

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 10.12.2009
COM(2009)682 final

RAPORTUL COMISIEI CĂTRE CONSILIU

**privind monitorizarea deciziilor de descărcare de gestiune din 2007
(Rezumat) – Recomandările Consiliului în conformitate cu articolul 276 din Tratatul
CE, articolul 180b din Tratatul Euratom, articolul 147 din Regulamentul financiar
privind bugetul general și articolul 119 alineatul (5) din Regulamentul financiar al
Fondului european de dezvoltare**

{SEC(2009) 1700}

CUPRINS

RAPORTUL COMISIEI CĂTRE CONSILIU privind monitorizarea deciziilor de descărcare de gestiune din 2007 (Rezumat) – Recomandările Consiliului în conformitate cu articolul 276 din Tratatul CE, articolul 180b din Tratatul Euratom, articolul 147 din Regulamentul financiar privind bugetul general și articolul 119 alineatul (5) din Regulamentul financiar al Fondului european de dezvoltare {SEC(2009) 1700}	1
PREAMBUL.....	3
I. Recomandarea Consiliului privind bugetul general.....	4
A) Introducere (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 1-2).....	4
B) Capitolul 1 – Declarația de asigurare (DAS) și informațiile justificative (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 3-4).....	4
C) Capitolul 2 – Controlul intern al Comisiei (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 5-12).....	4
D) Capitolul 3 – Gestiunea bugetară (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 13-20)	5
E) Capitolul 4 - Venituri (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctul 21)	6
G) Capitolul 6 - Coeziune (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 26-29)	6
H) Capitolul 7 – Cercetare, energie și transport (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 30-35)	7
I) Capitolul 8 – Ajutor extern, dezvoltare și extindere (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 36-47)	7
J) Capitolul 9 – Educație și cetățenie (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 48-53)	8
K) Capitolul 10 – Afaceri economice și financiare (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 54-58)	8
L) Capitolul 11 – Cheltuieli administrative și alte cheltuieli (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 59-65).....	8
II. Rapoartele Speciale ale curții de conturi (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 66-85)	8
III. Fondurile europene de dezvoltare (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 86-88).....	9
IV. Cereri privind diferite agenții (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 89-90)	9

PREAMBUL

În conformitate cu cerințele tratatelor și ale regulamentelor financiare, Comisia a pregătit rapoarte de monitorizare privind descărcarea de gestiune pe anul 2007, care se referă la Recomandarea Consiliului din 10 februarie 2009 și la rezoluțiile votate de Parlamentul European la 23 aprilie 2009. Prezentul raport de monitorizare vizează cererile înaintate de Consiliu. Un alt raport de monitorizare vizează cererile înaintate de Parlament.

Comisia a identificat 90 de cereri înaintate de Consiliu către Comisie, în contextul descărcării de gestiune pe anul 2007. Comisia consideră că, în ceea ce privește 44 de cereri, au fost deja luate măsurile necesare, deși în unele cazuri rezultatele acestor măsuri trebuie analizate. Pentru alte 46 de cereri, Comisia este de acord să ia măsurile solicitate de Consiliu.

Rezumatele rapoartelor de monitorizare, publicate în toate limbile oficiale ale UE, sunt însoțite de documente de lucru ale serviciilor Comisiei, care cuprind răspunsuri detaliate la fiecare cerere în parte. Răspunsurile indică măsurile pe care Comisia intenționează să le ia sau pe care le-a luat deja, precum și cererile cărora Comisia nu le va putea sau nu le poate da curs. Din cauza constrângerilor legate de traduceri, documentele de lucru detaliate sunt publicate în limbile engleză, franceză și germană. Fiecare capitol al rapoartelor rezumate cuprinde trimiteri la punctele relevante din documentele de lucru.

I. RECOMANDAREA CONSILIULUI PRIVIND BUGETUL GENERAL

A) Introducere (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 1-2)

Comisia este de acord că simplificarea are un rol esențial în reducerea erorilor care apar în punerea în aplicare a politicilor UE. Cu toate acestea, nu se poate evita un anumit grad de complexitate în ceea ce privește normele și criteriile de eligibilitate, deoarece acestea sunt de multe ori stabilite în vederea atingerii obiectivelor de politică dorite și sunt rezultatul unei proceduri legislative complexe. Îmbunătățirile aduse au fost încorporate în temeiurile juridice pentru 2007-2013. În mai 2009, s-a decis luarea unor noi măsuri de simplificare în ceea ce privește fondurile structurale, precum posibilitatea de declarare a costurilor pe baza unor rate fixe, a unor costuri unitare și a unor sume forfetare. Se prevede că impactul simplificării normelor de eligibilitate asupra ratei de eroare va deveni vizibil pe termen mediu spre lung. În domeniul agriculturii, bilanțul de sănătate convenit în noiembrie 2008 a simplificat, printre altele, normele privind regimul drepturilor. În plus, Comisia a publicat în octombrie 2009 un raport cuprinzând reacțiile la cele 39 de sugestii de simplificare pe care statele membre le-au trimis în comun Comisiei în aprilie. Raportul va fi discutat cu ocazia Consiliului Agricultură din decembrie 2009.

Comisia urmărește în prezent identificarea eventualelor domenii în care pot fi realizate noi simplificări, în contextul lucrărilor pregătitoare pentru revizuirea trienală a Regulamentului financiar. Comisia ar putea avea în vedere, în primul rând, subvențiile, în special normele de eligibilitate, metodele de gestionare, ale căror prevederi au devenit din ce în ce mai complexe și care sunt esențiale pentru îmbunătățirea eficienței și a acordării ajutorului extern, în special, precum și măsurile de control. Comisia va analiza, de asemenea, principiile pentru continuarea simplificării legislației sectoriale în vederea următoarei runde de acte normative de bază, care vor intra în vigoare începând cu 2014.

Gradul de complexitate al normelor de eligibilitate este direct legat de intensitatea și costul controalelor necesare pentru a obține o asigurare rezonabilă în ceea ce privește legalitatea și regularitatea tranzacțiilor. Dacă vor fi adoptate și implementate eficient norme de eligibilitate simplificate (de exemplu, utilizarea în mai mare măsură a sumelor forfetare și a ratelor fixe, acceptarea utilizării normelor de eligibilitate naționale în cazul co-finanțării de către statele membre), tranzacțiile subsidiare vor fi mai puțin predispuse la erori, ceea ce va permite efectuarea unor controale mai puțin ample (controalele se pot axa pe ieșiri, nu pe intrări) și va reduce, în ultimă instanță, costul controalelor.

B) Capitolul 1 – Declarația de asigurare (DAS) și informațiile justificative (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 3-4)

În ceea ce privește înregistrările contabile, Comisia va ține seama, ca întotdeauna, de observațiile și recomandările Curții privind îmbunătățirea sistemelor. În ceea ce privește informațiile referitoare la recuperările financiare, în 2008 a fost instituit un nou instrument IT, în vederea îmbunătățirii certitudinii și caracterului complet al informațiilor privind corectarea erorilor, inclusiv cele legate de plățile din anii precedenți. În cadrul planului de acțiune referitor la fondurile structurale, Comisia și-a intensificat eforturile de a obține din partea statelor membre informații fiabile cu privire la corecțiile financiare și recuperările pe care acestea le efectuează în cazul fondurilor în regim de gestiune repartizată.

C) Capitolul 2 – Controlul intern al Comisiei (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 5-12)

La începutul anului 2009, Comisia a adoptat un raport privind impactul planului de acțiune pentru un cadru integrat de control intern [COM(2009)43]. De la sfârșitul anului 2008, 13 dintre cele 16

acțiuni inițiale au fost finalizate, iar trei nu au putut fi implementate sau au fost aplicate în alte moduri.

Rapoartele anuale de activitate pe 2008 ale serviciilor Comisiei cuprind, de asemenea, planuri de acțiune pentru îmbunătățirea eficacității sistemelor interne specifice de control. Îndeplinindu-și angajamentele asumate în cadrul raportului de sinteză pe 2007, Comisia a luat noi măsuri pentru a se asigura că rapoartele și declarațiile prezintă o evaluare consecventă a sistemelor de supraveghere și de control și explicații clare cu privire la motivele și la metodele de control care au dus la absența, prezența sau eliminarea rezervelor.

În ceea ce privește fondurile gestionate de statele membre în regim de gestiune repartizată, Comisia va continua să acționeze împreună cu statele membre pentru ca sintezele anuale să beneficieze de valoare adăugată. Pentru exercițiul financiar 2008, toate statele membre și-au putut îndeplini obligațiile legale. Șapte state membre¹ au urmat sugestia din nota orientativă a Comisiei, de a anexa o declarație de asigurare la sintezele anuale pentru acțiunile structurale. Elementele de valoare adăugată, precum această declarație, pot fi considerate utile pentru asigurarea unei funcționări eficiente a sistemelor. Comisia a revizuit încă o dată nota orientativă, extinzând partea privind analiza globală și explicând motivele pentru utilizarea acestei opțiuni.

Comisia consideră că riscul tolerabil de eroare reprezintă un concept care va asigura o viziune clară asupra eficienței sistemului general de control din punctul de vedere al costurilor și aplică în continuare această abordare, având în vedere reacția pozitivă din rezoluția privind descărcarea de gestiune din 2007. Natura activităților necesare și programarea acestora vor varia în funcție de diferitele domenii ale politicilor și de executarea lor multianuală: pentru politica de coeziune, obiectivul va fi analiza anului 2010, primul an în care majoritatea cheltuielilor vor fi reglementate de dispozițiile mai stricte referitoare la control din legislația pentru perioada 2007-2013. Având în vedere că în următorii doi ani vor fi disponibile statistici privind costurile controlului din această perioadă de programare, Comisia intenționează să furnizeze, progresiv, analize privind riscul tolerabil de eroare pentru diferitele domenii ale politicilor, până la sfârșitul anului 2012. Comisia va face propuneri concrete privind riscul tolerabil în domeniul cercetării, al energiei și transportului, precum și în domeniul dezvoltării rurale, în prima jumătate a anului 2010 și în domeniul ajutorului extern, al dezvoltării și extinderii și al cheltuielilor administrative, în a doua jumătate a anului 2010.

D) Capitolul 3 – Gestiunea bugetară (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 13-20)

Comisia continuă să depună eforturi pentru elaborarea unui buget realist și suficient, încă din faza proiectului preliminar de buget. Aceasta include analiza atentă a previziunilor realizate de statele membre cu privire la cheltuieli, în vederea îmbunătățirii utilității acestora pentru întocmirea bugetului. În domeniul politicii de coeziune, Comisia examinează, de asemenea, descrierea sistemelor de gestionare și de control ale statelor membre pentru perioada 2007-2013, împreună cu evaluarea conformității de către un organism de audit independent, cu rigurozitatea necesară, înainte de a fi posibilă efectuarea plăților intermediare.

Comisia a continuat să îmbunătățească modalitățile de raportare cu privire la punerea în aplicare a programelor comunitare și a angajamentelor restante (RAL). În evidența contabilă pe 2008, au fost prezentate cifre mai complete și mai fiabile.

¹ BG, CY, CZ, HU, LT, RO, SK.

E) Capitolul 4 - Venituri (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctul 21)

Comisia, în strânsă colaborare cu statele membre, a introdus recent vizite privind gestiunea, pentru analizarea rezervelor care durează de mult timp, cu privire la propriile resurse bazate pe TVA. Aceste activități specifice au condus deja la eliminarea mai multor rezerve, inclusiv a unora dintre cele mai vechi.

F) Capitolul 5 – Agricultura și resursele naturale (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 22-25)

În domeniul dezvoltării rurale, statele membre sunt obligate să se asigure că toate măsurile sunt verificabile și controlabile și că normele privind eligibilitatea sunt respectate. În plus, pentru perioada următoare anului 2007, sistemul de gestionare și control al cheltuielilor a fost aliniat la sistemul FEGA aferent primului pilon al PAC². Astfel, avantajele recunoscute ale sistemului FEGA vor acoperi, de asemenea, cheltuielile pentru dezvoltarea rurală.

În ce privește IACS, Grecia și-a respectat planul de acțiune și a creat un nou sistem operațional de identificare a parcelelor agricole (LPIS). Noul sistem va fi utilizat de autoritățile elene pentru prima dată în timpul procedurii de introducere a cererilor din 2009. Comisia va monitoriza în continuare îndeaproape procedura IACS din Grecia.

Statele membre trebuie să recupereze de la beneficiarii finali plățile ilegale identificate. Cu toate acestea, recuperarea acestor plăți de la beneficiarii finali este de multe ori imposibilă, deoarece problemele identificate sunt legate de deficiențele sistemelor de gestiune și control ale statelor membre. În aceste cazuri, corecțiile financiare impuse statelor membre prin mecanismul de verificare a conformității reprezintă un stimul important pentru ca statele membre să îmbunătățească aceste sisteme și, astfel, să prevină sau să detecteze și să recupereze plățile ilegale efectuate către beneficiarii finali. Astfel, verificarea conformității contribuie și la legalitatea și regularitatea tranzacțiilor la nivelul beneficiarilor finali.

Comisia salută sprijinul Consiliului pentru aplicarea normei 50/50, care constituie un puternic stimul pentru ca statele membre să asigure o recuperare rapidă și eficientă a plăților ilegale de la beneficiarii finali, precum și sprijinul pentru verificarea conformității ca instrument de protejare a bugetului comunitar împotriva cheltuielilor necorespunzătoare. Comisia salută, de asemenea, recunoașterea de către Consiliu a îmbunătățirii responsabilității agenților de plăți și a progreselor realizate.

G) Capitolul 6 - Coeziune (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 26-29)

Îmbunătățirea eficacității sistemului de control în ce privește politica de coeziune continuă atât prin măsuri de prevenire, cât și prin măsuri corective. Pentru încheierea programelor 2000-2006, se pune accentul pe eliminarea cheltuielilor ilegale, prin corecții financiare, și pe activitatea organismelor de lichidare pentru se asigura că riscul rezidual al cheltuielilor ilegale în programele închise este scăzut. Pentru perioada 2007-2013, etapa de prevenire continuă cu finalizarea procedurii de evaluare a conformității pentru noile programe, oferirea de consiliere și pregătire și simplificarea condițiilor de operare.

Au fost introduse o serie de simplificări, de exemplu în ceea ce privește proiectele generatoare de venituri și utilizarea unor rate fixe și a unor sume forfetare pentru anumite plăți. Au fost introduse noi simplificări pentru a permite plata mai rapidă a fondurilor în cadrul politicii de coeziune, ca răspuns la criza economică [Regulamentul (CE) nr. 284/2009]. După caz, Comisia emite orientări

² Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului.

privind aplicarea dispozițiilor simplificate, de exemplu cu privire la ratele fixe și la investițiile generatoare de venituri.

În cadrul planului de acțiune pentru consolidarea rolului său de supraveghere, Comisia a luat măsuri în vederea accelerării procedurilor sale și a reducerii întârzierilor inutile în aplicarea suspendărilor plăților și a corecțiilor financiare, ca urmare a detectării unor deficiențe semnificative în timpul auditurilor. Comparativ cu 2007, aceasta a condus în 2008 la o creștere semnificativă a numărului deciziilor de suspendare și a corecțiilor financiare.

H) Capitolul 7 – Cercetare, energie și transport (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 30-35)

Comisia a elaborat o strategie de control și de audit menită să asigure legalitatea și regularitatea cheltuielilor aferente programelor-cadru de cercetare pe bază multianuală. Strategia se bazează pe detectarea și corectarea erorilor care nu au putut fi identificate înainte de efectuarea plății. Aceasta se realizează prin auditare *ex-post* și prin recuperarea sumelor plătite în exces, inclusiv pentru contractele neauditare cu aceiași beneficiari, pentru care au fost identificate aceleași probleme.

Cel de-al șaptelea Program-cadru (PC7) a adus o serie de simplificări importante. Introducerea „fondului de garantare pentru participanți” a permis o reducere semnificativă a numărului de verificări financiare *ex-ante* și utilizarea unor măsuri de protecție. Acesta înlocuiește responsabilitatea financiară colectivă a contractanților, astfel cum a fost prevăzută în PC6. Introducerea în PC7 a „certificării metodologiei” contribuie la reducerea certificatelor necesare și va limita controalele *ex-post*. Inițiativa e-PC7 va determina introducerea treptată a unor sisteme complet electronice pentru întreaga procedură de gestionare a propunerilor și subvențiilor. De asemenea, au fost luate măsuri în vederea reducerii termenelor de plată.

Comisia este de acord cu necesitatea generală de realizare a unor simplificări mai profunde și solicită susținere din partea legislatorului în ceea ce privește adaptările necesare la temeiul juridic (revizuirea Regulamentului financiar, normele de participare la programul-cadru), pentru pregătirea celui de-al 8-lea Program-cadru (PC8).

I) Capitolul 8 – Ajutor extern, dezvoltare și extindere (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 36-47)

Comisia a început să ia noi măsuri de susținere a organizațiilor de implementare și a beneficiarilor proiectelor comunitare de ajutor extern în ceea ce privește gestionarea fondurilor comunitare, inclusiv prin dezvoltarea unui set de instrumente pentru gestiunea financiară, destinat beneficiarilor proiectelor comunitare de ajutor extern. Mandatele misiunilor de verificare au fost convenite între Organizația Națiunilor Unite și Comisie în aprilie 2009, iar Comisia consideră, de asemenea, că eforturile depuse pentru explicarea modului de aplicare a clauzei de verificare din acordurile de finanțare cu ONU – inclusiv prin cursuri de formare – vor contribui la evitarea neînțelegerilor în birourile și delegațiile ONU din țările în cauză.

Existența unor mandate standard pentru auditurile financiare și pentru auditurile sistemelor începând de la 1 octombrie 2007 reprezintă un pas important către realizarea unor audituri de mai bună calitate. Orientările privind gestionarea misiunilor de audit au devenit disponibile în noiembrie 2008, iar în 2008 a fost dezvoltat și prezentat (de două ori) un modul avansat de formare.

În ceea ce privește sprijinul bugetar, în prezent se revizuiesc orientările pentru îmbunătățirea elaborării și evaluării condițiilor de eligibilitate și a indicatorilor orientați către rezultate specifice, în vederea unei abordări mai riguroase, orientate către rezultate.

În ceea ce privește extinderea, autoritățile naționale au pus în aplicare separarea necesară a funcțiilor, iar nivelul de personal a crescut în mod semnificativ. Monitorizarea permanentă și urmărirea ulterioară a sistemelor reprezintă în continuare priorități esențiale ale Comisiei. În ceea ce privește monitorizarea auditurilor finale, unele întârzieri trebuie uneori acceptate, având în vedere complexitatea rezultatelor și exactitatea necesară pentru aplicarea eventualelor corecții financiare.

J) Capitolul 9 – Educație și cetățenie (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 48-53)

În elaborarea noilor programe pentru 2007-2013 s-a ținut seama de recomandările din anii precedenți, cu privire la simplificarea normelor, acestea permițând utilizarea la scară largă a finanțării sub forma unor sume forfetare.

Toate declarațiile de asigurare *ex-ante* și *ex-post* din partea autorităților naționale au fost primite și analizate, rezervele deschise au fost monitorizate în mod sistematic. Au fost emise orientări mai precise privind declarațiile anuale și au fost organizate reuniuni specifice cu autoritățile naționale.

Rezultatele auditurilor întreprinse de la începutul anului 2008 sunt introduse în sistemul de urmărire ABAC, care facilitează punerea în comun a rezultatelor auditului. S-au luat noi măsuri pentru monitorizarea îndeaproape și îmbunătățirea termenelor de plată.

S-au luat măsurile necesare pentru îmbunătățirea controlului *ex-ante* în ce privește cheltuielile aferente comunicațiilor, inclusiv elaborarea unor liste de verificare corespunzătoare.

K) Capitolul 10 – Afaceri economice și financiare (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 54-58)

Majoritatea observațiilor și concluziilor Curții de Conturi în această privință se referă la programele-cadru de cercetare și sunt astfel cuprinse în strategia de control a Comisiei, menită să asigure legalitatea și regularitatea cheltuielilor aferente programelor-cadru pe bază multianuală. Pentru mai multe informații, a se vedea precizările de mai sus, la capitolul 7.

L) Capitolul 11 – Cheltuieli administrative și alte cheltuieli (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 59-65)

În conformitate cu cerințele Consiliului, Comisia furnizează în fiecare an, odată cu proiectul preliminar de buget, informații detaliate referitoare la cheltuielile Comunităților cu privire la pensii, nevoile legate de spațiile de lucru și bugetele agențiilor.

Comisia oferă asistență extinsă agențiilor descentralizate în mai multe domenii, precum gestiunea financiară, contabilitatea și pregătirea profesională, iar agențiile sunt încurajate să semneze acorduri la nivelul serviciilor, cu direcțiile generale ale Comisiei, în vederea obținerii unor servicii de susținere. Comisia va ține seama de rezultatele Grupului de lucru interinstituțional, în vederea adaptării asistenței sale pe viitor. Consiliul și Parlamentul European participă, de asemenea, la evaluarea agențiilor descentralizate ale UE prin intermediul Grupului de referință. Rezultatele evaluării ar trebui să fie disponibile până la sfârșitul anului 2009.

II. RAPOARTELE SPECIALE ALE CURȚII DE CONTURI (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 66-85)

Consiliul a adresat mai multe cereri Comisiei cu privire la rapoartele speciale publicate de Curtea de Conturi în 2007 și în 2008. Răspunsurile Comisiei la aceste cereri sunt prezentate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei (punctele 66-85).

III. FONDURILE EUROPENE DE DEZVOLTARE (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 86-88)

În ceea ce privește fiabilitatea conturilor FED, un studiu independent indică faptul că ipotezele care stau la baza estimărilor Comisiei privind facturile care trebuie primite sunt corecte în marea majoritate a cazurilor, dar recomandă în același timp o abordare diferită într-un număr limitat de cazuri. Comisia va pune în aplicare aceste recomandări în exercițiul contabil 2009.

În ceea ce privește sprijinul bugetar, Comisia este pe deplin de acord cu necesitatea respectării cu strictețe a condițiilor stabilite în Acordul de la Cotonou și în acordurile financiare. Pe lângă informațiile deja publicate cu regularitate privind aspectele legate de FED, în general, și sprijinul bugetar, în special, Comisia intenționează ca în viitor să trateze mai amănunțit aspectele legate de sprijinul bugetar în rapoartele anuale privind „Politicile de dezvoltare și asistență externă ale Comunității Europene și punerea în aplicare a acestora”. Această abordare ar trebui să furnizeze informații privind rezultatele, analiza și evaluarea riscurilor, utilizând ca reper analizele disponibile referitoare la gestiunea finanțelor publice (GFP).

IV. CERERI PRIVIND DIFERITE AGENȚII (documentul de lucru al serviciilor Comisiei, punctele 89-90)

Consiliul a transmis Comisiei cereri referitoare la preluarea de către aceasta a activităților Agenției Europene pentru Reconstrucție și ale Autorității Europene de Supraveghere a GNSS. Răspunsurile Comisiei la aceste cereri sunt prezentate în documentul de lucru al serviciilor Comisiei (punctele 89-90).

* * *