III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 3/2014

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) din TFUE]

referitor la propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 215/2008 privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 10-lea Fond european de dezvoltare în vederea punerii în aplicare a Facilității de tranziție

(2014/C 124/01)

CUPRINS

	Puncte	*Pagina*
INTRODUCERE	1-6	3
OBSERVAȚII GENERALE CU PRIVIRE LA TRANSPARENȚĂ	7-10	4
OBSERVAȚII SPECIFICE	11-20	4
Modalități de execuție	11-13	4
Granturi	14-15	4
Sprijin bugetar	16-20	5

CURTEA DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special articolul 287 alineatul (4),

având în vedere Acordul de parteneriat între membrii grupului statelor din Africa, zona Caraibilor și Pacific, pe de o parte, și Comunitatea Europeană și statele membre ale acesteia, pe de altă parte, semnat la Cotonou la 23 iunie 2000 ([1]),

având în vedere Decizia 2001/822/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2001 privind asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări la Comunitatea Europeană („Decizia de asociere peste mări") ([2]),

având în vedere Acordul intern între reprezentanții guvernelor statelor membre, reuniți în cadrul Consiliului, privind finanțarea ajutoarelor comunitare în baza cadrului financiar multianual pentru perioada 2008-2013, în conformitate cu Acordul de parteneriat ACP-CE, și privind alocarea de asistență financiară pentru țările și teritoriile de peste mări cărora li se aplică partea a patra din Tratatul CE ([3]), în special articolul 10 alineatul (2),

având în vedere Acordul intern între reprezentanții guvernelor statelor membre ale Uniunii Europene, reuniți în cadrul Consiliului, privind finanțarea ajutoarelor Uniunii Europene în baza cadrului financiar multianual pentru perioada 2014-2020, în conformitate cu Acordul de parteneriat ACP-UE, și privind alocarea de asistență financiară pentru țările și teritoriile de peste mări cărora li se aplică partea a patra din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ([4]), în special articolul 10 alineatul (2),

având în vedere Decizia 2013/759/UE a Consiliului din 12 decembrie 2013 privind măsuri tranzitorii referitoare la gestionarea FED între 1 ianuarie 2014 și intrarea în vigoare a celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare ([5]),

având în vedere Avizul nr. 12/2002 al Curții referitor la propunerea de regulament al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 9-lea Fond European de Dezvoltare din cadrul Acordului de parteneriat ACP-CE semnat la Cotonou la 23 iunie 2000 ([6]),

având în vedere Avizul nr. 2/2007 al Curții referitor la propunerea de regulament al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 9-lea Fond European de Dezvoltare ([7]),

având în vedere Avizul nr. 9/2007 al Curții referitor la propunerea de regulament al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 10-lea Fond European de Dezvoltare ([8]),

având în vedere Avizul nr. 3/2013 al Curții referitor la propunerea de regulament al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare ([9]),

având în vedere rapoartele anuale ale Curții referitoare la activitățile finanțate de Al optulea, Al nouălea și Al zecelea fond european de dezvoltare ([10]),

([1]) JO L 317, 15.12.2000, p. 3. Acordul, astfel cum a fost modificat prin Acordul semnat la Luxemburg la 25 iunie 2005 (JO L 287, 28.10.2005, p. 4) și prin Acordul semnat la Ouagadougou la 22 iunie 2010 (JO L 287, 4.11.2010, p. 3).
([2]) JO L 314, 30.11.2001, p. 1 și JO L 324, 7.12.2001, p. 1, modificată prin Decizia 2007/249/CE (JO L 109, 26.4.2007, p. 33) și prin Decizia nr. 528/2012/UE (JO L 264, 29.9.2012, p. 1).
([3]) JO L 247, 9.9.2006, p. 32.
([4]) JO L 210, 6.8.2013, p. 1. Acordul este în curs de ratificare.
([5]) JO L 335, 14.12.2013, p. 48.
([6]) JO C 12, 17.1.2003, p. 19.
([7]) JO C 101, 4.5.2007, p. 1.
([8]) JO C 23, 28.1.2008, p. 3.
([9]) JO C 370, 17.12.2013, p. 1.
([10]) JO C 331, 14.11.2013, p. 261; JO C 326, 10.11.2011, p. 251; JO C 303, 9.11.2010, p. 243 și JO C 269, 10.11.2009, p. 257.

având în vedere Rapoartele speciale ale Curții nr. 9/2013 ([1]) și nr. 11/2010 ([2]),

având în vedere propunerea Comisiei de regulament al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare ([3]),

având în vedere propunerea Comisiei de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 215/2008 al Consiliului din 18 februarie 2008 privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 10-lea Fond european de dezvoltare în vederea punerii în aplicare a Facilității de tranziție ([4]),

având în vedere solicitarea înaintată de Consiliul Uniunii Europene în vederea formulării unui aviz cu privire la propunerea menționată anterior, solicitare primită de Curte la 28 ianuarie 2014, precum și anexa conținând dispozițiile proiectului de regulament financiar, transmisă în completarea solicitării și primită de Curte la 25 februarie 2014,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

Introducere

1. Acordul intern de instituire a celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare (FED) a fost semnat de statele membre în luna iunie 2013, dar va intra în vigoare numai după ce va fi ratificat de toate statele membre. Acest proces se va încheia probabil în cursul anului 2014.

2. Pentru a pune la dispoziție fonduri în perioada cuprinsă între ianuarie 2014 și intrarea în vigoare a Acordului intern de instituire a celui de al 11-lea FED, Consiliul a stabilit măsuri tranzitorii (denumite „Facilitatea de tranziție"), care vor fi finanțate din fonduri europene de dezvoltare anterioare, dar contabilizate în cel de al 11-lea FED.

3. Consiliul nu poate adopta normele financiare aplicabile celui de al 11-lea FED înainte de intrarea în vigoare a Acordului intern de instituire a celui de al 11-led FED. Prin urmare, Comisia propune ca Regulamentul Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 10-lea FED să fie modificat astfel încât normele financiare care se vor aplica celui de al 11-lea FED să se aplice și Facilității de tranziție.

4. Curtea a fost invitată să emită un aviz referitor la propunerea de regulament al Consiliului privind regulamentul financiar aplicabil celui de al 11-lea Fond european de dezvoltare, aviz care a fost publicat în decembrie 2013 (Avizul nr. 3/2013).

5. Curtea salută faptul că mai multe dintre observațiile formulate în Avizul nr. 3/2013 referitor la normele financiare aplicabile celui de al 11-lea FED au fost preluate în actuala propunere, și anume:

— dispozițiile privind achizițiile publice [în special articolul 36 alineatul (5) din propunere] au fost îmbunătățite;

— cooperarea dintre autoritățile naționale de audit și Curte a fost clarificată [articolul 48 alineatul (6) din propunere];

— aplicarea proiectului de regulament financiar a fost generalizată pentru a include toate domeniile de cheltuieli ale FED, cu excepția Facilității de investiții (articolul 60 din propunere).

6. În Avizul nr. 3/2013, Curtea a formulat și alte observații care sunt în continuare relevante și care sunt descrise în cele ce urmează (a se vedea punctele 7-20).

([1]) „Sprijinul pentru guvernanță acordat de Uniunea Europeană în Republica Democratică Congo" (http://eca.europa.eu).
([2]) „Gestiunea sprijinului bugetar general, asigurată de Comisie, în țările ACP și în țările din Asia și din America Latină" (http://eca.europa.eu).
([3]) COM(2013) 660 final.
([4]) COM(2014) 9 final.

Observații generale cu privire la transparență

7. Propunerea conține numeroase trimiteri la Regulamentul financiar general [1], indicându-se care dintre articolele acestuia se aplică. Cu toate acestea, ea conține în mod frecvent și alte dispoziții sau trimiteri la dispoziții din Regulamentul financiar general care nu se aplică. Anumite dispoziții din Regulamentul financiar general nu se aplică în mod direct, ci *mutatis mutandis*, iar anumiți termeni trebuie înțeleși ca având un sens diferit față de cel care le-a fost atribuit în cadrul Regulamentului financiar general [a se vedea lista de la articolul 2 alineatul (4) din propunere].

8. Proiectul de regulament financiar rezultat este departe de a fi accesibil utilizatorului. Nu este un document de sine stătător și este imposibil de înțeles dacă nu se consultă Regulamentul financiar general și normele de aplicare a acestuia. Această complexitate generează un risc semnificativ de insecuritate juridică. Documentul, în forma sa actuală, ar fi dificil de utilizat de către șefii de proiecte, de către beneficiari sau de către auditori. Există, astfel, un risc sporit ca dispozițiile sale să fie interpretate greșit și să se producă erori.

9. Curtea regretă faptul că Comisia nu a elaborat un proiect de regulament transparent și de sine stătător, conceput astfel încât să ofere un maximum de claritate utilizatorilor și să minimizeze riscul de eroare cauzat de eventualele neînțelegeri.

10. De asemenea, Curtea regretă faptul că, în pofida sugestiilor sale exprimate în Avizele nr. 12/2002, nr. 2/2007 și nr. 9/2007, Comisia nu a propus încă un regulament financiar unic care să se aplice tuturor fondurilor europene de dezvoltare actuale și viitoare și care, la fel ca Regulamentul financiar general, să poată fi modificat ori de câte ori se consideră necesar. O astfel de măsură ar asigura continuitatea, fără să existe riscul unei întreruperi a implementării fondurilor europene de dezvoltare, și se poate estima că ea ar putea simplifica procesul de gestiune.

Observații specifice

Modalități de execuție

11. Articolul 17 prevede, printre altele, faptul că se aplică dispozițiile din Regulamentul financiar general referitoare la „gestiunea indirectă". Cu toate acestea, articolul 17 alineatul (3) introduce elemente care depășesc aceste dispoziții.

12. Alineatul (3) prevede faptul că „entitățile cărora le-a fost încredințată execuția" pot încredința sarcini de execuție bugetară altor organizații, în condiții echivalente, creându-se, astfel, în realitate, un lanț de relații fiduciare. Sfera de competență este foarte extinsă, ceea ce le permite statelor ACP (statele din Africa, zona Caraibilor și Pacific) și TTPM (țările și teritoriile de peste mări) să încredințeze sarcini de execuție bugetară unor organisme de drept privat, în baza unui contract de servicii. Nu este clar motivul pentru care această dispoziție a fost introdusă în propunere. Există un risc semnificativ ca ea să facă neclară și, posibil, să împiedice aplicarea dispozițiilor articolului 60 alineatul (1) din Regulamentul financiar general. Aceste dispoziții prevăd, printre altele, că entitățile și persoanele cărora li s-au încredințat sarcini de execuție bugetară „*garantează un nivel de protecție a intereselor financiare ale Uniunii echivalent cu cel prevăzut de prezentul regulament atunci când gestionează fonduri ale Uniunii* […]".

13. Curtea recomandă Consiliului să analizeze motivul pentru care s-a inclus alineatul (3) și, în special, dacă eventualele avantaje care ar rezulta în urma includerii acestuia ar depăși ca importanță riscul de a nu fi clar căror părți le revine responsabilitatea cheltuirii adecvate a sumelor disponibile în cadrul FED.

Granturi

14. Conform articolului 37 din propunere, în cazul contribuțiilor financiare acordate din FED, se aplică, în linii mari, dispozițiile referitoare la granturi din cadrul Regulamentului financiar general. Alineatul (3) conține însă o dispoziție suplimentară care subliniază necesitatea ca, atunci când definește modalitățile de finanțare, Comisia să țină cont de nevoile și de contextul specific. Nu este clar motivul pentru care se consideră necesară includerea acestei dispoziții în noul regulament financiar aplicabil FED în ceea ce privește Facilitatea de tranziție, în condițiile în care se pare că nu există nicio dispoziție echivalentă în Regulamentul financiar general.

15. Curtea recomandă Consiliului să analizeze dacă există o justificare adecvată pentru includerea unei astfel de dispoziții și dacă aceasta este suficient de bine definită.

[1] Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (JO L 298, 26.10.2012, p. 1).

Sprijin bugetar

16. Primul paragraf al articolului 39 din propunere prevede că, în cazul plăților de sprijin bugetar din cadrul FED, se aplică articolul 186 din Regulamentul financiar general. Conform acestui din urmă articol, deciziile de finanțare în baza cărora se face plata sprijinului bugetar precizează obiectivele și rezultatele așteptate, iar plata va depinde de progresele realizate în îndeplinirea condițiilor [alineatul (2)]; acordurile de finanțare trebuie să includă dispoziții referitoare la rambursarea cheltuielilor neconforme [alineatul (3)]; iar Comisia sprijină dezvoltarea controlului parlamentar, a capacităților de audit, precum și îmbunătățirea transparenței și a accesului public la informații în țara terță beneficiară [alineatul (4)].

17. Paragrafele al doilea, al treilea, al patrulea, al cincilea, al șaselea și al șaptelea ale articolului 39 din propunere constau într-o serie de principii și practici referitoare la sprijinul bugetar acordat din FED. Ele includ declarații generale de politică (al doilea și al patrulea paragraf), reformulări sau versiuni parafrazate ale unora dintre dispozițiile articolului 186 din Regulamentul financiar general (al treilea, al cincilea și al șaselea paragraf) și o referire neclară la legături ale TTPM cu statele membre în cauză (al șaptelea paragraf).

18. Textul pare astfel să depășească cadrul adecvat al unui regulament financiar ([1]). El constituie, în egală măsură, o sursă de posibilă confuzie întrucât, pe de o parte, susține că se aplică dispozițiile corespondente din Regulamentul financiar general, în timp ce, pe de altă parte, parafrazează o parte dintre aceste dispoziții.

19. Într-o serie de rapoarte recente, Curtea a formulat mai multe recomandări referitoare la utilizarea sprijinului bugetar ([2]), inclusiv la necesitatea de a se stabili criterii verificabile în mod obiectiv și, acolo unde este posibil, cuantificate, precum și de a monitoriza progresele realizate în raport cu aceste criterii. Textul ar putea fi îmbunătățit în mod util în acest sens. O parte din textul inclus în acest proiect de regulament (de exemplu, referirile la sprijinul bugetar „diferențiat" și la „principalii factori determinanți" din al patrulea paragraf) ar putea, pe de altă parte, să fie interpretată drept o justificare pentru adoptarea unei poziții relativ relaxate în ceea ce privește necesitatea ca plățile de sprijin bugetar să fie condiționate în mod riguros.

20. Curtea recomandă Consiliului să examineze acest articol din propunere în lumina considerentelor prezentate mai sus.

Prezentul aviz a fost adoptat de Camera III, condusă de domnul Karel PINXTEN, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 1 aprilie 2014.

Pentru Curtea de Conturi

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Președinte

([1]) Definit în considerentul 2 din propunerea de regulament al Consiliului ca „norme de punere în aplicare a celui de al 10-lea FED pentru gestionarea operațională și financiară".

([2]) Punctul 51 din Raportul anual al Curții referitor la FED privind exercițiul 2012, punctul 64 din Raportul anual al Curții referitor la FED privind exercițiul 2010, punctul 54 din Raportul anual al Curții referitor la FED privind exercițiul 2009, punctul 56 din Raportul anual al Curții referitor la FED privind exercițiul 2008, Raportul special nr. 9/2013 intitulat „Sprijinul pentru guvernanță acordat de Uniunea Europeană în Republica Democratică Congo", Raportul special nr. 4/2013 intitulat „Cooperarea Uniunii Europene cu Egiptul în domeniul guvernanței", Raportul special nr. 11/2010 intitulat „Gestiunea sprijinului bugetar general, asigurată de Comisie, în țările ACP și în țările din Asia și din America Latină".