile suportate.

### 48

Curtea consideră că statele membre ar fi putut și ar fi trebuit să prevină majoritatea erorilor înregistrate la nivelul măsurilor de investiții, motivând această observație prin două elemente, prezentate în cele ce urmează.

### 49

În primul rând, informațiile necesare pentru detectarea și corectarea erorilor se aflau la dispoziția autorităților statelor membre, dar ele fie nu au fost utilizate, fie nu au fost solicitate în multe dintre cazuri. S-au remarcat următoarele situații recurente:

- informațiile erau disponibile în documentația justificativă prezentată de beneficiar (de exemplu, datele facturilor), dar nu au fost utilizate de agenția de plăți;
- informațiile erau disponibile la nivelul beneficiarului (de exemplu, evidențe contabile), însă agenția de plăți nu le-a solicitat;
- informațiile erau disponibile la nivelul unui terț (de exemplu, structura acționariatului societăților beneficiare), însă nu a fost căutată de agenția de plăți.

### 50

În al doilea rând, controalele efectuate de autoritățile statelor membre nu erau exhaustive. În **caseta 5** sunt prezentate exemple care ilustrează această situație.

<sup>18</sup> Raportul special nr. 1/2013: „Sprijinul acordat de UE pentru industria de prelucrare a produselor agroalimentare a contribuit în mod eficace și eficient la creșterea valorii adăugate a produselor agricole?” (<http://eca.europa.eu>).

### Exemple ilustrând calitatea nesatisfăcătoare a controalelor efectuate de autoritățile statelor membre

În Polonia, un contract cofinanțat în cadrul măsurii de asistență tehnică (a se vedea punctul 23) a fost atribuit în mod direct, fără a se realiza procedura competitivă necesară. Curtea a constatat că nu se efectuaseră controalele necesare, întrucât agenția de plăți nu verifica dacă proiectele de asistență tehnică respectau normele privind achizițiile publice.

În România, agenția de plăți a efectuat controale cu privire la cererea de plată prezentată de beneficiar pentru un proiect de furnizare de servicii de consultanță în domeniul agricol. Raportul de control întocmit de agenția de plăți indica faptul că diferența dintre suma declarată de beneficiar și suma aprobată de agenția de plăți depășea 3 %. Agenția de plăți nu a aplicat penalitatea impusă în astfel de cazuri pentru că nu se efectuau astfel de controale pentru această măsură.

În Spania, costul unor lucrări de construcții desfășurate a fost justificat prin copii ale facturilor emise de contractant și prin copii ale documentelor de plată. Aceste facturi indicau faptul că contractantul oferise o reducere de 5 % din valoarea totală a facturilor. Evidența plăților indica, de asemenea, că beneficiarul nu plățise facturile integral, ci aplicând reducerea de 5 %. Deși agenția de plăți verificase facturile și evidența plăților, cheltuielile au fost aprobate integral, fără a se deduce reducerea de 5 % care reprezenta o cheltuială pe care beneficiarul nu o suportase.

În Suedia, un organism administrativ regional nu a respectat normele aplicabile în materie de achiziții (a se vedea **caseta 2**). Curtea a constatat că agenția de plăți delegase respectivului organism administrativ regional sarcina de a aproba cererile de finanțare și cererile de plată aferente proiectului auditat. În același timp, organismul primea ajutorul în calitate de beneficiar. Organismul administrativ regional nu verificase, în cadrul controalelor administrative efectuate, conformitatea cu normele naționale în materie de achiziții publice.

## 51

Examinările realizate de Curte cu privire la sisteme au confirmat că nivelul de calitate a controalelor efectuate de statele membre era insuficient. În ultimii trei ani, Curtea a evaluat calitatea unor elemente-cheie ale sistemelor de supraveghere și de control aplicate în cazul măsurilor de investiții de 14 agenții de plăți din 13 state membre<sup>19</sup>. În urma examinării, a reieșit că nicio agenție de plăți nu dispunea de sisteme eficiente pentru controalele administrative și doar cinci agenții au fost evaluate ca fiind eficiente în ceea ce privește sistemele instituite pentru controalele la fața locului.

## 52

În cazul măsurilor de investiții, majoritatea erorilor survin în etapa inițială, a depunerii cererii de finanțare, și în etapa ulterioară, a procedurii de achiziții. Verificarea cererilor de finanțare este o procedură complexă și adeseori de durată.

<sup>19</sup> A se vedea anexa 4.2 la rapoartele anuale ale Curții privind exercițiile 2011, 2012 și 2013.

### 53

Curtea ia notă de faptul că dificultățile întâmpinate în această etapă pot fi determinate parțial de unele ineficiențe ale procedurilor utilizate de agențiile de plăți. În general, agențiile de plăți efectuează întregul set de verificări asupra cererilor de finanțare chiar dacă, la un anumit moment din procesul de verificare, devine clar că o cerere nu este eligibilă. Prin urmare, orice interval de timp în care verificările sunt continuate după momentul la care s-a stabilit neeligibilitatea reprezintă o sursă de ineficiență.

### 54

Atunci când resursele financiare sunt limitate, în special la sfârșitul perioadei de programare, este posibil ca numai o mică parte din cererile de finanțare să poată fi finanțate (cererile care primesc punctajul cel mai mare conform criteriilor de selecție). Cu toate acestea, unele agenții efectuează întregul set de verificări asupra tuturor cererilor de finanțare prezentate, chiar dacă multe dintre proiectele eligibile nu vor primi finanțare deoarece nu vor avea suficiente puncte. În acest context, agenția de plăți responsabilă pentru regiunea Sicilia din Italia utilizează o procedură eficientă, care este descrisă în **caseta 6**.

#### Caseta 6

### Exemplu de bună practică în evaluarea cererilor de finanțare

În Italia (Sicilia), cererile de finanțare sunt evaluate în două etape.

În prima etapă, se efectuează un număr limitat de verificări asupra tuturor cererilor, care sunt publicate ulterior într-un raport de selecție preliminară. Proiectele sunt selectate în ordine descrescătoare în funcție de punctajul primit, până când valoarea totală a proiectelor selectate atinge valoarea bugetului alocat.

În cea de a doua etapă, se efectuează verificări complete numai asupra proiectelor care au trecut de procedura de selecție preliminară. În cazul în care printre acestea se identifică proiecte neeligibile, ele sunt înlocuite cu proiectele care au primit punctajul cel mai mare și nu au fost selectate inițial.

### **PARTEA II – Care sunt principalele cauze ale ratei de eroare constatate în legătură cu ajutorul pe suprafață?**

#### **55**

Această secțiune examinează cauzele erorilor înregistrate în ceea ce privește ajutorul pe suprafață. Deși bugetul total este împărțit în mod egal între măsurile de investiții și ajutorul pe suprafață, acesta din urmă a contribuit doar cu o treime la rata de eroare (a se vedea **figura 2**). Principalul impact asupra ratei de eroare l-a avut nerespectarea angajamentelor de agromediu, spre deosebire de ajutorul pentru zonele defavorizate.

#### **Dintre măsurile legate de suprafață, ajutorul pentru agromediu este cel mai susceptibil la erori**

#### **56**

Plățile de agromediu sunt acordate fermierilor care se angajează în mod voluntar să respecte anumite condiții care contribuie la îndeplinirea obiectivelor de mediu. Plățile sunt destinate să acopere costurile suplimentare și pierderea de venit ca urmare a utilizării unor practici agricole ecologice în cursul unei perioade de cinci până la șapte ani. Dintre măsurile de dezvoltare rurală, ajutorul pentru agromediu este măsura cea mai importantă din punct de vedere financiar. Acestea i s-au alocat aproximativ 20 de miliarde de euro (o cincime din bugetul total pentru dezvoltare rurală pentru perioada de programare 2007-2013).

#### **57**

Încălcările angajamentelor de agromediu au reprezentat o optime din rata de eroare totală. Erorile au fost cauzate în principal de nerespectarea unor angajamente simple (a se vedea **caseta 7**), care însă au împiedicat semnificativ obținerea beneficiilor dorite pentru mediu.



### Exemple de nerespectare a unor angajamente simple de agromediu

În Țările de Jos, un fermier a încheiat un contract pentru măsura „Suprafețe de delimitare vegetale constând în pășuni”.

Dintre cele trei angajamente prevăzute, unul era legat de lucrările de dragare (în scopul protejării biodiversității, era interzisă acoperirea marginilor pajiștii cu noroi dragat din canalele de apă).

În cursul vizitei la fața locului, auditorii Curții au constatat că, în loc să fie împrăștiat în mod egal, noroiul excavat fusese depozitat pe o fâșie lată de doi metri de-a lungul canalelor, pe o distanță de 4 000 de metri.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

În Regatul Unit (Anglia), un fermier a primit ajutor pentru o pășune permanentă cu un aport foarte scăzut de resurse externe (cum ar fi îngrășămintele). Una dintre cerințe era evitarea pășunatului excesiv, astfel încât creșterea, calitatea sau diversitatea vegetației să nu fie afectată negativ.

Auditorii Curții au descoperit că o parte a parcelei era distrusă din cauza pășunatului excesiv.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

În Malta, un fermier s-a angajat să nu planteze niciun fel de culturi pe o fâșie de teren cu o lățime de cel puțin un metru de-a lungul gardurilor și să păstreze această suprafață necultivată, nearată, nefertilizată și netrată. Acest angajament viza să contribuie la conservarea biodiversității.

Curtea a constatat că beneficiarul nu a respectat această obligație pe niciuna dintre parcelele de teren care făceau obiectul angajamentului asumat.



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.



**58**

Curtea consideră că există trei factori care, combinați, explică rata de eroare înregistrată de măsurile de agromediu. Acești factori sunt ilustrați grafic în **figura 7** și prezentați în mod mai detaliat la punctele următoare.

**Respectarea angajamentelor nu produce un efect pozitiv imediat pentru fermier**

**59**

Fermierii sunt direct afectați de costurile respectării angajamentelor și/sau de pierderea de venituri cauzată de producțiile mai scăzute obținute prin utilizarea unor tehnici mai ecologice. În majoritatea cazurilor, aceste eforturi nu sunt recompensate de efecte pozitive imediate pentru exploatații. În consecință, probabilitatea ca fermierii să respecte angajamentele este mai

scăzută dacă nu există o relație directă imediată între angajamentele asumate și rezultatele activității lor agricole.

**60**

Aceasta a fost situația a 13 din 17 erori identificate, în cazul cărora beneficiile aduse de măsură erau beneficii pe termen lung cu un impact profund pentru mediu (precum protejarea biodiversității).

Figura 7

**Factorii care stau la baza ratei de eroare înregistrate în legătură cu plățile de agromediu**



## 61

Curtea nu a considerat că lipsa cunoștințelor cu privire la angajamente constituia o explicație validă pentru cele mai multe dintre încălcările comise de fermieri, întrucât, înainte de semnarea angajamentului, fermierilor li se prezintă lista detaliată a condițiilor pe care trebuie să le respecte. În plus, în 13 din 17 cazuri, eroarea survenise la nivelul unor beneficiari mari, care dețineau cunoștințe și resurse vaste. De fapt, acești fermieri dețineau peste 50 de hectare de teren, iar activitățile agricole reprezentau principala lor sursă de venit.

### Rata scăzută a controalelor vizând angajamentele de agromediu

## 62

Statele membre verifică respectarea celor mai multe dintre angajamentele de agromediu numai în cursul controalelor la fața locului, care sunt efectuate pe un eșantion de 5 % din numărul total al beneficiarilor care primesc sprijin. Acest lucru înseamnă că, în medie, există probabilitatea ca un fermier să fie verificat o dată la 20 de ani. În plus, nu toate angajamentele pot fi verificate în orice moment al anului, astfel încât sfera controalelor și probabilitatea de a detecta neconformități se

reduc. Această rată scăzută a controalelor vizând angajamentele este un alt factor care a contribuit la rata de eroare constatată.

## 63

Dintre cele 17 cazuri de erori identificate, Curtea a descoperit opt situații în care verificarea angajamentelor s-ar fi putut realiza prin controale administrative în loc de controale la fața locului (a se vedea **caseta 8**). Această schimbare a procedurii le-ar fi permis autorităților statelor membre să detecteze și să corecteze erorile în cursul controalelor administrative, întrucât aceste controale se efectuează asupra tuturor beneficiarilor. O astfel de practică ar fi foarte adecvată pentru controalele realizate pe baza documentelor justificative precum registrele de activitate ținute de fermier (fertilizare, pășunatul animalelor, cositul ierbii) și certificatele emise de terți.

### Caseta 8

#### Exemplu de angajament de agromediu care ar fi putut să fie verificat prin controale administrative

În Estonia, unul dintre angajamentele din cadrul măsurii era ca fermierul să preleveze cel puțin o probă de sol pentru fiecare cinci hectare de teren deținut și să o trimită unui laborator acreditat pentru a fi analizată din punctul de vedere al acidității solului și al conținutului de fosfor și potasiu. Normele prevedeau că rezultatele analizelor de laborator trebuiau să fie păstrate de fermier și puse la dispoziția inspectorilor în cursul vizitelor la fața locului.

La momentul vizitei la fața locului efectuate de auditorii Curții, fermierul a prezentat rezultatele analizelor de laborator pentru cele nouă probe de sol prelevate. La recalculare, ținând cont de suprafața parcelor, s-a stabilit că fermierul ar fi trebuit să preleveze 13 probe, și nu nouă. Această nerespectare a angajamentelor ar fi putut să fie detectată prin controale administrative.

## Sistemul de reduceri și penalități nu are un efect disuasiv puternic

### 64

Statele membre aplică un sistem proporțional de reduceri și penalități care, în funcție de gravitatea, amploarea și gradul de permanență ale încălcării, determină de obicei reducerea parțială a plății efectuate. De exemplu, în cazul descris în **caseta 8**, s-a aplicat o reducere de 5 % pentru nerespectarea angajamentului. Fermierii nu riscă să piardă propriii bani ca urmare a neconformității, ci riscă numai să returneze ceea ce li s-a plătit deja. În cazuri extreme, când fermierii nu respectă niciunul dintre angajamentele asumate, iar agenția de plăți decide să recupereze cuantumul total al plății efectuate, fermierii s-ar găsi în aceeași situație în care s-ar fi găsit dacă nu și-ar fi asumat niciun angajament.

### 65

În acest context, frecvența erorilor (17 din cele 121 de plăți auditate) indică și faptul că sistemul de reducere a plăților în caz de neconformitate are doar un efect disuasiv limitat asupra fermierilor (a se vedea **caseta 9**).

## Plățile destinate zonelor defavorizate sunt afectate de eroare într-o mai mică măsură

### 66

Plățile acordate fermierilor din zonele montane sau din alte zone afectate de handicapuri naturale (cunoscute sub denumirea comună de „zone defavorizate”) compensează eforturile fermierilor care continuă să desfășoare activități agricole în zonele respective. Aceste măsuri de dezvoltare rurală urmăresc utilizarea durabilă a terenurilor agricole și, astfel, contribuie la ameliorarea mediului și a spațiului rural.

## Caseta 9

### Consecințele financiare limitate ale unei neconformități

În Regatul Unit, un fermier și-a asumat un angajament privind plantarea de vegetație de șes pe o pășune acidă. În cadrul acestei măsuri existau numai două angajamente: reducerea densității efectivului de animale (numărul de animale care pășunează pe un hectar) și interzicerea pășunatului între lunile octombrie și martie.

Auditorii Curții au efectuat o vizită la exploatarea fermierului în luna octombrie și au constatat că animalele încă pășunau pe parcelele respective. Consecința financiară pentru fermier a fost reducerea cu 3 % a plății.

**67**

Impactul celor 78 de plăți auditate destinate zonelor defavorizate asupra ratei de eroare globale ar fi fost neglijabil dacă nu ar fi existat două cazuri în care s-au constatat erori generate de nerespectarea condițiilor de eligibilitate suplimentare impuse de statele membre în cauză (a se vedea **caseta 10**). Această situație ilustrează dilema legată de condițiile de eligibilitate: pe de o parte, ele sunt necesare pentru a se asigura cheltuirea corespunzătoare a fondurilor, dar, pe de altă parte, ele ar putea să crească riscul de eroare.

**68**

Această rată de eroare relativ scăzută se datorează caracteristicilor principale ale măsurilor vizate, și anume:

- existența unui număr mic de condiții de eligibilitate detaliate: terenul trebuie să se situeze într-o zonă desemnată, definită de statele membre și aprobată de Comisie, și trebuie să fie păstrat în condiții agricole și de mediu corespunzătoare;

- plățile se acordă sub formă de sumă forfetară la hectar și sunt degresive. Acest lucru înseamnă că exploatațiile mai mari vor primi plăți mai mici pentru suprafețele care depășesc un anumit prag și că, în cazul acestor ferme, posibilele diferențe la nivelul suprafețelor au doar un impact limitat.

**69**

Curtea observă că aceste caracteristici (existența unui număr mic de cerințe detaliate, exactitatea sferei de aplicare a măsurii și utilizarea plăților sub formă de sume forfetare) explică și rata de eroare scăzută înregistrată de măsura de investiții „Instalarea tinerilor fermieri”.

**Caseta 10**

**Condiții de eligibilitate suplimentare impuse de statele membre în ceea ce privește plățile pentru zonele defavorizate**

În Italia și în Portugalia, eligibilitatea pășunilor din zonele montane era condiționată de deținerea de către beneficiar a unui număr minim de animale. În cursul vizitelor la fața locului, auditorii Curții au constatat că fermierii în cauză nu dețineau numărul necesar de animale și că, în consecință, pășunile nu erau eligibile pentru sprijin.

Aceste două cazuri au contribuit cel mai mult la rata de eroare care afecta plățile pentru zonele defavorizate.

## PARTEA III – Planurile de acțiune ale statelor membre și noul cadru juridic al UE au potențialul de a remedia aceste cauze în mod eficace?

### 70

Comisia și statele membre au luat măsuri pentru a remedia cauzele erorilor în domeniul dezvoltării rurale. Această secțiune examinează dacă cele două măsuri principale adoptate – planurile de acțiune și cadrul juridic al UE – au potențialul de a fi eficace.

### Măsura introducerii unor planuri de acțiune, inițiată de Comisie, reprezintă un pas în direcția potrivită pentru a remedia cauzele erorilor

### 71

Cheltuielile de dezvoltare rurală sunt executate în cadrul gestiunii partajate între statele membre și Comisie<sup>20</sup>. În conformitate cu principiul subsidiarității, statele membre sunt responsabile de implementarea programelor de dezvoltare rurală la nivelul teritorial corespunzător, respectând propriile mecanisme instituționale. Comisia este responsabilă de supravegherea statelor membre, prin care se asigură că acestea își îndeplinesc obligațiile.

### 72

În cazul în care, în cursul implementării, nivelul de eroare se menține ridicat, Comisia<sup>21</sup> trebuie să identifice deficiențele din cadrul sistemelor de control, să analizeze costurile și beneficiile unor posibile măsuri corective și să ia sau să propună măsuri adecvate. Atunci când deficiențele determină formularea unei rezerve în declarația de asigurare a directorului general, Comisia are obligația de a analiza

informațiile incluse în raportul anual de activitate și de a prezenta un plan de acțiune. Această situație s-a repetat în cazul cheltuielilor de dezvoltare rurală începând cu 2011.

### 73

În acest context, în efortul de a reduce rata de eroare înregistrată la nivelul cheltuielilor de dezvoltare rurală, Comisia a invitat toate statele membre să elaboreze un plan de acțiune pe trei niveluri, vizând să identifice cauzele erorilor, să pună în aplicare măsuri corective specifice în vederea reducerii erorilor constatate și să consolideze măsurile preventive necesare, în vederea reducerii riscului de producere a unor erori.

### Planurile de acțiune nu sunt încă un instrument complet dezvoltat pentru remedierea cauzelor erorilor

### 74

Sfera de aplicare și calitatea planurilor de acțiune varia considerabil de la un stat membru la altul. Curtea a constatat că două planuri de acțiune – Germania (Berlin-Brandenburg) și Ungaria – erau relativ sumare, incluzând un număr redus de măsuri și având un potențial limitat de reușită în ceea ce privește remedierea cauzelor erorilor, în timp ce alte două planuri de acțiune – Italia (Lombardia) și România – aveau un nivel calitativ relativ corespunzător și conțineau numeroase măsuri, prezentând un potențial de reușită ridicat în ceea ce privește remedierea cauzelor erorilor. Această variație a gradului de potențială eficacitate a planurilor de acțiune era determinată de trei deficiențe principale, după cum se explică în cele ce urmează.

20 Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului.

21 Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012.

75

În primul rând, statele membre nu și-au asumat responsabilitatea de a identifica erorile și de a propune măsuri corective. Planurile de acțiune sunt supuse unei proceduri oficiale de monitorizare și urmărire. Dacă nu implementează măsurile propuse, statele membre pot face obiectul unor corecții financiare ori al întreruperii, suspendării sau reducerii plăților. Planurile de acțiune au fost elaborate în cadrul unui proces iterativ, cea de a patra actualizare a lor aflându-se în

derulare la momentul finalizării activității de audit. Comisia a comunicat inițial o listă neexhaustivă a cauzelor erorilor. Statele membre nu au abordat însă toate aceste cauze și, în cazul unora dintre cauzele abordate, măsurile propuse prezintă un potențial limitat de remediere a cauzelor erorilor (a se vedea **caseta 11**). Ulterior, planurile de acțiune au fost ameliorate treptat, ca răspuns la solicitările Comisiei.

Caseta 11

**Exemplu de măsură propusă pentru a reduce rata de eroare**

Sistemul de reduceri și penalități era una dintre potențialele cauze ale erorilor înregistrate în legătură cu ajutorul pe suprafață. Ea a fost identificată de Comisie și abordată de statele membre. Sistemul nu era considerat a fi proporțional (în unele cazuri, statele membre aplicau o reducere de 100 % a plății, chiar dacă se încălcase numai un angajament dintr-un set de angajamente).

Curtea este de acord că prin modificările aduse sistemului de reduceri și penalități ar trebui să se garanteze faptul că sistemul reflectă în mod adecvat nivelul de neîndeplinire a obiectivelor de mediu urmărite.

Însă, deși reducerea penalităților aplicate va reduce rata de eroare, ea nu va remedia încălcările care au determinat această rată de eroare, și nici impactul lor potențial negativ asupra mediului. De fapt, penalitățile trebuie să aibă un puternic efect disuasiv asupra fermierilor, împiedicându-i să își încalce obligațiile. În cazul prezentat în **caseta 9** nu s-a obținut acest efect.

76

În al doilea rând, patru dintre cele zece planuri de acțiune examinate nu au introdus în mod sistematic măsuri pentru a da curs constatărilor de audit formulate de Comisie și de Curte. Statele membre nu au ținut seama de toate deficiențele raportate de auditorii Comisiei la încheierea procedurilor de audit de conformitate. Prin urmare, este probabil ca unele dintre cauzele erorilor să nu fie remediate în perioada următoare<sup>22</sup>.

22 Comisia realizează audituri de conformitate în statele membre pentru a verifica dacă plata cheltuielilor a fost efectuată în conformitate cu normele aplicabile. Auditurile se încheie cu sau fără corecții financiare, în funcție de erorile constatate. Durata medie a procedurii de conformitate în cazul auditurilor încheiate în 2013 a fost de 36 de luni.

77

În al treilea rând, cele mai multe dintre măsurile propuse erau concepute urmând o serie de direcții generale. Majoritatea statelor membre propun soluții de ordin general, precum actualizarea manualelor de procedură sau organizarea de cursuri de formare. De exemplu, în legătură cu achizițiile publice, o soluție propusă în mod repetat era instruirea inspectorilor și a beneficiarilor cu privire la normele aplicabile în materie de achiziții publice. Planurile de acțiune nu analizau însă care dintre aspectele normelor era cel mai probabil să fie încălcate și din ce motiv. În acest context, există riscul ca eficacitatea măsurilor propuse să fie subminată.

78

Curtea a identificat însă și exemple de bune practici în ceea ce privește conceperea unor răspunsuri adecvate la problemele identificate (a se vedea **caseta 12**). De două ori pe an, Comisia organizează seminare la care participă reprezentanți ai tuturor statelor membre, această oportunitate fiind folosită

pentru a se discuta stadiul implementării planurilor de acțiune, pentru a se face schimb de experiență și pentru a se disemina bune practici.

**Prevenirea deficiențelor generalizate la nivelul UE nu beneficiază de suficientă atenție**

79

Planurile de acțiune abordează deficiențele identificate în mod specific în fiecare stat membru, fără a include măsuri de prevenire a deficiențelor detectate în alte state membre. Comisia nu a solicitat statelor membre să abordeze în mod sistematic cele mai grave deficiențe generalizate la nivelul UE, cum ar fi nerespectarea normelor privind achizițiile publice, neregulile deliberate și insuficiența controalelor administrative efectuate în legătură cu angajamentele de agromediu.

Caseta 12

**Exemple de bune practici în conceperea de măsuri concrete bine direcționate**

În Bulgaria, fermierii primesc de la agenția de plăți mesaje SMS prin care sunt informați în legătură cu calendarul angajamentelor (perioadele în care anumite practici sunt interzise).

În Italia (Lombardia), fermierii primesc notificări scrise cu privire la diferențele dintre suprafața declarată în campania anterioară și suprafața rezultată în urma reactualizării sistemului de identificare a parcelelor de teren (sistemul informatic prin care se identifică locația și suprafața parcelelor agricole).

În România, agenția de plăți a obținut acces deplin și gratuit la Registrul Comerțului, care furnizează informații necesare pentru verificarea statutului IMM-urilor.

## 80

Curtea a examinat zece planuri de acțiune pentru a verifica dacă includeau măsuri de remediere a deficiențelor generalizate și a constatat că nu aceasta era situația. Trei state membre nu incluseră nicio măsură în domeniul achizițiilor publice, cinci state incluseră măsuri la modul general și numai două state (Letonia și România) concepuseră liste de verificare detaliate. Curtea a constatat că situațiile de încălcare a angajamentelor de agromediu puteau să fie detectate prin controale administrative (a se vedea punctul 63). Cu toate acestea, un singur stat membru (Spania) incluseră această măsură în planul său de acțiune, dar numai pentru șapte dintre cele 17 regiuni. Detectarea neregulilor deliberate era inclusă într-un singur plan de acțiune (România).

## 81

În acest context, planurile de acțiune reprezintă un pas în direcția corectă, dar sunt în primul rând un răspuns. Faptul că statele membre nu au abordat probleme constatate la nivelul întregii UE, considerând că ele nu li se aplică, reduce eficacitatea acestor planuri pe viitor.

### **Noul cadru juridic al UE ar putea avea un efect pozitiv în ceea ce privește remedierea cauzelor erorilor**

## 82

Dezvoltarea rurală în perioada de programare 2014-2020 va fi pusă în aplicare în cadrul politicii agricole comune reformate, care a fost instituită printr-un set de patru regulamente de bază<sup>23</sup> împreună cu actele delegate și actele de punere în aplicare aferente<sup>24</sup>.

## 83

Îndeplinindu-și rolul statutar, Curtea a emis Avizul nr. 1/2012 referitor la o serie de propuneri de regulamente privind politica agricolă comună pentru perioada 2014-2020<sup>25</sup>. În timp ce respectivul aviz exprimă mai multe puncte de vedere referitor la politica agricolă comună formulate în principal din perspectiva bunei gestiuni financiare, acest raport special abordează nu mai impactul potențial al noii legislații asupra cauzelor erorilor înregistrate în ceea ce privește legalitatea și regularitatea la nivelul dezvoltării rurale.

### **Noul pachet legislativ conține anumite elemente care ar putea remedia cauzele erorilor**

## 84

Noul cadru juridic introduce conceptul de „condiționalitate *ex ante*”, care înseamnă un factor critic concret predefinit cu exactitate, care reprezintă o condiție prealabilă și are o legătură directă și reală și un impact direct asupra îndeplinirii eficiente și eficiente a unui obiectiv specific<sup>26</sup>. Achizițiile publice sunt una dintre condiționalitățile *ex ante* generale stipulate de legislație, care prevede obligativitatea existenței unor mecanisme adecvate pentru punerea în aplicare eficiente a normelor UE în materie de achiziții publice, pentru a se asigura transparența procedurilor de atribuire a contractelor, precum și formarea profesională și difuzarea informațiilor pentru personalul implicat. Curtea salută atenția care se acordă respectării normelor aplicabile în materie de achiziții publice, identificată ca fiind una dintre sursele principale ale erorilor înregistrate în perioada de programare 2007-2013.

23 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legislation/index_en.htm)

24 [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/implementation/index_en.htm)

25 [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP12\\_01/OP12\\_01\\_ro.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP12_01/OP12_01_ro.PDF)

26 Articolul 2 punctul 33 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).



## 85

Deși era deja acoperită de principiile generale de control aplicabile perioadei de programare 2007-2013, posibilitatea de a verifica și de a controla măsurile<sup>27</sup> este evidențiată în noua legislație. În conformitate cu noile norme, statele membre trebuie să se asigure că toate măsurile de dezvoltare rurală pot fi verificate și controlate, atât *ex ante*, înainte de a fi implementate efectiv, cât și ulterior, în cursul implementării. Curtea consideră că această abordare are potențialul de a reduce rata de eroare în două moduri: pe de o parte, prin faptul că facilitează definirea mai precisă a criteriilor de eligibilitate și a altor angajamente, astfel încât acestea să fie mai bine înțelese și respectate de către beneficiari și, pe de altă parte, prin faptul că va permite o mai bună concepere a procedurilor de control, asigurându-se astfel verificarea efectivă a criteriilor respective.

## 86

Metodele de stabilire și de rambursare a costurilor suportate de beneficiari sunt de asemenea îmbunătățite în noua legislație. Astfel, în afară de metoda obișnuită de rambursare pe baza costurilor eligibile suportate și plătite efectiv de beneficiari, noul cadru juridic promovează metodele alternative, precum costurile standard, sumele forfetare și plățile pe bază de rate forfetare, acordându-le același grad de importanță ca și rambursării costurilor. Curtea consideră că utilizarea acestor metode bazate pe costuri simplificate poate fi benefică pentru toate părțile implicate, întrucât poate reduce formalitățile administrative și poate limita sfera erorilor care apar la întocmirea și verificarea cererilor de plată pe baza facturilor și a documentelor de plată.

## 87

Agențiile de plăți acreditate vor trebui să îndeplinească criteriile suplimentare în ceea ce privește fraudă. Cerința ca verificările să includă elementele necesare în vederea prevenirii și a detectării cazurilor de fraudă este menținută și se adaugă două dispoziții noi care evidențiază rolul agențiilor de plăți în această privință: activitățile de formare a personalului ar trebui să includă acțiuni de sensibilizare cu privire la fraudă, iar activitățile de monitorizare ar trebui să includă și procedurile de prevenire și detectare a fraudei. Aceste modificări pot contribui la creșterea eficacității cu care agențiile de plăți previn și detectează cazurile de fraudă.

## 88

Regula „n+2” aplicabilă în perioada de programare 2007-2013 (a se vedea punctul 18) a devenit mai relaxată și s-a transformat în regula „n+3”<sup>28</sup>. Astfel, statele membre au la dispoziție încă un an pentru cheltuirea bugetului alocat. Această dispoziție ar putea reduce dezechilibrul care există între presiunea exercitată asupra statelor membre de a cheltui bugetul și necesitatea de a se asigura o cheltuie corectă și conformă cu principiile bune gestțiuni financiare.

## 89

Ca regulă generală, beneficiarii investițiilor în activități de prelucrare a produselor agroalimentare trebuiau să fie întreprinderi mici și mijlocii (a se vedea punctul 43). Noul cadru juridic elimină acest criteriu de eligibilitate, care era una dintre principalele cauze ale erorilor constatate pentru acest tip de investiție. Această măsură poate avea un efect pozitiv, asupra reducerii ratei de eroare, dar și un efect negativ, asupra eficacității politicii (a se vedea punctul 35).

27 Articolul 62 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 487).

28 Articolul 38 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 și (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 549).

### 90

În perioada de programare 2007-2013<sup>29</sup>, în cazul în care exista o diferență mai mare de 3 % între suma care figura în cererea de plată a beneficiarului și suma declarată eligibilă de către agenția de plăți, se aplica o penalitate egală cu valoarea diferenței dintre cele două sume. Acest sistem fusese creat pentru a-i descuraja pe beneficiari să declare cheltuieli care nu erau eligibile. În noul cadru juridic<sup>30</sup>, pragul începând de la care se pot aplica penalități a fost ridicat la 10 %. Această modificare ar putea diminua efectul disuasiv al dispoziției, conducând la creșterea cheltuielilor neeligibile incluse în cererile de plată.

### **Dispozițiile direct aplicabile ale regulamentelor UE nu constituiau principala sursă de eroare**

### 91

După cum se arată mai sus, noul cadru juridic al UE poate contribui la reducerea ratei de eroare. Este necesar să se acorde mai departe o atenție suficientă în următoarele etape ale procesului de reglementare, de la nivelul statelor membre, întrucât majoritatea erorilor apar în cadrul punerii în aplicare a dispozițiilor specifice ale legislației statelor membre (a se vedea punctul 14).

### 92

Având în vedere că legislația statelor membre nu era încă adoptată (a se vedea punctul 10), nu s-a putut analiza efectul potențial al modificării normelor asupra ratei de eroare.

29 Articolul 30 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 65/2011 al Comisiei.

30 Articolul 63 alineatul (1) din Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 809/2014 al Comisiei din 17 iulie 2014 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului în ceea ce privește sistemul integrat de administrare și control, măsurile de dezvoltare rurală și ecocondiționalitatea (JO L 227, 31.7.2014, p. 69).

## 93

Curtea concluzionează că acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în scopul remedierii principalelor cauze ale ratei de eroare ridicate înregistrate de dezvoltarea rurală sunt parțial eficace. Această concluzie generală se bazează în principal pe opinia că, în pofida inițiativelor Comisiei, planurile de acțiune ale statelor membre nu au abordat în mod sistematic deficiențele identificate.

## 94

Pentru a identifica cauzele erorilor înregistrate de cheltuielile de dezvoltare rurală, Curtea a analizat un eșantion de operațiuni selectate în mod aleatoriu în cursul auditurilor privind legalitatea și regularitatea aferente exercițiilor 2011, 2012 și 2013. Rezultatele au indicat faptul că, în pofida unei repartizări egale a cheltuielilor, măsurile de investiții reprezentau două treimi din rata de eroare, iar ajutorul pe suprafață, restul de o treime (a se vedea punctele 12-21).

## 95

În cazul măsurilor de investiții, cauzele erorilor pot fi identificate la două niveluri (a se vedea punctele 22-54), și anume:

- la nivel de beneficiar, principalele surse ale neconformităților erau legate de achizițiile publice, de criteriile de eligibilitate aplicabile beneficiarilor publici și privați și de cazurile de suspiciuni de fraudă identificate la nivelul unor beneficiari privați;

- la nivel de agenție de plăți, Curtea concluzionează că majoritatea erorilor ar fi putut și ar fi trebuit să fie prevenite în cursul controalelor administrative și al controalelor la fața locului.

## 96

În ceea ce privește ajutorul pe suprafață, rata de eroare este explicată de trei factori: insuficiența stimulentei necesare pentru ca fermierii să respecte angajamentele agricole, rata scăzută a controalelor vizând aceste angajamente și efectul disuasiv slab al sistemului de penalități (a se vedea punctele 55-69).

## 97

Ca răspuns la rata de eroare ridicată constatată pentru domeniul dezvoltării rurale, Comisia a solicitat statelor membre să elaboreze planuri de acțiune cu scopul de a preveni și de a corecta cauzele erorilor. Deși aceasta este o măsură pozitivă, planurile de acțiune sunt în primul rând o reacție și nu abordează în mod sistematic problemele care au determinat erorile în toate statele membre. Mai ales, lipsesc măsurile destinate să prevină deficiențele care sunt generalizate la nivelul UE (a se vedea punctele 70-81).

### Recomandarea 1

Comisia ar trebui să își finalizeze măsurile corective întreprinse până în prezent, concentrându-se în continuare asupra cauzelor primare ale erorilor înregistrate de cheltuielile de dezvoltare rurală. În această privință, statele membre ar trebui să adopte, dacă este necesar, următoarele măsuri preventive și corective:

#### Achiziții publice

- În contextul aplicării conceptului de condiționalitate *ex ante* (a se vedea punctul 84), statele membre ar trebui să elaboreze și să pună la dispoziția beneficiarilor ghiduri detaliate privind modul de aplicare a normelor în materie de achiziții publice. În acest proces ar trebui să fie implicate și autoritățile naționale cu expertiză în monitorizarea conformității cu normele privind achizițiile publice. Atenția ar trebui să se concentreze asupra principalelor trei tipuri de neconformități: atribuirea directă și nejustificată a unui contract fără o procedură competitivă adecvată, aplicarea necorespunzătoare a criteriilor de selecție și de atribuire și lipsa egalității de tratament între ofertanți.

#### Eludarea deliberată a normelor

- Pornind de la criteriile specifice de eligibilitate și de selecție folosite în cadrul programelor lor de dezvoltare rurală, statele membre ar trebui să elaboreze documente de orientare care să îi ajute pe inspectorii să identifice elemente care ar putea semnaliza cazuri de suspiciuni de fraudă.

#### Plăți de agromediu

- Statele membre ar trebui să extindă sfera de aplicare a controalelor administrative pe care le efectuează, astfel încât acestea să includă și angajamentele care pot fi verificate pe baza documentelor justificative, angajamente care, în prezent, sunt verificate numai în cursul controalelor la fața locului care se realizează pe un eșantion de 5 % selectat. În plus, sistemul de reduceri și penalități ar trebui să fie conceput astfel încât să aibă un efect disuasiv real asupra celor care ar putea încălca normele.

## 98

Cadrul juridic al UE pentru perioada 2014-2020 care a fost adoptat poate fi un mijloc de remediere a cauzelor erorilor. Însă cel mai mare potențial de reducere a erorilor se regăsește la nivelul a două etape aflate în prezent în derulare, și anume: etapa examinării și aprobării de către Comisie a programelor de dezvoltare rurală și etapa punerii în aplicare de către statele membre a cadrelor de reglementare naționale (a se vedea punctele 82-92).

### Recomandarea 2

Comisia ar trebui să monitorizeze îndeaproape punerea în aplicare a programelor de dezvoltare rurală și, în cadrul auditurilor sale de conformitate, să țină seama de normele aplicabile, inclusiv, dacă este cazul, de cele adoptate la nivel național, cu scopul de a reduce riscul de recurență a deficiențelor și erorilor apărute în perioada de programare 2007-2013.

## Concluzii și recomandări

### 99

Curtea a identificat o măsură de investiții (sprijinirea instalării tinerilor fermieri, a se vedea punctele 36-38) și două măsuri legate de suprafață (plățile destinate zonelor defavorizate, a se vedea punctele 66-69) în cazul cărora ratele de eroare erau scăzute. Aceste trei măsuri au trei caracteristici principale: exactitatea sferei de aplicare, existența unui număr mic de cerințe și utilizarea plăților forfetare. Curtea a identificat că cea mai susceptibilă la erori era o altă măsură, care sprijinea investițiile în prelucrarea produselor agricole. Mai mult de jumătate dintre proiectele auditate înregistraseră erori, iar o treime din aceste erori aveau la bază cazuri de suspiciuni de fraudă. Curtea criticase eficacitatea acestei măsuri într-un raport special anterior.

### Recomandarea 3

Comisia și statele membre ar trebui să analizeze:

- măsura în care caracteristici precum o mai mare exactitate a sferei de aplicare, existența unor criterii limitate de eligibilitate și utilizarea unor opțiuni simplificate în materie de costuri s-ar putea regăsi în concepția și implementarea unui număr mai mare de măsuri de sprijin, fără a periclita obiectivele generale ale acestor măsuri;
- modalitățile de îmbunătățire a schemei de sprijinire a investițiilor în prelucrarea produselor agricole, luând în considerare următoarele elemente:
  - nevoia reală de autor public în acest sector și riscul efectului de balast (efectul *deadweight*);
  - categoriile de beneficiari vizate: fermieri care doresc să obțină o integrare verticală a activității lor sau societăți comerciale care nu au nicio activitate agricolă;
  - plafonul ridicat al ajutorului public, care reprezintă un stimulent pentru marile corporații, întrucât numai ele au acces la cofinanțarea necesară;
  - întregul set de condiții de eligibilitate și măsura în care ele pot fi eludate;
  - sporirea eforturilor pentru îmbunătățirea concepției și a performanței controalelor administrative și ale controalelor la fața locului;
- măsura privind plățile de agromediu, astfel încât angajamentele să poată fi verificate, în măsura în care acest lucru este posibil, prin controale administrative efectuate de statele membre.

### 100

În contextul reducerii cauzelor erorilor, una dintre constatările recurente ale prezentului raport (a se vedea punctele 33-35, 38, 67, 88-90, **caseta 3** și **caseta 11**) a fost necesitatea de a se menține un echilibru adecvat între, pe de o parte, numărul și complexitatea normelor, traducând necesitatea îndeplinirii unor obiective predefinite,

și, pe de altă parte, necesitatea de a garanta legalitatea și regularitatea cheltuielilor. În opinia Curții, găsirea echilibrului just între aceste două elemente aflate în balanță reprezintă cheia unei implementări reușite a politicii de dezvoltare rurală.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de doamna Rasa BUDBERGYTĖ, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 17 decembrie 2014.

*Pentru Curtea de Conturi*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Președinte*

## Lista măsurilor de dezvoltare rurală

Măsuri de investiții		
Măsura	Cheltuieli <sup>1</sup> (în euro)	Operațiuni auditate
Modernizarea exploatațiilor agricole	8 204 333 653	53
Servicii de bază pentru economie și pentru populația rurală	1 965 164 204	24
Instalarea tinerilor fermieri	2 096 198 537	20
Renovarea și dezvoltarea satelor	2 300 229 913	20
Creșterea valorii adăugate a produselor agricole și forestiere	2 990 722 693	19
Punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală. Calitatea vieții/diversificare	1 707 595 920	17
Infrastructuri aferente evoluției și adaptării sectorului agricol și forestier	2 355 539 793	15
Pensionare anticipată	2 051 938 167	13
Înființarea și dezvoltarea întreprinderilor	881 435 718	9
Conservarea și punerea în valoare a patrimoniului rural	682 545 431	8
Reconstituirea potențialului forestier și adoptarea unor măsuri de prevenire	963 189 776	5
Asistență tehnică	763 706 346	4
Diversificarea spre activități neagricole	714 070 708	4
Formare profesională și acțiuni de informare	518 543 051	4
Promovarea activităților turistice	482 748 900	4
Reconstituirea potențialului de producție agricolă afectat de catastrofe naturale și punerea în aplicare a unor măsuri de prevenire corespunzătoare	348 644 877	4
Cooperarea în vederea dezvoltării de noi produse, procedee și tehnologii în sectorul agricol și alimentar și în sectorul forestier	113 588 163	4
Funcționarea grupului de acțiune locală, dobândirea de competențe și acțiuni de animare pe teritoriu	545 795 172	3
Exploatații aflate în curs de restructurare ca urmare a unei reforme a unei organizări comune a pieței	146 941 744	3
Punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală. Competitivitate	145 665 094	3
Prima împădurire a terenurilor agricole (costuri de instalare)	1 226 065 545 <sup>2</sup>	2
Investiții neproductive legate de păduri	379 677 940	2
Agricultura de semisubzistență	609 703 070	1
Investiții neproductive legate de angajamente de agromediu sau de rețeaua Natura 2000	315 192 539	1
Grupuri de producători	152 989 100	1
Utilizarea serviciilor de consiliere	89 316 108	1
Participarea fermierilor la sisteme de calitate alimentară	65 390 549	1
Înființarea serviciilor de gestionare, de înlocuire și de consiliere	24 853 320	1

1 Sumele cumulate plătite statelor membre de la începutul perioadei de programare (2007) până la sfârșitul exercițiului financiar 2013 (15 octombrie 2013), astfel cum au fost înregistrate în baza de date comună a Comisiei privind fondurile structurale.

2 În cadrul măsurii „prima împădurire a terenurilor agricole” se finanțează costurile de instalare (investiții realizate pentru pregătirea terenului și pentru plantare) și ajutorul pe suprafață (întreținere și plăți compensatorii). În declarația de cheltuieli transmisă Comisiei nu se face nicio distincție între acestea.

Măsuri de investiții		
Măsura	Cheltuieli <sup>1</sup> (în euro)	Operațiuni auditate
Furnizarea de servicii de consiliere și consultanță pentru fermieri în Bulgaria și în România	7 136 945	1
Ameliorarea valorii economice a pădurilor	211 138 607	0
Prima împădurire a terenurilor neagricole (costuri de instalare)	111 889 830	0
Dobândirea de competențe, animarea și punerea în aplicare a unei strategii de dezvoltare locală	73 558 357	0
Activități de informare și de promovare	66 792 678	0
Respectarea standardelor bazate pe legislația Uniunii	59 547 670	0
Formare și informare	58 573 586	0
Punerea în aplicare a proiectelor de cooperare	46 980 838	0
Punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare locală. Gestionarea mediului/terenurilor	21 311 569	0
Prima instalare a sistemelor agroforestiere pe terenuri agricole	536 880	0
<b>Total</b>	<b>33 499 252 991</b>	<b>247</b>

Ajutorul pe suprafață		
Măsura	Cheltuieli (în euro)	Operațiuni auditate
Plăți de agromediu	18 616 040 063	121
Plăți destinate fermierilor din zonele montane care urmăresc să compenseze handicapurile naturale	6 267 068 345	43
Plăți destinate fermierilor din alte zone decât cele montane care urmăresc să compenseze handicapurile naturale	6 357 074 251	35
Plăți pentru bunăstarea animalelor	409 206 501	8
Prima împădurire a terenurilor agricole (plăți anuale timp de cinci ani pentru costuri de întreținere sau timp de 15 ani pentru compensarea pierderii de venituri)	1 226 065 545 <sup>2</sup>	6
Plăți Natura 2000 și plăți legate de punerea în aplicare a Directivei 2000/60/CE	165 985 883	1
Plăți pentru silvomediu	40 496 635	0
Plăți Natura 2000	33 193 755	0
Suplimentări ale plăților directe pentru Bulgaria și România	436 997 683	0
<b>Total</b>	<b>33 552 128 661</b>	<b>214</b>

1 Sumele cumulate plătite statelor membre de la începutul perioadei de programare (2007) până la sfârșitul exercițiului financiar 2013 (15 octombrie 2013), astfel cum au fost înregistrate în baza de date comună a Comisiei privind fondurile structurale.

2 În cadrul măsurii „prima împădurire a terenurilor agricole” se finanțează costurile de instalare (investiții realizate pentru pregătirea terenului și pentru plantare) și ajutorul pe suprafață (întreținere și plăți compensatorii). În declarația de cheltuieli transmisă Comisiei nu se face nicio distincție între acestea.



## Sinteză

### II

Comisia salută raportul Curții cu privire la analiza cauzelor primare ale erorilor, care sintetizează rezultatele ultimilor trei ani de exercițiu de declarație de asigurare și confirmă în linii mari principalele concluzii deja formulate de Comisie în Documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind evaluarea cauzelor primare constatate în ceea ce privește punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală și privind măsurile corective, prezentat Parlamentului European și Consiliului în iunie 2013<sup>1</sup>.

Curtea semnalează o rată medie de eroare de 8,2 % în ceea ce privește dezvoltarea rurală în perioada 2011-2013. Cu toate acestea, Comisia remarcă o ușoară scădere a ratei de eroare în cazul FEADR (de la 8,4 % în 2011 la 7,9 % în 2013).

Această rată de eroare este mai ridicată decât ratele individuale publicate anual de CCE în capitolul 4 al raportului anual. Motivul acestei diferențe este că prezenta analiză se referă la 461 de operațiuni din 532 în total pentru cei trei ani (care includ sănătatea, mediul și politicile în domeniul pescuitului). Cele 71 de operațiuni care nu sunt vizate de acest raport au o rată medie de eroare mai scăzută. Comisia observă, de asemenea, că, după ce stabilește un eșantion, Curtea calculează anual rata de eroare la nivel de politici (dezvoltare rurală, mediu, pescuit și sănătate).

Dezvoltarea rurală reprezintă 90 % din cheltuielile pentru politici și este în general mai predispusă la erori decât alte domenii din cadrul acestui grup de politici. Complexitatea anumitor cerințe de eligibilitate pentru măsurile de dezvoltare rurală a contribuit într-o măsură semnificativă la nivelul ridicat al ratelor de eroare.

<sup>1</sup> SWD(2013) 244 din 27.6.2013.

### III

Începând din 2012, Comisia a abordat problema ratei ridicate de eroare prin solicitarea de planuri naționale de acțiune de la statele membre și prin monitorizarea punerii în aplicare a acestora. Pe baza experienței acumulate și a recomandărilor formulate de Curtea de Conturi, aceste planuri de acțiune au fost îmbunătățite de-a lungul timpului.

Rezultatele preconizate ale tuturor acțiunilor nu vor fi întotdeauna evidente pe termen scurt, mai ales în ceea ce privește măsurile puse în aplicare prin angajamente multianuale. Cu toate acestea, primele rezultate ale eforturilor comune în vederea reducerii ratelor de eroare prin punerea în aplicare a planurilor de acțiune pot fi deja observate, acestea constând într-o rată de eroare mai scăzută în cazul dezvoltării rurale în 2013.

Comisia va monitoriza în continuare punerea în aplicare a planurilor de acțiune, atât din perspectiva auditului, cât și din perspectivă operațională, prin intermediul unor reuniuni bilaterale, comitete de monitorizare și reuniuni anuale de revizuire.

### V

În cadrul propriilor audituri, Comisia a constatat, la rândul său, deficiențe în ceea ce privește achizițiile publice. Au fost deja realizate în această privință corecții financiare importante.

Achizițiile publice constituie unul dintre elementele centrale ale planurilor de acțiune pentru dezvoltarea rurală.

Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că nerespectarea normelor în materie de achiziții publice nu înseamnă neapărat că cheltuielile în cauză sunt neeligibile în proporție de 100 %. Cu toate acestea, proiectul ca atare își poate atinge obiectivul și poate furniza o valoare adăugată reală.

Pentru perioada 2014-2020, Comisia a prezentat deja orientări pentru cei care lucrează în domeniu privind evitarea erorilor comune în proiectele fondurilor structurale și de investiții europene. Aceste orientări au fost prezentate autorităților de management și agențiilor de plăți la seminarul privind rata de eroare, care s-a desfășurat în octombrie 2014.

### VI

În cadrul procedurilor de audit de conformitate sunt urmărite deficiențele considerabile în ceea ce privește măsura de sprijinire a prelucrării produselor agricole.

Referitor la încălcările săvârșite cu intenție, Comisia pune în aplicare o strategie antifraudă, organizând seminare dedicate acestei teme în mai multe state membre.

Comisia împărtășește această concluzie.

Comisia va continua să ofere statelor membre recomandări și orientări, precum și să disemineze cele mai bune practici pentru îmbunătățirea sistemului de control, în scopul evitării erorilor.

În plus, agențiile de plăți trebuie să respecte criteriile de acreditare prevăzute în anexa I la Regulamentul 907/2014 (pentru perioada de programare 2014-2020) înainte de efectuarea oricărei plăți. Serviciile Comisiei verifică acreditarea prin audituri *ex post*.

### VIII

În ceea ce privește stimulentele limitate pentru beneficiari pentru ca aceștia să respecte angajamente în materie de agricultură, schemele de agromediu reflectă angajamentele voluntare ale agricultorilor de a asigura beneficii de mediu și bunuri publice care depășesc cerințele obligatorii. Caracterul compensatoriu al plăților de agromediu (care acoperă costurile suportate și pierderile de venit) nu implică avantaje economice imediate pentru agricultori, deși acestea nu sunt excluse pe termen mai lung.

Referitor la rata de control „scăzută” în ceea ce privește angajamentele, în conformitate cu legislația în vigoare, în cazul în care controalele la fața locului pun în evidență o neconformitate semnificativă, statul membru este obligat să mărească procentul beneficiarilor care urmează să fie controlați la fața locului. Aplicarea corectă a acestei cerințe este verificată în cadrul auditurilor de conformitate ale Comisiei.

Rata de control al angajamentelor în materie de agricultură este stabilită la 100 % pentru controalele administrative și la 5 % pentru controalele la fața locului. Costurile gestionării și ale controalelor publicate în raportul anual de activitate pentru 2013 se ridică la 4 miliarde EUR pentru politica agricolă comună în totalitate. Prin urmare, ar trebui să se acorde o atenție sporită îmbunătățirii eficacității controalelor, și nu măririi numărului acestora.

În ceea ce privește sancțiunile, Comisia consideră că, deși sancțiunile pentru nerespectarea conformității trebuie să fie proporționale, acestea trebuie să rămână un instrument disuasiv.

### IX

Instituirea planurilor de acțiune a fost concepută ca un proces de prevenire având la bază documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2013) 244, care pornește de la autoevaluarea realizată de către statele membre cu privire la cauzele primare care au avut un impact asupra ratelor de eroare. Acest proces a încorporat drept perspectivă reactivității, fiind luate în considerare în mod sistematic constatările auditurilor și fiind propuse acțiuni corective specifice. Această dublă perspectivă (a prevenirii și a reactivității) este în continuare o parte a exercițiului. Ultima actualizare a planurilor de acțiune arată că aproape 50 % dintre acțiuni au fost demarate în urma unor constatări concrete de audit ale Curții sau ale Comisiei, în timp ce cealaltă jumătate a avut la bază autoevaluarea realizată de statele membre.

În plus, evaluarea *ex ante* privind posibilitatea de a verifica și de a controla toate măsurile incluse în programele de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 abordează, de asemenea, riscul ratei de eroare dintr-o perspectivă a prevenirii.

### X

Comisia împărtășește opinia potrivit căreia este important să se găsească un echilibru corespunzător între numărul și complexitatea reglementărilor, pe de o parte, și garantarea, în același timp, a legalității și regularității cheltuielilor.

### XI (a)

Comisia acceptă recomandarea. Problemele specifice ridicate de către Curte nu ar trebui să fie abordate în planurile de acțiune decât în cazul în care au fost identificate deficiențe. Comisia recunoaște importanța unor orientări referitoare la cele trei cauze primare ale erorilor, precum și a diseminării celor mai bune practici. Acest aspect va fi abordat prin intermediul Rețelei europene pentru dezvoltare rurală și al unor seminare.

De asemenea, Comisia a prezentat deja statelor membre orientări specifice privind achizițiile publice și măsurile de agromediu și de combatere a schimbărilor climatice, inclusiv privind dubla finanțare.

Eludarea intenționată a normelor este abordată în strategia antifraudă și în cadrul seminarelor organizate în mai multe state membre.

### XI (b)

Comisia acceptă această recomandare. În prezent, Comisia evaluează posibilitatea de a se controla și verifica noile programe și va aborda orice deficiență în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire cu autoritățile de management.

În plus, constatările auditurilor vor fi urmărite îndeaproape, cu scopul de a se detecta și de a se corecta orice sursă de erori care pot fi atribuite normelor naționale de punere în aplicare, solicitându-se efectuarea, cât mai repede posibil, de modificări, dacă este necesar.

Învățămintele desprinse din punerea în aplicare a programelor și a normelor naționale vor fi diseminate prin intermediul Rețelei europene pentru dezvoltare rurală și al unor seminare dedicate ratelor de eroare.

### XI (c)

Comisia acceptă parțial recomandarea, deoarece nu poate emite judecăți în avans asupra domeniului de aplicare și asupra rezultatului unor astfel de analize sau alegeri ale politicilor viitoare de către legiuitorii pentru următoarea perioadă de programare.

În 2017 Comisia va pregăti un raport strategic privind fondul, care va rezuma rapoartele anuale privind progresele realizate prezentate de către statele membre (articolul 53 din Regulamentul 1303/2013). În plus, Comisia și statele membre vor evalua performanța programelor de dezvoltare rurală în timpul procesului de revizuire prevăzut la articolul 21 din Regulamentul 1303/2013. Având în vedere acestea, precum și alte dovezi (de exemplu, constatările auditorilor), Comisia va evalua elaborarea politicilor și eventuala necesitate de a face propuneri pentru următoarea perioadă de programare.

La sfârșitul perioadei de programare Comisia va realiza o analiză detaliată privind necesitatea menținerii fiecărei măsuri de ajutor, înainte de a face o propunere pentru următoarea perioadă de programare, astfel cum s-a procedat pentru perioada în curs.

Comisia este de acord că verificările administrative ar trebui să fie utilizate atunci când este posibil, deși se observă că, în majoritatea cazurilor, acest lucru nu este fezabil pentru operațiunile de agromediu.

## Introducere

### 01

UE a alocat 96 de miliarde EUR și se preconizează o contribuție de 55 de miliarde EUR din partea statelor membre.

### 04

Curtea semnaleză o rată medie de eroare de 8,2 % în ceea ce privește dezvoltarea rurală în perioada 2011-2013. Cu toate acestea, Comisia remarcă o ușoară scădere a ratei de eroare în cazul FEADR (de la 8,4 % în 2011 la 7,9 % în 2013).

Această rată de eroare este mai ridicată decât ratele individuale publicate anual de CCE în capitolul 4 al raportului anual. Motivul acestei diferențe este că prezenta analiză se referă la 461 de operațiuni dintr-un total de 532 pentru cei trei ani (care includ sănătatea, mediul și politicile în domeniul pescuitului). Cele 71 de operațiuni care nu sunt vizate de acest raport au un indice mediu de eroare mai scăzut. Comisia observă, de asemenea, că, după ce stabilește un eșantion, Curtea calculează anual rata de eroare la nivel de politici (dezvoltare rurală, mediu, pescuit și sănătate).

Dezvoltarea rurală reprezintă 90 % din cheltuielile pentru politici și este în general mai predispusă la erori decât alte domenii din cadrul acestui grup de politici. Complexitatea anumitor cerințe de eligibilitate pentru măsurile de dezvoltare rurală a contribuit într-o măsură semnificativă la nivelul ridicat al ratelor de eroare.

### 05

Ratele de eroare constatate nu conduc neapărat la concluzia că obiectivele politice nu sunt atinse, lucru care ar putea fi stabilit numai prin evaluarea execuției operațiunilor sprijinite. Pentru se a îndeplini obiectivele politicii de dezvoltare rurală este inevitabilă existența unui anumit grad de complexitate în ceea ce privește punerea în aplicare a politicii, ținând seama de obiectivele ambițioase ale dezvoltării rurale. Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se admită că va fi foarte dificil să se ajungă la o rată de eroare de 2 % sau mai scăzută fără o utilizare excesivă a resurselor pentru control, la un cost prohibitiv.

## Tipuri de erori identificate și prevalența lor

### 12

În ceea ce privește tipurile de erori indicate de Curte, ar trebui remarcat faptul că, în cadrul propriilor audituri ale măsurilor de investiții și ale schemelor de ajutoare pe suprafețe, Comisia a constatat deficiențe similare celor detectate de Curtea de Conturi. Au fost impuse corecții financiare statelor membre în cauză (sau sunt în curs de desfășurare proceduri de verificare a conformității, cu scopul de a se efectua astfel de corecții) pentru a proteja bugetul UE. În plus, în cazul în care s-au constatat deficiențe, statelor membre în cauză li s-a cerut să ia măsuri de remediere.

### 14

Politica de dezvoltare rurală este pusă în aplicare prin intermediul unui program de dezvoltare rurală național sau regional. Majoritatea erorilor sunt legate de condițiile specifice stabilite în programe și în alte norme de drept intern. Acestea sunt necesare pentru punerea în aplicare a politicii, dar provocarea cu care se confruntă statele membre este de a limita aceste norme naționale la strictul necesar pentru atingerea obiectivelor de politică.

Pentru perioada de programare 2014-2020, toate programele de dezvoltare rurală trebuie să includă o evaluare *ex ante* a posibilității de a verifica și de a controla măsurile, efectuată în comun de autoritatea de management și de agenția de plăți.

## Observații

### 26

În cadrul propriilor audituri, Comisia a constatat, la rândul său, deficiențe în ceea ce privește procedurile de achiziții publice. Au fost deja aplicate în această privință corecții financiare.

Achizițiile publice constituie unul dintre elementele centrale ale planurilor de acțiune pentru dezvoltarea rurală.

Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că nerespectarea normelor în materie de achiziții publice nu înseamnă neapărat că 100 % din cheltuielile în cauză sunt neeligibile. Cu toate acestea, proiectul ca atare își poate atinge obiectivul și poate furniza o valoare adăugată reală.

Mai mult, la 19 decembrie 2013, Comisia a adoptat noi orientări pentru stabilirea corecțiilor financiare care trebuie făcute pentru cheltuielile finanțate în cadrul gestiunii partajate, ca urmare a nerespectării regulilor privind achizițiile publice<sup>2</sup>. În conformitate cu aceste orientări, nerespectarea normelor în materie de achiziții publice trebuie să fie evaluată pe baza principiului proporționalității.

Un document de orientare cu privire la cele mai comune tipuri de nereguli în gestionarea fondurilor structurale și de investiții europene a fost deja prezentat statelor membre (în cadrul celui de al 4-lea seminar privind rata de eroare, desfășurat în octombrie 2014).

### 27

În ceea ce privește tabelul 1:

**România:** eroarea raportată a fost detectată de CCE în cadrul DAS 2012. Planul de acțiune privind rata de eroare în RO include măsuri menite să remedieze deficiențe constatate în ceea ce privește procedurile de achiziții publice.

**Țările de Jos:** normele în materie de achiziții publice au fost retrase retroactiv de către provincie în 2012, cu efect de la 1 ianuarie 2010. Totuși, acestea nu ar fi trebuit aplicate în acest caz. Comisia urmărește acest aspect împreună cu statul membru.

**Germania (Brandenburg-Berlin):** Întrucât ultimele angajamente pentru comunicațiile în bandă largă au putut fi realizate în 2012, nu ar mai putea fi pusă în aplicare nicio acțiune preventivă și corectivă suplimentară. Pentru perioada 2014-2020 nu mai este prevăzută asistență pentru comunicațiile în bandă largă.

2 Decizia C(2013) 9527 a Comisiei.

### Caseta 2

În planul său de acțiune privind rata de eroare, Suedia a inclus „achizițiile publice” ca o cauză profundă a erorilor și a prevăzut acțiuni corective și preventive.

### 32

Deficiențele enumerate în tabelul 2 sunt abordate în respectivele planuri de acțiune care urmăresc îmbunătățirea sistemului de control administrativ.

### 35

Comisia împărtășește opinia potrivit căreia simplificarea nu ar trebui să afecteze principiile bunei gestiuni financiare.

Noul cadru juridic pentru politica agricolă comună pentru perioada 2014-2020 conține elemente de simplificare ce nu au un impact negativ asupra gestiunii financiare (de exemplu, plata unor sume forfetare, costuri standard). Articolul 60 din Regulamentul 1305/2013 stabilește că sunt eligibile numai cheltuielile de investiții care au fost efectuate după depunerea cererii de sprijin.

### Caseta 3

Deficiențele sunt abordate în planurile de acțiune aferente, care urmăresc îmbunătățirea sistemului de control administrativ.

Acest lucru nu mai este posibil în temeiul noului cadru juridic. A se vedea răspunsul la punctul 35.

### 38

Plata unei sume forfetare, la fel ca în cazul sprijinului acordat tinerilor fermieri, poate să nu răspundă obiectivelor de politică ale altor măsuri. Prin urmare, simplificarea implementării trebuie să asigure un echilibru adecvat cu realizarea obiectivelor de politică și un echilibru financiar solid. Beneficiul pentru reducerea ratei de eroare nu ar trebui să fie singurul element care să fie luat în considerare.

### 40

Comisia ar dori să sublinieze faptul că cheltuielile pentru dezvoltare rurală frauduloase detectate și raportate de statele membre se ridică la 0,11 %<sup>3</sup>.

### 43

În cadrul propriilor audituri, Comisia a identificat, la rândul său, deficiențe în ceea ce privește verificarea criteriului privind întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri) și nerespectarea unor proceduri adecvate în materie de achiziții private. Atunci când s-au constatat deficiențe, au fost impuse corecții financiare nete statelor membre în cauză (sau sunt în curs de desfășurare proceduri de verificare a conformității cu scopul de a se aplica astfel de corecții), pentru a proteja bugetul UE. În plus, statelor membre în cauză li s-a cerut să ia măsuri de remediere.

În cadrul juridic actual pentru 2014-2020 nu există limite pentru mărimea întreprinderii care să condiționeze posibilitatea ca aceasta să devină beneficiar al sprijinului prin investiții în active corporale. Statele membre pot orienta sprijinul către anumiți beneficiari în urma concluziilor analizei SWOT și ale evaluării nevoilor. Aceste cerințe suplimentare vor trebui să fie controlabile și verificabile.

### 46

Dispoziții similare vor fi aplicabile în cursul perioadei 2014-2020.

### 48

Comisia împărtășește opinia potrivit căreia autoritățile naționale ar fi putut detecta multe dintre erorile constatate de Curte. Conform normelor politicii agricole comune, statele membre dispun de toate instrumentele necesare pentru a atenua majoritatea riscurilor de producere a erorilor.

Comisia va continua să ofere statelor membre recomandări și orientări, precum și să disemineze cele mai bune practici pentru îmbunătățirea sistemului de control, în scopul evitării erorilor.

<sup>3</sup> Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Protejarea intereselor financiare ale Uniunii Europene – Combaterea fraudei – Raportul anual pe 2013, COM(2014) 474 final.

## Caseta 5

Deficiențele sunt abordate în planurile de acțiune aferente, care urmăresc îmbunătățirea sistemului de control administrativ.

### 51

Pe parcursul auditurilor sale, Comisia a identificat și deficiențe în ceea ce privește desfășurarea controalelor administrative. Statelor membre în cauză li s-a cerut să ia măsuri de remediere și au fost aplicate corecții financiare, atunci când a fost cazul.

### 57

În cadrul propriilor audituri, Comisia a constatat, la rândul său, deficiențe în ceea ce privește verificarea angajamentelor de agromediu și statelor membre în cauză li s-a cerut să ia măsuri de remediere. În plus, au fost impuse corecții financiare pentru statele membre vizate, după caz.

## Caseta 7

Deficiențele din Malta se datorează în mare măsură faptului că beneficiarii măsurii de sprijin pentru agromediu nu respectă angajamentele. Administrația malteză a întreprins multe acțiuni de informare specifice și a oferit cursuri de formare individuale pentru anumiți beneficiari.

### 59

Schemele de agromediu reflectă angajamentele voluntare asumate de agricultori pentru a asigura avantaje de mediu și bunuri publice ecologice care depășesc cerințele obligatorii. Caracterul compensatoriu al plăților de agromediu (care acoperă costurile suportate și pierderile de venit) nu implică avantaje economice imediate pentru agricultori, deși acestea nu sunt excluse pe termen mai lung.

### 62

Referitor la rata de control „scăzută” în ceea ce privește angajamentele de agromediu, în conformitate cu legislația în vigoare, în cazul în care controalele la fața locului constată o neconformitate semnificativă, în contextul unei anumite scheme de ajutor sau măsuri de sprijin sau într-o regiune ori într-o parte a unei regiuni, statul membru este obligat să mărească procentul beneficiarilor care urmează să fie controlați la fața locului.

În funcție de statul membru și de măsura individuală, rata reală de control la fața locului ar putea fi mai mare de 5 %. Aplicarea corectă a acesteia este verificată în cursul auditurilor de conformitate efectuate de Comisie.

Toate criteriile de eligibilitate, angajamentele și alte obligații trebuie verificate în timpul controlului la fața locului. În cazul în care oricare dintre aceste chestiuni nu poate fi verificată în timpul controlului la fața locului, se organizează o a doua vizită.

### 63

În conformitate cu actele legislative aplicabile, controalele administrative acoperă toate elementele pentru care este posibil și necesar un control prin mijloace administrative (care include respectarea angajamentelor de agromediu).

Pe parcursul auditurilor sale de conformitate, Comisia verifică, de asemenea, dacă controalele ar putea fi realizate în cadrul unei proceduri administrative, în plus față de controlul la fața locului. După caz, sunt emise recomandări pentru statele membre și sunt aplicate corecții financiare.

În plus, un nou cadru juridic pentru politica agricolă comună pentru 2014-2020 conține dispoziții prin care se solicită statelor membre să se asigure că toate măsurile de dezvoltare rurală pe care intenționează să le implementeze pot fi verificate și controlate. În programul de dezvoltare rurală trebuie să fie inclusă o evaluare *ex ante* a posibilității de a verifica și de a controla măsurile.



### 64

Comisia consideră că, deși sancțiunile pentru nerespectarea conformității trebuie să fie proporționale, acestea trebuie să rămână un instrument disuasiv.

În temeiul noului cadru juridic, repetarea neregulii trebuie, de asemenea, luată în considerare atunci când se calculează reducerea. Este la latitudinea statelor membre să stabilească aplicarea concretă a criteriilor prevăzute în textele legislative, precum și a ratelor și a valorilor exacte aferente acestora.

### 65

În cazul unor situații grave de neconformitate cu angajamentele, beneficiarul este exclus de la acordarea de sprijin în cursul anului constatării și al următorului an.

### Caseta 10

Aceste deficiențe sunt acoperite în respectivele planuri de acțiune care urmăresc îmbunătățirea sistemului de control administrativ.

### 74

Începând din 2012, Comisia a abordat problema ratei ridicate de eroare prin solicitarea de planuri naționale de acțiune de la statele membre și prin monitorizarea punerii în aplicare a acestora. Pe baza experienței acumulate și a recomandărilor formulate de Curtea de Conturi, aceste planuri de acțiune au fost îmbunătățite de-a lungul timpului.

Rezultatele preconizate ale tuturor acțiunilor nu sunt întotdeauna evidente pe termen scurt, mai ales în ceea ce privește măsurile puse în aplicare prin angajamente multianuale. Cu toate acestea, primele rezultate ale eforturilor comune ale Comisiei și ale statelor membre în vederea reducerii ratelor de eroare prin punerea în aplicare a planurilor de acțiune pot fi deja observate, acestea constând într-o rată de eroare mai scăzută în cazul dezvoltării rurale în 2013.

Comisia va monitoriza în continuare punerea în aplicare a planurilor de acțiune, atât din perspectiva auditului, cât și din perspectivă operațională, prin intermediul unor reuniuni bilaterale, comitete de monitorizare și reuniuni anuale de revizuire.

### 75

Competențele Comisiei au fost consolidate prin noul Regulament (UE) nr. 1306/2013 privind politica agricolă comună. Articolul 41 alineatul (2) prevede că plățile intermediare către statul membru pot fi suspendate sau reduse atunci când se constată că elemente esențiale ale sistemului național de control nu sunt eficiente sau că măsurile de remediere necesare nu au fost puse în aplicare. Articolul 36 alineatul (7) prevede întreruperea plăților intermediare, ca un prim instrument rapid și de reacție, în cazul în care există temeri cu privire la legalitatea și regularitatea plăților.

În plus, pentru a evita corecțiile financiare, fiecare agenție de plăți pentru care au fost formulate rezerve în raportul anual de activitate al DG AGRI va trebui să acționeze cu promptitudine.

Comisia consideră că, deși sancțiunile pentru nerespectarea conformității trebuie să fie proporționale, acestea trebuie să rămână un instrument disuasiv.

### 76

Constatări de audit au fost urmărite în mod mai sistematic în cele mai recente actualizări ale planurilor de acțiune (septembrie 2014). Statele membre au trebuit să țină cont într-o măsură mult mai mare de constatările de audit ale Curții și ale Comisiei. Într-adevăr, 46 % din acțiunile prezentate de statele membre au fost întreprinse în urma unor constatări de audit concrete, 50 % din acestea provenind din rapoartele Curții.

Ar trebui remarcat, de asemenea, faptul că toate cazurile concrete raportate de către Curte sunt monitorizate de către Comisie, inclusiv prin proceduri de verificare a conformității, dacă este cazul.



### 77

În cadrul celei de a treia actualizări a planurilor de acțiune, care a avut loc în septembrie 2014, statele membre li s-a cerut să furnizeze indicatorii de monitorizare și cele mai recente rezultate cunoscute, pentru a se îmbunătăți eficiența acțiunilor.

### 78

Cele patru întruniri ale comitetului mixt pentru dezvoltare rurală și fonduri agricole dedicate exclusiv ratei de eroare (seminarele) organizate până în prezent au constituit un proces sistematic prin care s-a realizat un schimb de practici bune și inovatoare. În plus, ar trebui remarcat că, în afara cadrului seminarelor și activităților Rețelei europene pentru dezvoltare rurală, se realizează un schimb de bune practici și în cadrul reuniunilor formale ale Comitetului privind dezvoltarea rurală, precum și cu ocazia celor trei reuniuni anuale ale directorilor agențiilor de plăți din toate statele membre.

Începând cu anul 2015, Rețeaua europeană pentru dezvoltare rurală (ENRD) va fi un alt mijloc prin care se vor disemina cele mai bune practici în perioada 2014-2020. Rețeaua europeană pentru dezvoltare rurală va organiza evenimente specifice, va face schimb de informații relevante și va implica părțile interesate în inițiative de sensibilizare.

### 79

Comisia asigură schimburi periodice cu statele membre privind aspectele legate de rata de eroare și a oferit un set cuprinzător de documente de orientare privind măsurile de dezvoltare rurală și alte teme orizontale relevante (de exemplu, opțiunile în materie de costuri simplificate, normele privind achizițiile publice).

În special, documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2013) 244 privind ratele de eroare în domeniul dezvoltării rurale a inclus un set comun de cauze primare care ar putea fi în cele din urmă relevante în toate statele membre, care ar trebui în ultimă instanță să le identifice pe cele care le sunt aplicabile, stabilind măsurile adecvate de atenuare.

### 80

Deficiențele evidențiate prin constatările de audit sunt monitorizate de către Comisie, iar statele membre li se cere în mod sistematic să le abordeze în planurile de acțiune.

### 81

Faptul că statele membre au efectuat o evaluare *ex ante* a posibilității de a verifica și de a controla măsurile (preventiv), împreună cu o monitorizare mai atentă a constatărilor de audit, va permite o îmbunătățire a eficacității planurilor de acțiune, așa cum reiese din actualizarea din octombrie 2014.

### 90

Modificarea menționată de Curte a fost introdusă deoarece costul aplicării de sancțiuni administrative pentru sume mici ar putea fi disproporționat în raport cu beneficiile, afectând în mod negativ, prin urmare, buna gestiune financiară.

### 91

Comisia este pe deplin conștientă de importanța etapelor ulterioare ale procesului de reglementare. În acest sens, responsabilitățile statelor membre au fost consolidate prin impunerea unei evaluări *ex ante* a posibilității de a verifica și de a controla măsurile programate, care să fie realizată atât de către autoritățile de management, cât și de către agențiile de plăți. Mai mult, Comisia dispune în prezent de instrumente de prevenire consolidate, precum suspendările și întreruperile, care ar trebui să aibă un efect disuasiv asupra erorilor.

Astfel cum a fost confirmat de Curte în prezentul raport special, suprareglementarea (norme naționale/regionale suplimentare și nejustificate) are numai un impact marginal asupra ratei de eroare.

## Concluzii și recomandări

### 93

Începând din 2012, Comisia a abordat problema ratei ridicate de eroare prin solicitarea de planuri naționale de acțiune de la statele membre și prin monitorizarea punerii în aplicare a acestora. Pe baza experienței acumulate și a recomandărilor formulate de Curtea de Conturi, aceste planuri de acțiune au fost îmbunătățite de-a lungul timpului.

Rezultatele preconizate ale tuturor acțiunilor nu vor fi întotdeauna evidente pe termen scurt, mai ales în ceea ce privește măsurile puse în aplicare prin angajamente multianuale. Cu toate acestea, primele rezultate ale eforturilor comune ale Comisiei și ale statelor membre în vederea reducerii ratelor de eroare prin punerea în aplicare a planurilor de acțiune pot fi deja observate, acestea constând într-o rată de eroare mai scăzută în cazul dezvoltării rurale în 2013.

Comisia va monitoriza în continuare punerea în aplicare a planurilor de acțiune, atât din perspectiva auditului, cât și din perspectivă operațională, prin intermediul unor reuniuni bilaterale, comitete de monitorizare și reuniuni anuale de revizuire.

### 95 – Prima liniuță

În cadrul propriilor audituri, Comisia a constatat, la rândul său, deficiențe în ceea ce privește aceste chestiuni. Au fost deja realizate în această privință corecții financiare importante.

Achizițiile publice și nerespectarea angajamentelor constituie elemente centrale ale planurilor de acțiune pentru dezvoltare rurală.

Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că nerespectarea normelor în materie de achiziții publice nu înseamnă neapărat că cheltuielile în cauză sunt neeligibile în proporție de 100 %. Cu toate acestea, proiectul ca atare își poate atinge obiectivul și poate furniza o valoare adăugată reală.

### 95 – A doua liniuță

Comisia împărtășește această concluzie.

Comisia va continua să ofere statelor membre recomandări și orientări și să disemineze totodată cele mai bune practici pentru îmbunătățirea sistemului de control, în scopul evitării erorilor.

În plus, agențiile de plăți trebuie să respecte criteriile de acreditare prevăzute în anexa I la Regulamentul 907/2014 (pentru perioada de programare 2014-2020) înainte de efectuarea oricărei plăți. Serviciile Comisiei verifică acreditarea prin audituri *ex post*.

### 96

În ceea ce privește stimulentele limitate pentru beneficiari pentru ca aceștia să respecte angajamente în materie de agricultură, schemele de agromediu reflectă angajamentele voluntare ale agricultorilor de a asigura beneficii de mediu și bunuri publice care depășesc cerințele obligatorii. Caracterul compensatoriu al plăților de agromediu (care acoperă costurile suportate și pierderile de venit) nu implică avantaje economice imediate pentru agricultori, deși acestea nu sunt excluse pe termen mai lung.

În ceea ce privește rata de control „scăzută” în ceea ce privește angajamentele, în conformitate cu legislația în vigoare, în cazul în care controalele la fața locului constată o neconformitate semnificativă, statul membru este obligat să mărească procentul beneficiarilor care urmează să fie controlați la fața locului. Aplicarea corectă a acestei cerințe este verificată în cadrul auditurilor de conformitate ale Comisiei.

Rata de control al angajamentelor în materie de agricultură este stabilită la 100 % pentru controalele administrative și la 5 % pentru controalele la fața locului. Costurile gestionării și ale controalelor publicate în raportul anual de activitate pentru 2013 se ridică la 4 miliarde EUR pentru politica agricolă comună în totalitate. Prin urmare, ar trebui să se acorde o atenție sporită îmbunătățirii eficacității controalelor, și nu măririi numărului acestora.

În ceea ce privește sancțiunile, Comisia consideră că, deși sancțiunile pentru nerespectarea conformității trebuie să fie proporționale, acestea trebuie să rămână un instrument disuasiv.

### 97

Instituirea planurilor de acțiune a fost concepută ca un proces de prevenire, care are la bază documentul SWD(2013) 244 și care pornește de la autoevaluarea realizată de către statele membre cu privire la cauzele primare care au avut un impact asupra ratelor de eroare. Acest proces a încorporat treptat perspectiva reactivității, fiind luate în considerare în mod sistematic constatările auditurilor și fiind propuse acțiuni corective specifice. Această dublă perspectivă (a prevenirii și a reactivității) este încă parte a exercițiului. Ultima actualizare a planurilor de acțiune arată că aproape 50 % dintre acțiuni au fost demarate în urma unor constatări concrete de audit ale Curții sau ale Comisiei, în timp ce cealaltă jumătate a avut drept bază autoevaluarea realizată de statele membre.

În plus, evaluarea *ex ante* privind posibilitatea de a verifica și de a controla toate măsurile incluse în programele de dezvoltare rurală pentru perioada 2014-2020 abordează, de asemenea, riscul ratei de eroare dintr-o perspectivă a prevenirii.

### Recomandarea 1

Comisia acceptă recomandarea. Problemele specifice ridicate de către Curte nu ar trebui să fie abordate în planurile de acțiune decât în cazul în care au fost identificate deficiențe.

Comisia recunoaște importanța unor orientări referitoare la cele trei cauze primare ale erorilor, precum și a diseminării celor mai bune practici. Acest aspect va fi abordat prin intermediul Rețelei europene pentru dezvoltare rurală și al unor seminare.

De asemenea, Comisia a prezentat deja statelor membre orientări specifice privind achizițiile publice și măsurile de agromediu și de combatere a schimbărilor climatice, inclusiv privind dubla finanțare.

Eludarea intenționată a normelor este abordată în strategia antifraudă și în cadrul seminarelor organizate în mai multe state membre.

### Recomandarea 1 – Achiziții publice

Prezenta recomandare se adresează statelor membre.

Cu toate acestea, Comisia ar dori să sublinieze că a prezentat deja orientări pentru perioada 2014-2020, destinate celor care lucrează în domeniu, privind evitarea erorilor comune în proiectele fondurilor structurale și de investiții europene. Aceste orientări au fost prezentate autorităților de management și agențiilor de plăți la seminarul privind rata de eroare care s-a desfășurat în octombrie 2014.

### Recomandarea 1 – Eludarea deliberată a normelor

Comisia este de acord cu această recomandare, care se adresează statelor membre.

### Recomandarea 1 – Plăți de agromediu

Comisia este de acord cu această recomandare care se adresează statelor membre și ar dori să sublinieze că în cadrul auditurilor sale de conformitate se verifică sistematic dacă ar putea fi efectuate controale administrative, în plus față de cele la fața locului. Dacă este cazul, sunt formulate recomandări destinate statelor membre de a extinde domeniul de aplicare al controalelor administrative și se aplică corecții financiare.

În plus, cadrul juridic pentru politica agricolă comună pentru perioada 2014-2020 conține dispoziții prin care se solicită statelor membre să se asigure că toate măsurile de dezvoltare rurală care urmează a fi implementate pot fi verificate și controlate.

Toate programele de dezvoltare rurală trebuie să includă o evaluare *ex ante* a posibilității de a verifica și de a controla măsurile, inclusiv măsurile de agromediu și de combatere a schimbărilor climatice, precum și operațiuni și angajamente concrete. În cazul în care aceste controale nu sunt satisfăcătoare, programul de dezvoltare rurală trebuie să fie modificat în mod corespunzător (articolul 62 din Regulamentul 1305/2013). În plus, se prevede reducerea completă a sprijinului în cazul unei nerespectări grave a angajamentelor sau al încălcării criteriilor de eligibilitate, precum și excluderea beneficiarului de la acordarea ajutorului în cursul anului constatării și al anului următor.

În ceea ce privește sancțiunile, Comisia împărtășește opinia potrivit căreia, deși sancțiunile pentru nerespectarea conformității trebuie să fie proporționale, acestea trebuie să rămână un instrument disuasiv.

### Recomandarea 2

Comisia acceptă această recomandare. În prezent, Comisia evaluează posibilitatea de a se controla și verifica noile programe și va aborda orice deficiență în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale de revizuire cu autoritățile de management.

În plus, constatările auditurilor vor fi urmărite îndeaproape, cu scopul de a detecta și de a corecta orice sursă de erori care pot fi atribuite normelor naționale de implementare, solicitându-se efectuarea, cât mai repede posibil, de modificări, dacă este necesar.

Învățămintele desprinse din punerea în aplicare a programelor și a normelor naționale vor fi diseminate prin intermediul Rețelei europene pentru dezvoltare rurală și al unor seminare dedicate ratelor de eroare.

### Recomandarea 3

Comisia acceptă parțial recomandarea, deoarece nu poate emite judecăți în avans asupra domeniului de aplicare și asupra rezultatului unor astfel de analize sau alegeri ale politicilor viitoare de către legiuitori pentru următoarea perioadă de programare.

În 2017, Comisia va pregăti un raport strategic privind fondul, care va rezuma rapoartele anuale privind progresele realizate prezentate de către statele membre (articolul 53 din Regulamentul 1303/2013). În plus, Comisia și statele membre vor evalua performanța programelor de dezvoltare rurală în timpul procesului de revizuire prevăzut la articolul 21 din Regulamentul 1303/2013. Având în vedere aceste dovezi, precum și altele (de exemplu, constatările auditului), Comisia va evalua elaborarea politicilor și eventuala necesitate de a face propuneri pentru următoarea perioadă de programare.

La sfârșitul perioadei de programare, Comisia va realiza o analiză detaliată privind necesitatea menținerii fiecărei măsuri de ajutor, înainte de a face o propunere pentru următoarea perioadă de programare, astfel cum s-a procedat pentru perioada în curs.

### Recomandarea 3 – Ultima teză

Comisia este de acord că verificările administrative ar trebui să fie utilizate atunci când este posibil, deși se observă că, în majoritatea cazurilor, acest lucru nu este fezabil pentru operațiunile de agromediu.

## CUM VĂ PUTEȚI PROCURA PUBLICAȚIILE UNIUNII EUROPENE?

### Publicații gratuite:

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

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

### Publicații contra cost:

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

Curtea estimează că rata medie de eroare înregistrată în ultimii trei ani de cheltuielile pentru dezvoltare rurală a fost de 8,2 %. Autoritățile de control ale statelor membre nu au detectat erorile întrucât controalele nu sunt exhaustive și nu se bazează pe informații suficiente. Câteva dintre principalele cauze ale erorilor sunt nerespectarea normelor privind achizițiile publice, cazurile de presupusă încălcare deliberată a normelor de către beneficiari privați și nerespectarea angajamentelor agricole în legătură cu ajutorul pe suprafață. Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în scopul remedierii principalelor cauze ale ratei de eroare ridicate înregistrate de dezvoltarea rurală sunt numai parțial eficace. Curtea formulează o serie de recomandări specifice în vederea adoptării unor măsuri corective și preventive destinate să prevină deficiențele care sunt generalizate la nivelul UE.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații