

Raportul special

Dubla finanțare din bugetul UE

Din sistemele de control lipsesc elemente esențiale care să atenueze riscul crescut pe care îl implică modelul MRR de finanțare nelegată de costuri



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-V
Introducere	01-18
Obiectivele de coeziune sunt sprijinite prin mai multe programe de finanțare ale UE	01-05
Cadrul juridic privind dubla finanțare	06-14
Interzicerea dublei finanțări este un principiu fundamental al bugetului UE	06-07
Modelul de finanțare utilizat de MRR diferă de modelul de finanțare aplicat de fondurile politicii de coeziune și de MIE	08-10
În cadrul modelului de finanțare nelegată de costuri, dubla finanțare poate însemna că aceleași realizări/rezultate sunt finanțate de două ori	11-14
Evitarea dublei finanțări este o responsabilitate pe care Comisia o împarte cu statele membre	15-18
Sfera și abordarea auditului	19-24
Observații	25-98
Definiția actuală a dublei finanțări nu ține seama de particularitățile modelelor de acordare a ajutorului prin finanțare nelegată de costuri	25-35
Regulamentul privind MRR utilizează definiția tradițională bazată pe costuri a dublei finanțări prevăzută de Regulamentul financiar, chiar dacă finanțarea prin MRR nu este legată de costuri	26-29
Combinarea diferitelor instrumente ale UE necesită controale suplimentare pentru a contracara riscul dublei finanțări	30-31
Regulamentul privind MRR nu se referă în mod explicit la măsurile cu costuri zero, ceea ce sporește riscul de dublă finanțare în special pentru reformele cu investiții subiacente	32-35

Doar măsurile de prevenire luate de Comisie și de statele membre nu sunt suficiente pentru a evita dubla finanțare	36-59
Orientările Comisiei au fost emise cu întârziere, rămân incomplete și îndrumă statele membre către controale bazate pe costuri	37-43
Măsurile luate de Comisie în etapa de programare nu au fost suficiente pentru a evita dubla finanțare	44-52
Pentru a preveni dubla finanțare, statele membre evită să combine sprijinul din MRR cu alte instrumente ale UE	53-54
Odată cu introducerea MRR, a apărut o nevoie mai mare de coordonare pentru a preveni și a detecta dubla finanțare	55-59
Controalele statelor membre cu privire la absența dublei finanțări prezintă deficiențe	60-82
Controalele de gestiune privind dubla finanțare se bazează pe costurile efectiv suportate, utilizând în principal declarațiile pe propria răspundere	61-68
Peisajul fragmentat al sistemelor informatice de gestiune împiedică efectuarea unor controale încrucișate eficiente pentru dubla finanțare	69-71
Arachne nu este utilizat pe scară largă pentru a identifica riscurile de dublă finanțare în statele membre	72-77
Activitate de audit limitată privind dubla finanțare în statele membre	78-82
Asigurarea pe care o oferă Comisia cu privire la absența dublei finanțări se bazează pe dovezi limitate	83-98
Verificările efectuate de Comisie înainte de plată nu vizează în mod specific dubla finanțare	84-87
Auditorii Comisiei acoperă riscul dublei finanțări într-o anumită măsură	88-91
Comisia nu identificase niciun caz de dublă finanțare până la sfârșitul activităților pe teren ale Curții și nici nu a aplicat reduceri ale sprijinului acordat prin MRR din cauza unor deficiențe de sistem	92-93
Asigurarea furnizată de Comisie cu privire la absența dublei finanțări se bazează pe dovezi limitate	94-98
Concluzii și recomandări	99-110

Anexe

Anexa I – Cadrul juridic privind dubla finanțare

Anexa II – Structura de guvernare și de control pentru fondurile politicii de coeziune, MRR și MIE în statele membre și la nivelul Comisiei

Anexa III – Abordarea aplicată de statele membre și de Comisie pentru a corecta dubla finanțare în cadrul fondurilor politicii de coeziune, al MRR și al MIE

Anexa IV – Publicații relevante ale Curții

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) a fost creat ca reacție la pandemia de COVID-19. Acesta a dus la implementarea pe scară largă, pentru prima dată, a unui sprijin financiar din partea UE care nu este legat de costuri efective. Concomitent, a crescut și riscul de dublă finanțare a aceluiași realizări/rezultate. Așteptarea era că modelul de finanțare utilizat de MRR va livra rezultate într-un mod eficient și va simplifica gestiunea financiară. Simplificarea nu ar trebui însă să slăbească protecția intereselor financiare ale UE, iar evitarea dublei finanțări este un principiu fundamental pentru buna gestiune financiară a fondurilor UE.

II Auditul Curții de Conturi Europene a urmărit să evalueze dacă sistemele instituite de Comisie și de statele membre pentru a preveni, a detecta și a corecta cazurile de dublă finanțare între MRR, pe de o parte, și fondurile politicii de coeziune și Mecanismul pentru interconectarea Europei, pe de altă parte, au fost bine concepute și implementate. În contextul în care obiectivele de coeziune sunt sprijinite de diferite instrumente ale UE cu sume fără precedent, scopul Curții a fost acela de a contribui la protejarea intereselor financiare ale UE împotriva riscului de dublă finanțare.

III În ansamblu, auditul Curții evidențiază că utilizarea instrumentelor bazate pe modelul finanțării nelegate de costuri conduce la un risc crescut de dublă finanțare. Curtea concluzionează că sistemele instituite și puse în aplicare de Comisie și de statele membre nu sunt încă suficiente pentru a atenua în mod adecvat riscul crescut de dublă finanțare între MRR, fondurile politicii de coeziune și Mecanismul pentru interconectarea Europei. Având în vedere deficiențele care afectează mediul de control, dubla finanțare poate fi detectată cu dificultate.

IV Din sistemele de control lipsesc elemente esențiale care să atenueze riscul crescut de dublă finanțare.

- o În primul rând, definiția dublei finanțări prevăzută în Regulamentul financiar și utilizată pentru MRR nu ține seama de modele de finanțare nelegată de costuri. Comisia nu a clarificat încă în măsură suficientă tipurile de costuri care ar trebui luate în considerare sau cum ar trebui abordat riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie declarate – și deci finanțate – de două ori. Regulamentul privind MRR nu prevede în mod explicit măsuri „cu costuri zero”, care sporesc posibilitatea dublei finanțării de la bugetul UE.

- În al doilea rând, atât Comisia, cât și statele membre au luat măsuri pentru a preveni dubla finanțare, însă doar acestea nu pot fi suficiente. Orientările Comisiei cu privire la evitarea dublei finanțări îndrumă statele membre către controale bazate pe costuri. Acestea au fost însă emise cu întârziere și nu specifică cerințe minime de control. În plus, evaluarea aditionalității măsurilor din cadrul MRR s-a dovedit a fi dificilă pentru Comisie, deoarece programele din domeniul coeziunii pentru perioada 2021-2027 nu erau încă finalizate și adesea informații detaliate nu erau disponibile. Evaluarea Comisiei a exclus, de asemenea, măsurile cu costuri zero, pentru care statele membre nu au furnizat estimări ale costurilor.
- În al treilea rând, statele membre vizate de acest audit efectuează de regulă controale de gestiune privind dubla finanțare pe baza costurilor efectiv suportate. De asemenea, unele dintre ele au efectuat doar activități de audit limitate cu privire la dubla finanțare. Mediul de control problematic se datorează în principal unui peisaj informatic fragmentat, care împiedică realizarea unor verificări încrucișate eficiente pentru detectarea dublei finanțări. Alte motive care explică situația includ utilizarea limitată a Arachne sau a altor instrumente de *data mining* și a bazelor de date cu proiecte, precum și dificultățile întâmpinate în schimbul de date și în punerea lor în corespondență.
- În al patrulea rând, asigurarea pe care o poate oferi Comisia cu privire la absența dublei finanțări se bazează pe dovezi limitate. După încheierea activităților de audit pe teren ale Curții, Comisia a identificat primele două cazuri potențiale de dublă finanțare într-un stat membru.

V În acest context și pentru a combate deficitul de asigurare semnalat în [Raportul său special nr. 07/2023](#), Curtea recomandă Comisiei:

- să ajusteze definiția dublei finanțări la particularitățile modelului de finanțare nelegată de costuri;
- să consolideze controalele privind măsurile cu costuri zero;
- să clarifice și să consolideze cerințele de control privind dubla finanțare în cadrul programelor și al instrumentelor care utilizează finanțarea nelegată de costuri;
- să îmbunătățească coordonarea între programele și instrumentele de finanțare;

- să instituie și să utilizeze sisteme informatice integrate și interoperabile și instrumente de explorare a datelor (*data mining*) pentru toate programele și instrumentele de finanțare;
- să consolideze asigurarea privind absența dublei finanțări atunci când se utilizează finanțarea nelegată de costuri.

Introducere

Obiectivele de coeziune sunt sprijinite prin mai multe programe de finanțare ale UE

01 UE finanțează acțiuni care au menirea de a consolida coeziunea economică, socială și teritorială între statele membre și în interiorul acestora și de a reduce decalajele dintre regiuni¹. Cele mai mari programe ale UE care finanțează obiectivele de coeziune sunt fondurile politicii de coeziune („coeziunea”), Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE) și Mecanismul de redresare și reziliență (MRR).

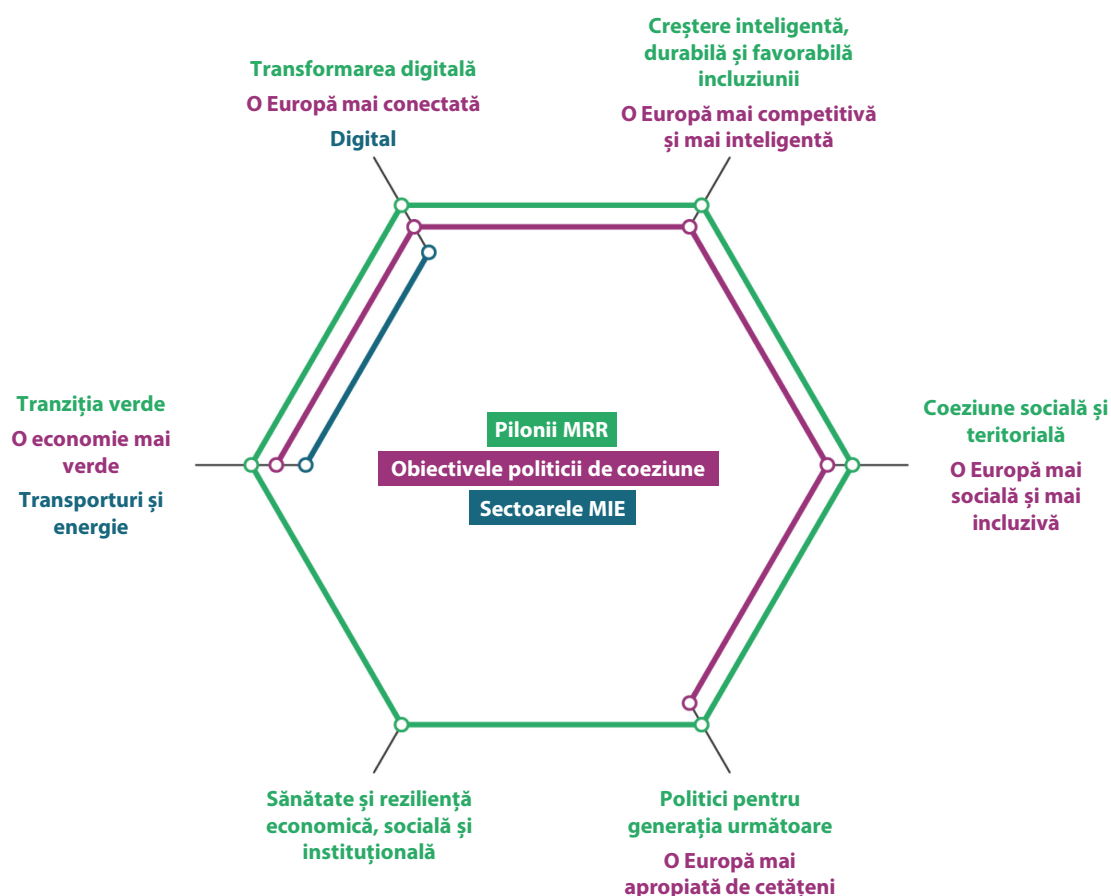
- Coeziunea este principala politică de investiții pe termen lung a UE. Ea este pusă în aplicare printr-o gamă largă de proiecte desfășurate în cadrul unor acorduri de parteneriat și programe multianuale cofinanțate din fondurile politicii de coeziune [Fondul de coeziune, Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și Fondul social european (FSE)/Fondul social european Plus(FSE+)].
- MIE investește în rețele transeuropene de infrastructură de transport, de telecomunicații și de energie.
- MRR este un instrument temporar cu caracter excepțional creat în urma pandemiei de COVID-19. El oferă sprijin financiar pentru reforme și investiții prevăzute în planurile de redresare și reziliență (PNRR-urile) ale statelor membre, cu scopul de a aborda prioritățile comune ale UE și provocările specifice fiecărei țări care au fost identificate în principal în contextul semestrului european.

02 Deși cele trei programe de finanțare au fost concepute pentru scopuri specifice, toate contribuie la obiectivele de coeziune și sprijină priorități care se suprapun, finanțând o gamă largă de proiecte în domenii de politică similare (*figura 1*). În plus, regulamentele aferente invită la crearea de sinergii și la asigurarea coordonării între programe².

¹ Articolul 174 din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene \(TFUE\)](#).

² Pentru MRR, articolul 28 din [Regulamentul \(UE\) 2021/241](#) (Regulamentul privind MRR). Pentru coeziune, articolul 5 alineatul (3) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) (Regulamentul privind dispozițiile comune – RDC). Pentru MIE, articolul 10 alineatul (2) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1153](#) (Regulamentul privind MIE).

Figura 1 – Domenii de politică din cadrul MRR, al politicii de coeziune și al MIE care se suprapun



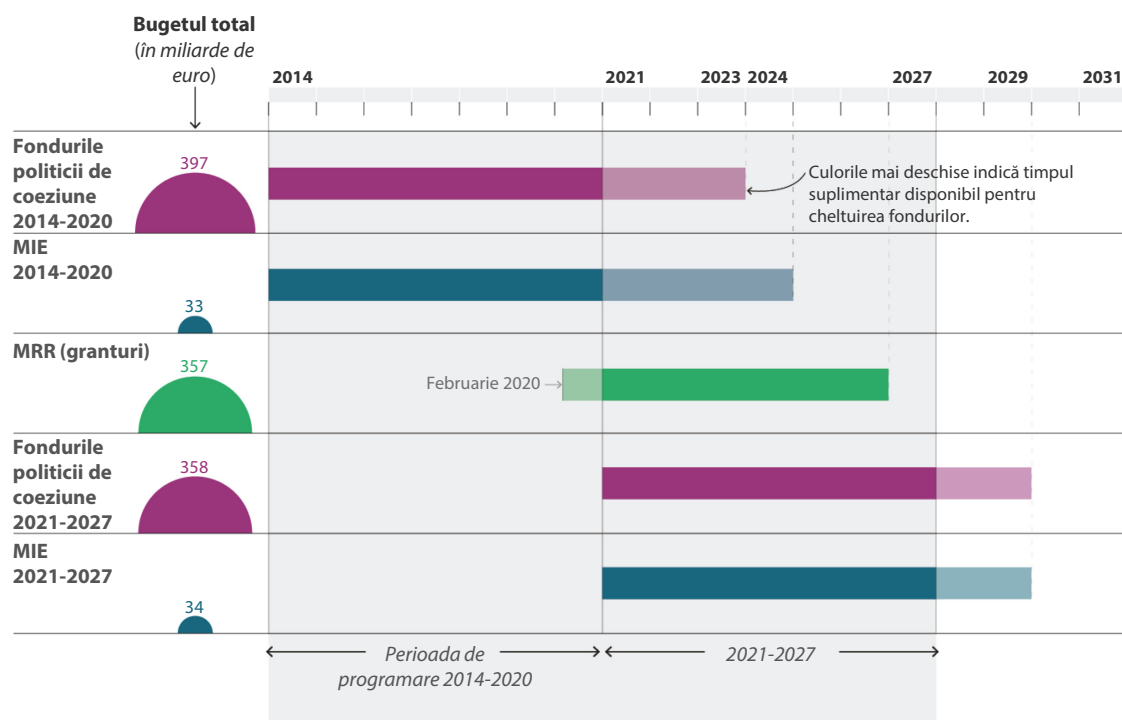
Notă: figura oferă o reprezentare simplificată în scopuri ilustrative.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

03 UE finanțează MRR cu 648 de miliarde de euro, din care o sumă de până la 629 de miliarde de euro va fi împrumutată de pe piețele de capital. Până la 357 de miliarde de euro sunt puși la dispoziția statelor membre sub formă de granturi nerambursabile. Aceste sume se adaugă fondurilor puse la dispoziție prin politica de coeziune și prin MIE, care prevăd 358 de miliarde de euro și, respectiv, 34 de miliarde de euro din bugetul pe termen lung al UE pentru perioada 2021-2027 (cunoscut sub numele de „cadru financiar multianual”).

04 Perioada de eligibilitate pentru MRR, cuprinsă între februarie 2020 și august 2026, coincide în mare măsură cu cea pentru programele din domeniul coeziunii și al MIE din perioada 2021-2027, precum și cu ultimii ani ai perioadei 2014-2020 (*figura 2*).

Figura 2 – Alocarea bugetară și perioadele de eligibilitate pentru fondurile politicii de coeziune, MIE și MRR



Notă: figura oferă o reprezentare simplificată în scopuri ilustrative. **Datele** privind coeziunea includ sumele prealocate statelor membre și sumele REACT-EU (pentru perioada 2014-2020) și exclud cuantumul transferate către MIE. Datele pentru MIE includ contribuția din Fondul de coeziune și din Mobilitatea militară (pentru perioada 2021-2027). Perioada de eligibilitate pentru MIE se aplică componentei MIE-Transporturi; MIE-Energie și MIE-Digital nu au un termen prestabilit pentru cheltuirea fondurilor.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

05 Peisajul financiar al UE a evoluat de-a lungul anilor și au apărut tot mai multe instrumente noi, inclusiv unele în afara bugetului, rezultatul fiind o construcție fragmentată. MRR, finanțat în principal prin împrumuturi contractate în cadrul *NextGenerationEU*, se alătură acestei „galaxii de fonduri”³.

³ Punctele I-II, 18 și 20 din [Raportul special nr. 05/2023](#): „Peisajul financiar al UE – O construcție eterogenă care necesită progrese în materie de simplificare și de răspundere de gestiune”.

Cadrul juridic privind dubla finanțare

Interzicerea dublei finanțări este un principiu fundamental al bugetului UE

06 Evitarea dublei finanțări este un principiu fundamental pentru protejarea intereselor financiare ale UE⁴. De asemenea, absența dublei finanțări este o condiție prealabilă pentru buna gestiune financiară a bugetului UE⁵.

07 Regulamentul financiar⁶ interzice dubla finanțare în cazul granturilor gestionate direct de Comisie. Regulamentele sectoriale prin care s-au instituit fondurile politicii de coeziune, MIE și MRR reiterează această obligație. Combinarea finanțării din programe diferite ale UE este permisă numai cu condiția ca aceleași costuri să nu fie finanțate din mai multe surse ale UE. În cazul gestiunii indirecte, nu există astfel de dispoziții. În *anexa I* sunt enumerate dispozițiile legale relevante.

Modelul de finanțare utilizat de MRR diferă de modelul de finanțare aplicat de fondurile politicii de coeziune și de MIE

08 În cadrul fondurilor din domeniul coeziunii și al MIE, finanțarea din partea UE este debursată de Comisie în principal pentru rambursarea costurilor eligibile suportate efectiv pentru proiecte, uneori utilizând opțiuni simplificate în materie de costuri sau, rareori, un model de finanțare nelegată de costuri. Acesta condiționează finanțarea din partea UE direct de obținerea unor rezultate sau de îndeplinirea unor condiții prestabilite⁷. În schimb, plățile din MRR către statele membre se bazează exclusiv pe finanțarea nelegată de costuri și au loc la îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor pentru investiții și reforme stabilite în PNRR-urile lor⁸. Așteptarea era că

⁴ Articolul 1 din [Regulamentul \(CE, Euratom\) nr. 2988/95 al Consiliului](#) privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.

⁵ Considerentul 130 și articolele 36 și 63 din [Regulamentul financiar](#).

⁶ Articolul 191 alineatul (3) din [Regulamentul financiar](#).

⁷ Articolul 125 alineatul (1) din [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) (Regulamentul financiar). Punctele 06, 90, 93 și 100-101 din [Raportul special nr. 24/2021](#): „Finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune: ambiții admirabile, dar au persistat obstacole în perioada 2014-2020”. În acest context, Curtea precizează că modelul finanțării nelegate de costuri este pus în aplicare în politica de coeziune într-un mod diferit față de cum este pus în aplicare în MRR.

⁸ Articolul 24 alineatul (3) din [Regulamentul privind MRR](#).

modelul de finanțare nelegată de costuri va permite MRR să livreze rezultate în mod eficient, pe de o parte, și să simplifice gestiunea financiară, pe de altă parte⁹.

09 Pentru a primi valoarea integrală a granturilor alocate, statele membre au trebuit să prezinte estimări ale costurilor pentru reformele și investițiile planificate în PNRR-urile lor, care au fost evaluate de Comisie¹⁰. Consiliul a alocat, pe această bază, finanțarea pusă la dispoziție de UE prin adoptarea în acest sens a unei decizii pentru fiecare stat membru¹¹. Plățile către statele membre nu sunt însă legate nici de costurile estimate ale măsurilor din cadrul MRR, nici de costurile efective suportate de destinatarii finali¹². Calendarul plăților și cuantumul fiecărei plăți sunt rezultatul unor negocieri cu statul membru respectiv, care iau în considerare proporția de jaloane și ținte, precum și importanța relativă a acestora¹³. Statele membre trebuie să justifice faptul că au îndeplinit în mod satisfăcător jaloanele și țintele corespunzătoare unei plăți, dar nu au obligația de a furniza dovezi ale costurilor suportate pentru a justifica cererile de plată, iar Comisia nu verifică aceste costuri¹⁴.

10 Statele membre nu sunt obligate să utilizeze modelul finanțării nelegate de costuri pentru a acorda destinatarilor finali sprijin din MRR, ci pot decide să utilizeze orice formă de contribuție financiară, inclusiv rambursarea costurilor efectiv suportate.

⁹ Considerentele 18, 44 și 51 ale [Regulamentului privind MRR](#).

¹⁰ Articolul 11, articolul 18 alineatul (4) litera (k) și articolul 19 alineatul (3) litera (i) din [Regulamentul privind MRR](#).

¹¹ *Ibidem*, articolul 20.

¹² Caseta 10 din [Documentul de analiză nr. 01/2023](#).

¹³ Punctele 73-76 din [Raportul special nr. 21/2022](#): „Evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie – În general adecvată, dar persistă riscuri legate de punerea în aplicare”.

¹⁴ Articolul 180 alineatul (3) din [Regulamentul financiar](#). Considerentul 18 al [Regulamentului privind MRR](#).

În cadrul modelului de finanțare nelegată de costuri, dubla finanțare poate însemna că aceleași realizări/rezultate sunt finanțate de două ori

11 În [documentul său de analiză din 2023](#), Curtea de Conturi Europeană a subliniat că există riscul ca realizările să fie raportate de două ori, întrucât o operațiune poate fi finanțată și din MRR și din fondurile politicii de coeziune¹⁵. În special, nu există nicio cerință legală care să garanteze că datele privind performanța nu sunt declarate de două ori.

12 În cadrul politicii de coeziune, în care plățile se bazează de regulă pe rambursarea costurilor eligibile suportate, dubla raportare a acelorași realizări/rezultate pune probleme din perspectiva monitorizării performanței, dar nu are neapărat o legătură cu dubla finanțare.

13 În schimb, atunci când se recurge la finanțarea nelegată de costuri, ca în cazul MRR, declararea acelorași realizări/rezultate de două ori poate duce, de asemenea, la situații de dublă finanțare. În cadrul modelului de finanțare nelegată de costuri, plățile din bugetul UE pot fi declanșate de îndeplinirea diferitor tipuri de indicatori de performanță (realizări/rezultate sau jaloane/ținte). Acești indicatori se referă însă la acțiuni pentru care au fost suportate costuri. Utilizarea indicatorilor ca bază pentru realizarea plăților poate duce la dublă finanțare, fie deoarece costurile au fost deja rambursate, fie deoarece aceștia sunt declarați de două ori în cadrul unor instrumente diferite ale UE care recurg la finanțare nelegată de costuri. Prin urmare, în principiu, dubla finanțare poate apărea atunci când aceleași costuri subiacente unei acțiuni sunt finanțate de două ori și/sau atunci când aceleași realizări/rezultate sunt declarate – și deci finanțate – de două ori.

14 În consecință, riscul dublei finanțări are atât o dimensiune legată de costuri, cât și o dimensiune privind performanța. Această situație s-ar materializa, de exemplu, în cazul în care construcția a 10 turbine eoliene ar fi finanțată în cadrul politicii de coeziune, iar construcția acelorași turbine ar constitui, de asemenea, o țintă în cadrul MRR.

¹⁵ Punctul 83 din [Documentul de analiză nr. 01/2023](#).

Evitarea dublei finanțări este o responsabilitate pe care Comisia o împarte cu statele membre

15 Pe lângă faptul că sunt puse în aplicare în paralel, fondurile politicii de coeziune, MIE și MRR au metode de gestiune diferite, care implică Comisia și o multitudine de administrații naționale și regionale. Din aceasta rezultă structuri de guvernare și de control multistratificate, care se suprapun parțial.

- Fondurile pentru coeziune sunt executate în cadrul gestiunii partajate: Comisia aprobă programele și le supraveghează implementarea, în timp ce statele membre sau regiunile sunt responsabile de administrarea curentă, inclusiv de evitarea dublei finanțări¹⁶.
- MRR este pus în aplicare prin gestiune directă asigurată de Comisie. Statele membre au calitatea de beneficiari și sunt responsabile de implementarea investițiilor și a reformelor din PNRR-urile lor. Statelor membre le revine responsabilitatea principală de a proteja interesele financiare ale UE, inclusiv prin prevenirea, detectarea și corectarea dublei finanțări¹⁷. Statele membre se pot baza pe sistemele naționale existente de gestiune a bugetului.
- Situația este diferită în cazul MIE, deoarece Comisia gestionează în mod direct acest fond și tot ea trebuie să prevină, să detecteze și să corecteze neregulile, inclusiv dubla finanțare¹⁸. Statele membre trebuie să valideze toate propunerile de finanțare transmise Comisiei¹⁹.

16 Indiferent de metoda de gestiune, directă sau partajată, Comisia rămâne responsabilă în ultimă instanță de execuția bugetului UE²⁰. În special, ea trebuie să se asigure că interesele financiare ale UE sunt protejate în mod eficace și să obțină o asigurare suficientă din partea statelor membre cu privire la respectarea normelor UE și a celor naționale²¹.

¹⁶ Articolul 69 alineatele (1) și (2) din RDC.

¹⁷ Articolul 22 din Regulamentul privind MRR.

¹⁸ Considerentele 51 și 57 și articolul 13 din Regulamentul privind MIE.

¹⁹ *Ibidem*, articolul 11 alineatul (6).

²⁰ Articolul 317 TFUE. Articolul 56 și articolul 62 alineatul (3) din Regulamentul financiar.

²¹ Considerentul 54 al Regulamentului privind MRR. Considerentul 55 al RDC. Punctul 107 din Documentul de analiză nr. 01/2023.

17 În practică, atât în domeniul coeziunii, cât și în cazul MRR, Comisia trebuie să evalueze complementaritatea dintre fondurile UE și să verifice prin audituri dacă statele membre dispun de sisteme adecvate. Ea trebuie să ia măsuri corective atunci când statele membre nu își îndeplinesc obligațiile de prevenire, detectare și corectare a dublei finanțări și a altor nereguli. Atunci când este necesar, Comisia poate reduce sprijinul și poate recupera sumele plătite în mod necuvenit²².

18 *Anexa II* oferă mai multe detalii privind rolurile și responsabilitățile diversilor actori din domeniul coeziunii, al MRR și al MIE. *Anexa III* prezintă abordarea aplicată la nivelul Comisiei și al statelor membre pentru corectarea cazurilor și a deficiențelor sistemice legate de dubla finanțare.

²² Articolul 11 alineatul (1) litera (b), articolul 22 alineatul (3) litera (a) și articolele 70, 97 și 104 din [RDC](#). Articolul 19 alineatul (3) litera (j) și articolul 22 alineatul (5) din [Regulamentul privind MRR](#).

Sfera și abordarea auditului

19 Obiectivele de coeziune sunt sprijinite de diferite instrumente ale UE cu sume fără precedent. Statele membre primesc de la UE, pentru prima dată, fonduri importante fără să se impună o legătură între acestea și costurile efective. Într-un astfel de context, acest audit a urmărit să contribuie la protejarea intereselor financiare ale UE împotriva riscului de dublă finanțare. Aspectele abordate includ elaborarea și punerea în aplicare a sistemelor instituite de Comisie și de statele membre pentru a preveni, a detecta și a corecta dubla finanțare, dar auditul nu a fost conceput pentru a identifica cazuri individuale de dublă finanțare. În special, Curtea a examinat dacă:

- o cadrul juridic a definit în mod clar conceptul de dublă finanțare pentru modelul MRR de finanțare nelegată de costuri;
- o Comisia și statele membre au instituit și au pus în aplicare mecanisme suficiente pentru a preveni riscul dublei finanțări;
- o statele membre selectate au instituit și au pus în aplicare mecanisme adecvate pentru a detecta și a corecta cazurile de dublă finanțare;
- o Comisia a dispus de sisteme solide pentru a oferi o asigurare rezonabilă cu privire la absența dublei finanțări.

20 Activitatea de audit a Curții a cuprins fondurile pentru politica de coeziune (Fondul de coeziune, FEDR și FSE/FSE+) și MIE din perioadele 2014-2020 și 2021-2027. În ceea ce privește MRR, Curtea a examinat programarea și punerea în aplicare a componentei de granturi până în februarie 2024. Principalele entități auditate au fost Comisia și anumite state membre selectate. Auditul nu a examinat riscul dublei finanțări în raport cu fondurile naționale.

21 Curtea a examinat cadrul juridic și orientările Comisiei și a desfășurat interviuri cu personalul Comisiei și cu autoritățile statelor membre care pun în aplicare fonduri ale politicii de coeziune, MIE și MRR. Au fost analizate, de asemenea, răspunsurile și elementele justificative furnizate de statele membre selectate în urma chestionarului de audit adresat de Curte autorităților care pun în aplicare:

- o PNRR-urile și anumite programe operaționale din domeniul coeziunii din Cehia, Franța și Italia și
- o PNRR-urile din Malta, Austria, Portugalia și Slovacia.

22 În primul grup de state membre, Curtea a selectat, pentru vizite la fața locului, 14 proiecte din șase programe operaționale aferente Fondului de coeziune, FEDR și FSE din perioada 2014-2020, precum și 16 jaloane și ținte din PNRR-uri aferente unui număr de 15 reforme și investiții. Pentru cel de al doilea grup, Curtea a efectuat o examinare documentară în legătură cu 13 jaloane și ținte aferente unui număr de 13 măsuri. Au fost examinate măsurile de prevenire, controalele de gestiune și auditurile autorităților naționale care acoperă riscul dublei finanțări, inclusiv prin testarea controalelor și a instrumentelor informatice. Cele șapte state membre au fost selectate de Curte utilizând criterii precum: progresul înregistrat în punerea în aplicare a PNRR-urilor, structura centralizată sau descentralizată pe regiuni a programelor operaționale din domeniul coeziunii, utilizarea sistemelor informatice, echilibrul geografic, dimensiunea, acoperirea de către Curte în trecut și identificarea de către Curte a unui risc de dublă finanțare pentru anumite proiecte și anumite jaloane și ținte. De asemenea, Curtea a consultat autoritățile elene cu privire la sistemul lor informatic de gestionare a fondurilor UE.

23 În plus, Curtea a examinat verificările și auditurile efectuate de Comisie pentru a detecta dubla finanțare, inclusiv prin testarea controalelor, pentru programele operaționale selectate din domeniul coeziunii și pentru jaloanele și țintele selectate din PNRR-uri, precum și pentru șase proiecte din cadrul MIE care prezentau un risc de dublă finanțare cu MRR.

24 În sfârșit, prezentul raport se bazează și pe alte rapoarte anuale și speciale, pe documente de analiză și pe avize publicate de Curte (*anexa IV*).

Observații

Definiția actuală a dublei finanțări nu ține seama de particularitățile modelelor de acordare a ajutorului prin finanțare nelegată de costuri

25 În secțiunea de față, Curtea examinează în ce măsură cadrul juridic care definește conceptul de dublă finanțare este clar, coerent și cuprinzător în contextul unor programe și instrumente de finanțare ale UE care aplică modele diferite de acordare a ajutorului: coeziunea și MIE utilizează în principal un model de acordare a finanțării bazat pe costuri, în timp ce fondurile acordate prin MRR nu sunt legate de costuri (punctele **08-10**).

Regulamentul privind MRR utilizează definiția tradițională bazată pe costuri a dublei finanțări prevăzută de Regulamentul financiar, chiar dacă finanțarea prin MRR nu este legată de costuri

26 Regulamentul financiar face referire la dubla finanțare ca un concept bazat pe costuri, interzicând ca aceleași costuri să fie finanțate de două ori din bugetul UE²³. Această regulă oferă o bază solidă pentru programele de finanțare bazată pe costuri. În cazul instrumentelor unde finanțarea nu este legată de costuri, Regulamentul financiar prevede că anumite reguli privind interzicerea dublei finanțări nu se aplică²⁴, eliminând astfel obligația de a verifica riscul dublei finanțări pe baza costurilor, fără a oferi însă clarificări suplimentare.

27 Regulamentul privind MRR utilizează aceeași definiție bazată pe costuri a dublei finanțări, chiar dacă plățile din MRR nu rambursează costuri eligibile suportate, ci recompensează îndeplinirea satisfăcătoare a unor jaloane și a unor ținte. Absența dublei finanțări, dintr-o perspectivă bazată pe costuri, înseamnă că reformele și investițiile trebuie să nu fie sprijinite de alte fonduri ale UE care acoperă „aceleași costuri”²⁵.

²³ Articolul 188 și articolul 191 alineatul (3) din [Regulamentul financiar](#).

²⁴ Articolul 180 alineatul (3) litera (a) din [Regulamentul financiar](#).

²⁵ Articolul 9 din [Regulamentul privind MRR](#).

28 Regulamentul privind MRR nu precizează însă ce se înțelege prin conceptul de dublă finanțare în contextul modelului finanțării nelegate de costuri aplicat de MRR. În special, acesta nu abordează dimensiunea privind performanța mecanismului, și anume riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie finanțate de două ori (punctele **13-14**) și nu stabilește ce tipuri de costuri ar trebui luate în considerare. Conform orientărilor tehnice ale Comisiei, în cadrul MRR, evitarea dublei finanțări din perspectiva costurilor poate însemna faptul că:

- o costurile estimate *ex ante* ale reformelor și ale investițiilor din PNRR-uri nu sunt acoperite de alte fonduri ale UE (la nivelul statului membru);
- o costurile suportate efectiv pentru a obține rezultatele măsurilor finanțate prin MRR nu sunt acoperite de alte fonduri ale UE (la nivelul destinatarului final); orientările tehnice nu specifică însă dacă termenul „rezultate” se referă la îndeplinirea jaloanelor și a țintelor.

În plus, MRR nu poate acoperi cofinanțarea națională obligatorie pentru alte fonduri ale UE²⁶.

29 Această nealiniere între dispozițiile privind dubla finanțare din Regulamentul financiar, Regulamentul privind MRR și orientările Comisiei are implicații semnificative pentru statele membre atunci când acestea trebuie să determine ce constituie dublă finanțare și să instituie sisteme eficiente de control pentru MRR. Întrucât statele membre nu dispun încă de o interpretare clară a dispoziției referitoare la dubla finanțare din Regulamentul privind MRR, incertitudinile persistă cu privire la ce controale ar putea combate acest risc în mod eficace. În orice caz, nu este posibil să se verifice decât la nivelul destinatarilor finali dacă costurile suportate efectiv pentru îndeplinirea jaloanelor și a țintelor din PNRR nu sunt acoperite de alte fonduri ale UE. În lipsa unor astfel de verificări, nu se poate exclude existența dublei finanțări, deoarece aceleași realizări/rezultate pot fi finanțate și din MRR și din alte instrumente ale UE.

²⁶ SWD(2021) 12, p. 42.

Combinarea diferitelor instrumente ale UE necesită controale suplimentare pentru a contracara riscul dublei finanțări

30 Curtea a observat deja că, în practică, statele membre dispun de o singură „rezervă” de proiecte pentru investițiile planificate a fi finanțate din bugetul UE²⁷. Întrucât MRR sprijină în principal tipuri de investiții identice sau similare cu cele finanțate de politica de coeziune și de MIE, investițiile planificate inițial în cadrul acestor programe de finanțare pot fi transferate către MRR.

31 Riscul dublei finanțări crește atunci când aceleași investiții pot fi finanțate prin instrumente diferite ale UE. Fondurile politicii de coeziune, MIE și MRR permit combinarea surselor de finanțare ale UE, cu condiția să nu aibă loc o dublă finanțare. Astfel de combinații sunt posibile la diferite niveluri, în funcție de instrument:

- politica de coeziune – pentru aceeași operațiune (proiect, contract, acțiune sau grup de proiecte);
- MIE – pentru același proiect global din cadrul MIE-Transporturi, dar nu și pentru proiecte individuale, deoarece normele de eligibilitate permit doar selecția acelor proiecte care au MIE ca unică sursă de finanțare din partea UE;
- MRR – pentru aceeași măsură din PNRR. Nu există însă certitudine cu privire la posibilitatea de a combina surse de finanțare și pentru același proiect individual, deoarece Regulamentul privind MRR utilizează termenii „proiect” și „măsură” în mod interschimbabil.

Posibilitatea de a combina finanțări din partea UE la diferite niveluri complică și mai mult eforturile statelor membre de a contracara în mod eficace riscul dublei finanțări.

Regulamentul privind MRR nu se referă în mod explicit la măsurile cu costuri zero, ceea ce sporește riscul de dublă finanțare în special pentru reformele cu investiții subiacente

32 Modelul finanțării nelegate de costuri permite decuplarea cuantumului finanțării acordate de costurile subiacente suportate. Cu toate acestea, din punct de vedere juridic, MRR este un instrument de finanțare care presupune existența unor costuri pentru reforme și investiții suportate în timpul implementării. Regulamentul privind MRR impune statelor membre să justifice costul total estimat al măsurilor prezentate

²⁷ Punctul 5 din [Documentul de analiză nr. 01/2023](#).

în PNRR-urile lor²⁸. El nu specifică însă în mod explicit că anumite măsuri pot avea costuri estimate la zero. În plus, obligația statelor membre de a colecta date privind implementarea reformelor și a investițiilor în scopuri de audit și de control nu face distincție între măsurile cu costuri și cele fără costuri²⁹. Posibilitatea de a include în PNRR-uri măsuri fără costuri estimate a fost introdusă în 2021 în orientările Comisiei³⁰.

33 În etapa de elaborare a PNRR-urilor, statele membre au considerat, cu acordul Comisiei, că unele măsuri au costuri zero³¹ și nu au furnizat estimări de costuri pentru acestea. Analiza Curții arată că aproximativ 75 % din măsurile de reformă din PNRR-uri nu sunt însoțite de estimări *ex ante* ale costurilor. Totodată, Curtea a identificat cazuri în care statele membre au considerat unele reforme cu investiții subiacente semnificative și cu un cost asociat substanțial ca fiind măsuri cu costuri zero în cadrul MRR (*caseta 1*).

Caseta 1

Reformă cu investiții subiacente dintr-un PNRR, considerată în mod ca fiind măsură cu costuri zero, în pofida unor costuri semnificative: exemplu din Malta

În PNRR-ul Maltei, reforma „Promovarea muncii de la distanță în serviciul public” include ținta de „15 spații de birouri care să permită munca de la distanță pentru funcționarii din serviciile publice din insulele malteze”. Această măsură a fost considerată cu costuri zero, deoarece Malta nu a prezentat nicio estimare a costurilor. Reforma a necesitat însă darea în funcțiune a cel puțin 140 de stații de lucru, o investiție subiacentă ce a implicat costuri concrete, semnificative și ușor de măsurat. Potrivit autorităților malteze, aceste stații de lucru au fost finanțate din fonduri naționale.

Un caz similar a fost identificat în Austria.

34 Comisia susține însă că, prin definiție, dubla finanțare nu poate avea loc în cazul măsurilor cu costuri zero, deoarece MRR nu acoperă niciun cost pentru implementarea lor, care este finanțată integral din alte surse. Comisia a comunicat pentru prima dată acest punct de vedere în 2023, ca răspuns la un caz specific pe care Curtea l-a semnalat

²⁸ Articolul 18 alineatul (4) litera (k) din [Regulamentul privind MRR](#).

²⁹ Articolul 22 alineatul (2) litera (d) punctul (iv) din [Regulamentul privind MRR](#).

³⁰ [SWD\(2021\) 12](#), p. 14.

³¹ Punctul 11.29 din [Raportul anual pe 2022](#).

în Raportul său anual pe 2022³². În opinia Comisiei, dubla finanțare poate avea loc numai în legătură cu o măsură finanțată de MRR pentru care statul membru a furnizat o estimare a costurilor.

35 Cu toate acestea, așa cum Curtea a subliniat anterior, măsurile cu costuri zero nu elimină posibilitatea dublei finanțări, întrucât plățile din MRR depind de îndeplinirea jaloanelor și a țintelor asociate unor măsuri, cu sau fără costuri estimate. Acesta a fost contextul cazului specific de dublă finanțare pe care Curtea l-a prezentat în Raportul său anual pe 2022 legat de o măsură cu costuri zero³³. În practică, îndeplinirea jaloanelor și a țintelor pentru măsurile cu costuri estimate la zero contribuie la decizia de efectuare a plăților către statele membre. Viceversa, neîndeplinirea acestor jaloane și ținte atrage o reducere a plăților aferente. Având în vedere natura MRR, dubla finanțare poate apărea dacă aceleași realizări/rezultate sunt finanțate de două ori, din MRR și din alte instrumente ale UE. Or, nici statele membre, nici Comisia nu au efectuat verificări privind dubla finanțare în cazul măsurilor cu costuri zero. În consecință, riscul dublei finanțări este, de fapt, mai ridicat în cazul măsurilor cu costuri zero decât pentru măsurile cu costuri estimate.

Doar măsurile de prevenire luate de Comisie și de statele membre nu sunt suficiente pentru a evita dubla finanțare

36 Atât Comisia, cât și statele membre au responsabilitatea de a institui și de a pune în aplicare în mod eficace sisteme care să ofere o asigurare rezonabilă în ceea ce privește prevenirea, detectarea și corectarea cazurilor de dublă finanțare (punctele **06** și **07**). În secțiunea de față, Curtea evaluează măsurile luate de Comisie și de statele membre pentru a preveni dubla finanțare.

Orientările Comisiei au fost emise cu întârziere, rămân incomplete și îndrumă statele membre către controale bazate pe costuri

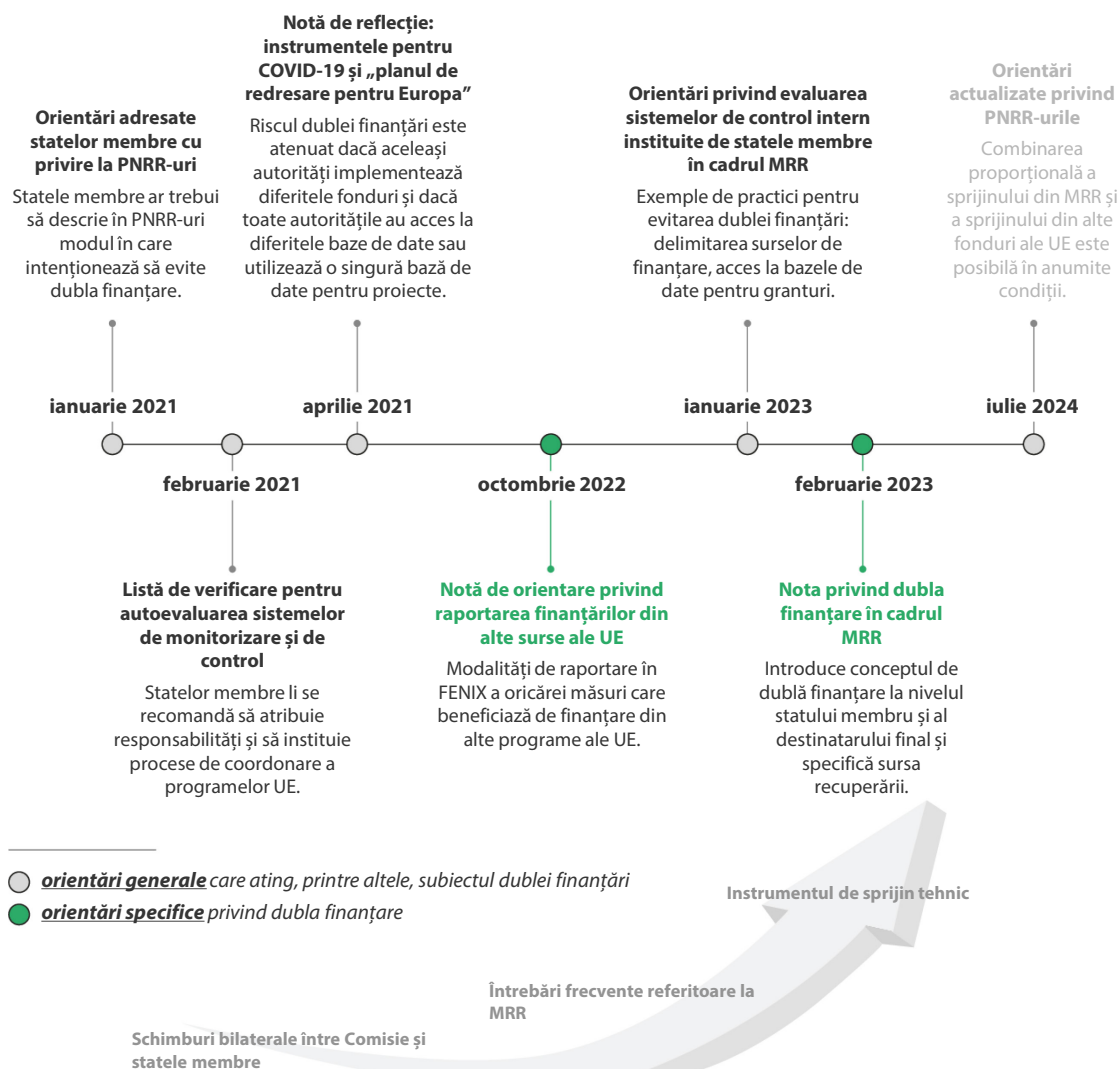
37 Comisia a pus la dispoziție în 2021 orientări generale cu privire la dubla finanțare în cadrul MRR. În schimb, primele orientări tehnice specifice în materie au fost puse la dispoziția statelor membre abia în septembrie 2022 și au fost finalizate în februarie 2023. Până la momentul respectiv, toate cele 27 de state membre își prezentaseră deja PNRR-urile Comisiei, iar 25 fuseseră adoptate de Consiliu și 8 plăți

³² Raportul anual pe 2022, răspunsurile Comisiei la capitolul 11, p. 485 și 490.

³³ Punctele 11.29-11.30 din Raportul anual pe 2022.

fuseseră efectuate (pe lângă prefinanțări). Cele mai recente orientări au fost publicate în iulie 2024³⁴ (figura 3).

Figura 3 – Cronologia orientărilor puse la dispoziție de Comisie



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza orientărilor Comisiei.

³⁴ C/2024/4618.

38 În orientările sale tehnice specifice privind dubla finanțare, Comisia a recunoscut dificultățile practice cu care se confruntă statele membre în ceea ce privește evitarea dublei finanțări atunci când se aplică modelul finanțării nelegate de costuri din cadrul MRR și a precizat că dubla finanțare poate avea loc la două niveluri:

- o la nivelul statului membru, atunci când alte fonduri ale UE acoperă costuri incluse în estimările costurilor măsurilor din PNRR;
- o la nivelul destinatarului final, atunci când alte programe ale UE acoperă costuri suportate pentru a obține rezultatele unei măsuri finanțate în cadrul MRR (altfel spus, destinatarul final primește sprijin pentru a acoperi aceleași costuri atât din MRR, cât și din alte fonduri ale UE). Dubla finanțare la nivelul destinatarului final se află în principal în responsabilitatea statului membru.

39 Regulamentul privind MRR permite statelor membre să se bazeze pe sistemele lor naționale de control³⁵. În orientările sale tehnice din ianuarie 2023, Comisia a oferit exemple de practici care pot fi aplicate pentru a se evita dubla finanțare în cadrul MRR. Ea nu a specificat însă care sunt cerințele minime necesare pentru sisteme de control eficiente capabile să combată riscul dublei finanțări în contextul noului model de finanțare nelegată de costuri utilizat de MRR.

40 Curtea a subliniat deja în trecut că simplificarea nu trebuie realizată în detrimentul asigurării răspunderii pentru actul de gestiune³⁶. Dintre cele 26 de autorități din 7 state membre care au fost vizate de acest audit, 15 au considerat că orientările și asistența din partea Comisiei nu au fost suficiente, 16 au fost de părere că orientările nu sunt ușor de aplicat și 18 au opinat că acestea au fost emise tardiv.

41 În octombrie 2022, Comisia a publicat o notă de orientare tehnică suplimentară privind obligația statelor membre de a raporta de două ori pe an în FENIX (instrumentul de raportare pentru MRR) cu privire la măsurile din PNRR care primesc sau au primit sprijin din alte surse ale UE³⁷. De asemenea, pe lângă orientările sale generale și specifice, Comisia a creat o platformă pentru întrebări frecvente, a organizat [reuniuni ale grupurilor de experți](#) și a avut schimburi bilaterale cu statele membre. Ocazional, Comisia a formulat și recomandări de audit, care sunt, în esență,

³⁵ Articolul 22 alineatul (1) din [Regulamentul privind MRR](#).

³⁶ Punctul 38 din [Documentul de analiză nr. 05/2018](#): „Simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020”.

³⁷ Articolele 27 și 28 din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 1.12 din acordurile de tip operațional.

orientări cu privire la chestiuni tehnice ce ar fi trebuit să fie disponibile *ex ante*. Clarificarea chestiunilor tehnice la nivel bilateral prezintă riscul ca nu toate statele membre să primească aceleași informații.

42 În cadrul schimburilor bilaterale, Comisia a îndrumat statele membre către controale tradiționale bazate pe costuri, la nivelul elementelor de cost individuale, inclusiv în conturile destinatarilor finali, dacă este necesar (*caseta 2*). Pe de o parte, astfel de controale sunt necesare pentru a verifica dacă costurile suportate efectiv pentru îndeplinirea jaloanelor și a țintelor din PNRR nu sunt acoperite de alte fonduri ale UE (punctul **29**). Pe de altă parte, ele restrâng realizarea uneia dintre promisiunile MRR, și anume aceea de a reduce povara administrativă și costurile controalelor. Acesta este un exemplu de priorități contradictorii: reducerea poverii administrative, pe de o parte, și furnizarea unei asigurări prin control și audit, pe de altă parte.

Caseta 2

Orientări ale Comisiei care îndrumă statele membre către sisteme de control bazate pe costuri: exemple din Austria și Cehia

În iulie 2023, autoritățile austriece au solicitat informații pentru a clarifica dacă împărțirea costurilor unui proiect pe bază proporțională între MRR și alte programe ale UE, sprijinul nedepășind 100 % din costurile totale estimate, ar respecta cerința privind absența dublei finanțări din cadrul MRR. În cursul schimburilor bilaterale, Comisia a explicat că cerința nu ar fi respectată într-un astfel de caz, recomandând în schimb ca proiectul să fie împărțit în elemente clar separabile, fiecare dintre ele putând primi finanțare fie din MRR, fie din alte programe ale UE, dar nu din ambele. Orientările Comisiei din iulie 2024 permit însă, în anumite condiții, combinarea proporțională a sprijinului din MRR și a sprijinului din alte fonduri ale UE.

În Cehia, auditorii Comisiei nu au putut concluziona că nu survenise o dublă finanțare în cazul a 17 școli care, pe de o parte, primiseră finanțare din FSE pentru proiecte ce utilizaseră opțiuni simplificate în materie de costuri pentru achiziționarea de echipamente TIC și care, pe de altă parte, erau și destinatari finali ai sprijinului din MRR. Ei au recomandat ca în viitor să se includă verificări ale contabilității analitice a destinatarilor finali în cazul proiectelor care utilizează opțiuni simplificate în materie de costuri.

43 Mai multe state membre au solicitat sprijin tehnic personalizat prin Instrumentul de sprijin tehnic pentru a-și consolida sistemele de control utilizate pentru PNRR-uri cu scopul de a evita dubla finanțare, ceea ce sugerează nevoia de îndrumări și asistență suplimentare. 13 state membre au implementat astfel de proiecte, cu un buget total de 6,3 milioane de euro.

Măsurile luate de Comisie în etapa de programare nu au fost suficiente pentru a evita dubla finanțare

Evaluarea de către Comisie a aditionalității fondurilor din MRR s-a bazat pe informații limitate

44 Investițiile finanțate atât prin MRR, cât și prin fondurile din domeniul coeziunii trebuie planificate și implementate în așa fel încât cele două instrumente să se completeze mai degrabă decât să se suprapună³⁸. Adicionalitatea în cadrul MRR înseamnă că reformele și investițiile pot primi sprijin și din alte programe și instrumente ale UE, cu condiția ca acest sprijin să nu acopere aceleași costuri³⁹. Astfel, aditionalitatea implică posibilitatea de a combina surse de finanțare din partea UE, cu condiția ca principiul „absenței dublei finanțări” să fie respectat. Acest lucru se poate realiza fie prin finanțarea unor operațiuni diferite care se completează reciproc, fie prin finanțarea unor elemente diferite ale aceleiași operațiuni⁴⁰. În ambele cazuri, dacă nu se procedează cu atenție, poate apărea un risc de dublă finanțare.

45 Acest risc a fost recunoscut de Comisie, care, în consecință, a urmărit să evalueze, în etapa de programare, aditionalitatea costurilor estimate ale măsurilor din PNRR-uri în raport cu finanțarea din alte programe ale UE. Pentru a confirma justificările oferite de statele membre pentru costul total estimat al PNRR-urilor lor, Comisia a verificat, de asemenea, dacă acestea furnizaseră informații suficiente care să arate că estimările nu includeau alte finanțări din partea UE⁴¹. Ea a dispus însă doar de mijloace limitate pentru a verifica aditionalitatea cu acordurile de parteneriat și cu programele pentru perioada 2021-2027, deoarece acestea nu fuseseră încă finalizate pentru niciunul dintre statele membre vizate de auditul Curții. Curtea a raportat în trecut că evaluarea de către Comisie a costurilor totale estimate a fost adecvată, deși Comisia a remarcat ea însăși lipsa de informații disponibile la momentul evaluării PNRR-urilor și a identificat deficiențe în legătură cu calcularea costurilor⁴².

³⁸ Articolul 11 alineatul (1) litera (b) și articolul 22 alineatul (3) litera (a) din [RDC](#). Articolul 28 din [Regulamentul privind MRR](#).

³⁹ Articolele 5 și 9 din [Regulamentul privind MRR](#).

⁴⁰ Punctele 5 și 49 din [Documentul de analiză nr. 01/2023](#).

⁴¹ Articolul 18 alineatul (4) litera (k), articolul 19 alineatul (3) litera (i) și criteriul 2.9 din anexa V la [Regulamentul privind MRR](#).

⁴² Punctele 69, 72 și 118 din [Raportul special nr. 21/2022](#).

46 În plus, atunci când a evaluat adiționalitatea în raport cu alte instrumente de finanțare, Comisia nu a inclus măsurile cu costuri estimate la zero, ceea ce sporește și mai mult riscul dublei finanțări, în special în cazul reformelor cu investiții subiacente. În cursul auditului, Curtea a identificat măsuri cu costuri zero care răspundeau unor cerințe deja existente pentru a accesa fonduri în domeniul coeziunii și care ar putea chiar face obiectul unei duble finanțări în două state membre (*caseta 3*).

Caseta 3

Măsură cu costuri zero care abordează cerințe deja existente pentru a accesa fonduri în domeniul coeziunii: exemplu din Malta

În prima sa cerere de plată aferentă PNRR-ului, Malta a raportat îndeplinirea unui jalon privind adoptarea unei strategii de specializare inteligentă. Malta nu a furnizat o estimare a costurilor pentru această măsură.

Or, statele membre trebuiau deja să dispună de o astfel de strategie pentru a accesa fonduri din domeniul coeziunii pentru cercetare și inovare în perioada 2014-2020 (condiționalitate *ex ante*) și în perioada 2021-2027 (condiție favorizantă). Prin urmare, acest jalon deblochează finanțare din MRR pentru o realizare care este oricum necesară pentru coeziune.

Potrivit autorităților malteze, costurile pentru elaborarea acestei strategii nu au fost sprijinite prin asistență tehnică în cadrul politicii de coeziune.

Curtea a întâlnit un caz similar de condiție favorizantă care contribuie la un jalon din PNRR-ul Slovaciei, pe lângă cazul pe care l-a identificat în Raportul anual pe 2022 și l-a clasificat drept dublă finanțare⁴³.

47 În ceea ce privește coeziunea, Comisia a evaluat complementaritățile cu alte instrumente ale UE în cursul procesului de aprobare a acordurilor de parteneriat și a programelor pentru perioada 2021-2027. Pentru fiecare obiectiv de politică selectat, statele membre au prezentat un document care cartografiază complementaritățile dintre programele operaționale din domeniul coeziunii și PNRR-urile lor. Unele dintre aceste documente erau mai detaliate decât altele.

⁴³ Punctul 11.30 din [Raportul anual pe 2022](#).

48 Adeseori, informațiile furnizate de statele membre selectate în vederea acestui audit nu conțineau detaliile necesare pentru a identifica domeniile în care există o potențială suprapunere între MRR și coeziune. În lipsa acestor informații, statele membre se confruntă cu un risc mai mare de dublă finanțare, în special dacă liniile de demarcație dintre ceea ce este acoperit de MRR și ceea ce este acoperit de coeziune nu sunt bine stabilite și dacă nu există o monitorizare continuă pe parcursul implementării (*caseta 4*).

Caseta 4

Lipsa unei monitorizări a delimitării dintre MRR și coeziune sau a măsurilor expuse riscului: exemplu din Franța

În Franța, organismul care coordonează politica de coeziune a elaborat un ghid privind delimitarea dintre PNRR și coeziune. Așa cum Curtea a remarcat în trecut, un astfel de ghid contribuie la stabilirea principiilor esențiale de delimitare, dar nu elimină nevoia de coordonare și delimitare la nivel regional și la nivel de proiect în timpul implementării⁴⁴. De exemplu, ghidul afirmă că măsurile din PNRR care sprijină sectorul aeronautic și cel al autovehiculelor nu primesc finanțare din FEDR. În realitate, întreprinderile din aceste sectoare pot beneficia de numeroase scheme finanțate prin FEDR în cadrul programelor operaționale regionale, astfel încât există un risc de dublă finanțare. Utilizarea demarcării la nivel național, regional sau local și măsurile expuse riscului de suprapunere a finanțării nu sunt deocamdată monitorizate.

49 Comisia a instituit, de asemenea, o raportare semestrială în FENIX: statele membre trebuie să transmită actualizări, după adoptarea PNRR-ului, cu privire la măsurile din acesta care utilizează alte surse de finanțare din partea UE (punctul **41**). Statele membre trebuie să indice în FENIX finanțarea din alte programe ale UE primită pentru o investiție sau o reformă din PNRR doar dacă această finanțare nu a fost raportată anterior. Raportarea în FENIX include modificări față de informațiile prezentate la adoptarea PNRR-ului și nu se specifică modul în care este atenuat riscul dublei finanțări. În plus, în sistemul informatic utilizat pentru gestionarea MIE, proiectele care primesc sprijin și din partea MRR nu sunt semnalate ca atare. Cu alte cuvinte, chiar și atunci când Comisia asigură gestiunea directă, aceasta nu dispune de o imagine de ansamblu completă și actualizată a aditivității finanțărilor de la UE.

⁴⁴ Caseta 9 din [Documentul de analiză nr. 01/2023](#). Versiunea 3 a [ghidului](#) publicat de autoritățile franceze.

În urma evaluării pe care a realizat-o, Comisia a introdus jaloane legate de audit și de control pentru PNRR-urile anumitor state membre

50 Curtea a raportat în trecut că evaluarea de către Comisie a sistemelor de control pentru MRR a fost cuprinzătoare, dar condiționată în multe cazuri de îndeplinirea unor cerințe⁴⁵. În special, informațiile privind controalele avute în vedere de statele membre și sursele de date au fost adesea limitate.

51 În urma analizei listelor de verificare utilizate de Comisie pentru evaluarea descrierii din PNRR-uri a sistemelor de control pentru dubla finanțare, Curtea a remarcat că aceste liste includ mecanismele statelor membre pentru controalele încrucișate și pentru utilizarea surselor de date. Listele nu au acoperit însă în mod explicit drepturile de acces ale numeroaselor administrații implicate în vederea îmbunătățirii interoperabilității sistemelor informatice utilizate.

52 Atunci când a concluzionat că sistemele de control ale unui stat membru nu urmau să fie eficace, Comisia a adăugat jaloane legate de audit și de control, care trebuiau îndeplinite înainte de introducerea primei cereri de plată după evaluarea Comisiei. Dintre PNRR-urile inițiale evaluate, numai cel al Belgiei a avut un jalon legat de mecanismele generale de evitare a dublei finanțări. În cazul a două state membre (Ungaria și Polonia), Comisia a inclus, de asemenea, jaloane privind utilizarea Arachne, printre altele pentru controlul și auditul dublei finanțări (punctele 72-77). După reevaluarea sistemelor de control ale statelor membre ocazionată de revizuirea PNRR-urilor în vederea integrării REPowerEU și, în cazul unora dintre statele membre, ținând seama de concluziile auditurilor sale, Comisia a introdus jaloane suplimentare legate de dubla finanțare sau a ajustat jaloane existente pentru a acoperi dubla finanțare în cazul a șapte state membre (Belgia, Irlanda, Cipru, Austria, Portugalia, Finlanda și Suedia). Totuși, înainte de a introduce aceste jaloane, Comisia efectuase deja plăți din MRR în valoare de aproximativ 4 miliarde de euro. Până la îndeplinirea acestor jaloane, deficiențele aferente din sistemele de control legate de dubla finanțare vor persista și plățile viitoare vor fi blocate.

⁴⁵ Articolul 19 alineatul (3) litera (j) și criteriul 2.10 din anexa V la [Regulamentul privind MRR](#). Punctele 106-111 din [Raportul special nr. 21/2022](#). Punctele 25-27 din [Raportul special nr. 07/2023](#): „Proiectarea sistemului de control al Comisiei pentru MRR – Noul model de acordare a finanțării continuă să prezinte un deficit în materie de asigurare și de răspundere de gestiune la nivelul UE, în pofida activităților ample planificate”.

Pentru a preveni dubla finanțare, statele membre evită să combine sprijinul din MRR cu alte instrumente ale UE

53 În cursul auditului, Curtea a observat că Cehia, Franța, Italia și Portugalia au evitat, ca măsură de precauție, combinarea MRR cu alte programe ale UE pentru măsuri specifice. Această abordare contribuie la atenuarea riscului de dublă finanțare (*caseta 5*).

Caseta 5

Atenuarea riscului de dublă finanțare prin evitarea combinării sprijinului din MRR cu alte fonduri ale UE: exemplu din Cehia

Ministerul Transporturilor aplică principiul „decuplării sistematice a resurselor” și nu permite combinarea mai multor surse de finanțare ale UE pentru același proiect. Sistemul informatic intern al organismului de punere în aplicare nu permite înregistrarea sprijinului din PNRR în combinație cu alte finanțări din partea UE. În mod similar, autoritățile de management pentru programele operaționale „Transport” și „Mediu” utilizează numai fondurile de coeziune.

Atunci când ministerul a solicitat clarificări de la Comisie privind modul de repartizare a economiilor de energie obținute în urma investițiilor în aceleași gări finanțate din Fondul de coeziune/FEDR (prin programul național „Mediu”) și din PNRR, Comisia a recomandat ca aceste economii să fie raportate în integralitate, indiferent de contribuția specifică adusă de fiecare instrument la costul investițiilor.

Autoritățile cehe au decis să nu aplice această abordare și, în 2022, au transferat șapte proiecte din programul operațional „Mediu” în PNRR. În cazul a șase dintre aceste proiecte, implementarea demarase deja. Două dintre ele fuseseră chiar finalizate și, în cazul unuia, costurile eligibile suportate efectiv fuseseră rambursate integral. Plățile efectuate în cadrul programului operațional „Mediu” către administrația feroviară în calitate de beneficiar au fost recuperate.

54 În plus, atunci când au fost identificate riscuri de dublă finanțare și nu era posibilă o delimitare clară între fondurile UE, Comisia și statele membre au modificat măsurile din PNRR-urile revizuite de așa manieră încât să se evite combinarea diferitor instrumente de finanțare ale UE (*caseta 6*).

Caseta 6

Atenuarea riscului de dublă finanțare, cu ocazia revizuirii PNRR-urilor, prin eliminarea proiectelor expuse riscului: exemplu din Italia

Tronsonul Bicocca-Catenanuova al liniei de cale ferată de mare viteză Palermo-Catania a fost inclus în PNRR-ul Italiei și a primit finanțare și din FEDR. Ținta din PNRR a acoperit construirea a 37,4 kilometri cu finanțare atât din MRR, cât și din FEDR.

Întrucât, în practică, separarea celor două surse de finanțare nu a fost posibilă pe kilometru construit, Italia a propus, după adoptarea PNRR-ului inițial, o metodă proporțională pentru a determina numărul de kilometri de cale ferată care pot fi atribuiți sprijinului din MRR. Metoda respectivă nu a fost pusă în aplicare. În cele din urmă, pentru a se evita riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie finanțate de două ori, tronsonul feroviar a fost eliminat din PNRR-ul revizuit în decembrie 2023⁴⁶.

Aceeași abordare a fost urmată și pentru alte tronsoane feroviare.

Odată cu introducerea MRR, a apărut o nevoie mai mare de coordonare pentru a preveni și a detecta dubla finanțare

Comisia și-a formalizat cadrul de coordonare internă abia în aprilie 2023

55 Serviciile Comisiei fac schimb de informații cu privire la complementaritățile dintre programele UE și la sistemele de control ale statelor membre în cadrul reuniunilor informale ale echipelor de țară. Ele organizează consultări interservicii prin care alte direcții generale sunt consultate în mod oficial cu privire la evaluările PNRR-urilor și la cererile de plată, la adoptarea programelor de coeziune pentru perioada 2021-2027, precum și la cererile de propuneri și la selecția finală a proiectelor din cadrul MIE.

56 Curtea a observat în trecut că Grupul operativ pentru redresare și reziliență (RECOVER) și DG ECFIN au colaborat în mod regulat cu alte direcții generale în cursul procesului de evaluare a PNRR-urilor⁴⁷. Există însă puține dovezi cu privire la o astfel de cooperare care să acopere domeniile cu posibile suprapuneri și cu risc mai mare de

⁴⁶ Decizia de punere în aplicare 16051/23 a Consiliului.

⁴⁷ Punctele 26 și 29 din [Raportul special nr. 21/2022](#).

dublă finanțare. DG ECFIN a semnat abia în aprilie 2023 un memorandum de înțelegere cu DG REGIO și cu DG EMPL pentru a facilita schimbul de informații privind aspecte de audit. În conformitate cu Regulamentul privind MRR, statele membre trebuie să furnizeze, la cerere, în scopuri de audit și control, date privind și alți destinatari finali decât [cei mai mari 100](#). Lipsa accesului direct la lista completă a destinatarilor finali ai MRR limitează însă capacitatea Comisiei de a identifica eventualele cazuri de dublă finanțare (punctul [62](#)).

Coordonarea dintre măsurile din PNRR și programele regionale din domeniul coeziunii este deosebit de dificilă

57 Introducerea MRR a intensificat, de asemenea, nevoia de coordonare la nivelul statului membru și la nivel regional. Întrucât nu există nicio cerință legală de a crea structuri de coordonare specifice, fiecare stat membru și-a stabilit propriile mecanisme.

58 Drept rezultat, Curtea a constatat că gradul de cooperare și de schimb de date privind proiectele și beneficiarii între autoritățile responsabile de MRR și cele responsabile de coeziune variază în funcție de structurile de guvernare din fiecare stat membru. În mai multe dintre statele membre examinate de Curte, coeziunea și MRR sunt supravegheate de aceleași autorități. În schimb, atunci când MRR și coeziunea sunt implementate de autorități diferite, nevoia de coordonare externă pentru verificarea dublei finanțări crește ([caseta 7](#)).

Caseta 7

Coordonare dificilă între PNRR și programele regionale din domeniul coeziunii: exemplu din Italia

În Italia, în paralel cu PNRR-ul, există 58 de programe în domeniul coeziunii pentru perioada 2021-2027, gestionate de diverse autorități naționale și regionale.

În cazul PNRR-ului Italiei, principalii actori care asigură coordonarea la nivel înalt sunt structura de misiune PNRR din cadrul Președinției Consiliului de Miniștri și organismul de coordonare a MRR din cadrul Ministerului Economiei și Finanțelor. În plus, unitățile de misiune din fiecare minister sunt responsabile de reformele și investițiile din PNRR și de progresele în direcția atingerii jaloanelor și a țintelor. Ele supraveghează implementarea proiectelor de către organismele de punere în aplicare, cum ar fi regiunile, autoritățile locale și alte organisme publice sau private. În cazul programelor operaționale naționale, același organism poate servi drept autoritate de management și unitate de misiune PNRR (de exemplu, Ministerul Infrastructurii și Transporturilor). În schimb, în cazul programelor operaționale regionale, nu există de obicei o cooperare directă între autoritățile de management și unitățile de misiune PNRR de la nivel central.

Exemple similare de coordonare dificilă au fost identificate de Curte în Franța.

59 În ansamblu, deși Comisia și statele membre au luat măsuri de prevenire în diferite grade, acestea, de unele singure, nu pot atenua complet riscul dublei finanțări. Auditul și controlul pe teren al măsurilor din cadrul MRR rămân necesare. Restul raportului Curții examinează aceste aspecte.

Controalele statelor membre cu privire la absența dublei finanțări prezintă deficiențe

60 Pentru a veni în completarea măsurilor de prevenire, statele membre trebuie să introducă controale de gestiune și audituri cu scopul de a detecta și a corecta dubla finanțare în timpul implementării⁴⁸. În secțiunea de față, Curtea evaluează cât de adecvat era modul în care au fost instituite și puse în aplicare acestea pentru un eșantion de jaloane și ținte din MRR și pentru un eșantion de proiecte de coeziune din statele membre selectate.

⁴⁸ Articolele 74 și 77 din RDC. Articolul 22 din Regulamentul privind MRR.

Controalele de gestiune privind dubla finanțare se bazează pe costurile efectiv suportate, utilizând în principal declarațiile pe propria răspundere

61 Unul dintre principalele controale de gestiune menite să detecteze dubla finanțare constă în verificarea încrucișată a datelor privind destinatarul finanțării din partea UE și privind proiectele acestora. Utilizând surse de date interne (planul de finanțare a proiectului, evidențe contabile) și externe (baze de date regionale, naționale sau ale UE), se pot identifica proiectele expuse riscului de dublă finanțare. Controalele de gestiune pot avea loc în diferite etape:

- o *ex ante*, în cursul selecției proiectelor;
- o înainte de efectuarea plății către destinatari;
- o *ex post*, după finalizarea proiectului.

62 Normele sectoriale impun statelor membre să colecteze și să ofere acces la date privind destinatarul fondurilor UE care să permită efectuarea de controale încrucișate. În cazul coeziunii, autoritățile de management trebuie să colecteze și să stocheze date în format electronic privind fiecare operațiune și să publice listele cu operațiuni selectate pentru sprijin, care să includă date privind beneficiarii și contractanții, dacă este cazul⁴⁹. În cadrul MRR, statele membre trebuie să colecteze date privind destinatarul final ai fondurilor, contractanții și subcontractanții, precum și privind proiectele prin care se implementează măsuri din PNRR, inclusiv sumele care au fost plătite efectiv destinatarilor finali din MRR și din alte fonduri ale UE⁵⁰. Începând din martie 2023, statele membre furnizează Comisiei informații cu privire la cei **100 de destinatari finali** care primesc cei mai mulți bani din MRR⁵¹. Aceste informații sunt publicate și pe o **hartă interactivă**. Comisia nu poate verifica însă fiabilitatea acestor date din cauza drepturilor de acces limitate prevăzute de Regulamentul privind MRR (punctul **56**). În plus, detaliile și structura acestor date nu sunt întotdeauna suficiente pentru a permite controale încrucișate între bazele de date. Acestea ar necesita o punere în corespondență a datelor.

⁴⁹ Articolul 49 alineatul (3), articolul 69 alineatul (2) și articolul 72 alineatul (1) litera (e) din [RDC](#).

⁵⁰ Articolul 22 alineatul (2) litera (d) din [Regulamentul privind MRR](#).

⁵¹ Articolul 1 alineatul (10) din [Regulamentul \(UE\) 2023/435](#) în ceea ce privește capitolele privind REPowerEU din planurile de redresare și reziliență.

63 Analiza Curții a relevat că șase dintre cele șapte state membre selectate au instituit sisteme de control bazate pe costuri pentru a evita dubla finanțare. Aceste sisteme utilizează verificări privind cheltuielile și facturile similare celor din domeniul coeziunii (*caseta 8*).

Caseta 8

Controale de gestiune din cadrul PNRR similare celor din domeniul coeziunii: exemplu din Cehia

În Cehia, aspectul dublei finanțări este verificat atât *ex ante*, în timpul selecției proiectelor, cât și pentru fiecare cerere de plată depusă de către destinatar. În cursul selecției proiectelor, autoritățile verifică încrucișat informațiile provenite de la solicitant cu surse interne și, într-o anumită măsură, externe, cum ar fi registrul național al subvențiilor, Arachne și registrul proiectelor din domeniul coeziunii. Se fac verificări și înainte de efectuarea plății către destinatar, pentru a se asigura că aceleași facturi, marcate cu un număr unic al proiectului, nu au făcut obiectul unei rambursări anterioare. Aceste controale sunt bazate pe costuri și sunt, în linii mari, aceleași pentru proiectele din PNRR și pentru cele din domeniul coeziunii.

64 În cazurile în care statele membre recurg la controale bazate pe costuri, Curtea estimează că nu are loc o reducere a poverii administrative și a costurilor controalelor, deoarece statele membre trebuie să verifice îndeplinirea jaloanelor și a țintelor și, totodată, să asigure protejarea intereselor financiare ale UE. În acest context, autoritățile din Cehia, Italia și Slovacia considerau că combaterea riscului de dublă finanțare în cadrul MRR este cel puțin la fel de complexă ca în cazul coeziunii.

65 Celălalt stat membru selectat se bazează în mare parte pe delimitarea *ex ante* între MRR și coeziune și, în lipsa unor controale de gestiune specifice PNRR-ului, combate riscul dublei finanțări numai prin intermediul controalelor existente din domeniul coeziunii (*caseta 9*).

Caseta 9

Controale de gestiune deficitare pentru dubla finanțare în PNRR-uri: exemplu din Franța

Fiecare minister trebuia să comunice organismului de coordonare a MRR o descriere a sistemului său de control, inclusiv pentru dubla finanțare. Organismul de coordonare a evaluat descrierile, dar nu și funcționarea efectivă a sistemelor.

Nici organismul de coordonare, nici ministerele care pun în aplicare PNRR-ul nu au furnizat instrucțiuni specifice pentru verificarea dublei finanțări. Ministerele vizitate de Curte nu știau ce tipuri de controale efectuau organismele delegate și nu verificaseră niciun astfel de control.

Verificări încrucișate cu datele proiectelor din domeniul coeziunii se efectuaseră numai pentru unul dintre cele șase jaloane și ținte selectate din PNRR. Ministerul Muncii, care gestionează atât măsurile din PNRR, cât și programul operațional național aferent FSE, a verificat manual riscul de dublă finanțare numai pentru acele proiecte din PNRR considerate a fi expuse riscului. Ministerul a examinat costurile rambursate pentru proiectele din cadrul FSE în legătură cu care exista un risc de suprapunere, pentru a se asigura că aceste costuri acopereau alte activități decât cele din PNRR. Verificarea a fost efectuată numai pentru beneficiarii FSE (*missions locales*, care sunt centre locale de servicii sociale), pe baza tipurilor de costuri acoperite, întrucât lista destinatarilor finali ai MRR (tinerii sprijiniți) nu permitea efectuarea de controale încrucișate pentru identificarea eventualelor duplicări.

66 Verificările declarațiilor oficiale în raport cu alte surse de informații și verificările încrucișate între baze de date ale proiectelor sunt esențiale pentru detectarea cazurilor de dublă finanțare. În Italia, Curtea a identificat un caz în care verificările încrucișate efectuate de organismele responsabile de punerea în aplicare au contribuit la detectarea unor înregistrări eronate ale datelor și a utilizării altor finanțări din partea UE. Aceste verificări au avut însă loc după ce Comisia primise deja cererea de plată din MRR pentru jalonul aferent ([caseta 10](#)).

Caseta 10

Verificările încrucișate vizând dubla finanțare detectează înregistrări eronate ale datelor și cazuri de utilizare a altor finanțări din partea UE: exemplu din Italia

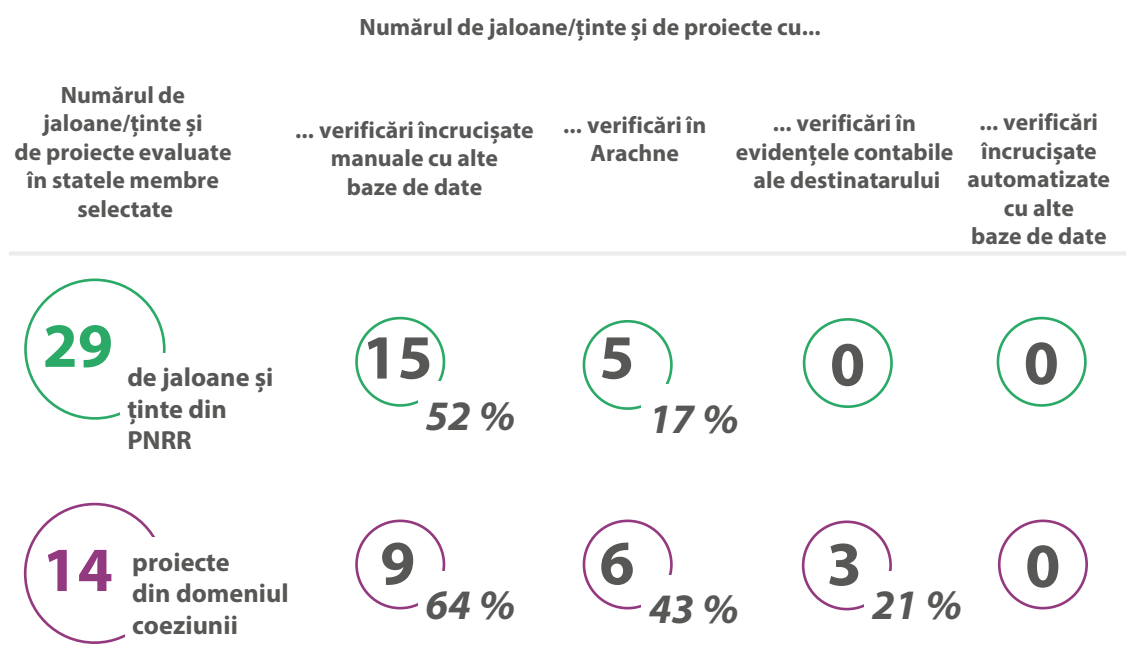
Pentru a atinge jalonul „Program de inovare pentru calitatea locuințelor” din PNRR-ul Italiei, cel puțin 15 regiuni și provincii autonome au trebuit să semneze acorduri pentru îmbunătățirea locuințelor sociale și creșterea numărului acestora.

Atunci când ministerul responsabil a solicitat o declarație privind absența dublei finanțări, organismele responsabile de punerea în aplicare au verificat încrucișat datele din sistemul informatic central al Italiei pentru MRR (ReGiS) în raport cu alte surse de date. Aceste verificări specifice au avut loc după ce se prezentase cererea de plată din MRR legată de jalon și înainte să se efectueze plățile efective către destinatarii finali ai măsurii.

În urma verificărilor, s-au identificat erori în înregistrarea în ReGiS a altor finanțări din partea UE pentru 32 dintre cele 34 de proiecte verificate. În cazul a 2 proiecte, finanțarea din alte surse ale UE nu fusese înregistrată deloc. Este posibil ca un proiect să fi fost finanțat și prin FEDR, iar al doilea printr-o altă măsură din PNRR. Autoritățile italiene și Comisia au convenit, în octombrie 2023, după vizita de audit efectuată de Curte în Italia, să excludă contribuția proiectului finanțat din FEDR la atingerea țintei aferente măsurii din PNRR-ul final. Acest lucru sugerează că proiectul era expus riscului de dublă finanțare.

67 Analiza Curții a arătat, de asemenea, că sistemele de control ale statelor membre pentru dubla finanțare se bazează în mare măsură pe declarații pe propria răspundere de la destinatarii fondurilor UE, fără ca acestea să fie verificate încrucișat cu alte surse, cum ar fi bazele de date existente privind proiectele finanțate de UE și instrumentul de notare a riscurilor Arachne. Eventualele verificări încrucișate au fost efectuate manual (*figura 4*). Probleme similare au fost identificate și în cadrul auditurilor Comisiei.

Figura 4 – Examinarea controalelor de gestiune efectuate de statele membre cu privire la dubla finanțare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza dovezilor primite de la statele membre selectate.

68 Atunci când plățile se bazează pe modelul finanțării nelegate de costuri, dubla finanțare poate apărea atunci când aceleași realizări/rezultate sunt finanțate de două ori (punctele 11-14). Curtea a constatat că sistemele de control selectate ale statelor membre nu luau în considerare acest risc. Controalele de gestiune nu verifică dacă realizările finanțate din fondurile politicii de coeziune sau din MIE au fost luate în calcul pentru atingerea jaloanelor și a țintelor din MRR și viceversa. Apare, așadar, riscul dublei finanțări atunci când cererea de plată corespunzătoare este transmisă Comisiei (caseta 11).

Caseta 11

Riscul de dublă finanțare atunci când realizările MIE și ale MRR se suprapun: exemplu din Austria

Măsura „Construirea de noi linii de cale ferată și electrificarea căilor ferate regionale” din PNRR-ul Austriei include jalonul „Finalizarea proiectului de construcție”. Jalonul, cu termen în 2025 și aprobat de Consiliu pe baza unei propuneri a Comisiei, implică punerea în funcțiune a întregii linii de cale ferată „Koralmbahn”, inclusiv a liniei de acces din provincia Stiria către tunelul Koralm, chiar dacă MRR a acoperit doar aproximativ 9 % din costurile totale ale proiectului pentru linia respectivă.

Un proiect din cadrul MIE a finanțat, la rândul său, lucrări pe linia de acces din Stiria către tunelul Koralm, așa cum se indică în PNRR-ul Austriei. Întrucât descrierea jalonului de mai sus nu este suficient de specifică pentru a exclude suprapunerea cu proiectul finanțat de MIE pe linia de acces din Stiria, în special cu tronsonul Wettmannstätten-Deutschlandsberg, există riscul ca rezultatul aceluiași lucrări să fie declarat – și deci finanțat – atât în cadrul MIE, cât și în cadrul MRR.

Peisajul fragmentat al sistemelor informatice de gestiune împiedică efectuarea unor controale încrucișate eficiente pentru dubla finanțare

69 Pentru a fi eficiente, controalele de gestiune și auditurile vizând detectarea dublei finanțări au nevoie de instrumente informatice integrate sau interoperabile care să permită verificări încrucișate automatizate între diferitele baze de date locale, regionale, naționale și ale UE utilizate pentru a înregistra toate proiectele din UE și toți destinatarii fondurilor. Reformarea din 2024 a Regulamentului financiar va impune statelor membre să pună la dispoziția Comisiei, în format electronic, informații privind proiectele și beneficiarii. Această modificare va fi aplicabilă începând cu cadrul financiar multianual de după 2027⁵².

70 Curtea a constatat că statele membre se confruntau cu dificultăți atunci când utilizau numeroase sisteme informatice locale pentru a-și pune în aplicare PNRR-urile. Atunci când structura sistemelor este descentralizată, este practic imposibil să se efectueze verificări încrucișate automatizate pentru a se identifica posibilele cazuri de dublă finanțare, deoarece instrumentele informatice nu sunt interoperabile. Drepturile de acces restricționate, necesitatea de a consulta mai multe baze de date și faptul că

⁵² Articolul 36 alineatele (2) și (6) și articolul 277 alineatul (5) din [Regulamentul financiar](#) (reformat).

datele proiectelor nu sunt standardizate afectează, de asemenea, eficacitatea verificărilor încrucișate (*caseta 12*).

Caseta 12

Sistemele informatice fragmentate îngreunează detectarea cazurilor de dublă finanțare: exemple din Cehia și Franța

În Cehia, ministerele și organismele de punere în aplicare utilizează propriile sisteme informatice locale pentru a gestiona punerea în aplicare a PNRR-ului și pentru a identifica proiectele expuse riscului de dublă finanțare. Aceste sisteme nu sunt însă interoperabile și oferă mijloace limitate de a efectua verificări încrucișate automatizate.

PNRR-ul Franței este pus în aplicare de ministere centrale, care delegă responsabilități unor operatori publici sau unor servicii de stat descentralizate. În schimb, fondurile politicii de coeziune sunt puse în aplicare în principal de regiuni (în perioada 2014-2020 au existat 37 de programe operaționale regionale și 2 programe operaționale naționale). Sistemele informatice de la nivel regional și cele de la nivel național nu sunt interoperabile și diferitele organisme nu au acces la sistemele celorlalte.

71 Grecia și Italia au creat sisteme informatice centralizate pentru monitorizarea jaloanelor și a ținutelor din PNRR și a costurilor efective, fapt care le ajută să identifice semnalele de alertă pentru dubla finanțare (*caseta 13*).

Caseta 13

Sistemele informatice centralizate facilitează detectarea cazurilor de dublă finanțare: exemple din Grecia și Italia

Grecia a creat un sistem informatic central (denumit Ergorama) pentru a monitoriza punerea în aplicare a proiectelor din domeniul coeziunii, din cadrul MIE și din cadrul MRR, printre altele. Pentru proiectele din domeniul coeziunii și cele din PNRR se aplică aceleași fluxuri de lucru care acoperă întregul ciclu de viață al unui proiect. Cerințele pentru declararea costurilor sunt și ele aceleași. De asemenea, Ergorama este interoperabil cu alte sisteme naționale, ceea ce îi permite să efectueze controale automatizate pentru a detecta cazuri în care facturi sunt prezentate de două ori în vederea rambursării. Sistemul creează, de asemenea, rapoarte care pot fi utilizate pentru a identifica dubla finanțare, de exemplu pentru toate contractele încheiate cu același contractant sau pentru toate operațiunile/proiectele cu același destinatar.

Sistemul ReGiS al Italiei acoperă proiectele din cadrul MRR și oferă linkuri către instrumente și baze de date⁵³ care conțin date privind proiectele din domeniul coeziunii din perioada 2014-2020. La momentul auditului Curții, nu toate autoritățile de management și autoritățile de audit pentru programele din domeniul coeziunii din perioada 2014-2020 aveau acces la sistemul ReGiS. Începând din noiembrie 2023 însă, toate aceste autorități de management trebuie să înregistreze datele privind proiectele în sistem.

Arachne nu este utilizat pe scară largă pentru a identifica riscurile de dublă finanțare în statele membre

72 Arachne este instrumentul Comisiei de explorare a datelor (*data mining*) și de notare a riscurilor menit să ajute autoritățile naționale să detecteze nereguli și fraude în controalele și auditerile lor, inclusiv cazurile de dublă finanțare⁵⁴. Comisia a dezvoltat Arachne pentru coeziune și l-a extins ulterior la MRR. Instrumentul îmbogățește datele privind proiectele finanțate de UE care au fost încărcate de statele membre și utilizează în acest sens alte baze de date externe, cu scopul de a identifica beneficiari, contractanți, subcontractanți sau parteneri implicați în proiecte multiple.

⁵³ OpenCoesione, PIAF-IT, *Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche*.

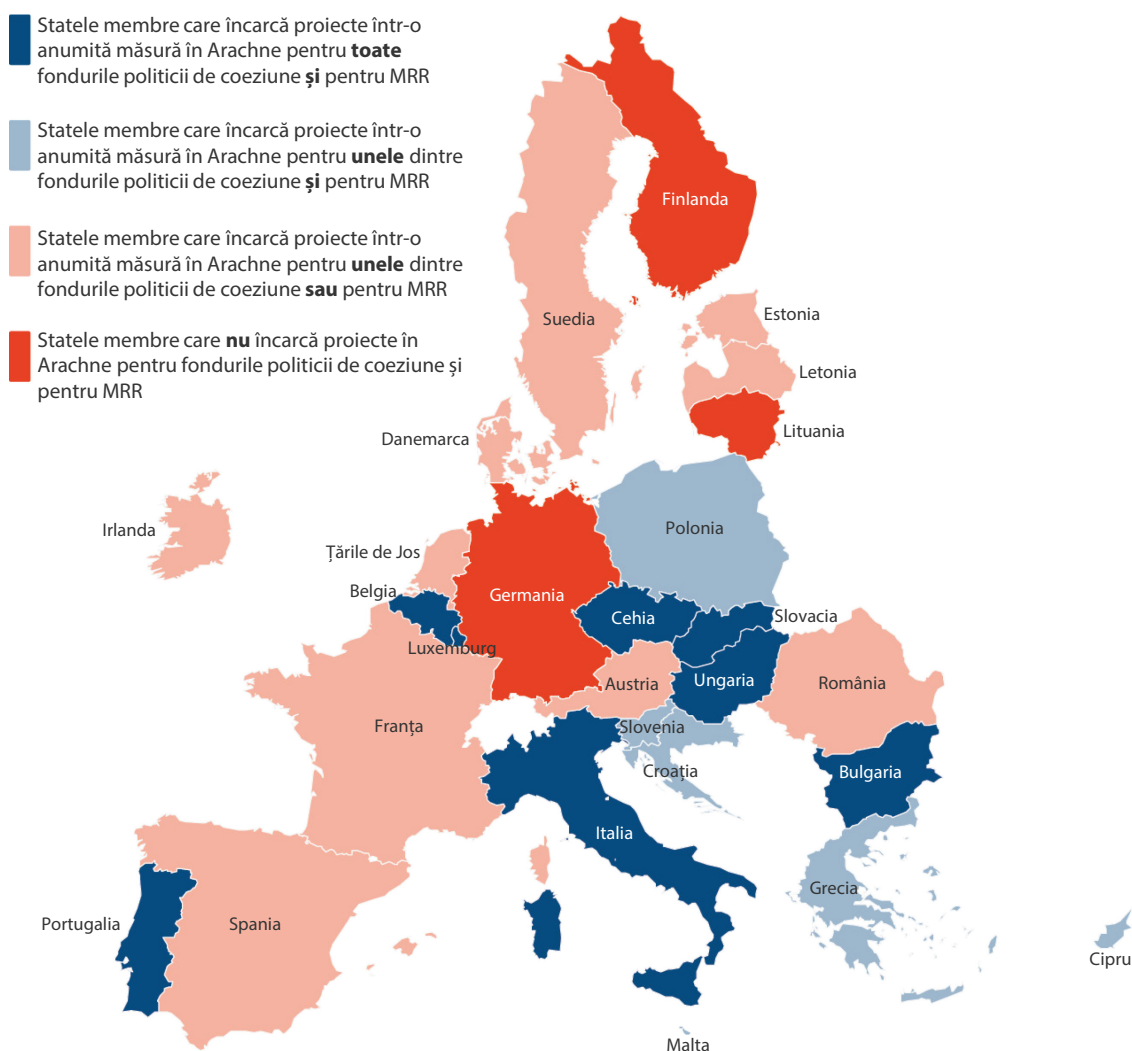
⁵⁴ Articolul 32 din *Acordul interinstituțional* privind disciplina bugetară. Articolul 22 alineatul (4) din *Regulamentul privind MRR*. Considerentul 72 al *RDC*.

73 În decembrie 2023, Comisia a încărcat în Arachne date privind aproximativ 470 000 de proiecte (fiecare de peste 10 000 de euro) desfășurate în cadrul gestiunii directe și al celei indirecte. Curtea nu a evaluat cât de exhaustiv a fost lotul de date încărcat, dar acest demers va permite extinderea utilizării Arachne și pentru alte proiecte decât cele gestionate de statele membre.

74 Arachne calculează punctaje de risc, inclusiv unul privind „concentrarea” (adică participarea la mai multe proiecte), care este un indicator-cheie al riscului de dublă finanțare. În aprilie 2024, 3 % din proiectele încărcate implementate în domeniul coeziunii și în cadrul MRR erau clasificate de Arachne ca având un risc de concentrare „foarte ridicat”. 22 % din proiecte aveau un risc de concentrare între „mediu” și „ridicat”.

75 Nici cadrul legal pentru coeziune, nici cel al MRR nu obligă însă statele membre să utilizeze Arachne. Utilitatea instrumentului depinde în mare măsură de încărcarea voluntară de către statele membre a unor date complete, exacte și fiabile privind proiectele pentru toate programele UE. În plus, pentru a permite detectarea dublei finanțări între coeziune și MRR, statele membre trebuie să încarce în Arachne date privind proiectele pentru ambele instrumente. Curtea a constatat că unele state membre utilizau Arachne atât pentru coeziune, cât și pentru MRR, în timp ce majoritatea încărcău date doar pentru coeziune, dar nu și pentru MRR sau viceversa, ori nu utilizau deloc acest instrument (*figura 5*).

Figura 5 – Statele membre care au încărcat în Arachne date pentru coeziune și pentru MRR



Notă: Comisia nu verifică exhaustivitatea, exactitatea și fiabilitatea datelor privind proiectele încărcate de statele membre în Arachne.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

76 Curtea a identificat neconcordanțe semnificative între datele privind proiectele din domeniul coeziunii încărcate în Arachne și cele din *Kohesio*, baza de date a UE conținând proiectele din acest domeniu. Se observă în special că numărul proiectelor din domeniul coeziunii încărcate în cele două baze de date nu este același. De asemenea, nu există un registru public al tuturor proiectelor din cadrul MRR. În plus, în cazul în care Arachne este utilizat, Comisia nu controlează calitatea datelor privind proiectele încărcate de statele membre în acest instrument. Acest lucru limitează utilitatea instrumentelor Arachne și Kohesio pentru identificarea destinatarilor și a proiectelor expuse riscului de dublă finanțare.

77 Unele state membre recurg la instrumente informatice naționale pentru a verifica dubla finanțare, ca alternativă la Arachne (de exemplu, Transparenzdatenbank din Austria) sau pentru a veni în completarea acestuia (de exemplu, PIAF-IT din Italia). Aceste instrumente nu calculează însă punctaje de risc, iar colectarea datelor și drepturile de acces nu sunt întotdeauna complete pentru toate programele de finanțare ale UE și între toate statele membre.

Activitate de audit limitată privind dubla finanțare în statele membre

78 Pentru a furniza o asigurare Comisiei cu privire la absența dublei finanțări, autoritățile de audit din domeniul coeziunii și organismele de audit pentru PNRR-uri efectuează audituri ale operațiunilor și audituri ale jaloanelor și țintelor, precum și audituri de sistem.

79 Niciunul din statele membre acoperite de acest audit nu și-a modificat, la momentul introducerii MRR, abordarea cu privire la auditarea aspectului dublei finanțări la nivelul destinatarului final. Aceste state nu fac distincție între diverse programe de finanțare ale UE și nu vizează în mod specific un instrument anume. Activitatea lor de audit consta în principal în verificări încrucișate manuale cu alte baze de date ale proiectelor. În plus, riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie finanțate de două ori nu este acoperit (*caseta 14*).

Caseta 14

Verificări parțiale de audit pentru dubla finanțare atât în cadrul MRR, cât și în cadrul coeziunii: exemplu din Cehia

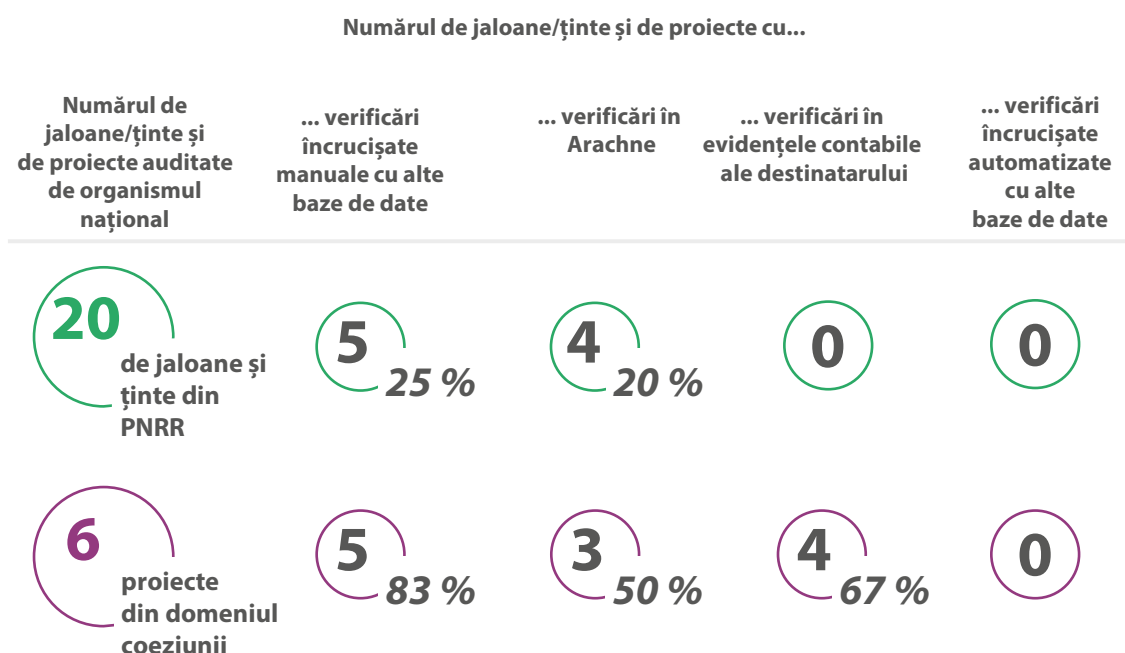
În Cehia, abordarea de audit privind dubla finanțare nu face distincție între PNRR și programele din domeniul coeziunii.

Autoritatea de audit pentru programele din domeniul coeziunii verifică dacă beneficiarii nu au primit, pentru aceleași proiecte, finanțare din partea UE care să acopere aceleași costuri, efectuând manual verificări încrucișate între diferite baze de date ale proiectelor și examinând evidențele contabile ale beneficiarilor pentru a identifica eventuale alte subvenții și eventuala dublă finanțare pentru facturi în cadrul unor proiecte diferite. Fiabilitatea datelor privind realizările este însă controlată numai pentru proiectele finalizate din domeniul coeziunii, iar autoritatea de audit nu verifică eventualele suprapuneri cu jaloanele și țintele din PNRR.

În cazul MRR, activitatea de audit cu privire la dubla finanțare implică verificări similare, cu un accent mai mare pe sistemele de control. În practică, verificările sunt extinse la evidențele contabile ale destinatarilor numai atunci când s-a identificat deja un risc de dublă finanțare. Cu toate acestea, întrucât nu există proceduri de audit specifice care să abordeze riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie declarate – și deci finanțate – de două ori, unele cazuri expuse riscului de dublă finanțare riscă să nu fie identificate.

80 Până la sfârșitul lunii iunie 2024, niciunul dintre statele membre incluse în eșantionul Curții nu identificase cazuri de dublă finanțare. Curtea a examinat, pentru un eșantion de proiecte din domeniul coeziunii și de jaloane și ținte din cadrul MRR, audituri desfășurate de statele membre selectate. Activitatea de audit privind dubla finanțare era limitată și consta în principal în verificări încrucișate manuale cu alte baze de date ale proiectelor. **Figura 6** prezintă rezultatele detaliate ale verificărilor Curții.

Figura 6 – Examinarea activității de audit desfășurate de statele membre cu privire la dubla finanțare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza dovezilor primite de la statele membre selectate.

81 Toate statele membre selectate au furnizat asigurare cu privire la absența dublei finanțări. Această asigurare a fost obținută în principal pe baza controalelor lor de gestiune, precum și a unor activități de audit. În **caseta 15** sunt prezentate câteva exemple de limitări ale activității de audit subiacente.

Caseta 15

Asigurare cu privire la absența dublei finanțări furnizată pe baza unei activități de audit limitate: exemple din Malta și Italia

În Malta, două audituri de sistem erau în curs de desfășurare când prima cerere de plată a fost transmisă Comisiei. Dat fiind că nu existau activități de audit care să fi fost finalizate, organismul de audit nu a furnizat o asigurare cu privire la absența dublei finanțări. Organismul de coordonare a MRR a confirmat însă, în declarația sa de gestiune, absența dublei finanțări, deoarece a considerat că reformele cu costuri zero incluse în prima cerere de plată nu erau expuse riscului. În plus, atât declarația de gestiune, cât și rezumatul auditurilor au fost semnate de directorul organismului de coordonare, ceea ce ridică semne de întrebare privind un eventual conflict de interese și separarea inadecvată a funcțiilor.

În cazul Italiei, rezumatele auditurilor au furnizat o asigurare cu privire la absența dublei finanțări în legătură cu jaloanele și țintele din cererea de plată anterioară, dar nu și cu cele din cererea de plată pe care o însoțeau.

82 Dintre statele membre selectate, numai Franța a efectuat un audit de sistem special privind dubla finanțare. În ansamblu, organismul de audit din Franța a oferit o asigurare cu rezerve privind funcționarea sistemului de control al PNRR-ului (opinie cu rezerve), inclusiv cu privire la absența dublei finanțări. Întrucât Comisia a evaluat jaloanele și țintele ca fiind îndeplinite în mod satisfăcător, fondurile din MRR au fost debursate (*caseta 16*).

Caseta 16

Deficiențe constatate în urma unui audit specific privind dubla finanțare în cadrul PNRR-ului: exemplu din Franța

Înainte ca Franța să depună cea de a doua cerere de plată, organismul său de audit pentru MRR a efectuat, în 2022, un audit de sistem special privind dubla finanțare, deoarece a recunoscut nivelul ridicat de risc și considera că sistemul de control este slab. Auditul a evidențiat mai multe deficiențe, cum ar fi:

- deficiențe în guvernare și în coordonare care împiedică monitorizarea măsurilor de prevenire;
- proceduri eterogene și incomplete la nivelul organismului de coordonare și al ministerelor responsabile de implementare;
- sisteme informatice fragmentate fără controale integrate;
- calitatea insuficientă a datelor și diversitatea categoriilor de date, care îngreunează verificările încrucișate privind dubla finanțare.

Până la momentul auditului Curții, niciuna dintre recomandări nu fusese pusă în aplicare.

Asigurarea pe care o oferă Comisia cu privire la absența dublei finanțări se bazează pe dovezi limitate

83 Secțiunea de față examinează pe ce bază oferă Comisia asigurare cu privire la absența dublei finanțări. În acest scop, Curtea a examinat verificările realizate de Comisie înainte de efectuarea plăților, inclusiv cu privire la declarațiile de gestiune ale statelor membre, precum și activitatea de audit a Comisiei.

Verificările efectuate de Comisie înainte de plată nu vizează în mod specific dubla finanțare

84 Înainte de a elibera fonduri, Comisia trebuie să se asigure că obține o asigurare suficientă din partea statelor membre și/sau a beneficiarilor. În acest scop, ea efectuează propriile verificări.

85 În cazul programelor de coeziune, înainte de a ordona plăți către un stat membru, Comisia examinează informațiile disponibile pentru a determina dacă sunt îndeplinite condițiile favorizante, dacă a fost prezentat pachetul de asigurare cel mai recent și dacă sistemele de gestiune și de control oferă asigurarea necesară cu privire la legalitatea și regularitatea cheltuielilor⁵⁵. Comisia nu efectuează însă controale speciale pentru dubla finanțare.

86 În cazul MIE, instrument gestionat în mod direct de Comisie, verificările privind dubla finanțare se efectuează în etapa de contractare și înainte de efectuarea plății, bazându-se în principal pe declarațiile pe propria răspundere și pe informațiile furnizate de beneficiari. În perioada 2021-2027, proiectele din cadrul MIE fac obiectul unei verificări automate privind proiecte similare gestionate în aceeași bază de date a Comisiei. Verificări încrucișate cu alte surse de informații, inclusiv cu Arachne, s-au realizat doar în puține cazuri. În cazul unor proiecte specifice care nu au un amplasament precis menționat în acordul de grant, cum ar fi instalarea de stații de încărcare pentru vehicule electrice în Franța și în Portugalia, Comisia poate verifica aspectul dublei finanțări doar într-o etapă ulterioară, în cursul implementării, după ce au fost stabilite amplasamentele exacte.

87 În cazul MRR, Comisia verifică aspectul dublei finanțări înainte de efectuarea plății numai în cazul în care statele membre semnaleză eventuale probleme în declarațiile lor de gestiune sau în rezumatele auditurilor ori în cazul în care propriile sale evaluări și audituri anterioare au evidențiat posibile probleme legate de dubla finanțare de natură să afecteze îndeplinirea jaloanelor și a țintelor. Curtea a raportat în trecut că Regulamentul privind MRR nu consideră că respectarea condițiilor de eligibilitate sau a principiilor orizontale, inclusiv absența dublei finanțări, constituie o condiție pentru plată⁵⁶. De asemenea, s-a constatat că 12 dintre cele 14 rezumate ale auditurilor prezentate Comisiei și examinate de Curte pentru auditul de față au furnizat doar o asigurare limitată cu privire la absența dublei finanțări.

⁵⁵ Articolul 15 alineatele (5)-(6), articolul 70 alineatul (1), articolul 91 alineatul (2), articolele 96 și 97 și articolul 98 alineatul (1) din [RDC](#).

⁵⁶ Punctele 29-30 din [Raportul special nr. 07/2023](#).

Auditurile Comisiei acoperă riscul dublei finanțări într-o anumită măsură

88 Auditurile Comisiei pentru coeziune și MIE acoperă riscul dublei finanțări care există în raport cu MRR în același mod ca pentru orice alt program de finanțare al UE bazat pe costuri, neținând seama de faptul că riscul este mai ridicat ca urmare a similarității domeniilor de politică și din cauza diferențelor care există între modelele de acordare a finanțării. Riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie declarate – și deci finanțate – de două ori nu este acoperit.

89 În ceea ce privește coeziunea, dubla finanțare nu constituie un factor de risc luat în calcul în evaluarea sistemelor de control. Comisia se bazează în principal pe activitatea autorităților de audit, pe care Curtea a considerat-o frecvent ca având o fiabilitate limitată⁵⁷. În special, unele autorități de audit nu confirmă în mod sistematic declarațiile pe propria răspundere furnizate de beneficiari⁵⁸. Comisia procedează la propriile controale numai dacă verificările efectuate de o autoritate de audit nu sunt satisfăcătoare sau dacă a identificat riscuri specifice. În astfel de cazuri, ea poate verifica încrucișat datele privind proiectele în raport cu alte baze de date pentru a identifica proiecte similare și poate consulta evidențele contabile ale beneficiarilor. Comisia nu verifică datele privind performanța decât pentru proiectele finalizate auditate de autoritățile de audit. Ea nu a efectuat încă niciun audit tematic privind sistemele de control ale statelor membre care vizează dubla finanțare.

90 În ceea ce privește MIE, Comisia consideră că riscul dublei finanțări este scăzut și nu constituie un criteriu pentru eșantionare. De obicei, activitatea de audit privind elemente individuale de cost nu este completată de verificări încrucișate cu baze de date externe.

91 Comisia recunoaște dubla finanțare ca fiind un risc pentru buna gestiune financiară în cadrul MRR⁵⁹ și acoperă acest aspect în principal prin audituri de sistem privind protecția intereselor financiare ale UE. Acestea examinează modul în care sunt concepute și instituite sistemele de control în cadrul organismelor de coordonare și de punere în aplicare și pun accentul pe delimitarea dintre MRR și alte programe de finanțare ale UE, pe coordonarea dintre autorități și pe mecanismele create de acestea

⁵⁷ Punctele 6.44-6.53 din [Raportul anual pe 2022](#). Punctele 6.45-6.56 din [Raportul anual pe 2023](#).

⁵⁸ Punctul 61 din [Documentul de analiză nr. 03/2024](#): „Panoramă a cadrului de asigurare și a principalilor factori care au contribuit la erorile constatate în cheltuielile din domeniul coeziunii din perioada 2014-2020”.

⁵⁹ DG ECFIN: strategia de audit a Comisiei pentru MRR, p. 12-13.

pentru a preveni dubla finanțare. Auditurile de sistem sunt completate cu audituri *ex post* privind jaloanele și țintele și cu audituri de conformitate privind activitatea organismelor de audit. Curtea a examinat, în total, 14 audituri ale Comisiei și a identificat dovezi care arătau că s-au efectuat controale încrucișate între diverse baze de date ale proiectelor, în urma cărora s-au identificat opt cazuri de dublă finanțare.

Comisia nu identificase niciun caz de dublă finanțare până la sfârșitul activităților pe teren ale Curții și nici nu a aplicat reduceri ale sprijinului acordat prin MRR din cauza unor deficiențe de sistem

92 În mai 2024, după ce auditorii Curții își terminaseră activitățile pe teren, Comisia a identificat două cazuri potențiale de dublă finanțare într-un stat membru. Numărul mic de cazuri identificate până acum poate indica faptul că instrumentele disponibile nu sunt suficient de eficace pentru a detecta cazuri de dublă finanțare.

93 În cadrul MRR, Comisia are dreptul – dar nu și obligația – de a reduce și de a recupera „suma afectată” de la statul membru în cazurile de dublă finanțare dacă acesta nu efectuează el însuși corecția⁶⁰. Comisia a clarificat, în cele mai recente orientări (din iulie 2024), că este vorba de valoarea contractului (contractelor) sau a procedurii (procedurilor) de atribuire pentru care s-a constatat dubla finanțare. În plus, până la sfârșitul anului 2023, auditurile Comisiei evidențiaseră deficiențe legate de dubla finanțare în sistemele de control ale mai multor state membre, dar Comisia nu a impus nicio reducere forfetară a sprijinului din MRR⁶¹.

⁶⁰ Articolul 22 alineatul (5) din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 4 alineatul (2) și articolul 19 alineatul (2) litera (a) din acordul de finanțare.

⁶¹ Articolul 22 alineatul (5) din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 11 alineatul (1) și articolul 19 alineatul (2) litera (b) din acordul de finanțare.

Asigurarea furnizată de Comisie cu privire la absența dublei finanțări se bazează pe dovezi limitate

94 În cazul politicii de coeziune, Comisia furnizează asigurare cu privire la absența dublei finanțări prin declarația sa privind legalitatea și regularitatea cheltuielilor. Această asigurare, care se reflectă într-o rată de eroare cuantificată, este obținută în principal pe baza rezultatelor auditurilor efectuate de statele membre. Totodată, Comisia primește rezultate de audit care indică fiabilitatea informațiilor referitoare la performanță de la autoritățile de audit și în urma propriilor audituri de conformitate și le include în rapoartele sale anuale de activitate⁶². Declarația sa de asigurare nu acoperă însă informațiile referitoare la performanță⁶³.

95 În cazul MRR, Comisia furnizează asigurare cu privire la legalitatea și regularitatea plăților pe baza unei evaluări calitative a rezultatelor controalelor, fără a cuantifica impactul financiar al acestor rezultate⁶⁴. Asigurarea sa privind legalitatea și regularitatea plăților nu acoperă aspectul dublei finanțări, deoarece condiția pentru efectuarea plății este îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor⁶⁵. În schimb, Comisia oferă o asigurare cu privire la absența dublei finanțări prin faptul că furnizează o concluzie cu privire la buna gestiune financiară și la protecția intereselor financiare ale UE⁶⁶.

96 Asigurarea privind protecția intereselor financiare ale UE este obținută de Comisie în principal de la statele membre⁶⁷ și este completată de propriile activități de audit ale Comisiei. Curtea a raportat în trecut că nu există decât puține informații verificate cu privire la conformitatea proiectelor de investiții finanțate prin MRR cu normele UE și cu normele naționale, ceea ce are un impact asupra asigurării pe care o poate furniza Comisia și conduce la un deficit în materie de răspundere de gestiune la

⁶² *2023 annual activity report*, raportul de activitate al DG REGIO, p. 14. *2023 annual activity report*, raportul de activitate al DG EMPL, p. 47.

⁶³ Punctele 10.29 și 10.61 din *Raportul anual pe 2013*. Punctele 3.44-3.45 din *Raportul anual pe 2016*. Punctele 1.13-1.23 din *Raportul pe 2019 privind performanța bugetului UE*.

⁶⁴ *2023 annual activity report*, raportul de activitate al DG ECFIN, p. 83.

⁶⁵ Punctul 11.11 din *Raportul anual pe 2022*.

⁶⁶ Articolul 22 alineatul (5) din *Regulamentul privind MRR*. *2023 annual activity report*, raportul de activitate al DG ECFIN, p. 86. *Anexe* la raportul anual de activitate pe 2023 al DG ECFIN, p. 154.

⁶⁷ Articolul 22 alineatul (2) litera (c) din *Regulamentul privind MRR*. Articolul 4 alineatul (2) și articolul 11 alineatul (4) din acordul de finanțare.

nivelul UE⁶⁸. În cadrul unui audit în curs, Curtea examinează acțiunile întreprinse de Comisie în acest domeniu și sistemele de control ale statelor membre utilizate pentru a asigura respectarea normelor UE și naționale⁶⁹. În ceea ce privește dubla finanțare, Curtea a constatat că unele state membre nu desfășoară decât activități de audit limitate și că nu toate statele membre furnizează o asigurare rezonabilă cu privire la absența dublei finanțări (punctele **78-82** și **87**). În plus, auditurile proprii ale Comisiei se axează pe modul în care sunt concepute și instituite sistemele de control ale statelor membre pentru dubla finanțare. În cazul unora dintre aceste audituri, Comisia a efectuat unele verificări încrucișate între bazele de date ale proiectelor (punctul **91**).

97 În plus, Comisia nu oferă nici pentru MRR, nici pentru cheltuielile din domeniul coeziunii o asigurare cu privire la absența dublei finanțări care ar putea rezulta din declararea și deci finanțarea de două ori a acelorași realizări/rezultate.

98 Curtea consideră că asigurarea pe care o poate furniza Comisia cu privire la absența dublei finanțări pentru diversele instrumente de finanțare acoperite de acest audit este limitată. Comisia nu este suficient de transparentă în ceea ce privește această limitare și, de exemplu, nu exprimă o rezervă din motive de risc reputațional care să însoțească asigurarea pe care o furnizează cu privire la absența dublei finanțări.

⁶⁸ Punctele IV, 32-36 și 93 din [Raportul special nr. 07/2023](#).

⁶⁹ Punctul 11.15 din [Raportul anual pe 2023](#).

Concluzii și recomandări

99 În mod tradițional, cea mai mare parte a finanțării din partea UE se pune la dispoziție prin granturi care rambursează costuri suportate efectiv. Începând din 2018, Regulamentul financiar permite ca fondurile UE să fie debursate fără să existe vreo legătură cu costurile. Este vorba de așa-numitul model de finanțare nelegată de costuri. Acesta a fost utilizat pe scară largă pentru prima dată în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), pentru a efectua plăți către statele membre.

100 În ansamblu, auditul Curții relevă faptul că riscul dublei finanțări a crescut odată cu introducerea instrumentelor bazate pe modelul finanțării nelegate de costuri. Riscul este mai ridicat atunci când diverse programe de finanțare ale UE cu modele de acordare a finanțării, norme și cadre de guvernare și de răspundere de gestiune diferite pot finanța măsuri și acțiuni similare în același interval de timp. În momentul de față, acest risc este accentuat din cauza sumelor fără precedent pe care le pune la dispoziție UE.

101 Curtea concluzionează că sistemele instituite și puse în aplicare de Comisie și de statele membre nu sunt încă suficiente pentru a atenua în mod adecvat riscul crescut de dublă finanțare între MRR, coeziune și Mecanismul pentru interconectarea Europei. MRR era menit să eficientizeze livrarea de rezultate și să simplifice gestiunea financiară. Or, atunci când statele membre recurg la controale bazate pe costuri pentru instrumente care utilizează finanțarea nelegată de costuri, după cum chiar Comisia a recomandat, Curtea estimează că nu are loc o reducere a poverii administrative și a costurilor controalelor în comparație cu instrumentele tradiționale bazate pe costuri. Curtea a subliniat în trecut că simplificarea nu trebuie realizată în detrimentul asigurării răspunderii pentru actul de gestiune. Până în prezent, Comisia nu a clarificat în mod suficient cum să se elaboreze sisteme de control care, pe de o parte, să țină seama de modelul finanțării nelegate de costuri specific MRR, și, pe de altă parte, să ofere o asigurare rezonabilă cu privire la absența dublei finanțări la nivelul statului membru și al destinatarului final.

102 Curtea a observat o serie de practici care au ajutat statele membre să atenueze riscul dublei finanțări, în special o delimitare riguroasă și sisteme informatice mai centralizate. Pe de altă parte, atunci când mediul de control se bazează în principal pe declarații pe propria răspundere și când diverse programe și instrumente de finanțare în domeniul de politică ce se suprapun sunt puse în aplicare într-un peisaj fragmentat constituit din autorități naționale și regionale fără sisteme informatice interoperabile, dubla finanțare poate fi detectată cu dificultate.

103 Definiția tradițională bazată pe costuri a dublei finanțări din Regulamentul financiar, care este utilizată și în Regulamentul privind MRR, nu ține seama de noua realitate a modelului de finanțare nelegată de costuri specific MRR. Până acum, Comisia nu a clarificat suficient definiția dublei finanțări în contextul MRR care este bazat pe acest model. În special, nu a clarificat riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie declarate – și deci finanțate – de două ori, tipurile de costuri care ar trebui luate în considerare sau implicațiile pentru sistemele de control ale statelor membre. În plus, Comisia și statele membre au aplicat măsuri cu costuri zero în cadrul MRR care nu fuseseră prevăzute în mod explicit în Regulamentul privind MRR și care nu fac obiectul niciunor verificări, sporind astfel riscul dublei finanțări (punctele **26-35**).

Recomandarea 1 – Să se ajusteze definiția dublei finanțări la particularitățile modelului de finanțare nelegată de costuri

Comisia ar trebui să clarifice definiția dublei finanțări, ținând seama atât de costuri, cât și de dimensiunea performanței atunci când programele sau instrumentele de finanțare ale UE pun la dispoziție fonduri prin modele nelegate de costuri:

- (a) în cadrul unor orientări;
- (b) în următoarea propunere de revizuire a Regulamentului financiar.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: (a) sfârșitul anului 2024; (b) cu ocazia propunerii următoarei revizuirii a Regulamentului financiar.

Recomandarea 2 – Să se consolideze controalele privind măsurile cu costuri zero

Comisia ar trebui:

- (a) să trateze măsurile considerate cu costuri zero ca orice alte măsuri în ceea ce privește delimitarea și controalele, în special atunci când acestea pot implica costuri de investiții;
- (b) în cazul viitoarelor programe sau instrumente ale UE bazate pe finanțarea nelegată de costuri, să nu mai accepte măsuri cu costuri zero în cazul în care sunt implicate investiții sau costuri directe. În cazul reformelor care nu implică investiții sau costuri directe, să se aibă în vedere alternative, de exemplu condițiile favorizante, ținând seama de riscul crescut de dublă finanțare care există în cazul măsurilor cu costuri zero.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: (a) sfârșitul anului 2024 pentru MRR; (b) cu ocazia programării și a implementării unor eventuale programe sau instrumente viitoare ale UE bazate pe finanțarea nelegată de costuri.

104 Atât Comisia, cât și statele membre au luat măsuri pentru a preveni dubla finanțare, dar acestea nu pot fi suficiente de unele singure pentru a evita fenomenul. Orientările Comisiei cu privire la dubla finanțare îndrumă statele membre către controale bazate pe costuri. Ele au fost însă emise cu întârziere și nu specifică cerințe minime pentru controale (punctele [37-43](#)).

105 Evaluarea de către Comisie a aditionalității măsurilor din cadrul MRR s-a dovedit a fi dificilă, deoarece programele din domeniul coeziunii pentru perioada 2021-2027 nu erau încă finalizate și adesea nu erau disponibile informații detaliate. Măsurile cu costuri zero au fost excluse din evaluarea aditionalității pentru MRR și Curtea a identificat măsuri cu cost zero care abordau cerințe deja necesare pentru a accesa fonduri în domeniul coeziunii. Nivelul de detaliu cu care s-a realizat delimitarea între diferitele programe de finanțare ale UE a variat de la un stat membru la altul. În practică, mai multe state membre previn dubla finanțare evitând să combine programele de finanțare ale UE (punctele [44-54](#)).

106 Coordonarea la nivelul Comisiei și în statele membre a devenit mai importantă odată cu introducerea MRR, din cauza hățișului de responsabilități care revin numeroșilor actori și a fluxului de date și de informații care este necesar pentru prevenirea și detectarea dublei finanțări. Cooperarea și schimbul de informații în statele membre sunt deosebit de dificile atunci când autoritățile responsabile de măsurile din PNRR sunt diferite de cele responsabile de programele regionale din domeniul coeziunii (punctele [55-59](#)).

Recomandarea 3 – Să se clarifice și să se consolideze cerințele de control privind dubla finanțare în cadrul programelor și al instrumentelor care utilizează finanțarea nelegată de costuri

Comisia ar trebui să ofere orientări specifice privind cerințele minime de control pentru statele membre, cu scopul de a asigura absența dublei finanțări pentru MRR și pentru orice alte programe și instrumente care utilizează modelul finanțării nelegate de costuri. Aceste cerințe ar trebui să includă efectuarea de controale privind costurile efective suportate la nivelul beneficiarilor/destinatariilor finali.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2024.

Recomandarea 4 – Să se amelioreze coordonarea între programele și instrumentele de finanțare

Comisia ar trebui:

- (a) să amelioreze coordonarea și să disemineze bune practici privind delimitarea dintre diferitele programe și instrumente de finanțare din statele membre pentru a preveni dubla finanțare;
- (b) să pledeze ca toate organismele de la nivel național și regional implicate în lanțul de control și de audit într-un anumit stat membru să aibă acces la informații complete privind destinatarii fondurilor UE și proiectele acestora, astfel încât să poată detecta cazurile de dublă finanțare;
- (c) să se asigure că serviciile sale au acces la aceleași date.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: jumătatea anului 2025.

107 Statele membre vizate de acest audit au instituit controale de gestiune privind dubla finanțare care se bazează pe costurile efectiv suportate. Ele se bazează în mare măsură pe declarații pe propria răspundere și efectuează doar verificări încrucișate limitate în bazele de date cu proiecte. În cazurile în care au realizat verificări încrucișate, statele membre au detectat proiecte expuse riscului de dublă finanțare doar după ce cererea de plată corespunzătoare fusese transmisă Comisiei. De asemenea, Curtea a identificat un caz expus riscului ca aceleași realizări să fie declarate – și deci finanțate – de două ori (punctele [61-68](#)).

108 Ca urmare a configurației actuale, detectarea dublei finanțări este o sarcină complexă, care implică verificări manuale cu o utilizare intensivă de resurse, acces la numeroase baze de date privind proiectele la nivel național, regional și al UE, precum și o coordonare între autoritățile de la diferite niveluri administrative. Mediul de control problematic este rezultatul în principal al unui peisaj informatic fragmentat, în care nu există o interoperabilitate între sisteme de natură să permită verificări încrucișate automatizate. Alte motive care explică situația includ: utilizarea limitată a Arachne sau a altor instrumente de *data mining* și a bazelor de date cu proiecte, drepturi de acces restricționate și dificultățile întâmpinate în schimbul de date și în punerea în corespondență a datelor (punctele [69-77](#)).

109 Niciunul din statele membre acoperite de acest audit nu și-a modificat abordarea cu privire la auditarea aspectului dublei finanțări la nivelul destinatarului final atunci când a fost introdus MRR, iar activitatea lor de audit constă în principal în verificări încrucișate manuale cu alte baze de date ale proiectelor. În unele cazuri, statele membre respective au desfășurat doar activități de audit limitate și, prin urmare, nu dispuneau decât de o bază limitată pentru a oferi o asigurare cu privire la absența dublei finanțări. În plus, riscul ca aceleași realizări/rezultate să fie declarate – și deci finanțate – de două ori nu este acoperit (punctele [78-82](#)).

Recomandarea 5 – Să se instituie și să se utilizeze sisteme informatice integrate și interoperabile și instrumente de *data mining* pentru toate programele și instrumentele de finanțare

În vederea identificării eventualelor cazuri de dublă finanțare, Comisia ar trebui:

- (a) să sprijine și să încurajeze statele membre să instituie și să utilizeze în mod sistematic sisteme informatice integrate și interoperabile în cadrul statului membru pentru toate programele și instrumentele de finanțare;
- (b) să interconecteze Arachne cu alte baze de date ale Comisiei în care figurează proiecte finanțate de UE și beneficiarii acestora, cu scopul de a-i spori potențialul.

Aceste instrumente informatice ar trebui să fie ușor accesibile tuturor actorilor relevanți din lanțul de control și de audit.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: pentru litera (a), jumătatea anului 2025 sau cu ocazia propunerii cadrului juridic pentru perioada de după 2027; pentru litera (b), sfârșitul anului 2025.

110 În mai 2024, după ce auditorii Curții își terminaseră activitățile pe teren, Comisia a identificat două cazuri potențiale de dublă finanțare într-un stat membru. Deocamdată, ea nu a impus nicio corecție forfetară pentru deficiențele de sistem care au fost identificate în urma auditurilor sale. Asigurarea pe care Comisia o poate furniza cu privire la absența dublei finanțări pentru instrumentele de finanțare acoperite de prezentul audit este limitată. Comisia nu este suficient de transparentă cu privire la faptul că această asigurare se bazează pe dovezi limitate. Pe lângă asigurarea pe care o primește de la statele membre pe baza activităților lor limitate, Comisia obține o asigurare și pe baza propriilor audituri. În cazul MRR, auditurile Comisiei s-au axat deocamdată pe modul în care sunt concepute sistemele de control ale statelor membre pentru dubla finanțare, verificările încrucișate cu privire la proiecte și la destinatari fiind sporadice (punctele [84-98](#)).

Recomandarea 6 – Să se consolideze asigurarea privind absența dublei finanțări atunci când se utilizează finanțarea nelegată de costuri

Comisia ar trebui să consolideze asigurarea privind absența dublei finanțări pe care o obține pe baza propriei activități de audit și pe baza sistemelor de control ale statelor membre, acoperind ambele dimensiuni – costuri și realizări/rezultate – atunci când utilizează modelul finanțării nelegate de costuri.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: aprilie/mai 2025, cu ocazia elaborării următoarei declarații de asigurare.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 26 septembrie 2024.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Cadrul juridic privind dubla finanțare

Legislație	Dispoziție
<p>Articolul 188 și articolul 191 alineatul (3) din Regulamentul financiar</p>	<p>Articolul 188</p> <p>„Granturile sunt supuse principiilor:</p> <p>[...]</p> <p>(d) acordării necumulative și evitării dublei finanțări;</p> <p>[...]”</p> <p>Articolul 191 alineatul (3)</p> <p>„Aceleași costuri nu pot fi finanțate în niciun caz de două ori din buget.”</p>
<p>Articolul 63 alineatul (9) din RDC</p>	<p>„O operațiune poate beneficia de sprijin din unul sau mai multe fonduri sau din partea unuia sau a mai multor programe și din partea altor instrumente ale Uniunii. În astfel de cazuri, cheltuielile declarate într-o cerere de plată pentru unul dintre fonduri nu se declară pentru [...]:</p> <p>(a) sprijin din partea unui alt fond sau instrument al Uniunii;</p> <p>(b) sprijin din partea aceluiași fond în cadrul unui alt program.”</p>
<p>Articolul 9 din Regulamentul privind MRR</p>	<p>„Sprijinul acordat în cadrul mecanismului se adaugă sprijinului furnizat în cadrul altor programe și instrumente ale Uniunii. Reformele și proiectele de investiții pot beneficia de sprijin din partea altor programe și instrumente ale Uniunii, cu condiția ca acest sprijin să nu acopere aceleași costuri.”</p>
<p>Articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul privind MIE</p>	<p>„O acțiune care a beneficiat de o contribuție în cadrul MIE poate primi o contribuție și din partea unui alt program al Uniunii [...] cu condiția ca aceste contribuții să nu acopere aceleași costuri.”</p>

Anexa II – Structura de guvernare și de control pentru fondurile politicii de coeziune, MRR și MIE în statele membre și la nivelul Comisiei

La nivel național și regional în statele membre	
Coeziune	<p>În statele membre, sute de autorități naționale și regionale sunt implicate în programarea, punerea în aplicare, monitorizarea și auditul coeziunii.</p> <p>Autoritățile de management de la nivel central sau regional sunt responsabile de selectarea proiectelor și de controalele de gestiune. Ele prezintă declarații de gestiune care certifică legalitatea și regularitatea cheltuielilor declarate, inclusiv respectarea principiului „absenței dublei finanțări”, și furnizează informații cu privire la rezultatele proiectelor.</p> <p>Autoritățile de audit emit opinii de audit cu privire la funcționarea eficace a sistemelor de gestiune și de control ale fiecărui program și cu privire la legalitatea și regularitatea cheltuielilor declarate Comisiei.</p>
MRR	<p>Fiecare stat membru încredințează unui minister coordonator responsabilitatea generală pentru PNRR. Ministerul respectiv îndeplinește rolul de coordonator și punct unic de contact pentru Comisie.</p> <p>Altor ministere sau autorități li se poate încredința responsabilitatea de a implementa proiecte în cadrul unei anumite componente și măsuri din PNRR pentru a îndeplini jaloanele și țintele asumate, precum și cea de a asigura funcționarea sistemului de control, inclusiv în scopul evitării dublei finanțări.</p> <p>Ministerul coordonator trebuie să prezinte, împreună cu fiecare cerere de plată adresată Comisiei, o declarație de gestiune în care să se confirme că sistemele de control ale statului membru furnizează asigurarea necesară că fondurile au fost gestionate în conformitate cu toate normele aplicabile, inclusiv cu cele privind absența dublei finanțări. Organismul de audit trebuie să furnizeze, în sprijinul cererii de plată, un rezumat al auditurilor naționale efectuate și un nivel global de asigurare.</p>
MIE	<p>Statul membru în cauză trebuie să fi aprobat toate cererile de finanțare a proiectelor depuse de promotorii de proiecte în cadrul cererilor de propuneri lansate de Comisie. Decizia de selecție este adoptată în mod oficial de Comisie după ce un comitet format din reprezentanți ai tuturor statelor membre și-a prezentat avizul cu privire la selectarea proiectelor care urmează să fie finanțate de MIE.</p>

La nivelul Comisiei	
Coeziune	Comisia pune în aplicare politica de coeziune prin Direcția Generală Politică Regională și Urbană (DG REGIO) și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL). Direcția comună de audit a acestora efectuează audituri de conformitate și audituri de sistem, inclusiv cu privire la riscul dublei finanțări.
MRR	<p>Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN) și Grupul operativ pentru redresare și reziliență din cadrul Secretariatului General (RECOVER) sunt responsabile de MRR.</p> <p>Comisia a evaluat dacă sistemele de control descrise în PNRR-uri urmau să fie eficiente în evitarea dublei finanțări și dacă costurile estimate ale măsurilor nu erau acoperite de alte surse de finanțare din partea UE. Ea efectuează audituri de sistem privind protecția intereselor financiare ale UE și audituri privind jaloanele și țintele.</p>
MIE	<p>Comisia pune în aplicare MIE prin intermediul Direcției Generale Mobilitate și Transporturi (DG MOVE), al Direcției Generale Energie (DG ENER) și al Direcției Generale Rețele de Comunicare, Conținut și Tehnologie (DG CNECT), precum și prin intermediul Agenției Executive Europene pentru Climă, Infrastructură și Mediu (CINEA) și al Agenției Executive Europene pentru Domeniile Sănătății și Digital (HaDEA).</p> <p>CINEA ia în considerare riscul dublei finanțări <i>ex ante</i>, în timpul evaluării cererilor de finanțare a proiectelor și înainte de efectuarea plăților către beneficiari, precum și <i>ex post</i>, în cadrul auditurilor privind legalitatea și regularitatea cheltuielilor aferente proiectelor.</p>

Anexa III – Abordarea aplicată de statele membre și de Comisie pentru a corecta dubla finanțare în cadrul fondurilor politicii de coeziune, al MRR și al MIE

La nivelul statului membru	
Coeziune	În cazul în care o autoritate de management identifică un caz de dublă finanțare, suma plătită în mod necuvenit ar trebui recuperată de la beneficiar ⁷⁰ . În cazul în care un caz este detectat doar de autoritatea de audit, ar trebui să se procedeze și la o corecție financiară ⁷¹ .
MRR	Dacă un stat membru detectează un caz de dublă finanțare în cadrul MRR, organismul de punere în aplicare ar trebui să recupereze suma plătită în mod necuvenit destinatarului final și să raporteze cazul Comisiei în declarația sa de gestiune ⁷² .
MIE	Statele membre nu sunt implicate în tratarea cazurilor de dublă finanțare.

La nivelul Comisiei	
Coeziune	În cazuri de dublă finanțare, Comisia poate aplica suspendări ale plăților sau, dacă statul membru nu ia măsuri corective, ar trebui să aplice o corecție financiară cu un quantum egal cu cel al cheltuielilor neeligibile. De asemenea, ea ar trebui să aplice corecții forfetare în valoare de 5 %, 10 %, 25 % sau 100 % din cheltuielile vizate în cazul în care se identifică deficiențe grave ale sistemelor de gestiune și de control ale statelor membre ⁷³ .
MRR	Orice caz de dublă finanțare constituie o încălcare gravă a unei obligații din acordul de finanțare și grantul din MRR ar trebui redus cu „suma afectată” ⁷⁴ . În cazul unor deficiențe ale sistemelor de control ale statelor membre, inclusiv deficiențe ale controalelor privind dubla finanțare, Comisia poate aplica reduceri forfetare de 5 %, 10 %, 25 % sau 100 % ale granturilor din MRR, în funcție de gravitatea deficienței ⁷⁵ .

⁷⁰ Articolul 69 alineatul (2) și articolul 74 alineatul (1) din RDC.

⁷¹ Articolul 69 alineatul (2), articolul 77 alineatul (3), articolul 103 și anexa XX la RDC.

⁷² Articolul 22 din Regulamentul privind MRR. Articolul 4 alineatul (2), articolul 11 alineatele (1) și (2) și anexa I la acordul de finanțare.

⁷³ Articolele 97 și 104 din RDC.

⁷⁴ Articolul 4 alineatul (2) și articolul 19 alineatul (2) litera (a) din acordul de finanțare.

⁷⁵ Articolul 4 alineatul (2) și articolul 19 alineatul (2) litera (a) din acordul de finanțare.

La nivelul Comisiei	
MIE	Comisia recuperează cheltuielile neeligibile afectate de dublă finanțare direct de la beneficiari ⁷⁶ .

⁷⁶ Considerentele 51 și 57 și articolul 13 din [Regulamentul privind MIE](#).

Anexa IV – Publicații relevante ale Curții

Rapoarte anuale	
Raportul anual pe 2013	Capitolul 10
Raportul anual pe 2016	Capitolul 3
Raportul privind performanța bugetului UE – situația la sfârșitul anului 2019	
Raportul anual pe 2022	Capitolele 6 și 11
Raportul anual pe 2023	Capitolele 6 și 11
Rapoarte speciale	
Raportul special nr. 24/2021	Finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune: ambiții admirabile, dar au persistat obstacole în perioada 2014-2020
Raportul special nr. 21/2022	Evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie – În general adecvată, dar persistă riscuri legate de punerea în aplicare
Raportul special nr. 07/2023	Proiectarea sistemului de control al Comisiei pentru MRR – Noul model de acordare a finanțării continuă să prezinte un deficit în materie de asigurare și de răspundere de gestiune la nivelul UE, în pofida activităților ample planificate
Raportul special nr. 26/2023	Cadrul de monitorizare a performanței Mecanismului de redresare și reziliență – Măsoară progresele înregistrate în punerea în aplicare, dar nu este suficient pentru a surprinde performanța
Raportul special nr. 13/2024	Absorbția fondurilor din Mecanismul de redresare și reziliență – Progrese afectate de întârzieri și riscuri pentru finalizarea măsurilor și, prin urmare, pentru realizarea obiectivelor mecanismului
Raportul special nr. 14/2024	Tranziția verde – Contribuția Mecanismului de redresare și reziliență la aceasta este neclară
Documente de analiză	
Documentul de analiză nr. 05/2018	Simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020 (document de informare)
Documentul de analiză nr. 08/2019	Asigurarea performanței în domeniul coeziunii (document de informare)
Documentul de analiză nr. 01/2023	Finanțarea pusă la dispoziție de UE prin politica de coeziune și prin Mecanismul de redresare și reziliență: o analiză comparativă

Documentul de analiză nr. 03/2024	Panoramă a cadrului de asigurare și a principalilor factori care au contribuit la erorile constatate în cheltuielile din domeniul coeziunii din perioada 2014-2020
Avize	
Avizul nr. 01/2017	Avizul referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii
Avizul nr. 06/2018	Aviz referitor la propunerea 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 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
Avizul nr. 06/2020	Aviz referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență
Avizul nr. 04/2022	Aviz privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2021/241 în ceea ce privește capitolele privind REPowerEU din planurile de redresare și reziliență și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/1060, a Regulamentului (UE) 2021/2115, a Directivei 2003/87/CE și a Deciziei (UE) 2015/1814

Acronime

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FSE: Fondul social european

MIE: Mecanismul pentru interconectarea Europei

MRR: Mecanismul de redresare și reziliență

PNRR: plan național de redresare și reziliență

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune

Glosar

Adiționalitate: principiu conform căruia finanțarea din partea UE, în special cea direcționată prin fondurile politicii de coeziune, trebuie să vină în completarea cheltuielilor naționale și nu să le înlocuiască. Sau, în contextul MRR, principiul orizontal potrivit căruia reformele și investițiile din cadrul MRR pot beneficia de alte surse de finanțare din partea UE, cu condiția ca acestea să nu acopere aceleași costuri ca și sprijinul din MRR.

Arachne: instrument de explorare a datelor (*data mining*) și de notare a riscurilor dezvoltat de Comisie pentru a sprijini autoritățile de management în administrarea și gestionarea fondurilor ESI și a fondurilor PAC.

Autoritate de audit: entitate națională independentă responsabilă de auditul sistemelor și al operațiunilor din cadrul unui program de cheltuieli al UE.

Autoritate de management: autoritate (publică sau privată) națională, regională sau locală desemnată de un stat membru să gestioneze un program finanțat de UE.

Declarație de gestiune: declarație care însoțește cererea de plată depusă de un stat membru, în care se confirmă că au fost îndeplinite condițiile pentru primirea finanțării, că toate informațiile justificative sunt complete și exacte și că statul membru a obținut asigurarea că au fost respectate toate normele aplicabile.

Finanțare nelegată de costuri: model de acordare a finanțării bazat pe îndeplinirea unor condiții prevăzute în legislație sau pe obținerea unor rezultate, și nu pe cheltuielile efective.

Fondurile politicii de coeziune: fonduri ale UE care sprijină coeziunea economică, socială și teritorială în UE. Pentru perioada 2014-2020: Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune. Pentru perioada 2021-2027: Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune și Fondul pentru o tranziție justă. Raportul de față nu acoperă Fondul pentru o tranziție justă.

Gestiune directă: gestionarea unui fond sau a unui program al UE asigurată doar de către Comisie, spre deosebire de gestiunea partajată.

Jalon: măsură calitativă a progreselor înregistrate de un stat membru în direcția finalizării unei reforme sau a unei investiții prevăzute în planul său de redresare și reziliență.

Măsură cu costuri zero: măsură din cadrul MRR pentru care un stat membru nu prezintă o estimare a costurilor și care nu contribuie la costul total estimat al planului de redresare și reziliență al statului membru respectiv.

Mecanismul de redresare și reziliență: mecanismul de sprijin financiar al UE destinat să atenueze impactul economic și social al pandemiei de COVID-19 și să stimuleze redresarea, precum și să răspundă provocărilor pe care le aduce un viitor mai verde și mai digital.

Performanță: măsura în care o acțiune, un proiect sau un program finanțat(ă) de UE și-a îndeplinit obiectivele și a obținut un raport costuri-beneficii optim.

Plan național de redresare și reziliență: document prin care se stabilesc reformele și investițiile preconizate de un stat membru în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență.

Politică de coeziune: politica UE prin care se urmărește reducerea decalajelor economice și sociale dintre regiuni și dintre statele membre, prin promovarea creării de locuri de muncă, a competitivității întreprinderilor, a creșterii economice, a dezvoltării durabile și a cooperării transfrontaliere și interregionale.

Program operațional: cadrul de bază pentru implementarea proiectelor finanțate de UE în domeniul coeziunii într-o perioadă dată, reflectând prioritățile și obiectivele stabilite în acordurile de parteneriat încheiate între Comisie și fiecare stat membru.

Rambursare bazată pe costuri: rambursarea costurilor eligibile suportate efectiv de beneficiar, dovedite cu documente justificative.

Realizare: ceea ce se produce sau se obține cu ajutorul unui proiect (de exemplu, predarea unui curs de formare profesională sau construcția unui drum).

Regulamentul financiar: ansamblul principal de norme care reglementează întocmirea și utilizarea bugetului UE, precum și procesele conexe, cum ar fi controlul intern, raportarea, auditul și descărcarea de gestiune.

Regulamentul privind dispozițiile comune: regulamentul care stabilește normele aplicabile unui număr de opt fonduri ale UE, inclusiv celor patru fonduri ale politicii de coeziune. Regulamentul actual acoperă perioada 2021-2027.

Rezultat: efectul imediat al unui proiect sau al unui program după finalizarea acestuia, cum ar fi capacitatea îmbunătățită de inserție profesională a participanților la un curs sau accesul îmbunătățit ca urmare a construcției unui drum nou.

Țintă: măsură cantitativă a progreselor înregistrate de un stat membru în direcția finalizării unei reforme specifice sau a unei investiții prevăzute în planul său de redresare și reziliență.

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2024-22>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2024-22>

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții, sprijinită de: Eric Braucourt, șef de cabinet, și Guido Fara, atașat în cadrul cabinetului; Friedemann Zippel, manager principal; Cristina Jianu, coordonatoare; Marion Boulard și Michele Zagordo, coordonatori adjuncți; Marcel Bode și Tomas Krajl, auditori; Christos Aspris, auditor IT. Paola Magnanelli, Michael Pyper și Fayçal Reghif au asigurat sprijin lingvistic. Alexandra Mazilu a asigurat sprijin pentru concepția grafică.



De la stânga la dreapta: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo, Guido Fara.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2024

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări.

Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-3127-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/1404314	QJ-01-24-006-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3128-6	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/5124553	QJ-01-24-006-RO-N

Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) a ocazionat implementarea pe scară largă, pentru prima dată, a unei finanțări din partea UE care nelegată de costurile efective, care se preconiza că va facilita atât obținerea de rezultate, cât și simplificarea. În cadrul acestui audit, Curtea de Conturi Europeană a evaluat sistemele utilizate de Comisie și statele membre pentru a evita dubla finanțare între MRR, pe de o parte, și fondurile politicii de coeziune și Mecanismul pentru interconectarea Europei, pe de altă parte. Dat fiind că UE pune la dispoziție sume fără precedent pentru obiectivele legate de coeziune, Curtea concluzionează că utilizarea modelului de finanțare nelegată de costuri atrage un risc crescut de dublă finanțare. Având în vedere deficiențele care afectează mediul de control, Curtea a constatat că dubla finanțare este dificil de detectat. Curtea formulează recomandări pentru a contribui la protejarea intereselor financiare ale UE.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors