Parlamentul European
2019-2024

Comisia pentru control bugetar

2022/2020(INI)

26.6.2023

PROIECT DE RAPORT

referitor la posibilitățile de îmbunătățire a fiabilității auditurilor și controalelor realizate de autoritățile naționale în cadrul gestiunii partajate
(2022/2020(INI))

Comisia pentru control bugetar

Raportoare: Monika Hohlmeier

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....3

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la posibilitățile de îmbunătățire a fiabilității auditurilor și controalelor realizate de autoritățile naționale în cadrul gestiunii partajate
(2022/2020(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (Regulamentul financiar)[1] și comunicarea Comisiei din 16 mai 2022 privind propunerea de revizuire a acestuia (COM(2022)0223),

– având în vedere proiectul de poziție referitoare la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii,

– având în vedere Regulamentul (UE) 2021/2116 al Parlamentului European și al Consiliului din 2 decembrie 2021 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013[2],

– având în vedere Regulamentul (UE) 2021/1060 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize[3],

– având în vedere Raportul anual al Curții de Conturi Europene referitor la execuția bugetului UE privind exercițiul financiar 2021,

– având în vedere studiul intitulat „Cercetare pentru comisia REGI – Suprareglementarea în fondurile structurale și de investiții europene”, publicat de Direcția Generală Politici Interne ale Uniunii la 16 ianuarie 2017[4],

– având în vedere studiul solicitat de Comisia pentru control bugetar intitulat „„Single Audit Approach - Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States’

[1] JO L 193, 30.7.2018, p. 1.
[2] JO L 435, 6.12.2021, p. 187.
[3] JO L 231, 30.6.2021, p.159.
[4] Studiu – „Cercetare pentru comisia REGI – Suprareglementarea în fondurile structurale și de investiții europene”, Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, Departamentul tematic B – Politici structurale și de coeziune, 16 ianuarie 2017.

Managing and Audit Authorities" (Abordarea bazată pe un audit unic – cauzele profunde ale deficiențelor din activitatea autorităților de management și de audit ale statelor membre), publicat de Direcția Generală Politici Interne la 30 aprilie 2022[5],

– având în vedere deciziile și rezoluțiile sale anterioare referitoare la descărcarea de gestiune a Comisiei pentru anii 2019, 2020, 2021 și 2022[6],

– având în vedere articolul 54 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere avizul Comisiei pentru agricultură și dezvoltare rurală,

– având în vedere raportul Comisiei pentru control bugetar (A9-0000/2023),

A. întrucât la articolul 317 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene se stipulează că „Regulamentul prevede obligațiile de control și de audit ale statelor membre în execuția bugetului, precum și răspunderile care decurg din acestea";

B. întrucât articolul 127[7] din Regulamentul financiar definește conceptul de „valabilitate transversală a auditurilor" pentru toate intervențiile finanțate din fondurile UE; subliniază că articolul pune bazele activității auditorilor, urmând ca aceștia să recurgă la activitățile de audit anterioare în cazul în care ele s-au desfășurat în conformitate cu normele UE, standardele internaționale aplicabile și au fost efectuate de un auditor independent; subliniază că principiul auditului unic urmărește să evite duplicarea activităților de audit, reducând costurile totale ale activităților de audit și sarcina administrativă care le revine entităților auditate;

C. întrucât, în conformitate cu articolul 247 din Regulamentul financiar, Comisia trebuie să includă în raportul său anual privind gestiunea și performanța o estimare a nivelului de eroare în cheltuielile Uniunii, bazată pe o metodologie consecventă;

D. întrucât articolul 69 din Regulamentul privind dispozițiile comune impune statelor membre obligația de a dispune de sisteme de gestiune și control pentru programele lor și de a întreprinde, la cererea Comisiei, toate acțiunile necesare pentru a asigura funcționarea lor eficace, inclusiv audituri, la care pot participa Comisia sau reprezentanți autorizați, precum și de a asigura că sunt păstrate toate documentele necesare pentru pista de audit,

Cauzele profunde care afectează gestiunea, controlul și auditarea cheltuielilor UE în cadrul gestiunii partajate

---

[5] Studiu – „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities", Parlamentul European, Direcția Generală Politici Interne, Departamentul tematic D, Afaceri bugetare, 30 aprilie 2022.

[6] Texte adoptate, P9_TA(2020)0114, P9_TA(2021)0164, P9_TA(2022)0144, P9_TA(2023)0137.

[7] Articolul 127: „**Valabilitatea transversală a auditurilor**. Fără a aduce atingere posibilităților existente de efectuare a unor audituri suplimentare, dacă un auditor independent a efectuat un audit referitor la situațiile financiare și rapoartele care prezintă utilizarea unei contribuții a Uniunii, bazat pe standarde de audit acceptate la nivel internațional care oferă o asigurare rezonabilă, auditul respectiv stă la baza asigurării generale, astfel cum se specifică mai detaliat, dacă este cazul, în normele sectoriale, cu condiția să existe dovezi suficiente ale independenței și competenței auditorului. În acest scop, raportul auditorului independent și documentația de audit aferentă sunt puse, la cerere, la dispoziția Parlamentului European, a Comisiei, a Curții de Conturi și a autorităților de audit din statele membre."

1. subliniază că complexitatea normelor privind fondurile UE, în combinație cu modificările frecvente ale reglementărilor de la o perioadă de programare la alta, poate duce la insecuritate juridică sau probleme de conformitate, dar și la interpretări greșite sau o punere în aplicare deficitară, crescând astfel riscul de erori; regretă faptul că orientările Comisiei sunt adesea foarte teoretice, prea detaliate, tehnocratice și deschise la interpretări diferite (de exemplu în privința conflictelor de interese), ceea ce determină autoritățile responsabile de programe să reacționeze la incertitudine și riscurile percepute prin maximizarea măsurilor de protecție sau introducerea unor măsuri de eludare; subliniază că aceste măsuri consolidează practicile de suprareglementare[8] sau modificările constante ale standardelor de punere în aplicare; deplânge faptul că aceste aspecte, care creează sarcini administrative inutile, ar putea avea un impact negativ asupra nivelului de atractivitate a fondurilor UE pentru potențialii beneficiari din statele membre; subliniază că autoritățile de management sunt expuse riscului de erori ca urmare a normelor complexe și neclare, în ciuda bunelor lor intenții de a se conforma reglementărilor UE, iar în rândul părților interesate s-ar putea răspândi oarecare frustrare;

2. susține că traducerea în domeniul legislativ este un proces complex și solicitant care îngreunează și mai mult interpretarea, deoarece traducerea juridică trebuie să fie exactă și să transpună aceleași idei care sunt exprimate în textul sursă și, în plus, termenii juridici reflectă concepte juridice ce diferă de la un sistem juridic la altul, în special în domeniile gestiunii, controlului și auditului, care pot fi foarte tehnice;

3. reamintește observațiile autorității care acordă descărcarea de gestiune în ceea ce privește punerea în aplicare a Mecanismului de redresare și reziliență și implicarea autorităților regionale și locale și a altor părți interesate care nu au fost implicate suficient în elaborarea programelor naționale;

4. subliniază că erorile și neregulile ar trebui să fie depistate și corectate în primul rând de autoritățile de management; reamintește că Curtea de Conturi Europeană (CCE) a constatat că, la punerea în aplicare a politicii de coeziune[9], verificările autorităților de management sunt încă parțial ineficace în a preveni sau a detecta neregulile de la nivelul cheltuielilor declarate de beneficiari;

5. insistă asupra faptului că organismele de audit din statele membre trebuie să respecte standardele de audit acceptate la nivel internațional; afirmă că nerespectarea acestora ar putea submina fiabilitatea și calitatea activității de audit, reprezentând astfel o amenințare pentru abordarea bazată pe un audit unic; constată, în acest sens, că CCE a identificat în mod repetat deficiențe în ceea ce privește domeniul de aplicare, calitatea, documentarea și raportarea activității anumitor autorități naționale de audit[10]; consideră că deficiențele identificate în activitatea mai multor autorități de audit incluse în eșantionul CCE limitează în prezent credibilitatea care poate fi acordată acestei activități; subliniază că este important ca statele membre să dispună de un cadru de bază cu responsabilități clare și detaliate pentru asigurarea calității auditurilor, cu scopul de a evita interpretarea greșită a normelor UE; insistă asupra faptului că dacă autoritățile de

[8] Conform definiției, suprareglementarea constă în norme și obligații de reglementare suplimentare care merg dincolo de cerințele stabilite la nivelul UE și care fac ca execuția fondurilor UE să fie mai costisitoare și împovărătoare pentru organismele responsabile de programe și beneficiari.
[9] Raportul anual referitor la execuția bugetului UE aferent exercițiului financiar 2021, p. 160.
[10] Raportul anual referitor la execuția bugetului UE aferent exercițiului financiar 2021, p. 163-168.

audit lucrează eficace și aplică standarde internaționale, ar trebui evitate auditurile duble pentru a reduce sarcina birocratică și pentru a utiliza eficient capacitățile de audit;

6. subliniază că pentru a efectua verificări și audituri ale programelor finanțate din fonduri UE, este esențial să se dispună de resurse umane competente cu experiență adecvată și memorie instituțională la diferite niveluri; regretă faptul că resursele insuficiente, inclusiv pentru formarea capacităților dedicate funcțiilor de control, constituie un factor ce afectează capacitatea autorităților de management (în politica de coeziune) și a agențiilor de plăți (în cadrul politicii agricole comune) de a efectua controale și verificări eficace și amănunțite ale cheltuielilor[11]; reamintește, în acest context, necesitatea de a îmbunătăți metodele și punerea în aplicare a asistenței tehnice pe care Comisia o poate oferi autorităților statelor membre;

7. subliniază că organismele de audit independente și alte organisme care gestionează fonduri în statele membre reprezintă o cerință esențială pentru fiabilitatea și calitatea rezultatelor auditurilor; reamintește că, în unele state membre, în organismele de stat cu funcții de supraveghere s-au observat numiri arbitrare care au pus sub semnul întrebării imparțialitatea acestora în a depista și raporta corupția; subliniază că mecanismele deficitare de supraveghere independentă și interconexiunile ilegale dintre structurile politice și cele oligarhice din sfera economică și societală conduc la corupție[12];

8. își reiterează îngrijorarea cu privire la diferența dintre metoda utilizată de CCE, respectiv de Comisie pentru calcularea erorilor, ceea ce duce la confuzie și reduce senzația de urgență a eliminării cauzelor profunde ale erorilor; subliniază că aceste diferențe nu apar în toate domeniile de cheltuieli; subliniază că este nevoie de un audit suficient de cuprinzător pentru un eșantion reprezentativ din punct de vedere statistic care să reflecte gradul ridicat de încredere de care este nevoie pentru ca auditul să ducă la concluzii fiabile; invită Comisia să își îmbunătățească metodologia și să coopereze cu CCE pentru mai multă armonizare, astfel încât să se obțină cifre mai comparabile, și să aplice în continuare abordarea bazată pe riscuri în cazul în care apar deficiențe majore în anumite state membre sau sectoare;

Recomandări privind posibilele modalități de îmbunătățire a fiabilității auditurilor și controalelor realizate în cadrul gestiunii partajate

9. invită Comisia să caute în continuare modalități prin care poate sprijini statele membre la transpunerea directivelor, elaborarea de orientări și execuția fondurilor UE, ținând seama de interacțiunea dintre normele UE și legislația națională; reamintește, în acest context, că este important să se efectueze evaluări riguroase ale impactului, evaluări și verificări ale adecvării, pentru a stabili dacă legislația UE și programele de cheltuieli își ating scopul; subliniază că Comisia trebuie să abordeze cu promptitudine suprapunerile, inconsecvențele și deficiențele în materie de reglementare identificate în timpul verificărilor adecvării, ținând seama de experiențele de la nivel național și/sau regional, și să ia măsurile necesare pentru a asigura eficacitatea, relevanța și coerența programelor UE;

[11] „Single Audit Approach – Root Causes of the Weaknesses in the Work of the Member States' Managing and Audit Authorities", p. 57.
[12] https://commission.europa.eu/system/files/2022-07/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf.

10. invită Comisia să reducă, pe de o parte, suprareglementarea și, pe de altă parte, punerea în aplicare sau transpunerea târzie, fragmentată sau incompletă a legislației europene, întrucât acest lucru perturbă armonizarea și duce la distorsiuni în UE, dacă sunt aplicate standarde contradictorii la cheltuirea fondurilor europene;

11. critică faptul că din tot mai multe propuneri legislative lipsește o evaluare amănunțită a impactului care să implice toate diferitele părți interesate și să includă o analiză financiară și bugetară clară; invită Comisia să acorde mai multă importanță calității activității legislative și să adopte o abordare realistă în ceea ce privește consecințele administrative, financiare și bugetare;

12. invită Comisia să consolideze cooperarea cu statele membre în special pentru a se evita traducerile eronate care ar putea împiedica interpretarea uniformă a dreptului UE și ar putea crea o sarcină administrativă suplimentară pentru autoritățile naționale la interpretarea și aplicarea dispozițiilor relevante, astfel încât să nu fie obligate să recurgă la versiuni în alte limbi oficiale[13]; subliniază că Comisia ar trebui să asigure o aplicare orizontală a standardelor de audit în toate statele membre pentru a evita niveluri diferite de control și aplicare; propune ca Comisia să dezvolte o metodologie de audit simplificată pentru autoritățile care au în mod constant performanțe bune și urmează toate recomandările Comisiei;

13. invită Comisia și statele membre ca, la punerea în aplicare a programelor UE, să țină mereu seama de nevoile și experiența autorităților regionale și locale implicate în execuția fondurilor, atât în ceea ce privește capacitatea lor administrativă, cât și caracterul adecvat al procedurilor operaționale și de audit pe care trebuie să le pună în aplicare;

14. este de opinie că digitalizarea și folosirea unor instrumente informatice mai sofisticate ar îmbunătăți gestionarea, controlul și auditul fondurilor UE și ar putea contribui la reducerea semnificativă a birocrației; consideră că digitalizarea permite un acces mai ușor și mai rapid la date importante în timpul verificărilor și, prin urmare, o reducere a numărului controalelor; subliniază însă că niciun sistem informatic nu ar putea înlocui vreodată în totalitate factorul uman; insistă asupra faptului că personalul bine pregătit va continua să aibă un rol important în sistemul de gestiune și control al fondurilor UE; invită statele membre să îmbunătățească digitalizarea activității administrative în vederea unei abordări armonizate și să asigure formarea adecvată a personalului implicat în punerea în aplicare a fondurilor UE, dar și în controale și audituri, permițându-le să înțeleagă pe deplin capacitățile instrumentelor informatice, să știe la ce să se aștepte în privința rezultatelor produse și să înțeleagă rolul lor în procesul decizional;

15. subliniază că în cazul instrumentelor financiare hibride, când se utilizează „finanțare nelegată de costuri” și plăți condiționate de îndeplinirea obiectivelor, țintelor și a altor indicatori de performanță, este nevoie de noi metodologii și abordări de audit, precum și de flexibilitate pentru autoritățile de audit și Comisie la verificarea legalității cheltuielilor;

16. insistă asupra faptului că o bună colaborare și feedbackul între autoritățile de management și de audit și Comisie constituie un alt factor important pentru eficacitatea

[13] Hotărârea Tribunalului din 12 martie 2019, Italia / Comisia, T-135/15, ECLI:EU:T:2019:155.

cadrului de asigurare și control; invită Comisia să promoveze în mod proactiv o bună comunicare între autoritățile de audit și autoritățile de management al programelor;

17. reamintește că proiectul său de poziție referitoare la propunerea Comisiei de regulament privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii a mers mult mai departe, solicitând Comisiei să instituie un sistem unic, integrat și interoperabil de informare și monitorizare, cu caracter obligatoriu, care să permită înregistrarea și stocarea electronică a datelor, inclusiv în format agregat, privind destinatarii finanțării din partea Uniunii, inclusiv beneficiarii reali ai acestora,
să permită punerea periodică la dispoziție a acestor date pentru extragerea datelor și evaluarea riscurilor, precum și să asigure faptul că indicatorii folosiți în sistem sunt fiabili, obiectivi și limitați la ceea ce este necesar pentru evaluarea riscurilor;

18. salută utilizarea imaginilor prin satelit și a noilor tehnologii de imagistică pentru monitorizarea politicii agricole comune, care permit observarea periodică a activității agricole a unei întregi populații de beneficiari; recunoaște că, din 2018, agențiile de plăți din statele membre pot efectua „verificări prin monitorizare” și pot utiliza procese automatizate bazate pe datele satelitare Sentinel ale programului Copernicus al UE pentru verificarea conformității cu anumite norme ale politicii agricole comune; încurajează Comisia să continue să le promoveze, deoarece au potențialul de a reduce sarcinile administrative, de a îmbunătăți raportul cost-eficacitate, de a sprijini identificarea semnalelor de alertă pentru potențiale fraude și de a garanta o abordare armonizată;

°

° °

19. încredințează Președintei sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului și Comisiei.