



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

Comisia pentru control bugetar

01.02.2010

DOCUMENT DE LUCRU

privind Raportul special nr. 16/2009 al Curții de Conturi Europene privind gestionarea de către Comisia Europeană a asistenței de preaderare pentru Turcia

Comisia pentru control bugetar

Raportor: Markus Pieper

1- Contextul general

În prezent, Turcia este una dintre cele trei țări candidate la aderarea la Uniunea Europeană, alături de Croația și de Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei. Pentru fiecare țară candidată, UE elaborează un parteneriat pentru aderare. Parteneriatul pentru aderare instituit în favoarea Turciei a fost adoptat în 2001 și actualizat în 2003, 2006 și 2008 pe baza unei decizii a Consiliului. Parteneriatul pentru aderare stabilește prioritățile pe care Turcia trebuie să le abordeze pentru a putea înregistra progrese în cadrul negocierilor de aderare. În fiecare an se elaborează un program național care cuprinde proiectele ce urmează a fi puse în aplicare.

Programele naționale aferente perioadei 2002-2006 au fost finanțate în cadrul programului de asistență de preaderare pentru Turcia (APT), iar ulterior APT a fost înlocuit de instrumentul de asistență pentru preaderare (IPA), aplicabil în perioada 2007-2013 și care dispune de un pachet financiar de 4 873 de milioane EUR, cuprinzând cinci componente: asistența pentru tranziție și consolidarea instituțiilor, cooperarea transfrontalieră, dezvoltarea regională, dezvoltarea resurselor umane și dezvoltarea rurală, al cărui scop este îndeplinirea criteriilor de la Copenhaga și punerea în aplicare a *acquis*-ului comunitar. Cea mai mare pondere o deține componenta I a IPA, „asistență pentru tranziție și consolidarea instituțiilor”, pentru care s-a alocat suma de 1 665 de milioane EUR.

Este important să subliniem că prioritățile parteneriatului pentru aderare nu trebuie să fie abordate numai prin intermediul asistenței UE, ci și cu ajutorul resurselor naționale și al asistenței din partea altor donatori, precum și prin intermediul politicilor și al legislației naționale.

2- Sfera și abordarea auditului

Obiectivul auditului a fost acela de a evalua în ce măsură gestionarea de către Comisie a asistenței de preaderare pentru Turcia a fost satisfăcătoare, având în vedere următoarele considerente:

1. concentrarea atenției asupra proiectelor care pot aduce cea mai mare valoare adăugată în ceea ce privește realizarea priorităților definite de UE în parteneriatul pentru preaderare printr-o abordare sistematică;
2. obținerea cu succes a rezultatelor proiectelor și îndeplinirea obiectivelor acestora prin intermediul sistemului de implementare descentralizată;
3. un sistem eficace de monitorizare și de evaluare a performanței.

Eșantionul de proiecte APT aferente programelor naționale din perioada 2002-2004 a fost analizat pentru a se evalua:

- măsura în care acestea au condus la realizările preconizate și și-au îndeplinit obiectivele;
- principalele deficiențe existente în cadrul sistemelor de programare, de implementare și de monitorizare;
- planificarea strategică și procedurile de selecție de noi proiecte pentru primul an de programare 2007 aferent componentei I a IPA, asistență pentru tranziție și consolidarea instituțiilor, și până în decembrie 2008.

3- Observațiile Curții de Conturi Europene

Curtea a observat că documentele strategice ale Consiliului și Comisiei au fost insuficiente pentru a direcționa asistența UE către un set de obiective realizabile, astfel cum este stabilit în Regulamentul financiar, iar obiectivele nu au fost incluse în fișele de activitate pentru cheltuielile de preaderare din Turcia.

Auditul Curții s-a bazat pe patru aspecte semnificative ale gestionării de către Comisie a asistenței de preaderare pentru Turcia:

1. Planificarea strategică

Auditul a scos în evidență lipsa diferențierii, a caracterului măsurabil și exact al priorităților stabilite în parteneriatul pentru aderare din 2006 pentru îndeplinirea criteriilor economice și politice. Analiza Curții a confirmat faptul că numai 30% dintre aceste priorități stabilite în parteneriatul pentru preaderare din 2007 au fost îndeplinite. Prin urmare, în 2007, Comisia a introdus un document indicativ de planificare multianuală, pentru a asigura o direcționare mai eficientă a fondurilor UE.

2. Selecția proiectelor

Curtea a evaluat dacă procesul de selecția a proiectelor asigura faptul că proiectele finanțate erau în conformitate cu: prioritățile din cadrul parteneriatului pentru aderare, abordate în mod direct; obiective specifice și procedura de monitorizare a performanței; o bună planificare și fezabilitatea punerii în aplicare.

Curtea a constatat că selecția proiectelor APT nu a respectat suficient de mult prioritățile parteneriatului pentru aderare și nu a inclus, în general, obiective sau indicatori de performanță. Procesul de selecție a proiectelor trebuia să fie îmbunătățit odată cu introducerea IPA, în special în ceea ce privește programul național 2007, în cadrul căruia Comisia a introdus verificări sistematice și documentate pentru fiecare propunere de proiect înainte să se analizeze includerea acestuia în program.

Curtea a constatat că obiectivele și indicatorii proiectelor din cadrul APT erau insuficiente pentru monitorizarea performanței. Auditul a analizat fișele de proiect pentru a verifica dacă obiectivele și rezultatele preconizate ale proiectelor erau SMART, iar indicatorii de monitorizare a performanței proiectelor erau RACER. Au fost introduse verificări ale calității indicatorilor și s-a acordat asistență beneficiarilor. Fezabilitatea proiectelor din cadrul APT nu a fost suficient luată în considerare.

3. Sistemul de implementare descentralizată

Curtea a stabilit că sistemul de implementare descentralizată (SID) nu a gestionat cu succes proiectele printr-o implementare în timp util, prin obținerea realizărilor preconizate și a unor rezultate sustenabile, datorită capacității structurii și a personalului său. În practică, SID nu dispunea de suficient personal calificat și cu o pregătire corespunzătoare pentru a prelucra volumul de proiecte adoptate în cadrul programelor naționale 2002-2004 și bugetul aferent acestora.

Curtea a constatat că SID nu a reușit să pună în aplicare la timp șapte dintre cele 11 proiecte auditate aferente programelor naționale 2002-2004 și că, în cazul celorlalte patru proiecte, punerea în aplicare a respectat doar parțial termenele prevăzute (au fost înregistrate întârzieri în cazul proiectelor privind transportul rutier și *acquis*-ul fitosanitar).

Referitor la programele naționale din 2005 și 2006, Curtea a identificat deficiențe în ceea ce privește faza de atribuire și de contractare, conceperea proiectelor, faza de selecție și nivelurile limitate de personal. În plus, o serie de întârzieri și probleme importante legate de punerea în aplicare a proiectelor nu au fost menționate în raportul lunar al Unității Centrale de Plăți și Contractare și nici în raportul semestrial redactat de beneficiar.

4. Monitorizarea și evaluarea performanței

Datorită caracterului inexact al rapoartelor și lipsei anumitor indicatori, evaluarea Curții s-a limitat la a analiza dacă existau dovezi care să arate că proiectele și-au îndeplinit cel puțin obiectivele prestabilite. Pornind de la această bază imprecisă, se poate afirma că obiectivele preconizate au fost în cele din urmă îndeplinite, iar rezultatele au fost evaluate drept având un potențial de sustenabilitate, datorită asumării răspunderii pentru proiecte, însoțită de concretizarea obiectivelor preconizate.

Merită subliniat faptul că în cursul celor șase ani de acordare a asistenței de preaderare în favoarea Turciei, nu a existat un sistem de evaluare ex post a proiectelor individuale și nici a eficienței de ansamblu a programului în ceea ce privește îndeplinirea priorităților parteneriatului pentru aderare și progresul Turciei către aderarea la UE. Nu exista un temei juridic suficient pentru a monitoriza eficacitatea cheltuielilor efectuate, inclusiv rentabilitatea asistenței.

4- Recomandările Curții de Conturi Europene

Curtea a identificat deficiențe în gestionarea asigurată de Comisie pentru asistența de preaderare în favoarea Turciei în perioada APT. De atunci, Comisia a luat măsuri în vederea ameliorării procedurilor pentru IPA, deși eficacitatea schimbărilor nu va putea fi evaluată decât în viitor. Există încă deficiențe, întrucât propunerile continuă să nu fie evaluate pentru gradul de eficiență și eficacitate pe care îl pot avea în îndeplinirea unui obiectiv strategic.

În lumina considerentelor care au ghidat auditul, există trei recomandări principale care pot fi emise sub formă de concluzii ale acestui exercițiu:

- Nu exista niciun mecanism prin care să se asigure că proiectele propuse și selectate erau cele care reprezentau cea mai bună utilizare a resurselor financiare ale UE în vederea realizării priorităților din parteneriatul pentru aderare. Prin urmare, principalele recomandări se referă la o îmbunătățire a obiectivelor strategice, a fișelor de activitate și a propunerilor de proiecte. Comisia ar trebui să își amelioreze programarea cu ajutorul unei metodologii solide care să permită stabilirea acelor obiective strategice care au nevoie stringentă de asistență financiară a UE. Este necesar ca măsurile pentru îndeplinirea obiectivelor strategice să fie mai clar definite.

- Cu toate că SID a asigurat faptul că proiectele auditate și-au îndeplinit, în ansamblu, obiectivele prestabilite și că rezultatele obținute au un potențial de sustenabilitate, Curtea recomandă Comisiei să contribuie la ameliorarea conceperii proiectelor printr-o evaluare obligatorie a nevoilor și o mai bună programare a procedurii de contractare.
- Comisia ar trebui să își îmbunătățească mecanismul de raportare cu privire la punerea în aplicare a proiectelor și la îndeplinirea activităților și a obiectivelor acestora și ar trebui să se asigure că performanța proiectelor este monitorizată. De asemenea, Comisia ar trebui să întreprindă o evaluare a întregului program de asistență de preaderare pentru Turcia.

5- Răspunsurile Comisiei Europene

Comisia recunoaște faptul că a existat un proces de învățare în ceea ce privește gestionarea sistemului de implementare descentralizată instituit în 2003 în Turcia. Cu toate acestea, în pofida deficiențelor inițiale de la nivelul de implementare a proiectelor și programelor, proiectele au fost finalizate cu succes și majoritatea rezultatelor sunt sustenabile.

Comisia a instituit o logică de intervenție pentru asistența financiară pe baza unui parteneriat pentru aderare (PA) și a unui document indicativ de planificare multianuală (DIPM), precum și strategii naționale pe care le consideră un cadru adecvat, lansând împreună cu autoritățile turce o serie de măsuri în 2008/2009 pentru a îmbunătăți programarea și implementarea asistenței de preaderare.

Comisia consideră că a instituit un sistem satisfăcător de evaluare a proiectelor în cadrul APT, întrucât respectarea priorităților din parteneriatul pentru aderare era unul dintre criteriile de selecție a proiectelor din cadrul APT. În cadrul IPA, acest sistem a fost dezvoltat în continuare și îmbunătățit pe baza experienței acumulate, prin includerea unei noi proceduri de evaluare a proiectelor, care presupune, începând de la etapa inițială a conceperii proiectului, o verificare sistematică a relevanței proiectului din perspectiva priorităților stabilite în parteneriatul pentru aderare.

Comisia a convenit împreună cu autoritățile turce asupra unor măsuri menite să consolideze în continuare procesul de programare și asupra unei ameliorări a indicatorilor și a datelor de referință.

Începând din 2004/2005, Comisia a impus realizarea de evaluări ale nevoilor, de studii de fezabilitate și de studii de piață drept factori-cheie pentru a sprijini maturitatea proiectelor și drept cerințe formale pentru acordarea de asistență de preaderare.

Deși s-au înregistrat întârzieri în punerea în aplicare a proiectelor din cadrul APT, acestea nu au periclitat nici procesul de punere în aplicare, nici beneficiile finale și efectele preconizate ale acestora, un exemplu în acest sens fiind proiectele privind transportul rutier și *acquis*-ul fitosanitar.

Introducerea termenelor intermediare și a controlului ex-ante în cadrul Delegației CE s-a dovedit un instrument util pentru accelerarea procedurilor de achiziții publice și de contractare și, prin acordul dintre CE și Turcia, se va menține și în anii viitori.

Un sistem de monitorizare cuprinzător a fost instituit, cu o separare clară a rolurilor între actorii SID, după cum urmează: Unitatea Centrală de Plăți și Contractare, beneficiarii, Secretariatul General pentru Afaceri Europene, oficiul responsabililor naționali pentru autorizare și Delegațiile UE.

Comisia admite faptul că, în cadrul APT, rapoartele de monitorizare transmise de beneficiari aveau o calitate variabilă. De la data realizării auditului, Comisia a convenit asupra unei serii de măsuri de consolidare a sistemului de monitorizare prin prezentarea rapoartelor trimestriale într-un format unic, atât către Secretariatul General pentru Afaceri Europene, cât și către Unitatea Centrală de Plăți și Contractare. Pe lângă monitorizarea realizată prin intermediul SID, vor funcționa de asemenea structuri mixte de monitorizare, precum și sistemul extern de monitorizare orientat spre rezultate, instituit în 2010, iar Delegația CE își va continua propria monitorizare.

Comisia a adoptat sau adoptă în prezent măsuri de îmbunătățire suplimentară a datelor de monitorizare/proiect și de îmbunătățire a caracterului măsurabil al obiectivelor strategice. În acest scop, Comisia a propus recomandări referitoare la fișele de activitate, la propunerile de proiecte, la conceperea și performanța proiectelor și la evaluarea programului.

În final, Comisia va întreprinde o evaluare ex-post a întregului APT (2002-2006), odată ce toate proiectele sunt finalizate.

6. Secțiunea raportului

Raportorul consideră că deficiențele identificate în ceea ce privește gestionarea asistenței de preaderare sunt alarmante. Impactul, deși este evaluat de Curte drept „susceptibil de a fi sustenabil în viitor”, est semnificativ doar la nivelul proiectelor și nu permite nicio analiză a evoluției procesului de aderare.

Este greu de înțeles cum a fost posibil să nu se stabilească, pentru cele 236 (!) de priorități existente, o ierarhizare în funcție de importanță sau criterii de măsurare. În condițiile stabilirii unor calendare nerealistice și ale lipsei de indicatori măsurabili, progresele au fost lente sau inexistente. Prioritățile stabilite în 2001 (privind crima organizată și corupția) reapar în fiecare parteneriat pentru aderare, fără a înregistra vreo îmbunătățire.

Documentul indicativ de planificare multianuală nu s-a dovedit a avea mai mult succes, în condițiile în care prioritățile diferențiate în ceea ce privește libertatea religioasă au fost chiar reunite în aceeași rubrică. Instrumentul de asistență pentru preaderare nu a reușit să corecteze punctele slabe esențiale: există în continuare deficiențe în ceea ce privește planificarea strategică și încă nu s-au pus în aplicare indicatori măsurabili pentru a verifica progresele înregistrate și rezultatele obținute prin intermediul acestui instrument. Fezabilitatea proiectelor din cadrul APT nu a fost suficient luată în considerare. Pornind de la această bază, nu se poate evalua în niciun fel progresul înregistrat în ceea ce privește gradul de pregătire pentru aderarea la Uniunea Europeană. Întârzierile care au afectat procedurile de atribuire și de contractare au obligat Comisia să extindă în mod regulat calendarele stabilite pentru programe și chiar să anuleze aprobările acordate. „Mini-acreditările” acordate după evaluările interne efectuate de ministerele beneficiare din Turcia erau menite să consolideze proiectele,

dar nu s-au obținut încă progrese semnificative în privința creșterii eficienței și a reducerii intervalelor de timp, sau aceste progrese nu au putut fi evaluate.

În ciuda acestui fapt, volumul ajutoarelor financiare acordate de UE, precum și cel al proiectelor autorizate pentru Turcia s-a majorat – de la 126 de milioane EUR în 2002 la 237 de milioane EUR în 2004 și la 463 de milioane EUR în 2006. În perioada 2007-2013, pentru asistența financiară destinată Turciei se prevede, în medie, suma de 800 de milioane EUR anual.

7. Comentarii și recomandări ale raportorului care vor fi incluse în Rezoluția privind descărcarea de gestiune pentru exercițiul financiar 2008 - Comisia

1) Raportorul salută evaluarea realistă a Curții referitoare la gestionarea asistenței de preaderare pentru Turcia de către Comisia Europeană.

2) Raportorul consideră că este îngrijorător faptul că planificarea strategică pentru 2002-2004 și cele 236 de „priorități” ale parteneriatului pentru aderare din 2006 nu au inclus o ierarhizare în funcție de importanță sau o modalitate de evaluare a nivelului progresului înregistrat în procesul de aderare/a măsurilor adoptate în vederea sprijinirii procesului de aderare. Raportorul critică evidenta lipsă de eficiență în utilizarea ajutoarelor financiare europene și inițierea prematură a procesului de aderare; el este de asemenea dezamăgit de faptul că între anii 2006 și 2008 prioritățile care au fost încadrate în categoria obiectivelor „pe termen scurt” nu au înregistrat progrese semnificative.

3) Raportorul este dezamăgit de observațiile Curții, conform cărora noua planificare strategică aplicabilă instrumentului de asistență pentru preaderare începând din 2007 conține, în continuare, insuficiente măsuri pentru atingerea oricărui obiectiv strategic al asistenței de preaderare; el critică faptul că prioritățile din 2001 (privind crima organizată și corupția) sunt doar transferate către parteneriatele pentru aderare următoare, fără a se înregistra vreun progres și, în plus, critică faptul că anumite priorități din domeniul „libertății religioase”, care au fost anterior diferențiate, sunt acum reunite în aceeași rubrică generală, fapt care semnifică, potrivit raportorului, o diminuare a importanței criteriului de aderare al libertății religioase.

4) Raportorul consideră, prin urmare, că majorarea resurselor pentru perioada 2007-2013 este inadecvată. El îndeamnă părțile interesate să se concentreze asupra proiectelor care sunt relevante pentru procesul de aderare, măsurabile în mod concret și care pot fi puse în aplicare: așadar, solicită Comisiei să reevalueze abordarea instrumentului de asistență pentru preaderare pe plan financiar pe parcursul revizuirii la jumătatea perioadei și consideră că o continuare anuală a nivelului financiar al asistenței de preaderare din 2006 este adecvată. Raportorul solicită Comisiei să modifice obiectivele instrumentului de asistență pentru preaderare. Obiectivul asistenței de preaderare trebuie să fie realizabil nu numai din perspectiva unei aderări la UE, ci și din perspectiva unei relații mai strânse cu UE, sub forma unor instrumentele speciale de vecinătate, spre exemplu, sau a unui regim special de aderare, în cazul în care reformele politice insuficiente și punerea în aplicare deficitară a instrumentului de asistență pentru preaderare de către țările candidate fac necesară această acțiune.

5) Subliniază solicitarea de către Curte a unei metodologii robuste pentru a determina

obiectivele strategice a căror îndeplinire necesită în cel mai înalt grad asistența financiară a UE. Consideră că este necesar ca măsurile desemnate pentru îndeplinirea fiecărui obiectiv strategic să fie clar definite; îndeamnă Comisia să se asigure că diferitele propuneri de proiecte includ obiective specifice, cuantificabile, realiste și relevante, astfel încât prin contribuția acestora să fie îndeplinite obiectivele strategice recunoscute.

6) Reamintește faptul că, deși Comisia a introdus măsuri având drept scop să soluționeze multe dintre deficiențele sistemului de implementare descentralizată, în special începând cu instituirea noului instrument de asistență pentru preaderare (IPA 2007-2013), Comisia trebuie în continuare să abordeze deficiențele care afectează încă programarea globală și gestionarea performanței, conform recomandărilor Curții; raportorul se așteaptă, de asemenea, ca acest fapt să fie adus la cunoștința autorităților turce de către Comisie, astfel încât să fie elaborate propuneri de proiecte care să permită îndeplinirea într-un interval de timp realist a obiectivelor strategice care privesc finanțarea din partea Uniunii Europene; raportorul consideră că este necesară adoptarea de noi inițiative din partea Comisiei pentru a ameliora conceperea și punerea în aplicare a proiectelor de către instituțiile sistemului de implementare descentralizată (măsuri precum evaluarea obligatorie a nevoilor și îmbunătățirea planificării procedurilor de contractare).

7) Raportorul reamintește importanța evaluării de către Comisie a întregului program de asistență de preaderare pentru Turcia.