

Raportul special

Durabilitatea în domeniul dezvoltării rurale

Majoritatea proiectelor rămân operaționale în perioada cerută, dar există posibilități de a se obține rezultate mai durabile



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VI
Introducere	01-14
Situația economică a zonelor rurale	01-03
Politica de dezvoltare rurală a UE și conceptul de durabilitate	04-14
Politica UE de diversificare rurală	05-07
Sprijinul oferit de UE pentru infrastructură în zonele rurale	08
Finanțarea din partea UE și guvernarea politicii de dezvoltare rurală	09-11
Durabilitatea proiectelor de dezvoltare rurală	12-14
Sfera și abordarea auditului	15-19
Observații	20-65
Proiectele respectă, de regulă, perioada legală de durabilitate, dar unele proiecte de diversificare încetează la scurt timp după	20-36
Majoritatea proiectelor examinate erau încă operaționale	21-29
În numeroase cazuri, activitățile de diversificare au încetat la scurt timp după expirarea perioadei legale de durabilitate	30-34
Majoritatea statelor membre au aplicat o perioadă de durabilitate de cinci ani pentru investițiile în infrastructură	35-36
O treime din proiectele de diversificare nu mai erau active la momentul auditului Curții	37-55
Procedurile de selecție nu au avut un impact semnificativ asupra calității de ansamblu a proiectelor	38-46
Anumite tipuri de proiecte de diversificare au avut o durată de viață relativ scurtă	47-53
Utilizarea în scopuri rezidențiale a clădirilor finanțate ca structuri de cazare turistică	54-55

Există puține dovezi că finanțarea din partea UE determină o diversificare pe termen lung în zonele rurale	56-65
Anumite tipuri de proiecte de diversificare oferă oportunități limitate de diversificare	57-60
Evaluarea și monitorizarea nu atestă în măsură suficientă beneficii în materie de diversificare	61-65
Concluzii și recomandări	66-70
Acronime	
Glosar	
Răspunsurile Comisiei	
Calendar	
Echipa de audit	

Sinteză

I Începând din 2007, UE a cheltuit, prin intermediul programelor de dezvoltare rurală, aproximativ 10 miliarde de euro pentru a-și diversifica economia rurală și 15 miliarde de euro pentru a ameliora infrastructura în zonele rurale. Între 2007 și 2020, exista obligația ca investițiile pentru diversificare și în infrastructură care au fost sprijinite prin aceste programe să rămână, în general, operaționale timp de cinci ani.

II Curtea a efectuat acest audit din cauza importanței ridicate a sumelor în joc și deoarece auditurile anterioare au evidențiat probleme în legătură cu durabilitatea. Ea preconizează că activitatea sa de audit va ajuta Comisia în misiunea acesteia de a facilita schimbul de bune practici între statele membre și de a evalua performanța politicii agricole comune. Curtea a examinat dacă investițiile în diversificarea economiei rurale și în îmbunătățirea infrastructurii rurale au adus beneficii durabile. În primul rând, s-a evaluat dacă proiectele respectaseră cerințele în materie de durabilitate. În al doilea rând, au fost examinați factorii care afectează durabilitatea proiectelor dincolo de cerințele legale. În al treilea rând, s-a examinat în ce măsură se putea demonstra că finanțarea din partea UE oferă oportunități de diversificare pe termen lung în zonele rurale.

III Curtea a constatat că cerințele legale în materie de durabilitate sunt în mare parte respectate. Majoritatea proiectelor examinate erau încă operaționale. Așa cum era de așteptat, acest nivel era deosebit de ridicat în cazul proiectelor de infrastructură. În cazul proiectelor de diversificare, Curtea a constatat că două treimi din acestea erau încă operaționale. S-au identificat diferențe semnificative de la un sector la altul și de la un stat membru la altul. De asemenea, Curtea a constatat că, adeseori, activitățile încetau la scurt timp după perioada legală de durabilitate, chiar și în cazul unor investiții foarte semnificative.

IV Curtea a constatat că durabilitatea anumitor proiecte de diversificare era afectată de o performanță economică slabă și de utilizarea abuzivă a acestora în scopuri private. Calitatea procedurilor de selecție s-a îmbunătățit pentru perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013. Procedurile de selecție nu au avut însă un impact semnificativ asupra calității de ansamblu a proiectelor. În Polonia, proiectele de prestare de servicii pentru agricultură sau pentru silvicultură aveau o durabilitate mai scăzută decât proiectele de alt tip. În mai multe state membre, existau structuri de cazare turistică neviabile din punct de vedere economic, situație care era afectată de utilizarea lor abuzivă în scopuri rezidențiale private.

V Nu în ultimul rând, Curtea a identificat puține dovezi care să demonstreze că măsurile de diversificare auditate determină o diversificare pe termen lung în zonele rurale. Ea a constatat că serviciile pentru agricultură au un potențial scăzut de diversificare și că, deși structurile de cazare turistică pot diversifica sursele de venit pentru unii beneficiari, ele au un impact redus asupra diversificării multor regiuni. Conform concluziilor trase în urma evaluărilor *ex post* ale perioadei 2007-2013, contribuția la diversificare putea fi calificată ca fiind între limitată și medie.

VI Recomandările pe care Curtea le-a adresat Comisiei se referă la o mai bună direcționare a fondurilor către proiecte viabile, la norme mai stricte pentru proiectele pe care beneficiarii le pot deturna cu ușurință către uzul privat și la valorificarea potențialului bazelor de date de mari dimensiuni.

Introducere

Situația economică a zonelor rurale

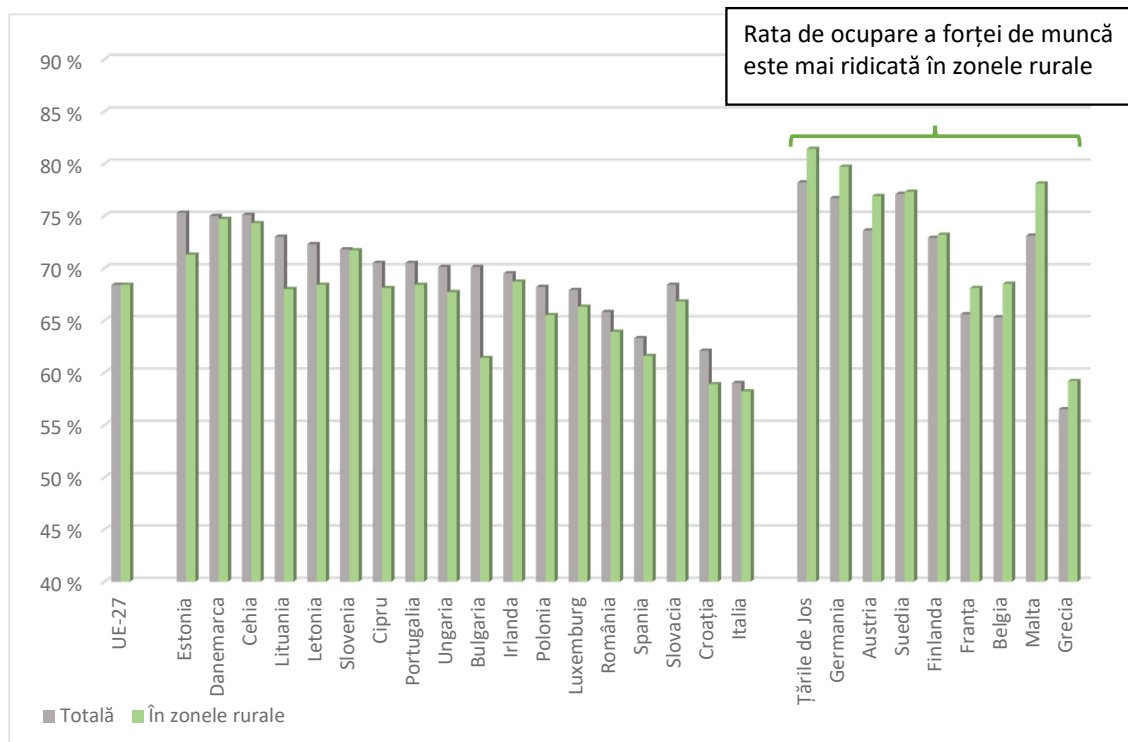
01 În 2018, zonele rurale reprezentau 83 % din teritoriul UE și găzduiau 31 % din populația acesteia¹. Unele zone rurale se confruntă cu probleme precum depopularea, șomajul, o calitate mai scăzută a serviciilor de bază și un risc mai ridicat de sărăcie sau de excluziune socială. Alte zone rurale se numără printre cele mai dinamice din punct de vedere economic din statele membre².

02 Între 2000 și 2018, produsul intern brut (PIB) pe cap de locuitor din regiunile rurale a crescut într-un ritm mai rapid decât cel din regiunile urbane și a contribuit la reducerea decalajului față de zonele urbane. În 2018, acest parametru a atins 75 % din PIB-ul mediu pe cap de locuitor din UE. Rata de ocupare a forței de muncă în zonele rurale a crescut între 2012 și 2019 pentru toate statele membre. La nivelul de ansamblu al UE, ea a ajuns la nivelul ratei totale de ocupare a forței de muncă. Așa cum se arată în *figura 1*, rata de ocupare a forței de muncă în zonele rurale este în prezent, în majoritatea statelor membre, apropiată de rata globală de ocupare a forței de muncă.

¹ *EU rural areas in numbers*, Comisia Europeană (europa.eu).

² *A better future for Europe's rural areas*, raportul CG33(2017)16final, Consiliul Europei, 2017.

Figura 1 – Rata totală de ocupare a forței de muncă și rata de ocupare a forței de muncă în zonele rurale în 2019



Sursa: date ale Eurostat (codul datelor online: LFST_R_ERGAU).

03 În 2018, la nivelul de ansamblu al UE, sectorul serviciilor a reprezentat peste 60 % din locurile de muncă din zonele rurale. Industria și construcțiile reprezentau 27 %, iar agricultura, silvicultura și pescuitul, 12 %, în scădere de la 21 % în 2000³. În zonele rurale din Bulgaria și România, sectorul agricol continua să reprezinte 30 % din locurile de muncă.

Politica de dezvoltare rurală a UE și conceptul de durabilitate

04 Politica de dezvoltare rurală a UE stabilește obiective pe termen lung precum diversificarea economiei rurale (prin reducerea dependenței de agricultură și silvicultură atât a zonelor rurale, cât și a gospodăriilor individuale), menținerea și crearea de locuri de muncă (a se vedea punctul **05**) și îmbunătățirea infrastructurii în

³ *A long-term Vision for the EU's Rural Areas*, document de lucru al serviciilor Comisiei, partea 2/3.

zonele rurale (a se vedea punctul **08**)⁴. Pentru a sprijini aceste obiective, proiectele finanțate de UE în aceste domenii ar trebui să fie durabile (a se vedea punctele **12-13**).

Politica UE de diversificare rurală

05 Cheltuielile UE vizând promovarea diversificării includ sprijinul pentru promovarea activităților neagricole pentru fermieri și pentru crearea și dezvoltarea de noi oportunități de afaceri, inclusiv turismul. În **tabelul 1** sunt enumerate diferitele măsuri legate de diversificarea în zonele rurale, iar în **figura 2** se prezintă exemple de proiecte finanțate.

Tabelul 1 – Măsuri de diversificare în cele două perioade de programare

2007-2013	2014-2020
<p>M311 – Diversificarea spre activități neagricole</p> <p>M312 – Ajutorul pentru înființarea și dezvoltarea întreprinderilor</p> <p>M313 – Promovarea activităților turistice</p>	<p>M6.2 – Ajutor la înființarea întreprinderii pentru activități neagricole în zone rurale</p> <p>M6.4 – Investiții în crearea și dezvoltarea de activități neagricole</p>

Sursa: Regulamentele 1698/2005 și 1305/2013 ale Comisiei Europene.

⁴ A se vedea [considerentul 11 și articolul 4 din Regulamentul \(CE\) nr. 1698/2005 al Consiliului și articolul 5 alineatul \(6\) din Regulamentul \(UE\) nr. 1305/2013 al Parlamentului European și al Consiliului](#).

Figura 2 – Exemplet de proiecte de diversificare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

06 Aproape o treime din fermierii din UE desfășoară o altă activitate lucrativă⁵. Sunt incluse aici activități:

- care nu sunt legate în mod direct de fermă, cum ar fi activități didactice sau munca pentru un alt angajator;
- care sunt legate în mod direct de fermă, cum ar fi găzduirea de turiști sau prelucrarea de produse agricole.

⁵ Datele EF_OGAAA ale Eurostat și *European Farming* (copa-cogeca.eu).

07 Un studiu de evaluare a perioadei de programare 2007-2013⁶ a evaluat contribuția măsurilor examinate în prezentul raport ca fiind limitată în ceea ce privește diversificarea economică (pentru activitățile turistice) și ca medie în ceea ce privește diversificarea către activități neagricole și înființarea de întreprinderi (a se vedea punctul **61**).

Sprrijinul oferit de UE pentru infrastructură în zonele rurale

08 Finanțarea din partea UE pentru investițiile în infrastructură în zonele rurale vizează să îmbunătățească serviciile de bază pentru populația rurală și să sprijine reînnoirea satelor⁷. În **tabelul 2** sunt enumerate diverse măsuri de investiții în infrastructura publică din zonele rurale, iar în **caseta 1** sunt prezentate exemple de aceste tipuri de investiții sprijinite în mod obișnuit de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR).

Tabelul 2 – Măsuri pentru infrastructură în cele două perioade de programare

2007-2013	2014-2020
<p>M321 – Servicii de bază pentru economie și pentru populația rurală</p> <p>M322 – Renovarea și dezvoltarea satelor</p>	<p>M07 – Servicii de bază și reînnoirea satelor în zonele rurale</p>

Sursa: Regulamentele 1698/2005 și 1305/2013 ale Comisiei Europene.

⁶ *Synthesis of Rural Development Programmes (RDP) ex post evaluation of 2007-2013 - Evaluation Study.*

⁷ Articolul 52 litera (b) din Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 și articolul 20 din Regulamentul (UE) nr. 1305/2013.

Caseta 1

Exemple de investiții în infrastructură finanțate de FEADR



Centrală termică locală în Austria
(măsura 321, beneficiar privat)
Costuri eligibile: 5 300 087 de euro
Finanțare publică: 50 %



Drum rural în Bulgaria
(măsura 321, beneficiar public)
Costuri eligibile: 1 210 052 de euro
Finanțare publică: 100 %



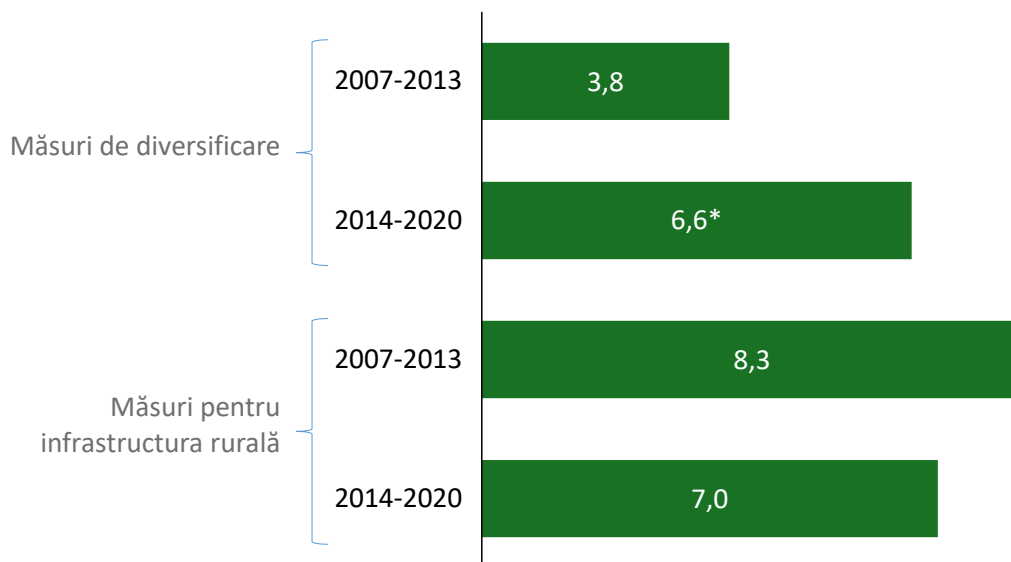
Construirea unui sistem de alimentare cu apă și de canalizare în Polonia
(măsura 321, beneficiar public)
Costuri eligibile: 936 289 de euro
Finanțare publică: 68 %

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor transmise de autoritățile naționale.

Finanțarea din partea UE și governanța politicii de dezvoltare rurală

09 UE va fi cheltuit aproximativ 10 miliarde de euro pentru măsuri de diversificare și 15 miliarde de euro pentru investiții în infrastructură în zonele rurale prin intermediul programelor de dezvoltare rurală din perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 (a se vedea [figura 3](#)).

Figura 3 – Cheltuielile UE pentru diversificare și pentru investiții în infrastructură în cadrul politicii de dezvoltare rurală a UE (în miliarde de euro)



* Măsura de dezvoltare a exploatațiilor și a întreprinderilor include proiecte de diversificare și alte tipuri de sprijin.

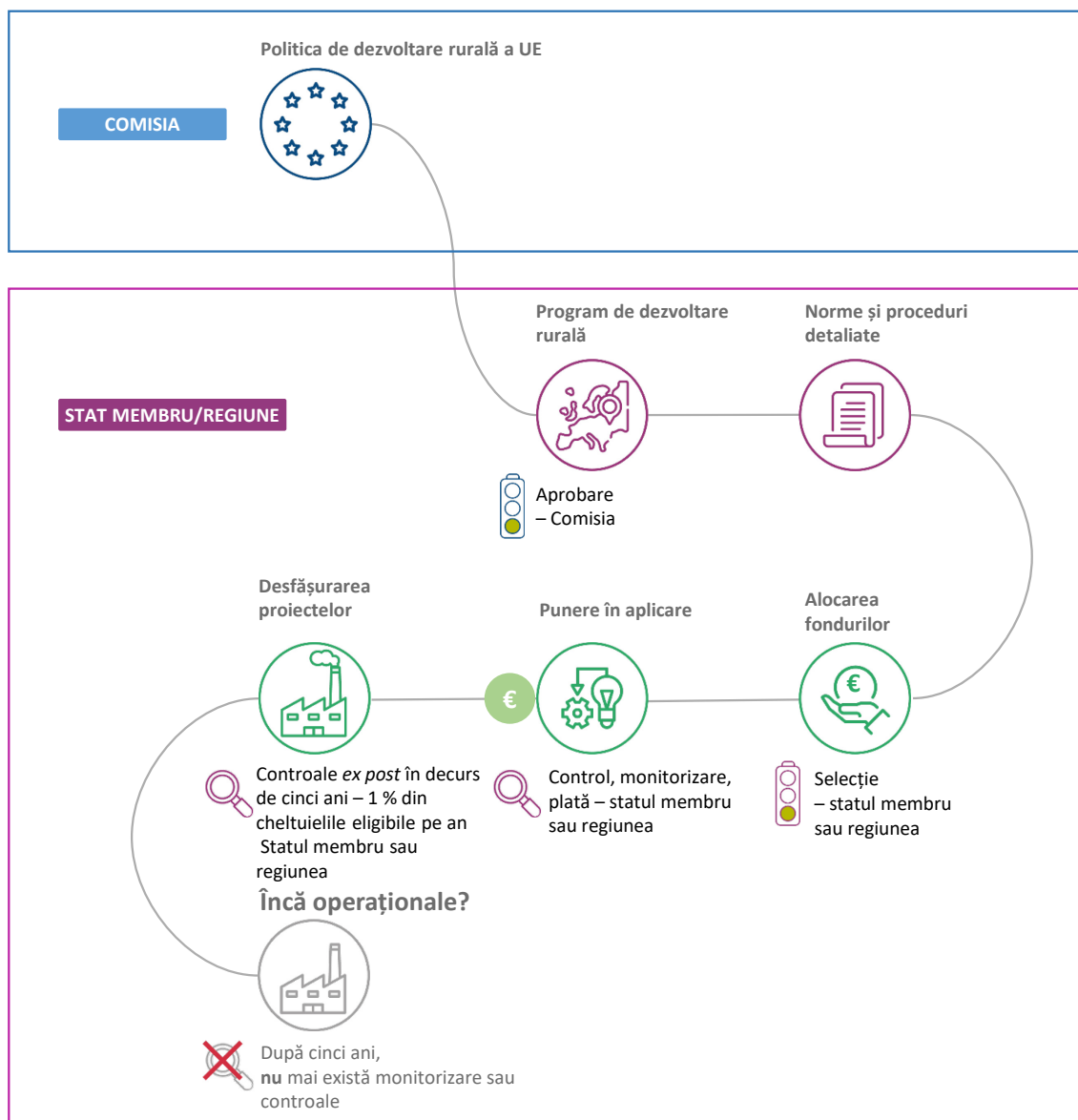
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor Comisiei.

10 În cadrul gestiunii partajate, proiectele de dezvoltare rurală sunt finanțate în comun din fonduri ale UE și din fonduri naționale/regionale. Normele și condițiile de finanțare sunt stabilite de UE și de statele membre. Autoritățile naționale/regionale:

- elaborează programe de dezvoltare rurală;
- alocă fonduri diverselor măsuri și
- gestionează și monitorizează punerea în aplicare a programelor lor de dezvoltare rurală și evaluează rezultatele.

În **figura 4** se ilustrează modul în care sunt împărțite responsabilitățile între Comisie și autoritățile naționale/regionale.

Figura 4 – Implementarea, controlul și monitorizarea proiectelor



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

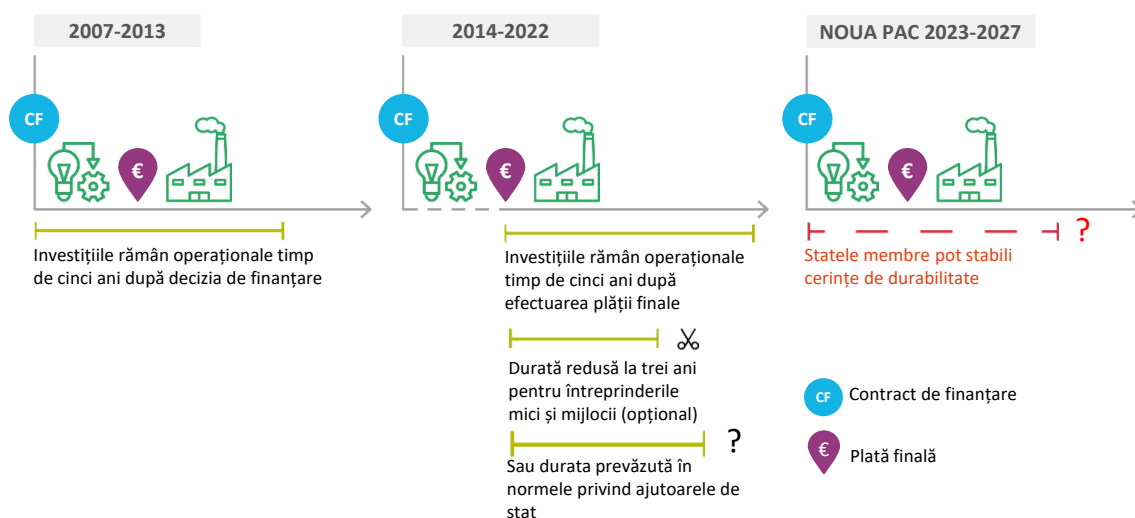
11 Pentru noua perioadă de programare 2023-2027, Regulamentul privind PAC impune statelor membre să elaboreze planuri strategice PAC care să combine finanțarea acordată pentru sprijinul pentru venit cu măsuri de piață și cu dezvoltarea rurală. În aceste planuri, statele membre stabilesc modul în care intenționează să își atingă scopurile în cadrul celor nouă obiective specifice ale PAC. Viitoarele proiecte de diversificare pot contribui la două obiective specifice: facilitarea dezvoltării întreprinderilor din zonele rurale și promovarea ocupării forței de muncă, a creșterii

economice și a egalității de gen în zonele rurale⁸. Comisia va aproba aceste planuri și le va urmări punerea în aplicare prin intermediul unor rapoarte naționale periodice privind performanța, elaborate de statele membre⁹. De asemenea, Comisia poate promova schimbul de bune practici între statele membre.

Durabilitatea proiectelor de dezvoltare rurală

12 Curtea a examinat, în cadrul acestui audit, dacă proiectele finanțate de UE sunt durabile. În **figura 5** sunt prezentate cerințele legale ale UE în materie de durabilitate pentru proiectele sprijinite. Cerințele legale au devenit mai exigente pentru perioada de programare 2014-2020 (prelungită până în 2022)¹⁰. Pentru perioada de programare 2023-2027, Regulamentul privind PAC nu stabilește cerințe legale în materie de durabilitate. Astfel de cerințe pot fi reintroduse de statele membre prin intermediul normelor lor naționale.

Figura 5 – Evoluția în timp a cerințelor în materie de durabilitate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

⁸ A se vedea articolul 6 din Regulamentul (UE) 2021/2115 al Parlamentului European și al Consiliului.

⁹ A se vedea articolul 118 din Regulamentul (UE) 2021/2115 al Parlamentului European și al Consiliului și articolele 13 și 40 din Regulamentul (UE) 2021/2016 al Parlamentului European și al Consiliului.

¹⁰ A se vedea articolul 71 din Regulamentul (UE) nr. 2013/1303 al Parlamentului European și al Consiliului.

13 În contextul acestui audit al performanței, Curtea a analizat, aplecându-se asupra performanței acestor programe și a acestor fluxuri de cheltuieli, dacă proiectele finanțate:

- au respectat perioada de durabilitate prevăzută în legislație (cu alte cuvinte, au continuat să funcționeze pe parcursul perioadei de durabilitate stabilite de legislație);
- au continuat să funcționeze după expirarea acestei perioade de durabilitate și
- au determinat schimbări de durată în zonele rurale.

14 În trei rapoarte anterioare (unul privind dezvoltarea rurală și două privind finanțarea din domeniul coeziunii)¹¹, Curtea a observat că existau probleme legate de durabilitatea investițiilor finanțate de UE:

- autoritățile locale nu puneau un accent suficient pe aspectul durabilității în diferitele etape ale gestionării fondurilor UE;
- beneficiarii sau autoritățile locale nu întrețineau infrastructura;
- majoritatea proiectelor analizate nu erau viabile din punct de vedere financiar.

¹¹ Raportul special nr. 25/2015; Raportul special nr. 08/2018; Raportul special nr. 06/2011.

Sfera și abordarea auditului

15 Curtea a decis să efectueze acest audit deoarece:

- o începând din 2007, UE a cheltuit peste 25 de miliarde de euro pentru proiecte de diversificare și pentru investiții în infrastructură prin intermediul programelor de dezvoltare rurală;
- o mai multe dintre auditurile de performanță pe care le-a desfășurat au evidențiat probleme în legătură cu durabilitatea (a se vedea punctul **14**) și Curtea a identificat riscuri specifice în cazul măsurilor de diversificare.

16 Curtea preconizează că activitatea sa de audit va ajuta Comisia să faciliteze schimbul de bune practici cu privire la eventuala includere a unor măsuri de protecție în ceea ce privește durabilitatea proiectelor și să evalueze proiectele de diversificare și de infrastructură rurală sprijinite de politica agricolă comună pentru perioada de programare 2023-2027.

17 Principala întrebare de audit a fost dacă investițiile în diversificarea economiei rurale și în infrastructura rurală au adus beneficii durabile. În prima parte a raportului de față, Curtea a evaluat aspectul conformității în legătură cu durabilitatea, și anume dacă au fost respectate cerințele legale în materie. În cea de a doua parte, Curtea a evaluat dacă există factori care afectează durabilitatea proiectelor și după expirarea perioadei prevăzute de cerințele legale. În cea de a treia parte, Curtea a examinat dacă existau suficiente dovezi care să demonstreze că finanțarea din partea UE a oferit oportunități de diversificare pe termen lung în zonele rurale.

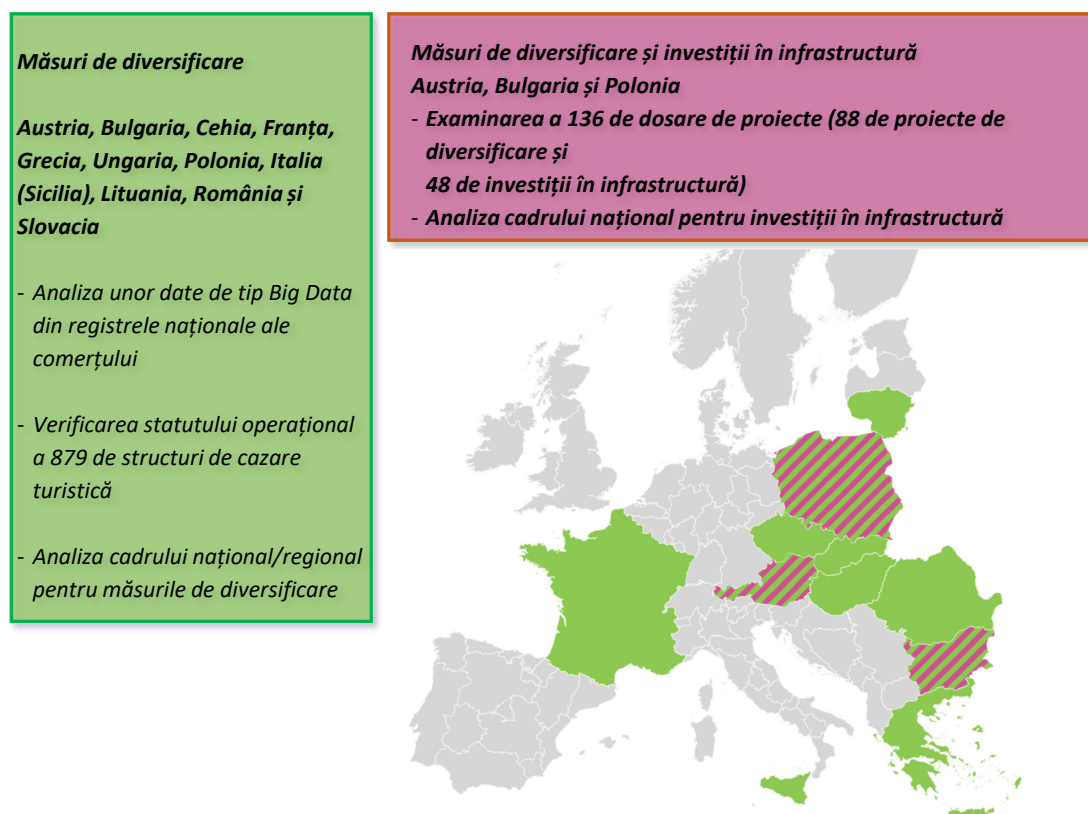
18 Pentru a evalua dacă beneficiile preconizate durau în timp, Curtea a examinat proiecte finanțate în perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020. Au fost analizate două tipuri de proiecte:

- o proiecte de diversificare a economiei rurale (a se vedea **tabelul 1** și **figura 2**);
- o investiții în infrastructură publică, cum ar fi drumuri și sisteme pentru apă și ape uzate (a se vedea **tabelul 2** și **caseta 1**).

19 Curtea a colectat probe de audit prin (a se vedea *figura 6*):

- o examinarea legislației și a statisticilor;
- o analiza registrelor comerțului și verificarea statutului operațional al unor structuri de cazare turistică;
- o interviuri cu autoritățile naționale sau regionale;
- o examinarea cadrelor naționale/regionale și a unor proiecte selectate din 11 state membre/regiuni.

Figura 6 – Statele membre selectate și activitățile de audit



Notă: statele membre au fost selectate de Curte în funcție de cheltuielile efectuate de acestea pentru măsurile selectate.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Observații

Proiectele respectă, de regulă, perioada legală de durabilitate, dar unele proiecte de diversificare încetează la scurt timp după

20 În această secțiune, Curtea a examinat proiectele prin prisma cerințelor legale de durabilitate ale UE și a evaluat dacă cerințele respective erau adaptate la tipul de investiții care au beneficiat de sprijin.

- În cazul **proiectelor de diversificare**, Curtea:
 - a evaluat dacă 879 de proiecte de structuri de cazare turistică selectate (unul dintre cele mai frecvente tipuri de proiecte de diversificare) erau încă în funcțiune;
 - a evaluat, pentru o selecție de 88 de proiecte de diversificare, dacă acestea erau încă operaționale și îndeplineau obiectivele stabilite în planul lor de afaceri (a se vedea punctele **44**, **45** și **59**). Proiectele au fost selectate de Curte în așa fel încât să fie incluse principalele tipuri de proiecte sprijinite în ambele perioade de programare (a se vedea **figura 2**).
- În cazul **proiectelor de infrastructură**, Curtea a examinat dacă cele 48 de proiecte incluse în eșantionul său erau încă operaționale și aduceau beneficiile preconizate. Accentul a fost pus pe tipurile de proiecte care au primit cea mai mare parte din finanțare în ambele perioade de programare (drumuri, centrale termice și sisteme de alimentare cu apă și de canalizare) (a se vedea **caseta 1**).

Majoritatea proiectelor examinate erau încă operaționale

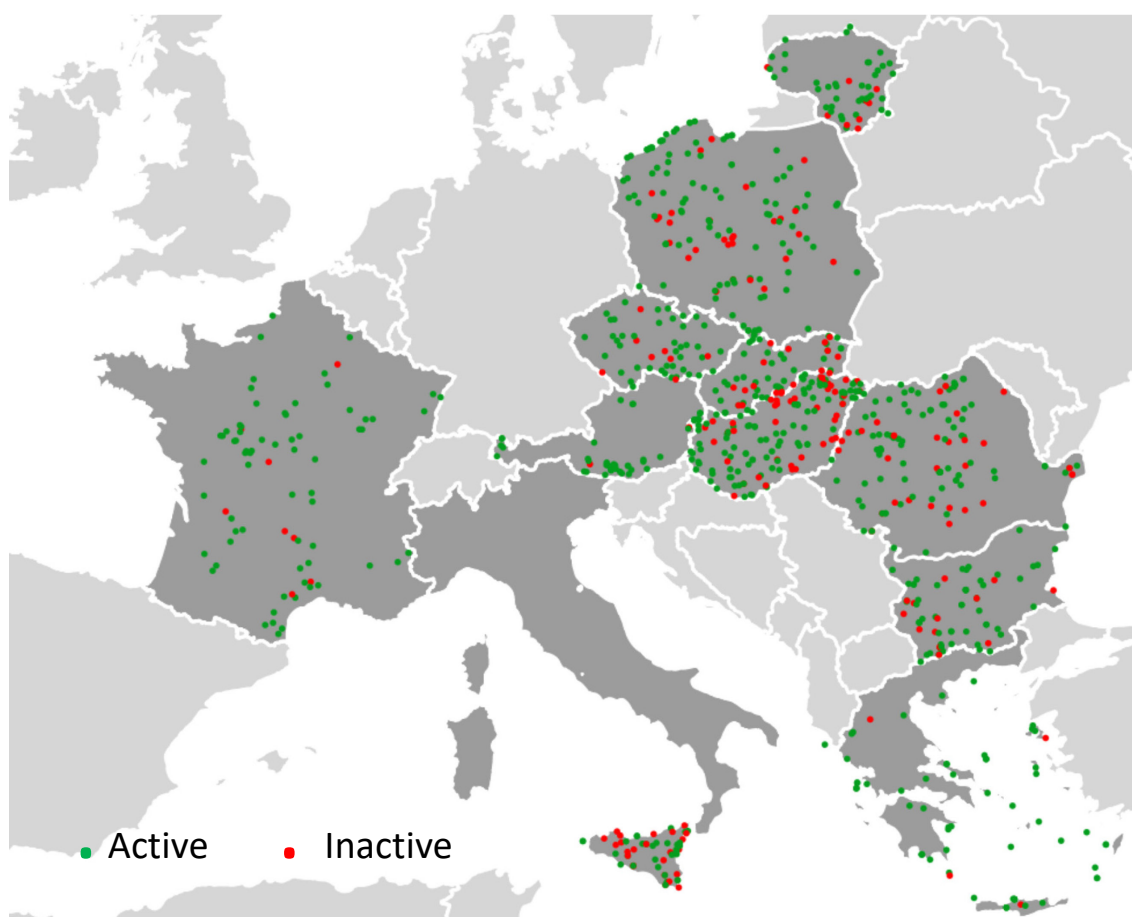
80 % din proiectele de structuri de cazare turistică erau încă operaționale

21 Investițiile în structuri de cazare turistică se numărau printre proiectele de diversificare cel mai frecvent sprijinite. Cele 11 state membre examinate de Curte au cheltuit fonduri pentru dezvoltare rurală în valoare de aproape 500 de milioane de euro pentru a sprijini aproximativ 8 000 de investiții în structuri de cazare turistică în perioada 2014-2015 (este vorba de proiecte din perioada de programare 2007-2013).

22 Curtea a verificat dacă cele 879 de proiecte de structuri de cazare turistică incluse în eșantionul său din aceste 11 state membre ofereau în continuare cazare. Toate structurile au primit finanțare în perioada 2007-2013 și cea mai mare parte a lor au primit o plată finală în 2014 sau în 2015. Cele încă operaționale își desfășurau deci activitatea de mai mult de cinci ani. Majoritatea controalelor efectuate de auditorii Curții au avut loc în perioada iunie-octombrie 2020. În cadrul acestui eșantion de 879 de structuri de cazare turistică, Curtea a identificat 21 care erau închise ca urmare a crizei sanitare (respectiv 2 % din eșantion).

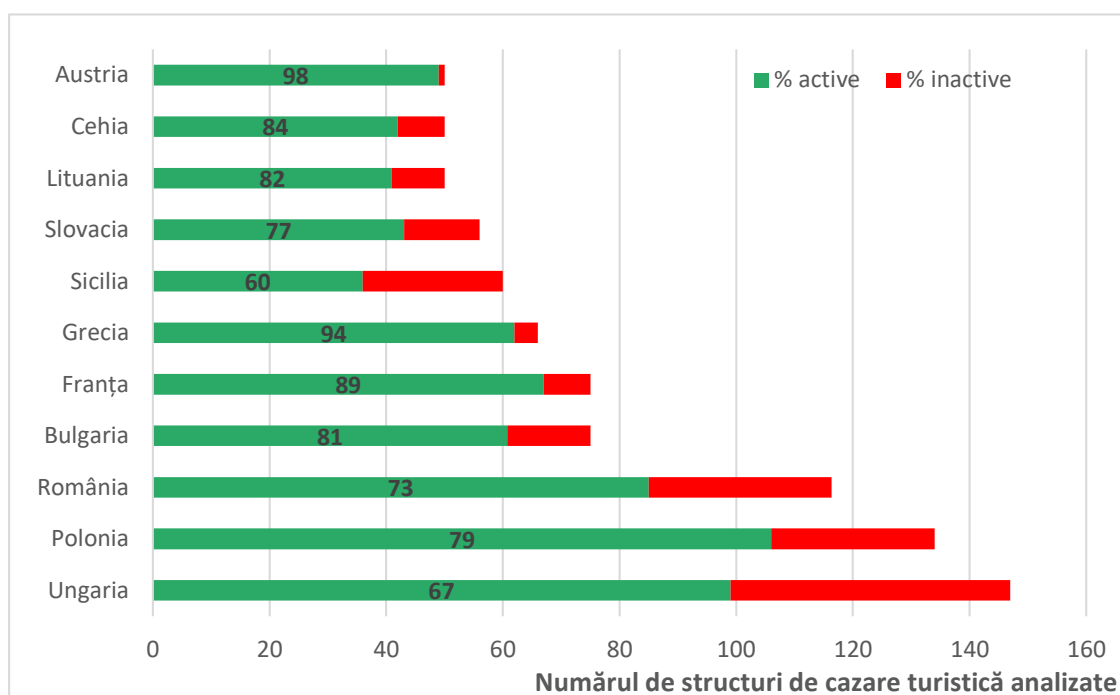
23 *Figura 7* și *figura 8* arată că, în ansamblu, 80 % din structurile turistice ofereau în continuare cazare. Cifrele pentru fiecare stat membru variau între 98 % în Austria și 67 % în Ungaria și 60 % în Italia (Sicilia). Curtea a identificat 24 de structuri de cazare turistică din Cehia, Franța, Ungaria, Italia (Sicilia), România și Slovacia care, potrivit unei analize inițiale a surselor online, erau deschise, dar, în practică, nu erau niciodată disponibile pentru rezervare. Auditorii au investigat mai în detaliu aceste cazuri prin telefon sau prin e-mail. În cazul în care gestionarii structurilor le-au declarat ca fiind „deschise” (20 de cazuri), Curtea le-a clasificat ca atare în analiza sa. În celelalte 4 cazuri, auditorii au stabilit fără urmă de îndoială că structura de cazare nu era disponibilă pentru turiști.

Figura 7 – Amplasamentul și statutul operațional al proiectelor de structuri de cazare turistică examinate



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Figura 8 – Ponderea proiectelor de structuri de cazare turistică active

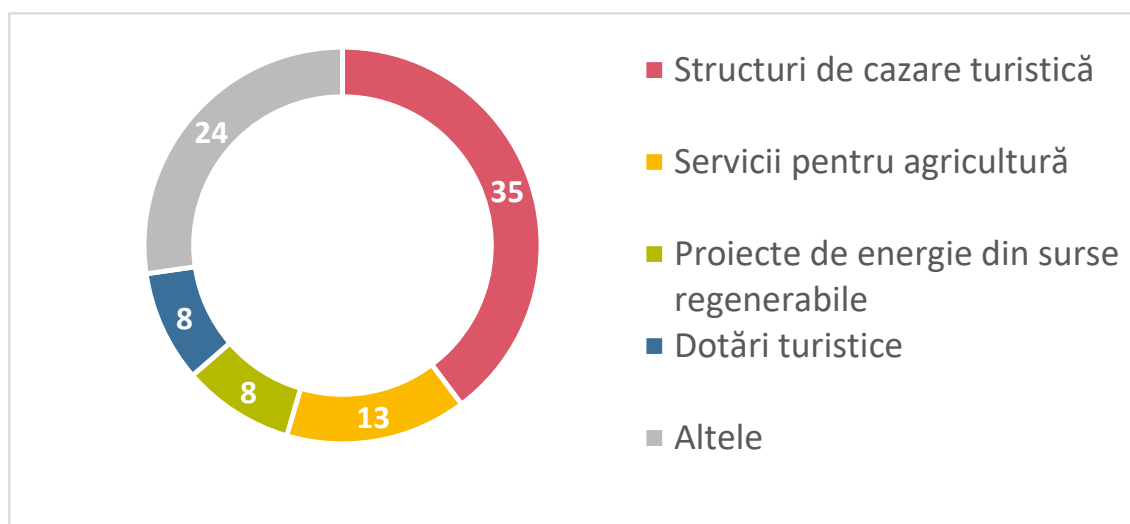


Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Două treimi din proiectele de diversificare erau încă operaționale

24 Curtea a examinat 88 de proiecte de diversificare în Bulgaria, Austria și Polonia. Proiectele selectate erau legate în principal de dotări turistice (structuri de cazare turistică și piste pentru biciclete/trasee pedestre), de servicii pentru agricultură și de energia din surse regenerabile (a se vedea [figura 9](#)).

Figura 9 – Cele 88 de proiecte examinate, defalcate pe tipuri



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

25 Dintre aceste 88 de proiecte (67 din perioada de programare 2007-2013 și 21 din perioada 2014-2020) Curtea a constatat că 59 (67 %) erau încă operaționale; iar

- dintre cele 30 de proiecte aflate încă în perioada lor de durabilitate, 29 (97 %) erau în continuare operaționale, dar
- dintre cele 58 de proiecte pentru care perioada de durabilitate expirase, doar 30 (52 %) erau încă operaționale;
- în ansamblu, 7 dintre cele 88 de proiecte și-au încetat activitatea în perioada de durabilitate.

26 Dintre cele 35 de proiecte de structuri de cazare turistică din acest eșantion de 88 de proiecte de diversificare, două treimi erau încă deschise. În Austria, toate cele 10 proiecte de structuri de cazare turistică erau încă deschise. În Bulgaria, erau încă deschise 11 din 17 structuri, iar în Polonia erau încă operaționale 3 din 8.

Toate proiectele de infrastructură auditate, cu excepția unuia, erau încă în uz

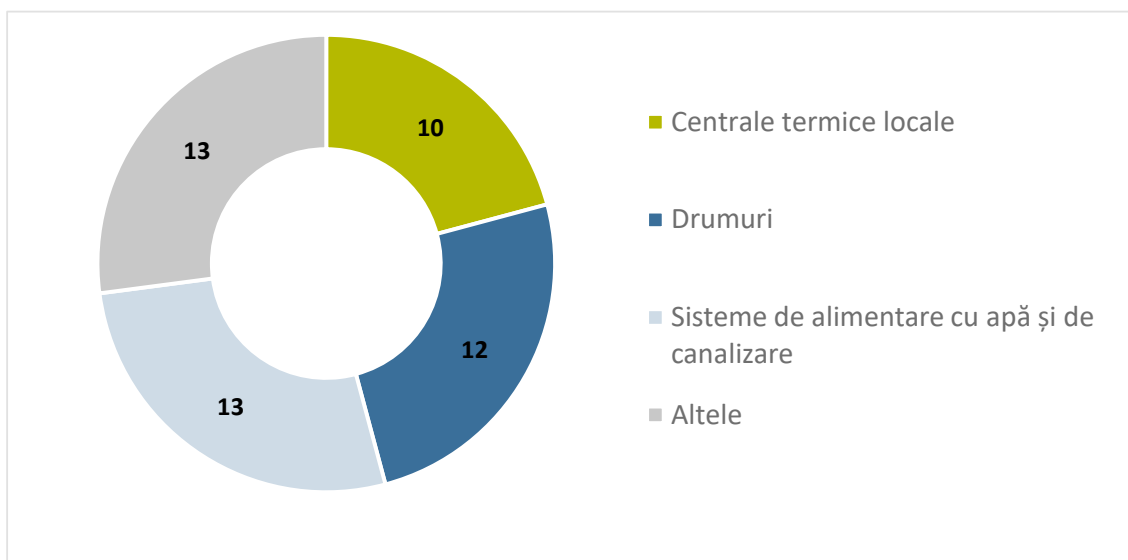
27 În Bulgaria, Austria și Polonia, Curtea a examinat 48 de proiecte de infrastructură care constau în principal în construirea sau modernizarea unor centrale termice, a unor drumuri sau a unor sisteme de alimentare cu apă și de canalizare. La momentul auditului, 38 de proiecte aveau o vechime mai mare de cinci ani (depășiseră perioada legală de durabilitate), iar celelalte 10 erau mai recente, aflându-se deci încă în perioada legală de durabilitate.

28 Curtea a verificat dacă infrastructura finanțată de UE era încă în uz și a examinat:

- în cazul **centralelor termice**: statutul operațional al centralei, producția de energie, numărul de clienți, datele financiare și numărul de angajați;
- în cazul **drumurilor**: schimbările survenite în numărul de utilizatori (localnici, turiști, întreprinderi situate în zonă, dacă erau disponibile astfel de date);
- în cazul **sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare**: statutul operațional al infrastructurii, numărul de racordări la rețele (dacă erau disponibile astfel de date), îmbunătățirile în ceea ce privește calitatea apei.

29 Toate cele 48 de proiecte (a se vedea *figura 10*) au obținut realizările fizice preconizate (de exemplu, construirea unei centrale termice locale, modernizarea unui drum, construirea unui sistem de alimentare cu apă și/sau de canalizare). Cu excepția unei stații de epurare a apelor uzate (a se vedea *caseta 4*), comunitățile locale în cauză beneficiau în continuare, la momentul auditului, de investițiile respective.

Figura 10 – Cele 48 de proiecte examinate, defalcate pe tipuri



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

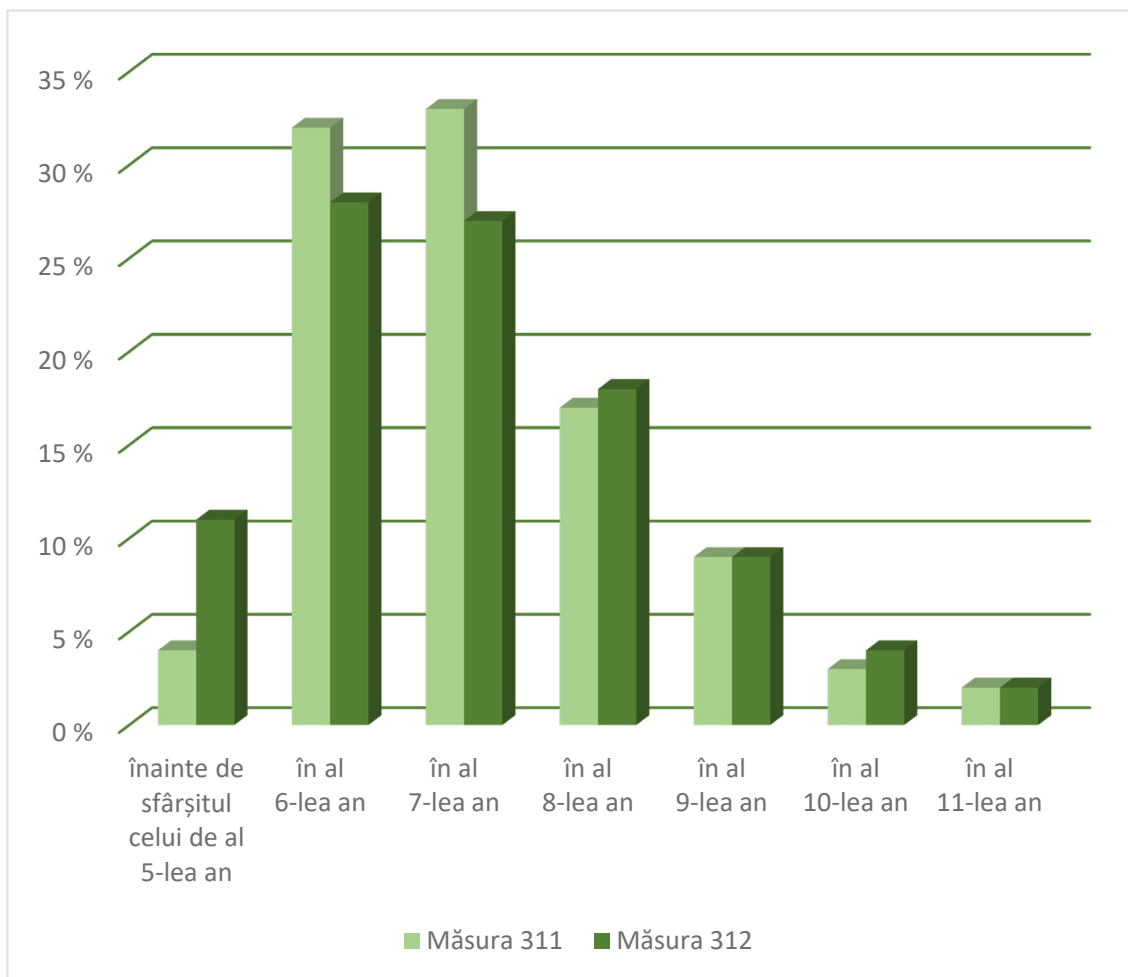
În numeroase cazuri, activitățile de diversificare au încetat la scurt timp după expirarea perioadei legale de durabilitate

30 Curtea a examinat dacă activitățile aferente proiectelor au continuat timp de cel puțin doi ani după perioada legală de durabilitate stabilită în legislația UE. Unul dintre aspectele evaluate a fost dacă perioada de funcționare era influențată de sector sau de dimensiunea proiectului.

31 Dintre registrele comerțului examinate, numai cel al Poloniei includea date privind statutul diferitelor activități ale beneficiarilor. Curtea a utilizat aceste informații mai detaliate pentru a efectua analize suplimentare. În cazul beneficiarilor care au înființat o activitate neagrăcolă în cadrul măsurilor 311 și 312 (9 221 și, respectiv, 3 429 de beneficiari), auditorii au verificat câți ani a durat activitatea în cauză.

32 *Figura 11* arată că beneficiarii care și-au încetat activitatea au făcut acest lucru, de regulă, în cel de al șaselea sau în cel de al șaptelea an de funcționare, adică la scurt timp după încheierea perioadei de durabilitate de cinci ani.

Figura 11 – Beneficiarii polonezi care și-au încetat activitatea neagrăcolă, repartizați pe categorii în funcție de momentul încetării activității (anul de activitate)



Notă: repartizare realizată pentru:

- 4 865 de beneficiari care au început activitatea neagrăcolă pentru a beneficia de măsura 311 și ulterior au încetat această activitate;
- 735 de beneficiari care au început o astfel de activitate pentru a beneficia de măsura 312 și ulterior au încetat această activitate.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de Registrul Comerțului din Polonia și de autoritățile poloneze.

33 În *caseta 2* sunt prezentate exemple de structuri turistice (sprijinite în perioada de programare 2007-2013) în care investiția din partea UE s-a ridicat la peste 150 000 de euro și care și-au încetat activitatea după perioada de durabilitate de cinci ani. Două dintre acestea au funcționat mai puțin de cinci ani, dat fiind că perioada legală de durabilitate a început să curgă de la data deciziei de finanțare (a se vedea punctul 12). Aceste durate scurte de activitate înseamnă că subvențiile europene au variat între 2 667 de euro și 9 125 de euro per lună de activitate.

Caseta 2

Exemple de structuri de cazare turistică costisitoare care nu mai sunt în activitate

Țara/regiunea	O structură de cazare turistică		Durata activității de cazare turistică în ani*	Finanțare din partea UE echivalentă acordată pe lună pentru această activitate turistică (în euro)
	Costuri totale (euro)	Contribuția din partea UE (euro)		
Slovenia	991 822	371 933	6	5 165
Grecia	555 411	299 717	4	6 244
Italia (Sicilia)	452 497	273 761	2,5	9 125
România	235 294	177 058	5	2 951
Bulgaria	200 000	160 000	5	2 667

* Începând de la finalizarea proiectului, adică de la data efectuării plății finale.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor de la statele membre.

34 În perioada 2014-2020, statele membre aveau posibilitatea de a reduce perioada de durabilitate la trei ani pentru întreprinderile mici și mijlocii. Cerințele privind durabilitatea sunt însă aceleași indiferent dacă nivelul finanțării din partea UE se ridică la 9 000 de euro sau la 500 000 de euro sau indiferent dacă beneficiarii finanțează 10 % sau 90 % din investițiile lor.

Majoritatea statelor membre au aplicat o perioadă de durabilitate de cinci ani pentru investițiile în infrastructură

35 Perioada de durabilitate este o cerință legală, al cărei scop nu este de a reflecta durata de viață operațională a investiției. Se presupune că proiectele vor avea o durată de viață operațională semnificativ mai lungă (15-25 de ani în cazul proiectelor de centrale energetice, 25-30 de ani în cazul drumurilor și 30 de ani în cazul infrastructurii de alimentare cu apă și a celei de ape uzate) decât cerințele în materie de durabilitate. Austria și regiunea Piemonte din Italia au prelungit perioada de durabilitate cerută pentru anumite tipuri de investiții (a se vedea **caseta 3**) pentru a ține mai bine seama de durata de viață operațională preconizată a acestora. Autoritățile naționale din celelalte state membre din eșantionul Curții au aplicat cerința de durabilitate de cinci ani.

Caseta 3

Bune practici: perioada de durabilitate este adaptată la nivelul statului membru/regiunii

În **Austria**, pentru a primi finanțare publică, centralele termice locale trebuie să îndeplinească cerințe suplimentare menite să asigure durabilitatea proiectului:

- (1) solicitanții trebuie să demonstreze că au semnat deja contracte care acoperă cel puțin 75 % din capacitatea lor de producție și
- (2) clienții trebuie să semneze un contract cu forță obligatorie pentru o perioadă de 10-15 ani.

Austria a prelungit perioada de durabilitate pentru investițiile de acest tip la 10 ani.

În perioada 2014-2020, regiunea Piemonte (**Italia**) a adaptat perioada de durabilitate la tipul de investiție. Proiecte precum structurile de cazare turistică trebuie să funcționeze timp de cel puțin 10 ani¹².

Sursa: documente ale statelor membre.

36 Toate proiectele de infrastructură examinate de Curte erau încă operaționale (a se vedea punctul **29**), mai puțin unul: în Bulgaria, un proiect de infrastructură a eșuat din cauza lipsei de întreținere (a se vedea **caseta 4**).

¹² Programul de dezvoltare rurală al regiunii Piemonte pentru perioada 2014-2020, p. 378.

Caseta 4

O stație de epurare a apelor uzate a încetat să funcționeze după doi ani din cauza lipsei de întreținere

În Bulgaria, în 2009, o autoritate locală a semnat un contract de finanțare nerambursabilă (costuri eligibile în valoare de 1,5 milioane de euro) pentru reabilitarea străzilor, a rețelei de apă și a rețelei de canalizare și pentru construirea unei stații de epurare a apelor uzate. Lucrările de construcție s-au încheiat în 2015, la un an după expirarea perioadei de durabilitate pentru acest proiect, care a început să curgă de la data deciziei de finanțare din perioada de programare 2007-2013 (a se vedea *figura 5*).

Stația de epurare a apelor uzate și-a încetat activitatea în 2017, la doi ani după data plății finale, deoarece autoritatea locală nu a întreținut-o. Nu exista niciun mecanism care să permită recuperarea fondurilor UE cheltuite pentru acest proiect, dat fiind că „cerința legală de durabilitate” a fost respectată.

O treime din proiectele de diversificare nu mai erau active la momentul auditului Curții

37 În această secțiune, Curtea a evaluat dacă există factori care afectează longevitatea proiectelor și după expirarea perioadei de durabilitate prevăzute de cerințele legale. Două treimi din proiectele de diversificare erau încă operaționale la momentul auditului, iar o treime nu mai erau operaționale. Curtea a evaluat dacă autoritățile naționale și regionale au analizat viabilitatea economică preconizată a proiectelor de diversificare pe care le-au selectat și ce tip de proiecte erau mai puțin durabile.

Procedurile de selecție nu au avut un impact semnificativ asupra calității de ansamblu a proiectelor

38 Procedurile de selecție ar trebui să contribuie la calitatea proiectelor sprijinite și la durabilitatea acestora. Aceasta presupune o prioritizare prin intermediul unor criterii de selecție relevante și o evaluare corespunzătoare a proiectelor. Conform normelor UE, statele membre trebuie să stabilească și să aplice criteriile de selecție atunci când iau decizii cu privire la ce operațiuni vor fi prioritizate. Curtea a constatat că, în perioada 2007-2013:

- Polonia (până în 2009) și Franța nu au utilizat astfel de criterii.
- Lituania a utilizat criterii de selecție numai atunci când volumul cererilor de finanțare depășea fondurile disponibile.
- Austria dispunea de astfel de criterii, dar nu le-a utilizat pentru a clasa proiectele.
- Bulgaria, Cehia, Grecia, Polonia (după 2009) și Slovacia au utilizat criterii de selecție fără a stabili un punctaj minim care trebuia obținut. S-a realizat un clasament al proiectelor, dar toate proiectele primeau sprijin atât timp cât exista buget, chiar dacă obținuseră un punctaj scăzut¹³.
- Ungaria, Italia (Sicilia) și România au stabilit un punctaj minim pe care trebuiau să îl obțină cererile de finanțare pentru a putea beneficia de ajutor. Cu toate acestea, după ce au semnat contractul de finanțare, 46 % dintre beneficiarii măsurii 313 din România și 10 % dintre beneficiarii măsurii 311 din Sicilia nu și-au finalizat proiectul. Prin urmare, aceștia nu au primit o plată finală.

39 În perioada de programare 2014-2020, autoritățile naționale și regionale din toate statele membre au utilizat criterii de selecție și punctaje minime. De regulă, aceste punctaje nu depășeau 50 % din punctajul maxim. De exemplu, pentru măsura 6.4 (a se vedea [tabelul 1](#)), punctajele minime în România și în Austria au fost de 10 puncte din 100 și, respectiv, de 5 puncte din 24. Atunci când utilizează punctaje minime scăzute, autoritățile naționale și regionale riscă să selecteze proiecte cu un potențial scăzut.

40 În afară de aplicarea criteriilor de selecție, statele membre trebuie și să evalueze proiectul. În [caseta 5](#) se oferă un exemplu de proiecte din Polonia care, în opinia Curții, nu ar fi trebuit să fie sprijinite dacă ar fi fost evaluate corespunzător.

¹³ A se vedea, de asemenea, [Raportul special nr. 06/2013](#).

Caseta 5

Polonia a selectat proiecte deținute de membri ai aceleiași familii, care și-au închis societățile la sfârșitul perioadei de durabilitate

O societate din Polonia care își desfășoară activitatea în domeniul serviciilor de transport și de depozitare nu era eligibilă pentru sprijin prin măsura 312. Trei fiice ale proprietarului societății și doi gineri ai acestuia au înființat cinci societăți noi cu puțin timp înainte de a depune cereri de ajutor în cadrul măsurii 312 sau la scurt timp după aceasta.

Aceste cinci societăți noi au declarat activități identice sau similare cu cele desfășurate de societatea inițială și își desfășurau activitatea la aceeași adresă. Societățile respective au achiziționat vehicule și au renovat spații și echipamente, pentru care au primit subvenții de până la 50 %.

Finanțarea publică totală s-a ridicat la 265 000 de euro (această sumă incluzând contribuția din partea UE de 75 %), cu mult peste valoarea maximă a ajutorului stabilit de legislația națională pentru o singură entitate eligibilă (72 000 de euro).

Patru dintre acești cinci beneficiari și-au închis societatea la sfârșitul perioadei de durabilitate.

41 Pentru a evalua durabilitatea operațiunilor, autoritățile naționale din toate statele membre examinate de Curte (cu excepția Franței) impuneau ca solicitanții să prezinte un plan de afaceri.

42 Cinci dintre aceste zece state membre¹⁴ considerau că previziunile economice incluse în planurile de afaceri constituiau o bază pentru evaluările viitoare. De exemplu, beneficiarii trebuiau să atingă cel puțin 50 % (Bulgaria și Ungaria) sau 70 % (Lituania) din previziunile lor de afaceri. În urma unui control *ex post*, neatingerea acestor procentaje determina aplicarea unor sancțiuni (a se vedea punctul 55).

43 Șapte state membre¹⁵ au inclus numărul de locuri de muncă create printre criteriile lor de eligibilitate sau de selecție. În cazul în care crearea de locuri de muncă era un criteriu de selecție, beneficiarii trebuiau să creeze locuri de muncă și să le mențină cel puțin până la sfârșitul perioadei de durabilitate. Lituania și Polonia au

¹⁴ Bulgaria, Cehia, Grecia, Ungaria și Lituania.

¹⁵ Cehia, Grecia, Ungaria, Lituania, Polonia, România și Slovacia.

acordat o finanțare mai ridicată beneficiarilor care preconizau că vor crea mai multe locuri de muncă.

44 În ceea ce privește beneficiarii din eșantionul Curții pentru care auditorii au putut obține suficiente informații, 90 % (9 din 10) din beneficiarii bulgari și 63 % (17 din 27) din beneficiarii polonezi nu au atins previziunile economice stabilite în planul lor de afaceri (inclusiv 4 din 10 în cazul beneficiarilor din perioada 2014-2020). Această problemă nu a fost identificată și în Austria (a se vedea punctul 59).

45 **Tabelul 3** arată că majoritatea beneficiarilor erau departe de a-și fi atins previziunile.

Tabelul 3 – Proiecte care nu au atins previziunile din planul de afaceri

	Proiecte care nu au atins previziunile din planul de afaceri			
	Total	Procentul din previziune atins		
		sub 10 %	între 10 și 50 %	peste 50 %
Polonia	17	7	8	2
Bulgaria	9	3	4	2

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza analizei privind dosarele proiectelor.

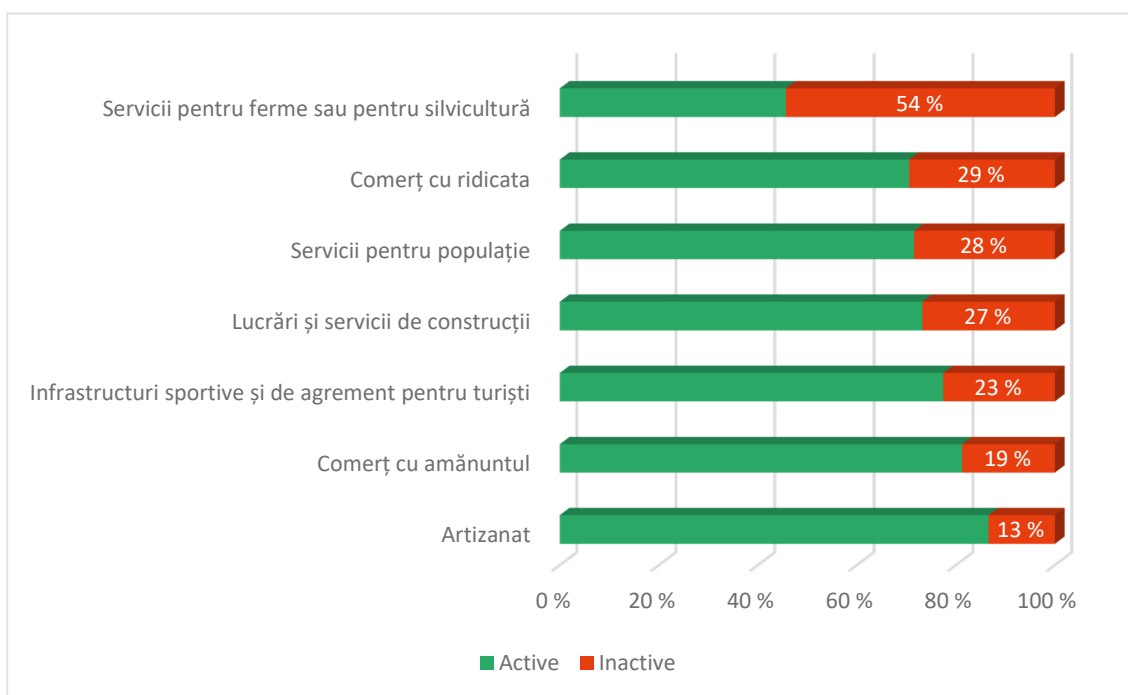
46 Previziunile din planul de afaceri aveau caracter obligatoriu în Bulgaria. Trei sferturi din controalele *ex post* s-au soldat cu proceduri de recuperare deoarece beneficiarii nu realizaseră previziunile (a se vedea punctul 55).

Anumite tipuri de proiecte de diversificare au avut o durată de viață relativ scurtă

47 În Polonia, aproape trei sferturi din cei 13 000 de beneficiari ai măsurii 311 (9 221 de beneficiari care au înființat o activitate neagră analizată la punctul 31 și aproximativ 3 800 de alți beneficiari care, în cadrul aceleiași măsuri, au dezvoltat activități existente) și-au diversificat activitățile către prestarea de „servicii pentru ferme și silvicultură”, cu alte cuvinte în sectorul agricol. Serviciile pentru ferme și silvicultură includ, de exemplu, închirierea de utilaje sau prestarea de lucrări pentru un alt fermier (de exemplu, achiziționarea unui utilaj de arat cu finanțare din partea UE pentru a ara terenul altor fermieri sau pentru a le închiria acestora utilajul). Până în februarie 2020, peste jumătate din beneficiarii verificați de Curte în Registrul

Comerțului din Polonia (5 114 din 9 419) își încetaseră activitatea. **Figura 12** arată că această pondere este mult mai ridicată decât în cazul altor activități de diversificare.

Figura 12 – Statutul principalelor activități sprijinite în cadrul măsurii 311 în Polonia



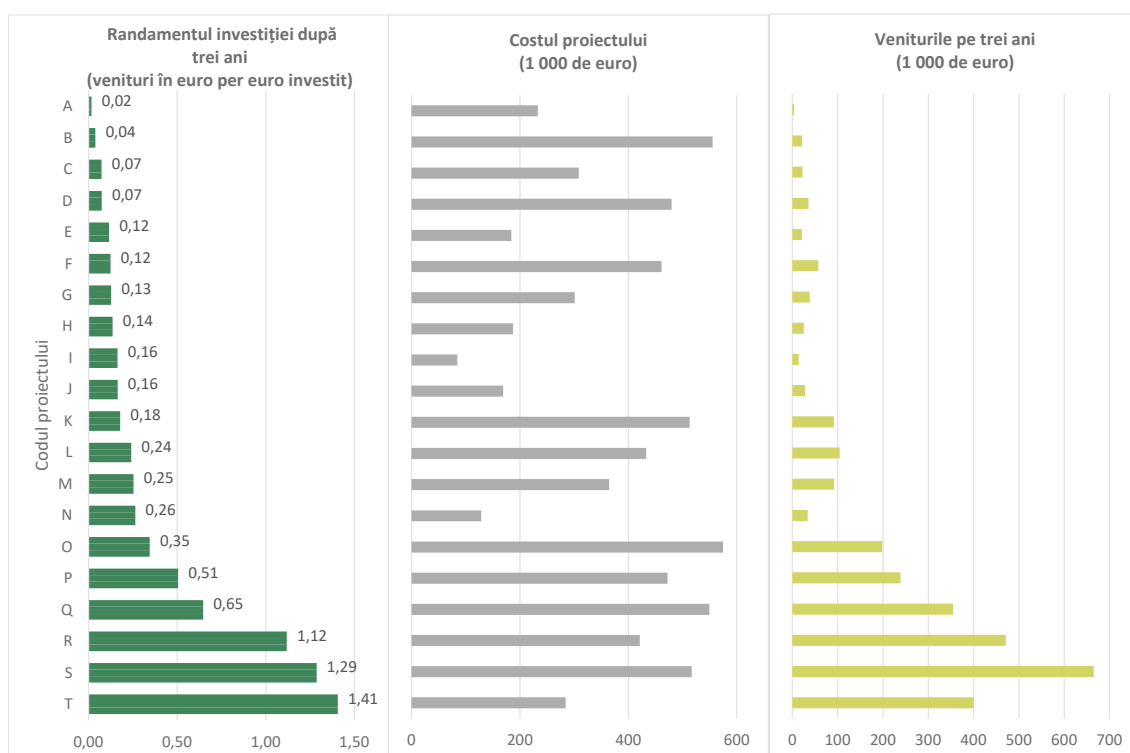
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza analizei registrului comerțului REGON.

48 Normele UE și cele naționale nu interziceau în mod explicit utilizarea utilajelor achiziționate pe terenul propriu al beneficiarului. Pentru perioada de programare 2014-2020, orientările Comisiei menționează că, pentru serviciile agricole, „investițiile care au beneficiat de sprijin ar trebui să fie utilizate în principal pentru prestarea de servicii către terți”. Curtea nu a identificat însă niciun mecanism care să împiedice utilizarea utilajelor agricole finanțate în cadrul acestei măsuri în principal pentru ferma proprie a beneficiarului.

49 Având în vedere riscurile specifice identificate în legătură cu proiectele de structuri de cazare turistică, Curtea a analizat dacă rezultatele în materie de durabilitate pentru această categorie de proiecte reflectau sau mascau problemele de viabilitate economică. Auditorii au efectuat, prin urmare, o analiză suplimentară a proiectelor de structuri de cazare turistică din Bulgaria, Grecia și Polonia. În Grecia, grație monitorizării la nivel național a proiectelor de cazare turistică, erau disponibile informații privind veniturile generate în primii trei ani. Curtea a analizat aceste informații în raport cu costurile de investiții pentru 20 de proiecte de cazare turistică încă active.

50 Analiza Curții a ridicat semne de întrebare cu privire la viabilitatea economică a acestor proiecte. Pentru fiecare euro din costul total al investiției, veniturile globale pe durata a trei ani s-au ridicat, în medie, la 0,4 euro. Așa cum se ilustrează în [figura 13](#), această medie maschează o dispersie considerabilă a capacității de a genera venituri. Pe o perioadă de trei ani, proiectele de cazare turistică au generat între 0,02 euro și 1,41 euro pentru fiecare euro investit. Patru (20 %) dintre proiecte au generat mai puțin de 0,1 euro pentru fiecare euro investit.

Figura 13 – Randamentul investițiilor, costurile de investiții și veniturile pe trei ani pentru 20 de proiecte din Grecia



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor furnizate de autoritățile elene.

51 Pe de altă parte, Curtea a identificat și proiecte care aveau un randament foarte ridicat al investițiilor (a se vedea [figura 13](#)): trei dintre ele au generat, în termen de trei ani, venituri care depășeau investițiile realizate.

52 În [Raportul special nr. 02/2022 al Curții de Conturi Europene](#) privind eficiența energetică în întreprinderi, Curtea a constatat că, în cazul proiectelor cu durate de recuperare a investițiilor foarte scurte, opțiunile eficiente din punctul de vedere al costurilor pentru bugetul UE sunt de regulă instrumentele financiare precum împrumuturile sau granturile rambursabile. Legislația UE prevede să se utilizeze

împrumuturi pentru proiectele viabile.¹⁶ Comisia consideră că instrumentele financiare sunt adecvate pentru sprijinirea proiectelor viabile din domeniul dezvoltării rurale.¹⁷ Faptul că împrumuturile trebuie rambursate îi stimulează pe beneficiarii proiectelor (inclusiv cele de cazare turistică sau de prestare de servicii agricole) să genereze profituri din investițiile lor și limitează, așadar, riscul ca aceștia să solicite sprijin pentru proiecte neviabile sau să utilizeze proiectele numai în scopuri private.

53 În **tabelul 4** se arată că, în Bulgaria și în Polonia, 29 % și, respectiv, 38 % din proiectele de structuri de cazare turistică verificate (a se vedea punctul **26**) fie au fost închise la scurt timp, fie au generat o cifră de afaceri foarte scăzută.

Tabelul 4 – Proiecte de cazare turistică ce nu produc beneficii durabile

State membre	Numărul de structuri de cazare verificate	Numărul de structuri de cazare care nu produc beneficii	Observații
Bulgaria	17	6	Trei au fost închise după perioada de durabilitate. Alte trei structuri generau mai puțin de 10 % din cifra de afaceri previzionată (una a raportat o cifră de afaceri de 188 de euro pentru un anumit an) și au fost nevoite să ramburseze grantul în urma controlului <i>ex post</i> .
Polonia	8	3	Trei structuri au fost închise, dintre care una în cursul perioadei de durabilitate. O structură a avut o cifră de afaceri de 250 de euro/an – mai puțin de 10 % din previziune – și a fost închisă după expirarea perioadei de durabilitate.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor transmise de statele membre.

¹⁶ Articolul 37 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

¹⁷ *The European Agricultural Fund for Rural Development – Financial instruments.*

Utilizarea în scopuri rezidențiale a clădirilor finanțate ca structuri de cazare turistică

54 Legislația UE nu interzicea în mod explicit uzul rezidențial privat, pe durata perioadei de durabilitate, a clădirilor finanțate cu scopul de a presta servicii de cazare turistică. Aceasta prevedea însă că investiția nu ar trebui să facă obiectul unei modificări substanțiale care să contravină obiectivelor sale inițiale¹⁸. Legislația din Austria a interzis în mod explicit utilizarea permanentă în scopuri private a investiției¹⁹. Legislația națională din Polonia și cea din Bulgaria nu conțineau o astfel de interdicție.

55 Curtea a identificat următoarele probleme în legătură cu utilizarea în scopuri private a structurilor de cazare turistică.

- Într-un stat membru, Curtea a identificat o posibilă utilizare frauduloasă în scopuri private a unei pensiuni pe durata perioadei de durabilitate. OLAF a fost sesizat cu privire la acest caz și acesta este în curs de investigare.
- În Bulgaria și în România, Curtea a constatat că s-au întreprins anumite acțiuni administrative după identificarea utilizării în scopuri private a unor structuri de cazare turistică sprijinite. Comisia a adresat recomandări acestor state membre și a aplicat o corecție financiară pentru Bulgaria. România a decis să limiteze finanțarea structurilor de cazare turistică în 2021 și în 2022. Autoritățile bulgare au lansat acțiuni administrative prin efectuarea de controale *ex post* suplimentare care verificau în principal dacă se realizaseră previziunile din planul de afaceri. Cea mai mare parte (76 %) dintre cele 288 de pensiuni finanțate de UE nu și-au realizat previziunile. Autoritățile bulgare au solicitat rambursarea finanțărilor pentru o sumă totală de 21 de milioane de euro. Acest proces de recuperare avansează lent din cauza acțiunilor în justiție introduse în instanțele naționale. Bulgaria a încetat să mai acorde sprijin pentru structurile de cazare turistică în perioada de programare 2014-2020.

¹⁸ O operațiune trebuie să ramburseze contribuția din partea UE dacă, în termen de cinci ani de la efectuarea plății finale, operațiunea face obiectul unei „modificări substanțiale care îi afectează natura” [articolul 71 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului].

¹⁹ *Sonderrichtlinie im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 „Sonstige Maßnahmen“*, punctul 10.4.3.5.

- o Curtea a identificat articole în presă care raportau cazuri de utilizare în scopuri rezidențiale private în 8 state membre dintre cele 11 examinate (în cel puțin 3 dintre acestea, articolele din presă raportau anchete și procese în instanță cu privire la cereri frauduloase de subvenții pentru structuri de cazare turistică utilizate în scopuri private). În unele cazuri, la clădirile în cauză li se făcea publicitate ca fiind disponibile pentru turiști, dar, în practică, nu se puteau face rezervări (a se vedea punctul 23). Construirea sau renovarea unei case cu sprijin din partea UE poate fi o opțiune atractivă deoarece, după o perioadă cuprinsă între trei și cinci ani, beneficiarul o poate utiliza în mod oficial drept casă privată sau o poate vinde.

Există puține dovezi că finanțarea din partea UE determină o diversificare pe termen lung în zonele rurale

56 Finanțarea din partea UE ar trebui să ducă la diversificarea pe termen lung a zonelor rurale (a se vedea punctul 04). Curtea a evaluat dacă proiectele au determinat o diversificare de durată a economiilor rurale. Ea a examinat, de asemenea, dacă evaluarea și monitorizarea au generat informații suficiente cu privire la rezultatele obținute cu ajutorul cheltuielilor UE.

Anumite tipuri de proiecte de diversificare oferă oportunități limitate de diversificare

57 În perioada 2007-2013, Polonia a cheltuit 252 de milioane de euro pentru a sprijini servicii pentru agricultură sau pentru silvicultură. Această finanțare a continuat în perioada de programare 2014-2020. Curtea a constatat că serviciile pentru agricultură au adus o contribuție limitată la diversificarea pe termen lung către activități neagricole. Aceste proiecte nu îi ajută pe beneficiari să își diversifice veniturile din sectorul agricol. Comisia consideră că aceste servicii (de exemplu, arat/recoltare) au beneficii indirecte pentru diversificare prin prisma faptului că ele permit fermierilor care apelează la aceste servicii să economisească timp pentru a demara o activitate neagricolă în paralel. În plus, activitatea „servicii pentru agricultură sau pentru silvicultură” prezenta durabilitatea cea mai scăzută, deoarece majoritatea beneficiarilor au încetat activitatea respectivă (a se vedea punctul 47).

58 În evaluările lor *ex post*, statele membre au desemnat cel mai frecvent turismul ca fiind sectorul către care era posibilă diversificarea²⁰. De altfel, 23 dintre acestea au pus în aplicare măsura 313 – Promovarea activităților turistice. Finanțarea creării și a dezvoltării de structuri de cazare turistică era posibilă în cadrul tuturor măsurilor de diversificare (măsura 311, măsura 312, măsura 313), în funcție de alegerea statului membru/regiunii în cauză. Așa cum se menționează la punctul **21**, în cele 11 state membre selectate în eșantionul Curții, proiectele de structuri de cazare turistică au primit fonduri publice în valoare de peste 500 de milioane de euro în perioada 2014-2015.

59 La nivelul beneficiarilor, structurile de cazare turistică pot diversifica și suplimenta veniturile, cu condiția să existe o cerere potențială suficientă. În Austria, toate cele 10 proiecte de structuri de cazare turistică analizate erau încă operaționale. Dintre acestea, 7 realizaseră previziunile din planul de afaceri și asigurau între 10 % și 90 % din veniturile beneficiarilor. În 7 cazuri, s-a acordat finanțare pentru extinderea unei afaceri deja existente. În celelalte 3, turismul reprezenta o nouă sursă de venit.

60 La nivel teritorial însă, există cazuri de investiții în turism care nu constituie o diversificare în zonele turistice. La nivelul de ansamblu al UE, turismul reprezintă un sector economic mai important decât agricultura și joacă un rol mai mare în economia zonelor rurale decât în cea a zonelor urbane. Numărul înnoptărilor turistice per rezident este de trei ori mai mare în zonele rurale decât în regiunile urbane, iar cheltuielile turistice per rezident sunt, în general, mai ridicate în zonele rurale²¹. În zone rurale precum Creta (Grecia) sau Corsica (Franța), sectorul turismului domină economiile locale, reprezentând 47 % și, respectiv, 31 % din PIB (în comparație cu 7,5 % și, respectiv, 2 % în cazul agriculturii²²).

²⁰ *Synthesis of Rural Development programmes ex post evaluation period 2007-2013*, p. 58.

²¹ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei: *A long-term Vision for the EU's Rural Areas*, partea 2/3, p. 51, iunie 2021.

²² *The nexus between agriculture and tourism in the Island of Crete*, John Vourdoubas, 2020 – INSEE Corse, 2015-2017.

Evaluarea și monitorizarea nu atestă în măsură suficientă beneficii în materie de diversificare

61 În 2018, Comisia a publicat o sinteză a rapoartelor de evaluare *ex post* ale statelor membre pentru perioada 2007-2013²³, sinteză în care s-a concluzionat că:

- o măsura 311 – Diversificarea spre activități neagricole și măsura 312 – Ajutorul pentru înființarea și dezvoltarea întreprinderilor au contribuit „într-o măsură medie” la îmbunătățirea diversificării economice a beneficiarilor;
- o măsura 313 – Promovarea activităților turistice a contribuit „într-o măsură limitată” la îmbunătățirea diversificării economice. Mai puțin de jumătate din evaluările *ex post* ale programelor de dezvoltare rurală au indicat o contribuție pozitivă a acestei măsuri la îmbunătățirea diversificării economice a zonelor rurale.

62 Evaluarea a constatat că numeroase proiecte de diversificare nu erau suficient de „transsectoriale” (altfel spus, erau prea mult axate pe agricultură). Acest aspect este discutat la punctul 57.

63 Curtea a constatat că informațiile rezultate din monitorizare cu privire la durabilitatea proiectelor și la impactul lor pe termen lung asupra diversificării zonelor rurale erau limitate. Statele membre monitorizează în mod adecvat proiectele până la data efectuării plății finale, dar, în cursul perioadei de durabilitate, monitorizarea este limitată și practic inexistentă după expirarea acestei perioade. Astfel, atunci când statele membre și Comisia elaborează evaluări *ex post*, evaluatorii dispun de puține informații cu privire la câte proiecte din diferitele categorii continuau să fie în funcțiune după perioada în care au fost plătite finanțările nerambursabile. Monitorizarea proiectelor după expirarea perioadei de durabilitate nu constituie o obligație legală. Cu toate acestea, colectarea de informații relevante și după această perioadă ar permite Comisiei și statelor membre să evalueze dacă există rezultate de durată și să identifice categoriile de proiecte care sprijină obiectivele pe termen lung ale politicii.

²³ A se vedea nota de subsol 6.

64 Auditul Curții a evidențiat că există unele instrumente, cum ar fi registrele comerțului și alte baze de date relevante, care pot oferi informații suplimentare cu privire la durabilitatea proiectelor. Informațiile de bază disponibile se referă doar la statutul beneficiarului, însă, în Polonia, Curtea a identificat și un exemplu de bază de date care conținea informații mai detaliate cu privire la statutul activităților finanțate de UE (a se vedea punctele **31** și **47**). Bulgaria, Polonia și România colectau informații din registrele comerțului.

65 Există baze de date de mari dimensiuni, cum ar fi registre ale comerțului, care ar putea oferi informații cu privire la beneficiarii care au devenit inactivi sau care au încetat activitățile sprijinite (a se vedea punctele **31-32**). În prezent, Comisia nu utilizează informații nici din registre naționale ale comerțului, nici din alte surse de tip *Big Data* pentru a evalua durabilitatea proiectelor de diversificare și beneficiile pe termen lung pe care le aduc acestea pentru zonele rurale.

Concluzii și recomandări

66 Curtea a constatat că majoritatea investițiilor în infrastructură și a proiectelor de diversificare au fost operaționale pe durata perioadei legale de durabilitate (a se vedea punctele [21-29](#)). Ea a observat însă că, adeseori, proiectele de diversificare au încetat la scurt timp după expirarea acestei perioade (a se vedea punctele [31-34](#)). În Polonia, proiectele de prestare de servicii pentru agricultură sau pentru silvicultură aveau o durabilitate mai scăzută decât proiectele de alt tip (a se vedea punctele [47-48](#)).

67 Curtea a constatat că, per ansamblu, calitatea procedurilor de selecție s-a îmbunătățit pentru perioada 2014-2020 în comparație cu perioada 2007-2013. Aceste proceduri nu au avut însă un impact semnificativ asupra calității globale a proiectelor (a se vedea punctele [38-46](#)).

68 Curtea a constatat că anumite tipuri de proiecte, cum ar fi serviciile pentru agricultură sau pentru silvicultură, au un potențial scăzut de diversificare (a se vedea punctul [57](#)). Structurile de cazare turistică pot diversifica activitățile beneficiarilor, dar capacitatea suplimentară de cazare nu diversifică economiile zonelor turistice (punctele [58-60](#)).

69 Curtea și-a extins analiza proiectelor de structuri de cazare turistică și a identificat probleme legate de viabilitatea economică în trei state membre (a se vedea punctele [49-53](#) și [tabelul 4](#)). Utilizarea în scopuri rezidențiale private a structurilor de cazare afectează performanța economică a proiectelor de acest tip. Curtea a identificat exemple de state membre care au demarat investigații cu privire la utilizarea în scopuri private a unor clădiri finanțate ca structuri de cazare turistică și/sau care au restricționat accesul la finanțări nerambursabile pentru proiectele de cazare turistică (a se vedea punctul [55](#)). În opinia Curții, împrumuturile reprezintă o alternativă relevantă pentru a sprijini proiecte viabile (inclusiv proiecte de structuri de cazare turistică sau de prestare de servicii pentru agricultură – a se vedea punctul [52](#)).

Recomandarea 1 – O mai bună direcționare a cheltuielilor către proiecte viabile

Având în vedere rolul său de consiliere, Comisia ar trebui să faciliteze schimbul de bune practici pentru a promova aplicarea procedurii de selecție în așa fel încât să se limiteze riscul de selectare a unor proiecte neviabile.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începând din 2023.

Recomandarea 2 – Atenuarea riscurilor de deturnare pentru uz personal a activelor finanțate

Pentru a promova beneficii de durată ale proiectelor și un bun raport costuri-beneficii pentru sprijinul din partea UE, Comisia ar trebui:

- (a) să faciliteze schimbul de bune practici pentru a promova măsuri de protecție în ceea ce privește durabilitatea proiectelor și împotriva deturnării pentru uz personal a activelor finanțate de UE. Aceste schimburi ar trebui să includă utilizarea adecvată:
 - (i) a condițiilor de durabilitate naționale, ținând seama de diferitele tipuri de investiții sprijinite;
 - (ii) a împrumuturilor pentru a finanța active pe termen lung;
 - (iii) a dovezilor care atestă continuarea desfășurării activităților finanțate;
 - (iv) a prevederilor din contractele de finanțare referitoare la utilizarea investițiilor în scopul preconizat;

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2023.

- (b) să analizeze utilizarea acestor bune practici de către statele membre și să disemineze rezultatele.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2027.

70 Per ansamblu, conform concluziilor trase în urma evaluărilor *ex post* ale perioadei 2007-2013, contribuția la diversificare poate fi calificată ca fiind între limitată și medie (punctele **61-62**). Monitorizarea a produs informații limitate cu privire la beneficiile proiectelor în timp, în special după încheierea perioadei legale de durabilitate, în pofida potențialului surselor de tip *Big Data* de a oferi într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor informații suplimentare privind durabilitatea proiectelor finanțate (a se vedea punctele **63-65**).

Recomandarea 3 – Valorificarea potențialului pe care îl au bazele de date de mari dimensiuni pentru evaluare

În scopul evaluării, Comisia ar trebui, consultându-se cu statele membre:

- (a) să identifice surse relevante de informații privind continuarea funcționării proiectelor finanțate de UE și să faciliteze schimbul de bune practici între statele membre;

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

- (b) să utilizeze aceste informații pentru a elabora o listă a factorilor de risc pe baza unor exemple de proiecte care sunt mai puțin durabile.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începând din 2026.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera I, condusă de doamna Joëlle Elvinger, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în data de 27 aprilie 2022.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner Lehne
Președinte

Acronime

FEADR: Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală

PAC: politica agricolă comună

PIB: produs intern brut

Glosar

Big Data: prelucrarea, colectarea, stocarea și analizarea unor volume mari de date, care permit identificarea unor tipare, a unor tendințe și a unor asociații și dau posibilitatea de a utiliza informațiile rezultate pentru obținerea unor noi perspective.

Control ex post: în contextul prezentului raport, un control efectuat după data plății finale cu privire la o investiție pentru a se asigura că aceasta este utilizată în continuare în scopul pentru care a fost prevăzută.

Perioadă de programare: perioada în care este planificat un program de finanțare al UE și în cursul căreia poate fi debursată această finanțare. Pentru perioada 2007-2013, finanțarea a putut fi debursată până în 2015. În mod similar, finanțarea pentru perioada 2014-2020 poate fi debursată până în 2022.

Plan de afaceri: document care sintetizează previziunile operaționale și financiare ale unei societăți și prezintă modul în care aceasta își va atinge obiectivele.

Program de dezvoltare rurală: set de obiective și acțiuni naționale sau regionale multianuale, aprobate de Comisie, pentru punerea în aplicare a politicii de dezvoltare rurală a UE.

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=61262>

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 I – Utilizarea durabilă a resurselor naturale, condusă de doamna Joëlle Elvinger, membră a Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Viorel Ștefan, membru al Curții de Conturi Europene, car a fost sprijinit de: Roxana Bănică, șefă de cabinet, și Olivier Prigent, atașat în cadrul cabinetului; Michael Bain, manager principal; Eric Braucourt, asistent al directorului; Céline Ollier, coordonatoare; Maciej Szymura, coordonator adjunct; Milan Šmid, Jan Huth, Dimitrios Maniopoulos, auditori. Thomas Everett a asigurat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Viorel Ștefan, Roxana Bănică, Olivier Prigent, Eric Braucourt, Céline Ollier, Maciej Szymura, Milan Šmid, Jan Huth, Thomas Everett.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2022

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.

PDF	ISBN 978-92-847-7895-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/418465	QJ-AB-22-009-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-7890-4	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/867641	QJ-AB-22-009-RO-Q

Începând din 2007, Comisia a cheltuit fonduri pentru dezvoltare rurală în valoare de peste 25 de miliarde de euro pentru a-și diversifica economia rurală și pentru a ameliora infrastructura. Proiectele finanțate aveau obligația de a rămâne operaționale timp de cel puțin cinci ani.

Curtea a examinat dacă aceste investiții au adus beneficii durabile. Ea a constatat că cerințele legale în materie de durabilitate sunt în mare parte respectate. Durabilitatea proiectelor de diversificare a variat de la un sector la altul și de la un stat membru la altul. Durabilitatea unor proiecte precum cele de structuri de cazare turistică era afectată de o performanță economică slabă și de utilizarea abuzivă a acestora în scopuri private.

Curtea a recomandat Comisiei să faciliteze schimbul de bune practici pentru a direcționa mai bine fondurile către proiecte viabile, să atenueze riscurile de deturnare a proiectelor pentru utilizarea în scopuri private și să valorifice potențialul bazelor de date de mari dimensiuni.

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
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors