

Cadrul de control intern integrat

Rezoluția Parlamentului European din 3 iulie 2013 referitoare la cadrul de control intern integrat (2012/2291(INI))

Parlamentul European,

- având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE),
 - având în vedere Avizul nr. 2/2004 al Curții de Conturi Europene privind modelul de „audit unic” (și propunerea privind un cadru de control intern comunitar)¹,
 - având în vedere Comunicarea Comisiei privind o foaie de parcurs spre un cadru de control intern integrat (COM(2005)0252),
 - având în vedere Comunicarea Comisiei privind planul de acțiune pentru un cadru de control intern integrat (COM(2006)0009),
 - având în vedere primul raport semestrial privind graficul de realizări în aplicarea planului de acțiune al Comisiei pentru un cadru de control intern integrat, publicat la 19 iulie 2006 (SEC(2006)1009), conform solicitării formulate de Parlament în Rezoluția sa referitoare la descărcarea de gestiune pentru exercițiul financiar 2004²,
 - având în vedere Raportul intermediar al Comisiei publicat în martie 2007 (COM(2007)0086), care evidențiază progresele realizate și anunță anumite acțiuni suplimentare,
 - având în vedere Comunicarea Comisiei din februarie 2008 (COM(2008)0110) și documentul de lucru al serviciilor Comisiei anexat la aceasta (SEC(2008)0259),
 - având în vedere Comunicarea Comisiei din februarie 2009, intitulată „Raport de impact privind Planul de acțiune al Comisiei pentru un cadru de control intern integrat” (COM(2009)0043),
 - având în vedere articolul 48 din Regulamentul său de procedură,
 - având în vedere raportul Comisiei pentru control bugetar (A7-0189/2013),
- A. întrucât, în temeiul articolului 317 din TFUE, Comisia execută bugetul pe propria răspundere, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare și în cooperare cu statele membre;
- B. întrucât, conform Tratatului, Comisia poartă răspunderea finală privind execuția bugetului Uniunii, deși statelor membre le revine o responsabilitate enormă, 80% din bugetul Uniunii fiind cheltuit în cadrul sistemului de gestiune partajată de către statele membre;
- C. întrucât principiul controlului intern eficient se numără printre principiile bugetare

¹ JO C 107, 30.4.2004, p. 1.

² JO L 340, 6.12.2006, p. 3.

prevăzute în Regulamentul financiar de la data modificării sale prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1995/2006, așa cum propusese Comisia în planul de acțiune menționat anterior;

- D. întrucât modul cel mai eficace prin care Comisia poate demonstra un angajament real pentru asigurarea transparenței și a bunei gestiuni financiare este de a depune toate eforturile pentru a sprijini măsurile care vizează îmbunătățirea calității gestiunii financiare, cu scopul de a obține o declarație de asigurare (DAS¹) pozitivă din partea Curții de Conturi Europene (CCE);
- E. întrucât toate instituțiile și statele membre trebuie să coopereze pentru a restabili încrederea cetățenilor europeni în performanțele financiare ale Uniunii;
- F. întrucât, pentru a sprijini obiectivul strategic de a obține o declarație de asigurare pozitivă din partea CCE, Comisia a adoptat în ianuarie 2006 planul de acțiune pentru un cadru de control intern integrat („planul de acțiune”), pe baza recomandărilor CCE², a Rezoluției Parlamentului referitoare la descărcarea de gestiune pentru exercițiul financiar 2003³ și a concluziilor ECOFIN din 8 noiembrie 2005;
- G. întrucât planul de acțiune a abordat „lacunele” existente în acel moment în structurile de control ale Comisiei și a identificat 16 domenii de acțiune până la sfârșitul anului 2007, ținând seama de faptul că îmbunătățirea gestiunii financiare în Uniune trebuie să fie sprijinită de o monitorizare strictă a controlului la nivelul Comisiei și al statelor membre,

Punerea în aplicare a planului de acțiune

1. subliniază că progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor planului de acțiune trebuie să fie măsurate nu doar pe baza acțiunilor realizate, ci și pe baza impactului acestui plan de acțiune asupra reducerii ratei de eroare de la nivelul operațiunilor subiacente;
2. remarcă faptul că însăși Comisia a declarat că planul de acțiune a fost finalizat în totalitate la începutul anului 2009, cu toate că 3 dintre cele 16 acțiuni inițiale nu au putut fi puse în aplicare sau au fost realizate în alte moduri;
3. subliniază în special că articolul 32 din noul Regulament financiar instituie principiul controlului intern eficient și eficace, precum și că articolul 33 din același regulament prevede faptul că, atunci când prezintă propuneri de cheltuieli noi sau revizuite, Comisia estimează costurile și beneficiile asociate sistemului de control, precum și riscurile de eroare;
4. subliniază totodată că, în ceea ce privește conceptul de „nivel admisibil de risc”, s-a ales să se ducă la îndeplinire această acțiune prin definirea conceptului de „risc rezidual de eroare”;
5. regretă faptul că simplificarea legislației 2007-2013 nu a avut anvergura preconizată;

¹ Acronim provenind de la expresia în limba franceză „Déclaration d'assurance”.

² Avizul nr. 2/2004 (Avizul privind „auditul unic”).

³ JO L 196, 27.7.2005, p. 4.

6. regretă faptul că angajamentul asumat de Comisie cu privire la obținerea unei declarații de asigurare pozitive sub toate aspectele nu a fost îndeplinit și subliniază în special faptul că, în raportul său din 2011 conținând declarația de asigurare, Curtea a conchis că, per ansamblu, plățile au fost afectate de un nivel semnificativ de eroare și a stabilit că sistemele de supraveghere și de control erau, în general, doar parțial eficace;
7. remarcă faptul că nivelul global de eroare al operațiunilor subiacente a crescut de la 3,3% la 3,7% în 2010, atingând nivelul de 3,9% în 2011; regretă inversarea tendinței pozitive care a avut loc în ultimii ani și își exprimă temerea că rata de eroare va continua să crească în anii următori;
8. constată faptul că Comisia și-a menținut obiectivul de a obține o DAS pozitivă, deși Parlamentul a regretat profund, în rezoluția sa referitoare la descărcarea de gestiune 2011, faptul că plățile erau în continuare afectate de un nivel semnificativ de eroare;
9. invită Comisia să adopte măsurile necesare pentru a reveni la o tendință de diminuare constantă a ratei de eroare;

Care sunt problemele?

10. împărtășește opiniile Curții de Conturi și ale Comisiei¹ cu privire la faptul că modelul de audit unic nu funcționează și că modul de funcționare al sistemelor de control instituite de statele membre nu permite, în prezent, valorificarea întregului lor potențial;
11. în acest context, reamintește faptul că, în 2011, în domeniul politicii regionale, în cazul a peste 60 % dintre erorile identificate de către Curtea de Conturi, autoritățile statelor membre dispuneau de suficiente informații pentru a identifica și a corecta unele dintre erori înainte de a solicita rambursarea din partea Comisiei;
12. împărtășește în această privință opinia Curții de Conturi, conform căreia controalele la nivel primar, și anume sistemele de gestiune și control ale statelor membre, nu sunt suficiente; acest fapt atrăgând dificultăți considerabile pentru reducerea ratei de eroare;
13. constată că o serie de norme complexe și opace îngreunează punerea în aplicare și auditarea programelor; se declară îngrijorat că acest lucru ar putea conduce la apariția unui număr mare de erori și ar putea crea oportunități pentru comiterea de fraude; își exprimă, de aceea, îngrijorarea cu privire la faptul că complexitatea crescândă a normelor la nivel național sau regional („suprareglementare”) conduce la probleme suplimentare pentru executarea în plan juridic a bugetului Uniunii și la o creștere inutilă a ratei de eroare;
14. relevă faptul că Comisia nu se poate baza în totalitate pe constatările organismelor naționale de audit din statele membre;
15. remarcă faptul că există o discrepanță fundamentală între Curtea de Conturi, care, în cadrul auditurilor DAS, aplică abordarea anuală, și Comisie, care, în execuția bugetului, aplică abordarea multianuală;

¹ Au contribuit cu informații în acest sens Kersti Kaljulaid și Manfred Kraff în cadrul audierii privind cadrul de control intern integrat organizate de CONT la 22 aprilie 2013.

Ce se poate face?

16. invită Comisia să aplice cu strictețe articolul 32 alineatul (5) din noul Regulament financiar în cazul în care rata de eroare se menține la un nivel ridicat și să identifice, în consecință, deficiențele sistemelor de control, să analizeze costurile și beneficiile posibilelor măsuri corective și să adopte sau să propună măsuri adecvate în ceea ce privește simplificarea, îmbunătățirea sistemelor de control și restructurarea programelor sau a sistemelor de livrare;
17. invită statele membre să își consolideze sistemele de supraveghere și de control și, în special, să asigure fiabilitatea indicatorilor și a statisticilor lor;
18. constată cu preocupare că în 2010 și 2011, în domeniul politicii regionale, Curtea de Conturi a constatat că Comisia nu se poate baza întru totul pe activitatea desfășurată de autoritățile naționale de audit și nici și nu poate obține asigurări în acest sens și solicită statelor membre să remedieze această situație;
19. invită statele membre să își asume întreaga responsabilitate pentru conturile lor și să transmită date fiabile Comisiei, pe baza declarațiilor naționale de gestiune, semnate la nivelul politic adecvat;
20. invită Comisia să încurajeze statele membre să coopereze pentru a asigura faptul că banii contribuabililor sunt folosiți în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare, fie prin acordarea unor stimulente adecvate, fie prin sancțiuni stricte sau prin suspendarea fluxului de fonduri; afirmă că acest lucru ar contribui la restabilirea încrederii cetățenilor UE în Uniune și în instituțiile sale;
21. invită Comisia să armonizeze toate procedurile de control din cadrul departamentelor sale;
22. constată cu îngrijorare că problemele legate de activitatea autorităților naționale care au fost identificate de către Curtea de Conturi ar putea fi, de asemenea, rezultatul unei „deficiențe inerente și al unui conflict de interese existent chiar în cadrul sistemului de gestiune partajată”¹, întrucât, pentru a obține statutul de audit unic din partea Comisiei, autoritățile naționale de audit trebuie să desfășoare o activitate eficace și, în același timp, rata de eroare raportată trebuie să fie mai mică de 2 %, ceea ce ar putea stimula raportarea incompletă a neregulilor;
23. invită Comisia, prin urmare, să dea dovadă de mai multă rigurozitate în procesul de certificare a autorităților naționale de gestiune și de audit și să instituie stimulentele adecvate și un sistem de sancțiuni eficace;
24. solicită, astfel, în conformitate cu articolul 287 alineatul (3) TFUE, intensificarea cooperării dintre organismele naționale de audit și Curtea de Conturi Europeană în ceea ce privește auditarea gestiunii partajate;
25. invită instituțiile UE competente să evalueze dacă stabilirea unui indice de eroare de 2 % este adecvată și realizabilă în toate domeniile de politică ale UE;

¹ A contribuit cu informații în acest sens Kersti Kaljulaid, în cadrul audierii privind cadrul de control intern integrat organizate de CONT la 22 aprilie 2013.

26. în acest context, își exprimă temerile serioase cu privire la utilitatea declarației de asigurare întrucât, dată fiind complexitatea execuției bugetare în domeniul gestiunii partajate, responsabilitatea este și ea partajată pentru legalitatea și regularitatea gestiunii bugetului între Comisie și statele membre și între Comisie și administrațiile regionale, pe când responsabilitatea politică revine încă doar Comisiei;
27. consideră prin urmare că, cu ocazia unei viitoare revizuri a Tratatului UE, ar trebui revizuit și conceptul declarației de asigurare;

Măsurile întreprinse în urma descărcării de gestiune 2011 acordate Comisiei

28. își reiterează solicitarea adresată statelor membre de a prezenta declarații naționale de gestiune, semnate la nivelul politic adecvat, și invită Comisia să stabilească un format pentru aceste declarații;
29. consideră că principiul referitor la obligativitatea declarațiilor naționale de gestiune ar trebui să fie inclus în acordul interinstituțional care însoțește decizia privind cadrul financiar multianual;
30. subliniază că „lipsa perpetuă a unui sistem credibil al declarațiilor naționale va continua să submineze încrederea pe care cetățenii UE o au în sistem, în resursele financiare ale UE și în persoanele abilitate să le gestioneze”¹;
31. reamintește că primele trei acțiuni prioritare pe care Parlamentul le-a solicitat Comisiei atunci când i-a acordat descărcarea de gestiune pentru exercițiul 2011 urmăresc să pregătească terenul pentru realizarea de progrese suplimentare cu privire la DAS;
32. reamintește în special faptul că Comisia ar trebui să adopte în fiecare an, cu începere din septembrie 2013, o comunicare pe care o va transmite Parlamentului European, Consiliului și Curții de Conturi, cu scopul de a face publice, în termeni nominali, toate sumele recuperate pe parcursul exercițiului precedent prin intermediul corecțiilor financiare și al recuperărilor, pentru toate modurile de gestiune, la nivelul Uniunii și al statelor membre²;
33. insistă asupra faptului că această comunicare ar trebui să fie prezentată în timp util, pentru a putea fi analizată de către CCE înainte de publicarea raportului său anual;
34. încurajează încă o dată Comisia să realizeze progrese în ceea ce privește publicarea unor date mai precise și mai fiabile în legătură cu recuperările și corecțiile financiare și să prezinte informații care să reconcilieze, pe cât este posibil, anul în care a fost efectuată plata, anul în care este identificată eroarea aferentă plății și anul în care sunt publicate recuperările sau corecțiile financiare în notele explicative la conturi³;
35. subliniază că toate acțiunile întreprinse pentru a reduce ratele de eroare ar trebui să fie completate de o nouă cultură a performanței; serviciile Comisiei ar trebui să definească,

¹ Contribuția lui Jules Muis în cadrul aceleiași audieri.

² Rezoluția care însoțește decizia de acordare a descărcării de gestiune pentru execuția bugetului 2011 de către Comisie, alineatul (1) litera (a) (JO L 308, 16.11.2013, p. 27.

³ Rezoluția care însoțește decizia de acordare a descărcării de gestiune pentru execuția bugetului 2011 de către Comisie, alineatul (61).

în planul lor de gestiune, o serie de obiective și de indicatori care să îndeplinească cerințele Curții de Conturi în materie de relevanță, comparabilitate și fiabilitate; în rapoartele lor anuale de activitate, serviciile ar trebui să își măsoare performanța prin prezentarea sub formă de rezumat a rezultatelor obținute în cadrul activității lor prin care contribuie la principalele politici desfășurate de Comisie; această performanță „la nivel de departamente” va fi completată de o evaluare globală a performanței Comisiei în cadrul raportului de evaluare prevăzut de articolul 318 din TFUE¹;

36. reamintește faptul că Comisia ar trebui să modifice structura raportului de evaluare sus-menționat, făcând distincția între politici interne și politici externe și concentrându-se, în cadrul secțiunii referitoare la politicile interne, asupra Strategiei Europa 2020, care reprezintă politica economică și socială a Uniunii; Comisia ar trebui să pună accentul pe progresul înregistrat în ceea ce privește realizarea inițiativelor emblematice;
37. subliniază, în plus, că indicatorii de performanță ar trebui să fie pe deplin integrați în toate propunerile referitoare la noi politici și programe;
38. solicită ca orientările pe care Parlamentul le-a furnizat Comisiei la punctul 1 din rezoluția care însoțește decizia sa de acordare a descărcării de gestiune 2011 referitoare la modul de redactare a raportului de evaluare prevăzut la articolul 318 din TFUE să fie incluse în acordul interinstituțional care însoțește decizia privind cadrul financiar multianual;

Bugetul bazat pe performanțe

39. împărtășește opinia exprimată de Curtea de Conturi Europeană cu privire la faptul că este lipsit de sens să se încerce măsurarea performanței fără ca bugetul să fie stabilit pe baza unor indicatori de performanță² și solicită instituirea unui model de stabilire a bugetului public bazat pe performanțe, în cadrul căruia fiecare linie bugetară să fie însoțită de obiective, iar rezultatele să fie măsurate prin indicatori de performanță;
40. solicită Comisiei să instituie un grup de lucru compus din reprezentanți ai Comisiei, Parlamentului, Consiliului și Curții de Conturi, pentru a analiza măsurile necesare în vederea introducerii unui astfel de buget bazat pe performanțe și să elaboreze un plan de acțiune cu termene precise în acest scop;

Simplificare

41. invită toate părțile implicate în procesul decizional referitor la legislația și programele post2013 să țină seama de necesitatea de a respecta imperativul categoric al simplificării, prin reducerea numărului de programe și definierea unor sisteme de control proporționale și eficiente din punct de vedere al costurilor, precum și a unor norme de eligibilitate și metode de stabilire a costurilor simplificate;

o

o o

¹ Rezoluția care însoțește decizia de acordare a descărcării de gestiune pentru execuția bugetului 2011 de către Comisie, alineatul (1) literele (ab), (ae) și (af).

² A contribuit cu informații în acest sens Kersti Kaljulaid, în cadrul audierii privind cadrul de control intern integrat organizate de CONT la 22 aprilie 2013.

42. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, Curții de Conturi Europene, precum și guvernelor și parlamentelor statelor membre.