III

(Acte pregătitoare)

CURTEA DE CONTURI

AVIZUL NR. 4/2020

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

referitor la propunerea 2020/0101 (COD) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește resursele suplimentare și măsurile de implementare excepționale în temeiul obiectivului privind investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă, cu scopul de a oferi asistență pentru promovarea reparării daunelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și pentru pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei (REACT-EU); și la propunerea modificată 2018/0196 (COD) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize

(2020/C 272/01)

CUPRINS

	Puncte	*Pagina*
Introducere	1-4	2
Evaluarea Curții cu privire la COM(2020) 451 – REACT-EU	5-21	3
Utilizarea de fonduri suplimentare pentru a se face față crizei	6-9	3
Alocarea fondurilor către statele membre	10-11	4
Programarea fondurilor	12-16	5
Monitorizarea și evaluarea	17-19	6
Riscul de fraudă	20-21	7
Evaluarea Curții cu privire la COM(2020) 450 – modificarea RDC pentru perioada 2021-2027	22-29	7
Limitarea în timp a măsurilor	24	7
Flexibilitatea în întocmirea bugetului	25-26	8
Programarea și monitorizarea	27-29	9
Observații finale	30-33	10
Anexa I – Avize relevante pentru propunerea legislativă referitoare la politica de coeziune pentru perioada de programare 2021-2027, publicate de Curte până la data de 13 iulie 2020		10
Anexa II – Solicitări de avize referitoare la aspecte legate de pandemia de COVID-19 primite de Curtea de Conturi Europeană până la 13 iulie 2020		11

Introducere

1. Pandemia de COVID-19 continuă să aibă un efect profund asupra vieților cetățenilor. Uniunea Europeană a luat deja o serie de măsuri pentru a face față crizei, precum:

— limitarea răspândirii virusului;

— asigurarea furnizării de echipamente medicale;

— încurajarea cercetării pentru tratamente și vaccinuri;

— sprijinirea locurilor de muncă, a întreprinderilor și a economiei.

În ceea ce privește acest ultim punct, UE a prezentat un pachet de 750 de miliarde EUR, intitulat „Next Generation EU", a cărui menire este să sprijine statele membre în eforturile lor de a reduce la minimum impactul socioeconomic al pandemiei și de a reveni pe calea către o creștere durabilă ([1]).

2. Prezentul aviz al Curții de Conturi Europene are ca obiect două propuneri recente prezentate în domeniul politicii de coeziune, ambele fiind legate de legislația care reglementează finanțarea investițiilor structurale europene (fondurile ESI), și anume Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC):

— o modificare a RDC pentru perioada de programare 2014-2020, care este integrată în pachetul „Next Generation EU" și în temeiul căreia o sumă suplimentară de 58 de miliarde EUR ar urma să fie pusă la dispoziție în perioada 2020-2022 ([2]). Această propunere este cunoscută sub denumirea de REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* – asistență în materie de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei); și

— o modificare a propunerii Comisiei de RDC pentru perioada 2021-2027, aflată încă în discuție la nivelul autorităților legislative și menită să furnizeze mecanisme la care să se poată recurge rapid în cazul în care Uniunea se va confrunta cu noi șocuri în următorii ani ([3]).

3. În conformitate cu temeiul juridic al propunerilor Comisiei, consultarea Curții de Conturi Europene este obligatorie. Curtea a primit solicitări oficiale din partea Consiliului (la 8 iunie 2020 și, respectiv, la 10 iunie 2020), precum și din partea Parlamentului (la 9 iunie 2020 pentru ambele propuneri). Cele două propuneri ale Comisiei sunt legate una de alta, așa cum se explică în expunerea de motive a fiecăreia dintre ele. În acest context, și ținând seama de necesitatea de a reacționa foarte rapid, Curtea a ales să își exprime opinia cu privire la ambele propuneri într-un singur document. Prin urmare, prezentul document îndeplinește cerințele de consultare pentru fiecare dintre cele două propuneri. Punctele 05-21 se referă la propunerea REACT-EU, iar punctele 22-29 se referă la propunerea modificată de RDC pentru perioada 2021-2027. Ca referință, anexa I conține o listă a tuturor avizelor legate de perioada de programare 2021-2027 publicate de Curte până la data de 13 iulie 2020.

4. Curtea a fost invitată să prezinte o serie de avize cu privire la propunerile legislative vizând aspecte legate de pandemia de COVID-19 (a se vedea anexa II). Primul aviz a fost publicat la 15 aprilie 2020 ([4]), prezentul aviz fiind cel de al doilea din această serie. Obiectivul urmărit de Curte este de a facilita examinarea de către legiuitori a propunerilor Comisiei. Pe baza experienței acumulate de Curte în ceea ce privește examinarea propunerilor legislative și evaluarea conformității și a bunei gestiuni financiare, au fost stabilite câteva principii generale pentru utilizarea fondurilor UE, pe care legiuitorii le-ar putea considera utile, în special atunci când elaborează măsuri de urgență/legate de COVID-19 – a se vedea caseta 1. Curtea a utilizat aceste principii ca un cadru general în raport cu care a evaluat propunerile.

([1]) Comunicarea Comisiei intitulată „Un buget al UE care capacitează puterea de acțiune a planului de redresare pentru Europa" [COM(2020) 442 final din 27 mai 2020].

([2]) Propunerea Comisiei Europene de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește resursele suplimentare și măsurile de implementare excepționale în temeiul obiectivului privind investițiile pentru creștere economică și locuri de muncă, cu scopul de a oferi asistență pentru promovarea reparării daunelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și pentru pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei (REACT-EU) [COM(2020) 451 final].

([3]) Propunere modificată de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize [COM(2020) 450 final].

([4]) Avizul nr. 3/2020 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.

Caseta 1

Principii care reglementează utilizarea fondurilor UE în situații de urgență

1. *Relevanța*: o logică de intervenție clară ar trebui să demonstreze modul în care finanțarea răspunde nevoilor și să justifice valoarea adăugată a sprijinului UE.

2. *Direcționarea*: pentru a avea un impact maxim, finanțarea ar trebui direcționată către domeniile și destinatarii care au cea mai mare nevoie.

3. *Simplitatea*: sprijinul ar trebui să fie simplu de administrat, dar să își îndeplinească în același timp obiectivele, cu o sarcină minimă impusă beneficiarilor.

4. *Coordonarea*: sprijinul UE ar trebui să fie bine coordonat cu alte diferite sisteme ale UE, precum și între măsurile de sprijin de la nivelul UE și cele de la nivel național.

5. *Promptitudinea*: sprijinul UE ar trebui să fie disponibil în timp util pentru statele membre și, prin urmare, pentru beneficiari. Măsurile ar trebui să rămână în vigoare doar atât timp cât sunt necesare.

6. *Transparența și răspunderea de gestiune*: Comisia și statele membre ar trebui să poată fi trase la răspundere pentru modul în care utilizează fondurile UE. Urmărirea măsurilor de urgență și, prin aceasta, menținerea transparenței pot reprezenta o provocare, dar sunt aspecte esențiale pentru asigurarea răspunderii de gestiune.

7. *Buna gestiune financiară (raportul costuri-beneficii)*: în timpul limitat pe care statele membre îl au la dispoziție pentru a cheltui noile fonduri, nu ar trebui să se dea prioritate absorbției în detrimentul raportului costuri-beneficii.

8. *Monitorizarea și raportarea*: ar trebui instituite mecanisme de monitorizare pentru a facilita asigurarea răspunderii de gestiune și pentru a pune la dispoziția personalului de conducere informații precise și fiabile, în vederea aducerii unor îmbunătățiri bazate pe experiența practică.

9. *Evaluarea*: evaluările efectuate la nivel de program și la nivel de politică ar trebui să fie utilizate în procesul decizional. În cazul în care nu există timp suficient pentru evaluarea *ex ante*, ar trebui să se prevadă o evaluare *ex post* la nivelul statelor membre, care să poată fi utilizată de către Comisie.

10. *Sensibilizarea cu privire la fraude/abuzuri*: un sprijin semnificativ din partea UE în cadrul măsurilor de urgență, alături de relaxarea unor cerințe procedurale, implică un risc sporit de nereguli și de fraudă. Toate organizațiile implicate în gestionarea fondurilor publice ar trebui să acorde o atenție deosebită acestor riscuri

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Evaluarea Curții cu privire la COM(2020) 451 – REACT-EU

5. Prin această propunere, Comisia urmărește valorificarea întregii forțe a bugetului UE pentru a mobiliza investiții și a concentra sprijinul financiar în primii ani cruciali ai redresării. Avizul Curții abordează următoarele aspecte ale acestei propuneri:

— utilizarea de fonduri suplimentare pentru a se face față crizei;

— alocarea fondurilor către statele membre;

— programarea fondurilor;

— monitorizarea și evaluarea;

— riscul de fraudă.

Utilizarea de fonduri suplimentare pentru a se face față crizei

Aspecte-cheie

— Dacă se dorește ca fondurile suplimentare să fie puse rapid la dispoziția statelor membre, este necesar ca toate actele legislative să fie adoptate cu celeritate.

— Din cauza ratelor mai mici de absorbție înregistrate de unele state membre, există riscul ca acestea să nu poată cheltui în mod eficace fondurile suplimentare.

6. Suma de 58 de miliarde EUR pe care Comisia își propune să o mobilizeze prin REACT-EU vine în completarea măsurilor anterioare care au constituit un răspuns imediat de criză la impactul pandemiei ([5]). REACT-EU este conceput pentru a servi drept răspuns pe termen scurt și mediu și pentru a pune bazele redresării UE. Potrivit propunerii, REACT-EU va pune la dispoziție 5 miliarde EUR pentru 2020, cea mai mare parte a noilor resurse, în valoare de 42 de miliarde EUR, urmând să fie angajate în 2021. O tranșă finală de 11 miliarde EUR este prevăzută pentru 2022.

7. Mobilizarea rapidă a unor fonduri suplimentare pentru a sprijini economia UE va necesita adoptarea rapidă nu numai a propunerii REACT-EU, ci și a cadrului financiar multianual (CFM) modificat pentru perioada 2014-2020 și a deciziei privind resursele proprii care va pune la dispoziție noua finanțare. Apariția unor întârzieri în adoptarea oricăreia dintre aceste propuneri riscă să amâne intrarea în vigoare a REACT-EU.

8. Experiența anterioară a Curții arată că nu este suficient ca finanțarea să fie pusă la dispoziția statelor membre: acestea trebuie să dispună de asemenea de timpul și de capacitatea administrativă necesare pentru a o utiliza în mod judicios. Curtea a constatat în trecut că intervalul de la sfârșitul unei perioade de programare prezintă riscuri deosebite, „întrucât graba de a absorbi fonduri [adică de a cheltui banii disponibili] riscă să prejudicieze obținerea unui bun raport costuri-beneficii" ([6]). Se observă, în special, că unele dintre statele membre susceptibile să fie cel mai grav afectate de pandemia de COVID-19 se numără, în același timp, printre statele cu cele mai scăzute rate de absorbție pentru perioada de programare actuală ([7]). În propunerile sale, Comisia a luat măsuri pentru a ușura sarcina care revine statelor membre, cum ar fi prin punerea imediată la dispoziție a 50 % din fondurile suplimentare pentru 2020 sub formă de prefinanțare ([8]). Există însă în continuare riscul ca unele state membre să nu fie în măsură să cheltuiască fondurile care le-au fost puse la dispoziție și să asigure un bun raport costuri-beneficii ([9]).

9. Comisia propune majorarea celei mai mari componente a finanțării suplimentare prin împrumuturi pe piețele financiare ([10]). Spre deosebire de metodele tradiționale de finanțare a cheltuielilor UE, bazate pe contribuțiile statelor membre, această metodă implică costuri suplimentare sub formă de dobânzi. Chestiunea nu este însă abordată în mod direct în propunerea REACT-EU și nici nu se limitează la aceasta. Din aceste motive, Curtea nu o analizează în prezentul aviz, dar este posibil să revină asupra sa la o dată ulterioară, într-un document separat.

Alocarea fondurilor către statele membre

Aspecte-cheie

Propunerea include o nouă metodă de alocare a fondurilor suplimentare către statele membre, care poate fi denaturată prin utilizarea în calcule a unor cifre nereprezentative pentru rata șomajului.

10. Curtea a observat în trecut ([11]) că alocarea fondurilor de coeziune este reglementată de o serie de procese relativ complicate, care țin seama de diverse elemente economice, sociale și politice. Acest exercițiu de alocare este și mai dificil în perioadele de criză, atunci când fondurile trebuie să fie puse la dispoziție în termene strânse și în circumstanțe care evoluează rapid. În acest sens, Curtea ia act de propunerea de a se introduce o metodă de alocare ad-hoc pentru resursele suplimentare excepționale și, în special, de includerea – alături de criteriile de coeziune tradiționale – a unor indicatori specifici și a unor mecanisme de reevaluare concepute pentru a reflecta impactul relativ al crizei asupra economiilor naționale (măsurat în funcție de PIB) și asupra ocupării forței de muncă ([12]).

([5]) Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII) și Inițiativa plus pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII+).
([6]) Punctul 82 din Raportul special nr. 17/2018, intitulat „Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în ultimii ani ai programelor din perioada 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate".
([7]) *EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart)*, disponibil la adresa https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview
([8]) Noul articol 92b alineatul (7) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([9]) Recomandarea 4 din Raportul special nr. 17/2018.
([10]) Noul articol 3b alineatul (1) litera (a) din propunerea modificată a Comisiei Europene de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene [COM(2020) 445 final din 28 mai 2020].
([11]) Studiul de caz rapid nr. 3/2019, intitulat „Alocarea către statele membre a finanțării aferente politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027".
([12]) Punctul 1 litera (a) subpunctul (i), punctul 1 litera (b) subpunctul (ii) și punctul 1 litera (c) subpunctul (ii) din anexa VIIa la Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 modificat [COM(2020) 451 final].

11. Aceste noi dispoziții sunt în concordanță cu obiectivul Comisiei de a sprijini acele state membre „*ale căror economii au fost cel mai puternic afectate […] și care dispun de cele mai reduse capacități de redresare*”. Îndeplinirea acestui obiectiv depinde de utilizarea pentru calcule a unor statistici suficient de actualizate. Perioada de referință propusă pentru calcularea nivelurilor șomajului în vederea alocărilor pentru 2020 și 2021 (reprezentând 82 % din totalul fondurilor suplimentare) este iunie-august 2020. În acele state membre în care sunt încă în vigoare în perioada respectivă programe temporare de păstrare a locurilor de muncă, existența acestora poate duce la o subestimare a nivelului real, subiacent al șomajului, deoarece este probabil ca ratele șomajului să crească după încheierea lor.

Programarea fondurilor

Aspecte-cheie

— Prelungirea perioadei în care pot fi efectuate angajamente va exercita o presiune suplimentară asupra capacității statelor membre de a cheltui fondurile suplimentare în conformitate cu normele și cu principiul bunei gestiuni financiare.

— Propunerea preconizează, în mod judicios, ca structurile de gestionare a fondurilor ESI deja existente în statele membre să fie utilizate și pentru administrarea noilor fonduri.

— Statele membre nu ar fi obligate să descrie modul în care intenționează să coordoneze fondurile suplimentare, ceea ce antrenează riscul ca sprijinul din partea UE să fie fragmentat sau duplicat.

12. Comisia propune prelungirea cu doi ani a termenului pentru angajamente, și anume până în 2022. Statele membre care aleg să beneficieze de sprijinul suplimentar pus la dispoziție prin REACT-EU vor trebui să își modifice programele operaționale existente sau să propună altele noi. Sub rezerva adoptării în timp util a CFM revizuit pentru perioada 2014-2020 și a deciziei privind veniturile proprii, astfel de modificări vor trebui să fie pregătite și negociate în 2020 pentru tranșele din 2020 și 2021 și apoi, în 2021/2022, pentru tranșa din 2022. Aceste negocieri vor avea probabil loc în același timp cu pregătirea și negocierea programelor pentru perioada 2021-2027, precum și cu punerea în aplicare a programelor operaționale aferente ambelor perioade de programare. Aceasta ar reprezenta o provocare considerabilă pentru toate părțile implicate.

13. Pe lângă faptul că există un risc ca demararea perioadei 2021-2027 să fie întârziată și mai mult, alocarea tranșei pentru 2022 va lăsa relativ puțin timp statelor membre să cheltuiască noile fonduri, existând concomitent riscul ca acestea să acorde prioritate absorbției în detrimentul raportului costuri-beneficii (principiul „*folosești sau pierzi*”).

14. Potrivit propunerii, fondurile suplimentare din cadrul REACT-EU vor fi puse numai la dispoziția autorităților deja desemnate în acest scop în cadrul programelor existente; fondurile ar urma să fie programate prin programele operaționale existente pentru perioada 2014-2020, în cadrul unor axe prioritare separate, și/sau prin programe operaționale noi, specifice; de asemenea, noile fonduri ar urma să fie marcate ca fiind alocate sub un nou obiectiv tematic transversal ([13]). Sub rezerva negocierilor dintre Comisie și statele membre, acestea sunt elemente pozitive: ele ar trebui să simplifice programarea, să faciliteze o justificare mai temeinică a cheltuielilor locale și să ajute Comisia să urmărească cheltuielile. Curtea a semnalat în trecut că programele operaționale din perioada 2014-2020 s-au bazat, în general, pe o logică de intervenție solidă ([14]) și a constatat că marcarea investițiilor ca fiind alocate pentru un anumit obiectiv a fost utilă pentru asigurarea răspunderii față de cetățenii UE în ceea ce privește utilizarea fondurilor ([15]).

15. Cu toate acestea, Curtea constată că propunerea nu obligă autoritățile să raporteze cheltuielile în cadrul unor coduri de intervenție specifice, nici măcar pentru noile forme de sprijin autorizate în cadrul propunerii, cum ar fi finanțarea capitalului circulant al IMM-urilor. Se observă, în schimb, că propunerea modificată a Comisiei privind RDC pentru perioada 2021-2027 a introdus un cod de intervenție specific (a se vedea punctul 28 de mai jos). Nu este clar de ce un astfel de cod de intervenție nu a fost propus și pentru modificarea adusă prin REACT-EU.

([13]) Noul articol 92b alineatele (8) și (10) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

([14]) Punctele 81-83 din Raportul special nr. 2/2017, intitulat „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020”.

([15]) Punctul 11 din Avizul nr. 3/2020 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.

16. Propunerea stabilește domeniile mari în care ar trebui să fie utilizate noile fonduri, însă statele membre ar dispune de o marjă de manevră în ceea ce privește tipurile de proiecte pe care le finanțează ([16]). De asemenea, propunerea oferă autorităților o libertate considerabilă în ceea ce privește transferul alocărilor între fonduri și între tipuri de investiții ([17]). Această flexibilitate sporită este adecvată în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Curtea observă totuși că propunerea nu obligă statele membre să prezinte modul în care intenționează să coordoneze intervențiile între diferitele programe operaționale și perioade, astfel încât sprijinul financiar să fie direcționat spre domeniile în care este cel mai necesar. În absența coordonării, există riscul ca sprijinul UE să fie fragmentat sau duplicat, în special în statele membre cu mai multe programe operaționale.

Monitorizarea și evaluarea

Aspecte-cheie

— Lipsa de indicatori comuni obligatorii va îngreuna evaluarea eficacității la nivelul UE.

— Nu există nicio cerință de a se realiza în mod specific o evaluare *ex post* cu privire la fondurile suplimentare puse la dispoziție de REACT-EU și acest lucru limitează capacitatea Comisiei de a desprinde învățăminte pe care să le poată aplica în crize viitoare.

17. Curtea a afirmat în trecut că Comisia poate măsura și evalua eficacitatea investițiilor UE numai dacă sunt disponibile în timp util informații relevante și fiabile cu privire la realizări și la rezultate și numai dacă aceste informații sunt prezentate într-o formă care poate fi agregată ([18]). Propunerea modificată cere statelor membre să definească indicatori de realizare și indicatori de rezultat pentru investițiile realizate în cadrul REACT-EU, dar nu stabilește indicatori comuni la nivelul UE care să reflecte acțiunile legate de COVID-19 ([19]).

18. Comisia a informat Curtea că intenționează să comunice statelor membre un set de indicatori comuni; aceștia nu ar fi obligatorii și statele membre ar avea libertatea de a defini indicatori proprii specifici programelor. Curtea a constatat în trecut că posibilitatea oferită statelor membre de a defini indicatori specifici programelor în perioada 2014-2020 a avut drept rezultat utilizarea a aproximativ 9 000 de indicatori diferiți, ceea ce presupune o sarcină administrativă considerabilă pentru autorități și pentru beneficiari ([20]). Lipsa unor indicatori comuni obligatorii care să fie utilizați de toate statele membre a însemnat că, deși performanța la nivelul programelor operaționale sau la nivel de regiuni și de țări a putut fi evaluată, informațiile referitoare la performanță au fost imposibil de agregat la nivelul UE. Aceasta limitează posibilitatea unei evaluări globale a eficacității și a impactului. Prin urmare, Curtea a sugerat ca informațiile referitoare la performanță să fie limitate la ceea ce este strict necesar ([21]). Propunerea REACT-EU nu abordează această chestiune.

19. Propunerea cere statelor membre să efectueze cel puțin o evaluare a eficacității, a eficienței și a impactului sprijinului financiar din cadrul REACT-EU ([22]). Potrivit propunerii, Comisia nu va fi obligată să desfășoare o evaluare *ex post* specifică legată de REACT-EU. În schimb, fondurile REACT-EU vor fi evaluate împreună cu restul fondurilor ESI în temeiul cerinței standard prevăzute de RDC cu privire la evaluări ([23]). În opinia Curții, faptul că REACT-EU constituie un răspuns de urgență, relaxarea anumitor cerințe procedurale, noua formă de finanțare și sumele considerabile implicate ar justifica o evaluare *ex post* specifică a REACT-EU pentru a se desprinde învățăminte în vederea reacțiilor viitoare la eventuale situații de criză. Curtea remarcă faptul că propunerea conține elemente care ar facilita o evaluare *ex post* de către Comisie, cum ar fi existența unui obiectiv tematic specific pentru resursele suplimentare.

([16]) Noul articol 92b alineatul (8) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([17]) Noul articol 92b alineatul (5) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([18]) Punctele 40 și 48 din documentul de informare intitulat „Asigurarea performanței în domeniul coeziunii", iunie 2019.
([19]) Considerentul 14 din modificarea propusă a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([20]) Punctul 107 și punctele 110-113, figura 11 și figura 13 din Raportul special nr. 2/2017.
([21]) Punctul 49 din documentul de informare intitulat „Asigurarea performanței în domeniul coeziunii", iunie 2019.
([22]) Noul articol 92b alineatul (11) propus pentru Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([23]) Articolul 57 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, 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).

Riscul de fraudă

Aspecte-cheie

Prin faptul că pune la dispoziție fonduri suplimentare considerabile într-o perioadă scurtă de timp, REACT-EU prezintă un risc mai mare de nereguli și de fraudă, care trebuie să fie abordat de toate părțile interesate.

20. REACT-EU reprezintă un volum semnificativ de resurse suplimentare care trebuie cheltuite într-o perioadă scurtă de timp, ceea ce sporește presiunea asupra sistemelor de control. Agenția UE pentru cooperarea polițienească, Europol, a avertizat că „*stimulii economici, cum ar fi cei propuși în urma pandemiei de COVID-19, vor constitui o țintă pentru infractorii care urmăresc fraudarea fondurilor publice*” ([24]). Într-un raport anterior, Curtea a identificat mai multe deficiențe care afectează procesul de gestiune antifraudă și a solicitat Comisiei și autorităților de management să consolideze detectarea fraudelor, reacția la situațiile de fraudă și coordonarea în materie între organismele statelor membre ([25]).

21. În acest context, Curtea salută intenția declarată a Comisiei de a întări și mai mult măsurile de combatere a fraudei și a neregulilor ([26]). În calitate de gardian al finanțelor UE, Curtea îndeamnă toate părțile implicate (Comisia, statele membre și autoritățile acestora, Parlamentul European, Parchetul European, OLAF, Europol și Eurojust) să facă tot posibilul să adopte și să aplice măsuri eficace de combatere a fraudei pentru a contracara noile riscuri care decurg din stimulente economice precum REACT-EU.

Evaluarea Curții cu privire la COM(2020) 450 – modificarea RDC pentru perioada 2021-2027

22. La 29 mai 2018, Comisia a publicat o propunere legislativă de regulament de stabilire a unor dispoziții comune (RDC) pentru următorul CFM, care va acoperi perioada 2021-2027. Această propunere inițială a făcut obiectul Avizului nr. 6/2018 al Curții ([27]). La 14 ianuarie 2020, Comisia Europeană a publicat o propunere de modificare a propunerii sale legislative din 29 mai 2018. Această modificare a făcut obiectul Avizului nr. 2/2020 al Curții ([28]).

23. Cea mai recentă propunere, care face obiectul prezentului aviz, are drept scop consolidarea capacității UE de a răspunde la circumstanțe excepționale și neobișnuite, permițând temporar Comisiei, în urma unei decizii a Consiliului ([29]), să reacționeze mai rapid, utilizând decizii de punere în aplicare pentru a interveni. Această propunere nu se limitează la o potențială înrăutățire a situației legate de COVID-19 și nici la situații de urgență în domeniul sănătății publice în general. Ea ar urma să se aplice în orice situație recunoscută de Consiliu ca fiind o criză. Avizul Curții abordează următoarele aspecte ale propunerii:

— limitarea în timp a măsurilor;

— flexibilitatea în întocmirea bugetului;

— programarea și monitorizarea.

Limitarea în timp a măsurilor

Aspecte-cheie

Propunerea nu specifică o dată de încheiere pentru competențele suplimentare care ar urma să fie acordate Comisiei.

([24]) Europol, *Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre*, comunicat de presă din 5 iunie 2020, disponibil la adresa https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre

([25]) Punctul 79 și recomandările din Raportul special nr. 06/2019, intitulat „Combaterea fraudei legate de cheltuielile în domeniul politicii de coeziune a UE: autoritățile de management trebuie să consolideze detectarea, reacția și coordonarea”.

([26]) „Un buget al UE care capacitează puterea de acțiune a planului de redresare pentru Europa” [COM(2020) 442 final din 27 mai 2020].

([27]) Avizul nr. 6/2018 referitor la propunerea Comisiei din 29 mai 2018 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune [COM(2018) 375 final].

([28]) Avizul nr. 2/2020 [prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) și al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE] referitor la propunerea modificată a Comisiei din 14 ianuarie 2020 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune [COM(2020) 23 final].

([29]) Noul articol 15a propus în COM(2020) 450 final.

24. Propunerea nu clarifică momentul și circumstanțele în care abilitarea temporară a Comisiei va înceta. După cum a observat anterior Curtea, astfel de măsuri excepționale ar trebui să fie limitate în timp și să rămână în vigoare numai atât timp cât este necesar ([30]).

Flexibilitatea în întocmirea bugetului

Aspecte-cheie

Propunerea nu explică de ce reducerea pragului de la 10 milioane EUR la 5 milioane EUR pentru operațiunile care pot fi eșalonate între diferite perioade de programare nu se limitează la măsurile temporare.

25. Propunerea modificată de RDC clarifică condițiile în care alocările pot fi transferate între fonduri ([31]). Curtea salută această clarificare, care este în concordanță cu avizul său inițial privind propunerea de RDC. Ea reiterează însă faptul că astfel de transferuri ar trebui să constituie un răspuns la cele mai urgente nevoi ([32]).

26. Propunerea reduce de asemenea, de la 10 milioane de euro la 5 milioane EUR, pragul pentru operațiunile care pot fi eșalonate între diferite perioade de programare ([33]). Acest element al propunerii ar oferi statelor membre o mai mare flexibilitate în finanțarea proiectelor și, în general, ar facilita absorbția ([34]). Dispoziția nu se limitează însă la măsurile temporare luate ca răspuns la circumstanțe excepționale și neobișnuite, ci ar fi disponibilă pentru toate proiectele, indiferent dacă există sau nu o criză.

Programarea și monitorizarea

Aspecte-cheie

— Propunerea nu include dispoziții privind atenuarea riscului de apariție a efectului de balast (*deadweight*) pe care îl implică aprobarea retroactivă a proiectelor.

— Propunerea introduce dispoziții îmbunătățite pentru urmărirea finanțării acordate pentru abordarea situațiilor de urgență.

27. Propunerea prevede mecanisme specifice de finanțare care să ajute la abordarea unor circumstanțe excepționale și neobișnuite, inclusiv posibilitatea de a selecta și de a finanța retroactiv unele operațiuni ([35]). Curtea a constatat în trecut că finanțarea retroactivă a proiectelor generează un risc de apariție a efectului de balast și că astfel de proiecte sunt mai predispuse la erori de conformitate ([36]). O alternativă ar fi ca opțiunea de finanțare retroactivă să fie limitată la tipuri clar definite de proiecte care sunt cele mai relevante pentru circumstanțele excepționale.

28. Propunerea introduce coduri specifice de intervenție pentru a urmări subvențiile de capital acordate IMM-urilor și echipamentele și materialele critice necesare pentru a se răspunde situațiilor de urgență în cadrul acestor măsuri temporare ([37]). Acest lucru constituie un prim pas către o mai mare transparență și reprezintă o îmbunătățire binevenită în comparație cu dispozițiile aplicabile pentru perioada 2014-2020 ([38]). Ar fi util dacă propunerea ar adăuga faptul că, dacă și atunci când aceste măsuri de urgență vor fi activate într-o criză viitoare, Comisia va defini operațiunile care pot fi finanțate, pentru a se asigura că finanțarea este direcționată în mod corespunzător.

([30]) Punctul 12 din Avizul nr. 3/2020.
([31]) Noul articol 21 propus în COM(2020) 450 final.
([32]) A se vedea punctele 27 și 28 și recomandarea 2 din Avizul nr. 6/2018.
([33]) Noul articol 111 alineatul (1) litera (b) propus în COM(2020) 450 final.
([34]) Punctul 62 din Raportul special nr. 17/2018.
([35]) Noul articol 15a propus în COM(2020) 450 final.
([36]) Punctele 63-69 din Raportul special nr. 17/2018.
([37]) Modificare nouă propusă în tabelul 1 din anexa I: „023a Finanțarea capitalului circulant al IMM-urilor sub formă de granturi pentru a răspunde unei situații de urgență” și „095a Echipamente și materiale critice necesare pentru a răspunde unei situații de urgență” [COM(2020) 450 final].
([38]) Propunerea COM(2020) 138 final a Comisiei Europene [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, precum și propunerea modificată a Comisiei Europene de RDC pentru perioada 2021-2027 [COM(2020) 450 final].

29. Propunerea nu face nicio referire la posibilitatea Comisiei de a stabili indicatori de performanță comuni pentru realizări și pentru rezultate. După cum s-a subliniat cu referire la propunerea REACT-EU (punctul 18 de mai sus), indicatorii comuni ar permite Comisiei să urmărească sprijinul financiar acordat ca răspuns la circumstanțele excepționale și neobișnuite și ar facilita evaluarea ulterioară.

Observații finale

30. După izbucnirea pandemiei de COVID-19, Comisia a acționat pe mai multe fronturi, inclusiv prin mobilizarea de fonduri suplimentare, printr-o mai mare flexibilitate acordată statelor membre în perioada de programare actuală, 2014-2020, și prin inițiative și modificări ale legislației propuse și ale finanțării pentru următoarea perioadă de programare, 2021-2027. Toate aceste măsuri sunt binevenite, dar, pentru a fi eficace, ele trebuie să fie bine coordonate la nivelul UE și la nivel național. O sinteză a diferitelor măsuri ar fi utilă pentru statele membre, în sensul de a le îndruma în ceea ce privește diferitele forme de sprijin care pot fi puse la dispoziție pentru abordarea diverselor efecte ale crizei.

31. Propunerea REACT-EU urmărește să pună la dispoziția statelor membre un sprijin suplimentar pe termen scurt și mediu, prin introducerea unei serii de măsuri extraordinare care să permită mobilizarea rapidă a unor resurse suplimentare. Cu toate acestea, persistă unele tensiuni inevitabile între intenția de a pune cât mai rapid fonduri la dispoziția statelor membre și obiectivele de direcționare a fondurilor către domeniile în care este cea mai mare nevoie de ele și într-un mod care să producă cel mai mare efect. Potrivit propunerii, fondurile din cadrul REACT-EU ar urma să fie programate în cadrul unor structuri stabilite – o idee pragmatică și judicioasă. Cu toate acestea, propunerea lasă statelor membre o marjă de apreciere cu privire la modul în care ar trebui utilizate fondurile și nu oferă detalii despre felul în care mecanismul REACT-UE va fi coordonat cu alte instrumente ale UE și cu programele naționale.

32. Propunerea modificată pentru perioada 2021-2027 prevede o acțiune rapidă a Comisiei în cazul unor circumstanțe excepționale viitoare, nedefinite. Propunerea nu stabilește o serie de aspecte ale gestionării fondurilor UE care să favorizeze o bună gestiune financiară. Prin urmare, Comisia ar putea fi nevoită să completeze propunerea cu acte normative suplimentare pentru situațiile de criză, dacă și atunci când acestea vor apărea.

33. Curtea înțelege nevoia unei reacții rapide pentru a sprijini statele membre în eforturile lor de atenuare a efectelor pandemiei de COVID-19, precum și logica aflată la baza măsurilor propuse care fac obiectul prezentului aviz. Curtea ia act de faptul că propunerile, în special cea referitoare la REACT-EU, sporesc riscul de fraudă – o preocupare majoră pentru cetățenii UE. În acest context, Curtea reiterează opinia deja exprimată că flexibilitatea și reactivitatea nu ar trebui să fie asigurate în detrimentul răspunderii de gestiune și al performanței ([39]), deoarece acest lucru ar putea afecta, de asemenea, încrederea pe care cetățenii europeni o au în instituțiile UE.

Prezentul aviz a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 13 iulie 2020.

Pentru Curtea de Conturi
Klaus-Heiner LEHNE
Președinte

([39]) Punctul 14 din Avizul nr. 3/2020 și punctul 14 din documentul intitulat „O analiză panoramică a mecanismelor UE în materie de asigurare a răspunderii de gestiune și de audit al finanțelor publice: lacune, suprapuneri și provocări”, 2014.

ANEXA I

Avize relevante pentru propunerea legislativă referitoare la politica de coeziune pentru perioada de programare 2021-2027, publicate de Curte până la data de 13 iulie 2020

— Avizul nr. 1/2018 referitor la propunerea (din 2 mai 2018) de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre.

— Avizul nr. 6/2018 referitor la propunerea Comisiei din 29 mai 2018 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune [COM(2018) 375 final].

— Avizul nr. 8/2018 referitor la propunerea Comisiei din 23 mai 2018 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) în ceea ce privește cooperarea cu Parchetul European și eficacitatea investigațiilor OLAF.

— Avizul nr. 9/2018 referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului UE de luptă antifraudă.

— Avizul nr. 2/2020 referitor la propunerea modificată a Comisiei din 14 ianuarie 2020 privind Regulamentul de stabilire a unor dispoziții comune [COM(2020) 23 final].

ANEXA II

Solicitări de avize referitoare la aspecte legate de pandemia de COVID-19 primite de Curtea de Conturi Europeană până la 13 iulie 2020

— Solicitare oficială de aviz primită la 8 aprilie 2020, cu termen până la 15 aprilie 2020 cel târziu: COM(2020) 138 final – propunerea de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 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; *Avizul nr. 3/2020 al Curții de Conturi Europene publicat la 15 aprilie 2020*.

— Solicitare oficială de aviz primită la 8 iunie 2020, cu termen până la 15 iulie 2020 cel târziu: COM(2020) 451 final – propunerea REACT-EU.

— Solicitare oficială de aviz primită la 8 iunie 2020, cu termen cât mai curând posibil: COM(2020) 460 final – propunerea privind Fondul pentru o tranziție justă.

— Solicitare oficială de aviz primită la 10 iunie 2020, cu termen cât mai curând posibil: COM(2020) 450 final – Regulamentul privind dispozițiile comune pentru Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și FAM, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize.

— Solicitare oficială de aviz primită la 10 iunie 2020, cu termen până la 30 septembrie 2020: COM(2020) 453 final – propunerea privind Mecanismul pentru o tranziție justă.

— Solicitare oficială de aviz primită la 18 iunie 2020, cu termen cât mai curând posibil: COM(2020) 220 final – propunerea privind un mecanism de protecție civilă al Uniunii.