III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL nr. 3/2020

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) și al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE]

referitor la propunerea 2020/0054(COD) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 și a Regulamentului (UE) nr. 1301/2013 în ceea ce privește măsuri specifice de asigurare a unei flexibilități excepționale pentru utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ca răspuns la epidemia de COVID-19

(2020/C 159/01)

CUPRINS

	Puncte	*Pagina*
INTRODUCERE	1-5	2
EVALUAREA CURȚII	6-13	3
Posibilitatea unei cofinanțări de 100 %	7-8	3
Statele membre se vor bucura de o mai mare flexibilitate în direcționarea sprijinului UE către domenii alese de ele însele	9-10	3
Monitorizarea utilizării măsurilor speciale	11	4
Calendarul măsurilor	12	4
Impactul asupra activității auditorilor	13	4
OBSERVAȚII FINALE	14	4

INTRODUCERE

1. În toate statele membre ale UE, epidemia de COVID-19 are un efect fără precedent asupra sănătății cetățenilor și asupra rezilienței economiei. În acest context, Comisia propune mobilizarea de finanțare din fondurile structurale și de investiții europene („fondurile ESI") pentru a atenua aceste efecte, „ca măsură temporară și excepțională, fără a aduce atingere normelor care ar trebui să se aplice în condiții normale" ([1]). Comisia recunoaște ([2]) că principalul răspuns va trebui să provină din bugetele statelor membre. Propunerile Comisiei sunt descrise într-o modificare la două dintre regulamentele care privesc utilizarea fondurilor în perioada 2014-2020: Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC), care acoperă normele referitoare la o serie de fonduri ([3]), și regulamentul specific Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) ([4]). În ultimele săptămâni, Comisia a luat deja măsuri suplimentare ([5]). Acestea nu fac, în mod formal, obiectul prezentului aviz, dar au fost luate în considerare, atunci când a fost cazul.

2. În conformitate cu temeiul juridic al propunerii Comisiei, consultarea Curții de Conturi Europene este obligatorie ([6]). Curtea a primit o cerere oficială din partea legiuitorilor la 3 aprilie 2020 (Parlamentul European) și, respectiv, la 8 aprilie 2020 (Consiliul). Prezentul aviz răspunde acestei cerințe de consultare.

3. În temeiul tratatului, rolul Curții este „[să examineze] legalitatea și corectitudinea veniturilor și cheltuielilor și [să asigure] buna gestiune financiară" ([7]). În principiu, Curtea caută un cadru administrativ bazat pe norme, conceput astfel încât să producă rezultate benefice și să aibă un impact pozitiv pentru cetățeni, cu respectarea normelor relevante.

4. Circumstanțele în care ne aflăm nu sunt însă circumstanțe normale. În calitate de instituție a UE, Curtea înțelege că UE trebuie să adopte măsuri extraordinare pentru a sprijini statele membre în lupta împotriva COVID-19 și a efectelor acestei epidemii asupra vieții cetățenilor europeni. Situația actuală impune mobilizarea urgentă a tuturor mijloacelor financiare disponibile pentru a aborda aceste efecte asupra sănătății, asupra întreprinderilor și asupra cetățenilor: sprijinul UE trebuie pus la dispoziția statelor membre cât mai curând posibil.

5. Relaxarea procedurilor pe care Comisia, împreună cu autoritățile legislative, le-a stabilit pentru perioada 2014-2020 antrenează unele riscuri. Pentru Comisie, provocarea care rezidă în propunerea sa este de a găsi echilibrul just între nevoia de a oferi flexibilitatea necesară pentru a se asigura faptul că fondurile sunt puse la dispoziția statelor membre fără întârziere, pe de o parte, și necesitatea de a reduce la minimum riscurile pentru conformitate și pentru buna gestiune financiară, pe de altă parte. Curtea consideră că oferirea acestei flexibilități extinse este, în esență, o chestiune de apreciere politică pentru autoritățile legislative ale UE, și anume Parlamentul și Consiliul.

([1]) Expunerea de motive care însoțește propunerea COM(2020) 138 final a Comisiei [procedura 2020/0054(COD)] de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 și a Regulamentului (UE) nr. 1301/2013 în ceea ce privește măsuri specifice de asigurare a unei flexibilități excepționale pentru utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ca răspuns la epidemia de COVID-19.

([2]) Comunicarea Comisiei intitulată „Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19" (2020/C 91 I/01), punctul 9.

([3]) 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, precum 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 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

([4]) Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de dezvoltare regională și dispozițiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 (JO L 347, 20.12.2013, p. 289).

([5]) În special, Regulamentul (UE) 2020/460 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 martie 2020 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013 și (UE) nr. 508/2014 în ceea ce privește anumite măsuri specifice menite să mobilizeze investiții în sistemele de sănătate ale statelor membre și în alte sectoare ale economiilor acestora ca reacție la epidemia de COVID-19 (Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus) (JO L 99, 31.3.2020, p. 5) și Regulamentul (UE) 2020/461 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 martie 2020 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2012/2002 al Consiliului în vederea acordării de asistență financiară statelor membre și țărilor care negociază aderarea la Uniune ce sunt grav afectate de o situație de urgență majoră de sănătate publică (JO L 99, 31.3.2020, p. 9).

([6]) Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), articolul 322 alineatul (1) litera (a).

([7]) Articolul 287 TFUE.

EVALUAREA CURȚII

6. În acest context, obiectivul urmărit de Curte prin prezentul aviz este de a facilita examinarea de către legiuitori a propunerii Comisiei. Curtea nu a formulat observații detaliate cu privire la modificările propuse ale legislației, ci a ales să sublinieze principalele probleme și să descrie unele dintre riscurile aferente.

Posibilitatea unei cofinanțări de 100 %

7. Propunerea nu implică o finanțare suplimentară din partea UE pentru statele membre, dar prevede transferul mai rapid al fondurilor acordate de UE, oferind statelor membre posibilitatea de a solicita o rată de finanțare de 100 % din partea Uniunii, fără ca acestea să fie obligate să furnizeze vreo cofinanțare proprie ([8]). Această măsură ar îmbunătăți disponibilitatea resurselor statelor membre pe termen scurt. Impactul său ar varia de la un stat membru la altul, în funcție de o serie de factori, inclusiv ratele de cofinanțare în vigoare în prezent și progresele relative obținute de statele membre în punerea în aplicare a programelor lor. În general, statele membre care vor beneficia cel mai mult de pe urma acestei măsuri sunt cele care dispun de un volum mai mare de finanțare din programele operaționale curente, cele care vor prezenta cele mai mari cuantumuri de cheltuieli în următorul exercițiu contabil și cele care, în general, au rate de cofinanțare mai mici.

8. Accelerarea care va apărea ca rezultat în implementarea programelor, împreună cu eligibilitatea cheltuielilor autorizate pentru operațiunile finalizate, vor exercita o presiune asupra creditelor de plată disponibile în bugetul UE. Curtea ia notă de intenția Comisiei de a „monitoriza cu atenție impactul modificării propuse asupra creditelor de plată în 2020, luând în considerare atât execuția bugetului, cât și previziunile revizuite ale statelor membre” ([9]).

Statele membre se vor bucura de o mai mare flexibilitate în direcționarea sprijinului UE către domenii alese de ele însele

9. În temeiul propunerii, statele membre ar urma să se bucure de o mai mare flexibilitate în ceea ce privește răspunsul lor la epidemia de COVID-19, redirecționând fondurile UE către domeniile în care este cea mai mare nevoie de ele. În special, propunerea elimină cerințele de a aloca o parte fixă din cheltuielile aferente fondurilor ESI unor teme-cheie ([10]) (cum ar fi cercetarea și dezvoltarea sau clima și energia) și facilitează transferurile între fonduri, programe și regiuni în interiorul unui stat membru ([11]). Conform propunerii, decizia cu privire la destinația exactă a finanțării ar fi lăsată, în practică, la latitudinea statului membru. În plus, flexibilitatea oferită de propunere poate afecta capacitatea UE de a atinge obiectivele stabilite inițial în programele operaționale, precum și capacitatea Comisiei de a raporta cu privire la performanță.

10. Propunerea elimină într-adevăr unele cerințe administrative (cum ar fi necesitatea modificării acordurilor de parteneriat), dar multe dintre noile măsuri ar necesita modificarea programelor operaționale și, deci, aprobarea ulterioară de către Comisie. Aceasta poate reprezenta o sarcină administrativă semnificativă, în special pentru Comisie, care ar trebui să prelucreze un număr mare de modificări într-un timp scurt. Pentru a atenua acest risc și pentru a maximiza impactul fondurilor, statele membre și Comisia ar trebui să limiteze modificările aduse programelor operaționale la realocarea fondurilor către activitățile legate de epidemia de COVID-19, astfel încât să se reducă la minimum eventualele întârzieri cu care beneficiarii ar putea primi fondurile.

([8]) Noul articol 25a alineatul (2) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, care modifică articolul 60 alineatul (1) și articolul 120 alineatul (3) din același regulament. Transferurile nu pot avea ca efect reducerea resurselor minime alocate inițiativei „Locuri de muncă pentru tineri” și ajutorului destinat celor mai defavorizate persoane, în conformitate cu articolul 92 alineatul (5) și, respectiv, alineatul (7) din regulament.

([9]) Expunerea de motive care însoțește propunerea COM(2020) 138 final a Comisiei [procedura 2020/0054(COD)] de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 și a Regulamentului (UE) nr. 1301/2013 în ceea ce privește măsuri specifice de asigurare a unei flexibilități excepționale pentru utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ca răspuns la epidemia de COVID-19.

([10]) Noul articol 25a alineatul (5) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, care modifică articolul 18 din același regulament.

([11]) Noul articol 25a alineatele (2) și (3) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, care modifică articolul 92 alineatul (1) literele (a)-(d), articolul 92 alineatul (4) și articolul 93 din același regulament.

Monitorizarea utilizării măsurilor speciale

11. Propunerea ar permite ca „operațiunil[e] […] care consolidează capacitatea de răspuns la criză” să fie selectate și finanțate retroactiv ([12]). Curtea observă că propunerea nu prezintă detalii cu privire la tipul de operațiuni vizate și nici cu privire la modul în care statele membre și Comisia le-ar putea monitoriza. În același timp, propunerea nu definește niciun fel de cerințe de monitorizare referitoare la investiții (cum ar fi definirea unei axe prioritare specifice, crearea unui cod de intervenție care să grupeze aceste activități sau marcarea cheltuielilor legate de răspunsul la COVID-19 în sistemele lor informatice). Prin urmare, legiuitorii sau Comisia nu vor avea un acces facil la informații fiabile privind cheltuielile efectuate ca răspuns la epidemia de COVID-19 din fondurile ESI, lucru care ar putea afecta obligația de a se răspunde în fața cetățenilor UE pentru utilizarea fondurilor.

Calendarul măsurilor

12. Unele măsuri ar urma să fie disponibile pentru o perioadă fixă de timp (ratele de cofinanțare de 100 %, amânarea termenelor pentru rapoartele anuale de punere în aplicare, procedurile modificate de eșantionare în vederea auditului, finanțarea întreprinderilor în dificultate), în timp ce altele ar putea rămâne în vigoare până la sfârșitul anului 2023, când plățile din actuala perioadă de programare vor înceta (renunțarea la cerințele privind concentrarea tematică și la modificarea acordurilor de parteneriat). Având în vedere incertitudinile cu privire la durata diferitor aspecte ale crizei, o anumită flexibilitate a calendarului este adecvată. Cu toate acestea, pentru măsurile a căror dată curentă de expirare este sfârșitul perioadei de programare, este important ca Comisia să monitorizeze situația cu atenție, pe măsură ce aceasta evoluează, pentru a se asigura că măsurile respective rămân în vigoare numai atât timp cât sunt necesare în intenția „temporară și excepțională” menționată mai sus.

Impactul asupra activității auditorilor

13. Propunerea ar permite autorităților de audit să invoce epidemia de COVID-19 ca justificare pentru utilizarea unor metode de eșantionare nestatistică în activitatea lor pentru un exercițiu contabil ([13]). Această măsură ar putea reduce volumul de muncă al autorităților de audit care recurg la această opțiune ([14]). Pe de altă parte, ea antrenează riscul ca eșantioanele rezultate pentru programele afectate să nu fie reprezentative, ceea ce ar putea duce la rate de eroare și la opinii de audit nefiabile pentru exercițiul în cauză. Acest lucru poate slăbi controlul cheltuielilor aferente fondurilor ESI, într-un moment în care este probabil ca cheltuielile să fie mai expuse riscului de eroare și/sau fraudă. Prin urmare, această propunere ar putea afecta capacitatea Comisiei de a oferi o asigurare pentru utilizarea legală a fondurilor, cu potențiale implicații suplimentare pentru procesul de asigurare a răspunderii de gestiune și pentru auditul Curții.

OBSERVAȚII FINALE

14. Comisia propune modificări ale Regulamentului privind dispozițiile comune și ale regulamentului specific aplicabil FEDR, modificări care ar relaxa o serie de norme ce reglementează cheltuielile aferente fondurilor ESI pentru perioada 2014-2020. Această reacție pe termen scurt este necesară pentru a sprijini statele membre în atenuarea efectelor crizei COVID-19. Ea nu ar trebui însă să ducă la compromisuri substanțiale la nivelul răspunderii pentru cheltuieli, deoarece acest lucru ar avea un efect negativ, pe termen mai lung, asupra încrederii cetățenilor UE în instituțiile lor. Comisia a lucrat sub presiune politică și cu termene foarte strânse pentru a prezenta această propunere, ceea ce crește riscul apariției unor probleme neprevăzute legate de conceperea și de punerea în aplicare a măsurilor prevăzute. Prin urmare, Comisia ar trebui să urmărească îndeaproape modul în care acestea sunt utilizate, pe măsură ce situația evoluează, cu scopul de a aduce modificările care se impun pe baza experienței practice. Normele modificate propuse sunt doar temporare și se explică prin situația excepțională curentă. Va fi important să se revină la normele obișnuite cât mai curând posibil.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, la 14 aprilie 2020.

Pentru Curtea de Conturi
Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

([12]) Noul articol 25a alineatul (7) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, care modifică articolul 65 alineatul (6) cu scopul de a ține seama de noile operațiuni eligibile introduse începând de la 1 februarie 2020 prin articolul 65 alineatul (10) din Regulamentul (UE) 2020/460.

([13]) Noul articol 25a alineatul (12) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, care modifică articolul 127 alineatul (1) din același regulament.

([14]) În practică, această măsură ar fi utilă pentru populațiile care includ mai puțin de 600 de operațiuni.