

## **PROGRAMUL SIGMA**

SIGMA – Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările din Europa Centrală și de Est – este o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare cu economiile țărilor aflate în tranziție din OECD și a programului Phare al Uniunii Europene. Inițiativa urmărește sprijinirea eforturilor reformatoare din administrația publică în 13 țări aflate în tranziție și este finanțată în cea mai mare parte de programul Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică este un organism interguvernamental reprezentând 29 de democrații cu piețe economice dezvoltate. Centrul pentru cooperare orientează recomandările și asistența OECD spre o serie de aspecte economice din țările reformatoare din Europa Centrală și de Est și din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă sprijin financiar pentru sprijinirea țărilor partenere din Europa Centrală și de Est până la nivelul la care acestea vor fi pregătite să-și asume obligațiile de membre ale Uniunii Europene.

Phare și SIGMA servesc aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Înființată în 1992, SIGMA funcționează în cadrul Serviciului Managementului Public din OECD, serviciu care oferă celor care elaborează măsuri politice, informații și analize asupra managementului public și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii din sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea de administratori publici cu experiență, la informații comparate și cunoștințe tehnice în legătură cu Serviciul Managementului Public.

SIGMA urmărește:

- Să asiste țările beneficiare în identificarea modalităților unei guvernări bune pentru a îmbunătăți eficiența administrativă și pentru a promova loialitatea funcționa-

rilor publice față de valorile democratice, etice și respectul față de lege;

- Să ajute la dezvoltarea unor competențe interne la nivelul administrației centrale pentru a face față provocărilor internaționalizării și planurilor de integrare în Uniunea Europeană;
- Să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor beneficiare pentru reforma administrației publice, precum și să contribuie la coordonarea activităților donatorilor.

Pe tot parcursul activității sale, SIGMA acordă o mare prioritate facilitării cooperării între guverne. Această practică include furnizarea sprijinului logistic pentru formarea unor rețele de specialiști în administrația publică a țărilor din Europa Centrală și de Est, precum și dintre acești specialiști și partenerii lor din alte democrații.

SIGMA acționează în cinci domenii tehnice: reforma administrativă și strategiile naționale, managementul elaborării politicilor, managementul cheltuielilor, managementul serviciului public și supravegherea administrativă. În plus, un departament al relațiilor publice realizează diseminarea materialelor publicate sau a celor în curs de apariție privind managementul public.

*Copyright OECD, 1997.*

**Cererile de reproducere sau traducere integrală, sau parțială a acestui material trebuie adresate: Head of Publications Service, OECD, 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Franța.**

**Opiniile exprimate în această publicație nu reprezintă punctul de vedere oficial al Comisiei, OECD, țărilor membre sau al altor țări din Europa Centrală și de Est participante la program.**

## **CUPRINS**

PREFAȚĂ.....	13
CUVÂNT ÎNAINTE .....	15

<b>CONSIDERAȚII GENERALE</b> de C. J. Carey .....	17
1. Bugetul - o privire generală .....	18
2. Statul membru în calitate de contribuabil .....	20
3. Statul membru în calitate de beneficiar .....	21
(a).....	F
ondul (Garanția) pentru Agricultură.....	21
(b) .....	F
onduri Structurale.....	23
4. Coordonarea controlului financiar la nivel UE și la nivel național .....	25
5. O structură comună de control? .....	26
6. Concluzii .....	27
<b>AUSTRIA</b> de Edith Peters.....	29
1. Rezumatul capitolului.....	29
2. Sistemul național .....	30
2.1. Structura organizațională și politică a guvernului.....	30
2.2. Nivel federal și bugetul federal.....	33
2.3. Principalele organisme bugetare .....	33
2.4. Efectele aderării asupra bugetului austriac .....	36
3. Gestionarea încasărilor și fondurilor de la CE.....	37
3.1. Clasificarea încasărilor/fondurilor în scopuri bugetare.....	37
3.2. Managementul Fondurilor Structurale .....	38
3.3. Transferul fondurilor de la Comisie, prin agențiile plătitoare spre beneficiarii finali .....	39
3.4. Sisteme, practici și proceduri ale controlului financiar .....	41
3.5. Post-finanțarea și implicațiile sale asupra bugetului național .....	44
3.6. Împărțirea responsabilității între diferite organisme însărcinate cu implementarea corectă și controlul utilizării fondurilor .....	45
4. Gestionarea propriilor resurse .....	46
4.1. Estimarea taxelor vamale și a impozitelor agricole .....	46
4.2. Colectarea taxelor vamale și a impozitelor agricole .....	47
4.3. Acordurile antifraudă .....	48
4.4. Calcularea din TVA a resurselor proprii și a patra resursă (resursele proprii PNB).....	49
4.5. Procedurile de transfer și contabilitate a contribuției naționale la UE.....	49

4.6. Pregătirea statisticilor.....	50
5. Procesul bugetar comunitar .....	51
5.1. Funcțiile Ministerului de Finanțe, ale ministerelor de specialitate, agențiilor, autorităților regionale și locale, ale altor organizații și Reprezentanțe Permanente la Bruxelles .....	51
5.2. Modificări în legile, procedurile și sistemele bugetului național .....	53
5.3. Previzionarea încasărilor/fondurilor și a contribuțiilor .....	53
6. Cooperare, coordonare și contacte.....	54
6.1. Cu Comisia și cu alte state membre .....	54
6.2. Coordonare reprezentativă .....	55
6.3. Inspecții ale diferitelor organisme de audit.....	55
7. Aspecte organizaționale.....	56
7.1. Resurse umane și tehnice .....	56
7.2. Instruire.....	57
Anexa 1. Aderarea Austriei la UE.....	58
Anexa 2. Contribuții la buget și încasări din bugetul UE.....	60
Anexa 3. Fondurile Structurale ale UE în Austria: Interrelaționarea coordonării conceptuale și financiare a programelor .....	62
Anexa 4. Fondurile Structurale ale UE în Austria: Proceduri financiare-Programe regionale (obiectivele 1, 2.5b, Reg C) .....	63
Anexa 5. Controlul financiar: Sistemul național austriac.....	64
<b>DANEMARCA</b> de Georg Ginsberg.....	69
1. Rezumatul capitolului.....	69
2. Introducere.....	70
3. Expresia “control financiar” .....	72
4. Regulamentele UE privind controlul financiar în domeniul Fondurilor Structurale .....	73
5. Condiții cadru și condiții indispensabile pentru controlul financiar al granturilor din Fondurile Structurale .....	75
6. Controlul financiar efectuat de ministerele responsabile cu Fondurile Structurale .....	77
7. Controlul financiar efectuat de persoanele abilitate asupra utilizării Fondurilor Structurale .....	79
8. Parteneriatele Comisiei Europene referitoare la controlul financiar al utilizării granturilor din Fondurilor Structurale .....	82
<b>FINLANDA</b> de Eija-Leena Linkola .....	87
1. Rezumatul capitolului.....	87

2. Scurt istoric.....	88
3. Legislație și instrucțiuni în domeniul legislației.....	91
4. Roluri și responsabilități.....	92
4.1. Ciclul bugetar anual al bugetului de stat.....	92
4.2. Elaborarea bugetului UE.....	93
5. Impactul aderării la UE asupra elaborării proiectului bugetului de stat.....	95
5.1. Plățile către bugetul UE.....	96
5.2. Plățile din bugetul UE către bugetul de stat finlandez sau către fonduri din exteriorul bugetului național.....	98
5.3. Costurile determinate de activitățile administrative și alte activități pregătitoare.....	102
6. Evaluare și audit.....	102
7. Concluzii.....	102
7.1. Programare arbitrară.....	103
7.2. Sisteme complexe și mulți actori.....	103
7.3. Monitorizare.....	104
7.4. Atribuții sporite.....	104
7.5. Nevoia unei cooperări mai largi.....	105
7.6. Pregătire amplă pentru funcționarii publici.....	105
<b>FRANȚA</b> de Benoît Chevauchez.....	107
1. Introducere.....	107
2. Cadru instituțional.....	107
2.1. Statul.....	108
2.2. Organizarea bugetară a statului.....	109
2.3. Guvernul local.....	110
3. Bugetul Comunității pentru finanțele publice franceze.....	111
4. Administrarea bugetului Comunității în Franța.....	112
5. Managementul “resurselor proprii”.....	114
6. Managementul cheltuielilor.....	115
Anexa 1. Protejarea intereselor financiare ale Comunității.....	119
<b>PORTUGALIA</b> de Vitor Caldeira.....	123
1. Rezumatul capitolului.....	123
2. Sistemul național.....	124
2.1. Legislația în domeniul bugetării și controlului financiar.....	124
2.2. Structura organizațională a controlului financiar.....	125
3. Schimbări majore în sistemul național.....	126
3.1. Resurse proprii.....	126

3.2. Fondurile Uniunii Europene.....	130
4. Procesul bugetar comunitar .....	139
4.1. Integrarea bugetului național și a celui comunitar .....	139
4.2. Modificări în procedurile bugetului național (SEM 2000) ..	139
5. Cooperare și coordonare.....	140
5.1. Comisia Europeană și alte state membre .....	140
5.2. Inspecții efectuate de diferite organisme.....	141
6. Management și aspecte organizaționale .....	141
6.1. Structuri administrative.....	141
6.2. Abilități profesionale .....	142
7. Zece ani de la aderarea Portugaliei la UE - Rezultate și perspective .....	142
Anexa 1. O imagine completă a sistemului portughez de control	
financiar privind Fondurile Structurale .....	144
 <b>SUEDIA</b> de Ulrika Barklund Larsson .....	145
1. Rezumatul capitolului.....	145
2. Introducere.....	147
2.1. Modelul administrativ suedez .....	147
2.2. Referendumul.....	148
2.3. Sumar despre acordul SEE și redactarea statutului pe scurt.....	148
3. Organizarea și măsurile luate în domeniul bugetului și al controlului financiar.....	149
3.1. Rolul Ministerului de Finanțe .....	149
3.2. Pregătirile practice și deciziile bazate pe principii anterioare aderării .....	151
3.3. Aspecte care solicită măsuri referitoare la bugetul UE și procesul de bugetare, incluzând contribuția Suediei .....	152
3.4. Aspecte care solicită măsuri în domeniul controlului financiar, auditului și combaterii fraudei.....	157
4. Câteva lecții din diverse sectoare .....	164
4.1. Taxele vamale și alte impozite.....	164

<b>EFECTELE ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ</b>	<b>11</b>
4.2. Agricultura .....	165
4.3. Fondurile Structurale.....	166
Anexa 1. Sistemul bugetar și de audit suedez.....	167
Anexa 2. Câteva date suplimentare .....	177

<b>REGATUL UNIT AL MARIII BRITANII</b> de Nicholas Ilett	183
1. Rezumatul capitolului.....	183
2. Introducere .....	184
3. Sistemul național în Marea Britanie .....	184
<b>4. Relația dintre Parlament (Camera Comunelor) și Executiv</b>	
<b>(“Coroana”)</b> .....	<b>185</b>
5. Relații în cadrul Executivului .....	186
6. Consecințele apartenenței la Uniunea Europeană.....	187
6.1. Implicațiile financiare .....	187
6.2. Implicațiile tehnice.....	188
6.3. Partea referitoare la venituri.....	188
6.4. Partea referitoare la cheltuieli .....	190
7. Integrarea finanțelor Comunității în bugetul național.....	191
7.1. Principii generale .....	191
7.2. Prezentarea bugetului național .....	191
7.3. Managementul încasărilor din bugetul CE în bugetele departamentale .....	192
<b>8. Domeniile de interes strategic ale Ministerelor de Finanțe</b>	
<b>ale Uniunii Europene</b> .....	<b>194</b>
8.1. Funcțiile financiare centrale.....	194
8.2. Managementul financiar și fraudă.....	194
8.3. Disciplina bugetară .....	195
8.4. Politici comunitare mai largi cu implicații financiare și economice .....	196
9. Acorduri administrative și procedurale .....	196
9.1. Cooperarea între Ministerele de Finanțe.....	196
9.2. Organizarea activității privind bugetul CE în cadrul Ministerelor de Finanțe.....	197



<b>EPECTELE ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ</b>	<b>13</b>
9.3. Relațiile Ministerului de Finanțe cu alte ministere .....	198
9.4. Reprezentanța Permanentă la Bruxelles.....	199
10. Perspectiva managementului financiar comunitar în următorii .....	199
11. SEM 2000.....	200
Anexa 1. Notă tehnică asupra relației dintre bugetul Comunității Europene și finanțele publice naționale din Marea Britanie .....	203

<b>MANAGEMENTUL OPERAȚIUNILOR FONDULUI FEIGA –</b>	
<b>SECȚIUNEA GARANȚIE - ÎN STATELE MEMBRE.....</b>	<b>209</b>
1. Procesul decizional.....	209
2. Nominalizarea personalului implicat în administrarea operațiunilor Secțiunii de Garanție de la Bruxelles .....	210
<b>3. Organizarea serviciilor în statele membre .....</b>	<b>211</b>
3.1. Procesarea solicitării, verificarea, finanțarea .....	211
3.2. Departamentele de audit .....	213
4. Lichidarea conturilor .....	214
<b>CONTROLUL ȘI AUDITUL FINANCIAR ÎN UNIUNEA</b>	
<b>EUROPEANĂ .....</b>	<b>217</b>
1. Introducere.....	217
2. Controlul și auditul financiar la nivelul Comisiei și în afara acesteia – considerații generale .....	217
3. Controlul și auditul financiar în cadrul Comisiei Europene .....	219
4. Controlul și auditul financiar în statele membre.....	220
4.1. Fondul FEIGA - Secțiunea Garanție.....	221
4.2. Fondurile Structurale și de Coeziune.....	222
4.3. Veniturile comunitare .....	223
5. Coordonarea controlului și auditului financiar între Comisie și statele membre.....	223
6. Controlul și auditul financiar asupra altor domenii ale veniturilor și cheltuielilor.....	226
6.1. Țările din Europa Centrală și de Est.....	228
6.2. Țările din Europa Centrală .....	228
7. Controlul și auditul intern, auditul extern în țările din Europa Centrală.....	230
Apendix 1. Proceduri bugetare.....	233
Apendix 2. Procesul de lichidare a conturilor.....	235

<b>EFECTELE ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ</b>	<b>15</b>
Apendix 3. Listă de termeni uzuali .....	237
Apendix 4. Câteva dispoziții ale UE cu privire la buget, control financiar și audit extern .....	246
Apendix 5. Lista abrevierilor .....	250
Apendix 6. Membrii Grupului de Legătură .....	255

## ***CUVÂNT ÎNAINTE***

Respectarea cerințelor Uniunii Europene privitoare la bugetare, control financiar și audit este una dintre obligațiile de bază ale membrilor Uniunii Europene. SIGMA le analizează în două publicații care consemnează experiențele a șapte state membre ale Uniunii Europene, inclusiv trei dintre cei mai noi aderanți în ceea ce privește integrarea în Uniunea Europeană, elaborarea bugetară, controlul financiar și procedurile de audit. De asemenea, publicațiile descriu regulile și procedurile utilizate de Comisia Europeană și Curtea Europeană de Conturi. Această publicație completează Lucrarea nr. 20 SIGMA intitulată “Efectele aderării la Uniunea Europeană – Partea a 2-a, Audit Extern” cu privire la impactul aderării asupra audit-ului extern.

Scopul acestor publicații este de a ajuta țările din Europa Centrală și de Est, care și-au depus candidatura pentru aderarea la Uniunea Europeană, în clarificarea ideilor puse în discuție, furnizarea unor informații comparabile privind perspectivele și diferitele soluții folosite de statele membre în sintetizarea experiențelor acumulate și a lecțiilor învățate.

Se urmărește furnizarea unei imagini generale asupra subiectului și analiza unor aspecte-cheie pentru reflecție și dezbateri. Accentul este pus pe experiențele practice câștigate și pe concluziile celor care au fost implicați în activitatea zilnică de adaptare și dezvoltare a administrației din cele șapte țări. Aceste două publicații oferă, de asemenea, o privire de ansamblu asupra implementării politicilor adoptate și a regulilor și procedurilor specifice. Anexele includ liste de abrevieri, de termeni utili și o selecție a regulilor Uniunii Europene cu referințe numerice complete cu privire la elaborarea bugetului, la controlul financiar și la audit-ul extern.

Documentele nu trebuie considerate ca fiind “produse finite”. Ele urmăresc să ofere o bază pentru seminarii, workshopuri și dezbateri viitoare între specialiști din țările din Europa Centrală și de Est și cei din statele membre.

Pregătirea acestor lucrări (finalizată la sfârșitul primăverii din 1997) a fost realizată în strânsă colaborare cu un grup de referință alcătuit din autori și reprezentanți ai Ministerelor de

Finanțe, ai Comitetelor pentru Integrare Europeană și ai instituțiilor supreme de control din Republica Cehă, Ungaria și Polonia. Autorii lucrează pentru guvern și pentru instituțiile supreme de control din Austria, Danemarca, Finlanda, Franța, Portugalia, Suedia și Regatul Unit al Marii Britanii.

SIGMA dorește să mulțumească autorilor acestor lucrări, membrilor grupului de referință pentru activitatea inspirată și devotată, precum și instituțiilor pe care aceștia le reprezintă, pentru sprijinul activ acordat acestui proiect. Opiniile exprimate în această carte sunt opiniile instituțiilor pe care le reprezintă, ale grupului de referință sau SIGMA.

Inițiat de către Larry O'Toole la SIGMA și realizat sub responsabilitatea domnului Kjell Larsson, proiectul a fost dezvoltat în strânsă cooperare cu Richard Allen și cu sprijinul administrativ și tehnic al Belindei Hopkinson, Michael Koch, Francoise Locci și Alette Wenberg. Această publicație va apărea curând în limba franceză sub titlul *Les incidences de l'adhésion à l'Union européenne – Partie I, processus de budgetisation et contrôle financier (Documents SIGMA: N 19)*.

Pentru mai multe informații, vă rugăm să îl contactați pe domnul Kjell Larsson la adresa menționată mai jos.

Acest raport este publicat sub responsabilitatea Secretarului General OECD.

**SIGMA-OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, Franța**

**Fax (33.1) 45.24.13.00**

**Tel. (33.1) 45.24.79.00**

**e-mail:**

[sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

## CONSIDERAȚII GENERALE de C. J. Carey<sup>1</sup>

1. Respectarea cerințelor bugetare și ale controlului financiar al CE reprezintă una dintre obligațiile principale ale membrilor UE. Ea presupune o modificare extensivă a procedurilor bugetare naționale ale noilor state membre. Aceste considerații generale sunt inspirate din lucrările fiecărei țări, lucrări care descriu în detaliu experiențele statelor membre UE. Ele completează publicația SIGMA nr.20 “*Efecte ale aderării la UE – Partea a doua, Audit extern*”, referitoare la impactul aderării asupra audit-ului. În ambele cazuri, metoda adoptată a fost analiza unor aspecte selectate pentru a constitui obiectul unor reflecții și dezbateri.

2. SIGMA consideră că o centralizare a răspunsurilor diferitelor state membre la cerințele controlului financiar și bugetar ar putea fi folositoare pentru țările candidate din Europa Centrală și de Est, relevând în același timp alte aspecte, care ar putea constitui obiectul unor cercetări ulterioare în contextul programului în curs de desfășurare al UE privind reforma managementului financiar.

3. Aceste lucrări oferă esența unor experiențe acumulate de statele membre. Aceasta este simplificată și selectivă. Pentru buna înțelegere a cerințelor controlului bugetar și financiar din CE, nu există nici un substitut pentru studiul legislației care este prezentat în anexa 4.

---

<sup>1</sup> C. J. Carey este președinte al Comitetului de Conciliere din cadrul Comisiei Europene pentru lichidarea conturilor FEIGA. Fost oficial al Trezoreriei Regatului Unit, domnul Carey a fost timp de patru ani (1974-1978) membru al Reprezentanței Permanente a Regatului Unit la CEE în Bruxelles, fiind specializat în audit public și în responsabilitatea cheltuielilor parlamentare. În 1983, el a părăsit serviciul public al Regatului Unit, fiind numit membru al Curții de Conturi al Comunităților Europene, post pe care l-a ocupat timp de nouă ani.

4. Până de curând, legile CE nu au urmărit impunerea unor mecanisme specifice managementului bugetar la nivel național, lăsând astfel statelor membre o anumită libertate de a alege cea mai bună cale de integrare în sistemul finanțelor naționale, a capitalului din și spre bugetul UE. Situația însă se poate schimba.

5. Metodele folosite pentru gestionarea finanțelor CE au constituit obiectul unor dezbateri între instituții, precum și în cadrul statelor membre, în ultimele decenii. Au fost introduse reforme importante, cu scopul de a spori responsabilitatea și valoarea banilor. Lărgirea UE și negocierile premergătoare sunt menite să dinamizeze atât procesul de reformă a regulilor bugetare ale CE, cât și politicile de cheltuieli prioritare suportate din bugetul CE, în special politica agricolă și Fondurile Structurale. Aceste lucrări dovedesc că, în special pentru cei mai noi aderanți, integrarea în UE poate reprezenta un element în procesul de reformă fundamentală a structurilor politice naționale și a sistemelor financiare. În acest caz, procesele de reformă la nivel național și european se pot sprijini reciproc.

### **1. Bugetul – o privire generală**

6. Comisia, Consiliul și Parlamentul contribuie la procesul anual de adoptare a bugetului CE, Parlamentul având ultimul cuvânt în majoritatea domeniilor. Procesul este lung și complicat. Cunoașterea sa reprezintă o prioritate esențială pentru orice stat membru nou.

7. Toate veniturile bugetului CE provin de la statele membre și tot acestea sunt cele care execută peste 80% din cheltuieli, deși Comisia răspunde în final de modul de implementare a bugetului. Din punctul de vedere al unui stat membru, unele cheltuieli din bugetul CE înlocuiesc cheltuieli naționale echivalente. Este cazul majorității cheltuielilor UE pentru sprijinirea agriculturii. Alte cheltuieli sunt în mod intenționat suplimentare programelor naționale echivalente. Exemplul cel mai clar este oferit de Fondurile Structurale (FS).

8. Contribuția statului membru (și repartizarea diferitelor surse de venituri) este fixată *a priori* de către legile CE, indiferent de dimensiunea bugetului CE; bineînțeles, bugetul total constituie obiectul negocierilor între statele membre și între instituții. Nivelul încasărilor din bugetul CE, la care este îndreptățit fiecare stat membru, este în mare măsură un aspect supus negocierilor.

9. Un stat membru trebuie să fie pregătit să realizeze trei sarcini principale cu privire la bugetul CE:

i) sarcina *informațională*: statul membru are nevoie de informații documentate, prezentate într-o formă accesibilă, pentru a putea monitoriza și prevedea impactul bugetului CE asupra bugetului național. De asemenea, este o sursă importantă pentru Comisia de date bugetare, pentru previzionarea resurselor, evoluția acțiunilor agricole și nivelul de dezvoltare al programelor FS.

ii) sarcina de *negociere*: statul membru va dori să negocieze în interes propriu: (a) în calitate de membru al Consiliului va negocia dimensiunea și structura bugetului; (b) în calitate de membru al Consiliului și al Comisiei va negocia pentru a-și maximiza beneficiile din FS.

iii) sarcina de *conformare*: statul membru trebuie să respecte toate regulamentele privind strângerea și transferul veniturilor bugetare ale CE și gestiunea fondurilor primite de la bugetul CE. Statul trebuie să fie vigilent în prevenirea, identificarea și raportarea fraudelor și neregulilor cu privire la fondurile CE. Comisia cere statului membru nu doar să respecte regulamentele, dar să și demonstreze acest lucru la sfârșit, pe baza unor documente sau alte dovezi înregistrate.

10. Pentru statele membre candidate, realizarea efectivă a acestor roluri poate genera schimbări semnificative în



procesul de administrare și de cheltuire a unor resurse suplimentare. Contabilitatea, audit-ul și evaluarea resurselor prezintă o importanță deosebită. Aproape în fiecare perioadă a anului, aspectele bugetare de un tip sau altul sunt prezente pe agenda Consiliului la nivel ministerial sau a altor oficialități din Bruxelles. Domeniul de interes reflectat în bugetul UE și promptitudinea răspunsurilor solicitate reprezentanților naționali de la Bruxelles presupune adoptarea imediată de către statul membru a unor proceduri efective pentru coordonarea diferitelor servicii administrative.

## **2. Statul membru în calitate de contribuabil**

11. Lucrările proprii fiecărei țări au reflectat faptul că adaptarea la condițiile sistemului “propriilor resurse” (vezi anexa 3 “Lista termenilor utili”) a fost o experiență laborioasă pentru majoritatea statelor membre.

12. Un potențial stat membru va trebui să-și adapteze taxele vamale și interne pentru a furniza UE sumele solicitate din resursele sale (toate taxele vamale și impozitele agricole) și procentul solicitat din încasările din TVA. Astfel, atât pentru autoritățile portugheze, cât și pentru autoritățile altor țări, una dintre problemele majore ale integrării a fost îmbunătățirea calificării funcționarilor la toate nivelurile administrației financiare. Soluția adoptată a fost inițierea unui amplu curs de pregătire al inspectorilor financiari. Integrarea în UE presupune adoptarea nivelurilor prevăzute de aceasta pentru impozite și taxe vamale. În documentul „Austria”, autoritățile austriece menționează din propria lor experiență: “Una din principalele sarcini ce trebuie îndeplinite în vederea aderării la UE este de a anticipa din timp adaptarea legislației naționale la uzanțele în domeniu”.

Aderarea presupune și introducerea sistemului de TVA, de taxare indirectă, acolo unde acest sistem nu există deja.

13. O altă problemă cu care se confruntă noile state membre este reprezentată de furnizarea unor date comparabile privind PNB. Autoritățile suedeze au declarat: “În ceea ce privește diferitele tipuri de plăți care reprezintă resursele proprii la bugetul CE, plata TVA este cea mai complexă și presupune noi calcule, precum și o bună documentare statistică. De asemenea, foarte importantă este adaptarea sistemului conturilor naționale, astfel încât acestea să furnizeze informațiile necesare pentru calcularea aportului fiecăruia la PNB.

14. În timp ce evoluția globală a contribuției statului membru la bugetul CE este de competența Ministerului de Finanțe, gestiunea părților sale componente poate implica diferite agenții și niveluri guvernamentale. Acestea se referă la politica agricolă, taxe vamale, taxe indirecte și date statistice. Majoritatea statelor membre au considerat necesară înființarea unei unități speciale în cadrul sectorului bugetar al Ministerului de Finanțe, unitate ce ar trebui să coordoneze toate activitățile legate de calcularea, raportarea și plata contribuției lor. Experiența Suediei este elocventă: “În opinia noastră, este important ca activitatea de coordonare a contribuției să fie realizată unitar. Această coordonare ar trebui realizată în cadrul Ministerului de Finanțe. Aceasta permite crearea unei imagini de ansamblu, a unei interfațe și a unui interlocutor pentru Comisie. Aceasta ușurează atât activitatea Comisiei, cât și a administrației publice naționale”.

15. Așa-numitele “resurse tradiționale proprii” (totalitatea veniturilor din impozite și taxe vamale ale unui stat membru, excluzând 10% - costul colectării) sunt, din punct de vedere legal, proprietatea Comunității. Statul membru acționează ca agent al Comunității pentru strângerea acestor fonduri și asigurarea primirii lor de către Comisie. De aceea, aceste

fonduri trebuie transferate direct Comisiei, evitând procedurile bugetare naționale. Unele state membre utilizează o înregistrare *pro forma* în bugetul național pentru a informa Parlamentul despre rezultatele obținute.

### **3. Statul membru în calitate de beneficiar**

#### **(a) Fondul (Garanția) pentru Agricultură**

16. Acest fond reprezintă aproximativ jumătate din cheltuielile totale din bugetul CE. Gestiunea zilnică a cheltuielilor este realizată de statele membre, aceste cheltuieli fiind rambursate în totalitate de Comisie. Între plata fondurilor către beneficiari și rambursarea acestora de către Comisie există o întârziere de cel puțin două luni și jumătate. De aceea, un stat membru nou trebuie să dețină finanțarea inițială.

17. Fiecare măsură finanțată prin acest Fond este prevăzută în legislația specifică (Reglementarea Consiliului și/sau Comisiei). Bugetul anual prevede suficiente fonduri pentru a determina statele membre să-și îndeplinească obligațiile față de beneficiari. Unele cheltuieli, în special cele destinate susținerii prețului, sunt schimbătoare și greu de prevăzut. Numeroase grupuri de lucru din Bruxelles încearcă să urmărească evoluția lunară a acestor cheltuieli, în timp ce altele analizează propunerile Comisiei de inițiere sau de amendare a unor legi – în încercarea de a întări controalele financiare și contabile din statele membre și de a reduce riscul evaziunii. Această activitate presupune timp și abilități de negociere ale experților bugetari și agricoli din statele membre.

18. Statul membru este obligat să înființeze una sau mai multe agenții plătitoare, ca instrumente de plată către

beneficiari a veniturilor primite prin Fond. Statutul de agenție plăitoare este conferit (de către statul membru) numai acelor organisme care pot demonstra abilități în menținerea unor înalte standarde în domeniul contabilității, al gestiunii și al controlului financiar. Criteriile pe baza cărora un stat membru poate hotărî ce organisme pot fi agenții plăitoare au fost prevăzute pe larg într-un Regulament din 1995 (Regulamentul 1663/1995). De asemenea, statul membru trebuie să aleagă un organism de control (care trebuie să acționeze independent de agenția plăitoare și nu trebuie să fie din sectorul public) pentru a verifica conturile anuale ale fiecărei agenții plăitoare.

19. Prin intermediul procedurilor numite “de lichidare a conturilor”, Comisia reexaminează conturile anuale ale agențiilor plăitoare. În plus, pe lângă acest control, Comisia poate supune activitatea de gestionare a fondurilor CE de către aceste agenții unui control mai amplu, în conformitate cu regulamentele CE. Acest tip de control se aplică, de obicei, în mai multe state membre. Dacă Comisia descoperă dovezi care să ateste că agențiile plăitoare nu s-au conformat regulamentelor CE, aceasta va reduce fondul prevăzut pentru anul respectiv cu un procent corespunzător pierderilor estimate de Comisie.

20. Agenția plăitoare este supusă controlului Curții Europene de Conturi, organism de control extern al UE. Curtea nu are puterea directă de a sancționa statele membre, dar rezultatele cercetărilor sale, prezentate Consiliului și Parlamentului, pot determina Comisia să-și recupereze plățile neregulate. Statele membre pot răspunde oricăror critici cu privire la gestionarea fondurilor CE și pot explica ce măsuri au luat pentru soluționarea situației.

21. Regulamentul 1663/1995 reprezintă un important punct de plecare de la practica anterioară a UE de a permite statelor membre să interpreteze cerințele controlului financiar al CE din perspectiva tradițiilor administrative

naționale. De asemenea, el demonstrează că nu trebuie să existe o incompatibilitate între doctrina subsidiară și responsabilitatea Comisiei pentru protejarea bunurilor Comunității.

22. O agenție plătitoare are nevoie de personal familiarizat cu legislația CE atât cu cea agricolă, cât și cu cea bugetară care să dețină în cadrul structurii administrației centrale o poziție care să îi îndreptățească și să îi încurajeze în a-și coordona activitatea cu cea a colegilor din Ministerul de Finanțe. O agenție plătitoare are nevoie, în primul rând, de o echipă competentă în domeniul gestiunii financiare și de o structură care să acorde importanța cuvenită cerințelor controlului financiar.

#### **(b) Fondurile Structurale (FS)**

23. Fondurile Structurale cofinanțează programe multianuale în statele membre. Spre deosebire de cheltuielile din Fondul pentru Agricultură, care este caracterizat printr-un nivel ridicat de automatism, în cheltuirea Fondurilor Structurale există o importantă doză de arbitrar. Exploatarea optimă a beneficiilor potențiale ale FS este un exercițiu intensiv de muncă realizat de statele membre atât datorită acestui motiv, cât și coordonării extensive, condiție de bază pentru toate acțiunile FS, foarte importantă în aplicarea principiului parteneriatului. Așa cum descria documentul austriac, "Sistemul *parteneriatului* este destul de complicat din cauza numărului de actori la nivel central, regional, local și al UE. Acesta generează un randament slab, cheltuieli financiare și discreditează instrumentele pozitive. Nu corespunde principiului ideal al unei administrații transparente și complică controlul financiar".

24. Pentru autoritățile naționale, pregătirea licitației pentru obținerea sprijinului presupune coordonarea opiniilor diferitelor niveluri și agenții guvernamentale, precum și a organizațiilor non-guvernamentale. Monitorizarea programelor existente reprezintă o altă acțiune colectivă la care participă reprezentanții Comisiei și ai administrației locale, regionale, centrale. Din motive istorice, unele obiective susținute de diferite fonduri se suprapun. Din aceste motive, cooperarea cu FS a condus la creșterea randamentului, la modificări în procedurile unor agenții guvernamentale din majoritatea statelor membre și chiar la crearea unor structuri noi precum unitățile speciale pentru Fondul Social European (FSE) de către autoritățile din Regatul Unit al Marii Britanii și Portugalia, în ultimul caz, chiar înainte de aderare.

25. Referitor la controlul financiar, statele membre trebuie să verifice eficiența și regularitatea tuturor operațiilor sprijinite de FS și să comunice Comisiei modalitatea prin care își vor respecta obligațiile. De asemenea, ele au obligația de a verifica validitatea cererilor de plată, iar în cazul plăților finale să facă demersurile necesare pentru emiterea unui certificat independent.

26. Aceste obligații sunt mai puțin ample și mai puțin detaliate decât criteriile stabilite prin Regulamentul 1663/1995 pentru autorizarea agențiilor plătitoare. Cu toate acestea, în cel puțin un caz (Suedia), aceste obligații au reprezentat un factor ce a contribuit la decizia guvernului de a înființa noi unități interne de audit în principalele organisme guvernamentale responsabile pentru gestionarea veniturilor din FS.

27. Serviciile Comisiei pot și chiar realizează controale, prin sondaj, ale cheltuielilor FS în statele membre și pot cere acestora să realizeze cercetări specifice. Orice ilegalitate descoperită va determina Comisia să insiste asupra rambursării cheltuielilor de către destinatar și foarte probabil

acest fapt va conduce la un cost financiar net, suportat de statul membru. Operațiile FS sunt supuse controlului Curții Europene de Conturi.

#### **4. Coordonarea controlului financiar la nivelul UE și la nivel național**

28. Activitățile diferitelor servicii de audit și control financiar la nivelul UE și la nivel național nu au fost întotdeauna coordonate pentru obținerea celor mai bune rezultate. Coordonarea este într-o măsură o chestiune de program de lucru. Este și o chestiune metodologică. De exemplu, înainte de reformele din 1993, serviciile Comisiei și ale statelor membre nu aveau aceleași opinii cu privire la importanța relativă a verificărilor fizice și documentare, ca dovezi pentru uniformitatea anumitor tipuri de tranzacții comerciale sprijinite de Fondurile (Garantii) pentru Agricultură.

29. Coordonarea nu a beneficiat de o claritate în împărțirea responsabilităților între numeroasele servicii de audit și control financiar din Curtea Europeană de Conturi (CEC), Comisie și statele membre. Coordonarea s-a ameliorat în ultimii ani și, în același timp, a crescut implicarea serviciilor naționale de audit și control financiar în protejarea bunurilor CE. Controlul financiar a pus accentul pe controalele selective „*ex post*” realizate de CE și de multe organisme naționale de audit, și mai puțin pe aprobările „*ex ante*”. Aceste progrese au fost înregistrate în special, în cazul Fondului (Garanției) pentru Agricultură, unde reforma din 1995 a conferit o mai mare precizie respectivelor funcții ale Comisiei și ale agențiilor naționale plătitoare.

30. În ce privește FS, situația este mai clară. În vederea valorificării la maximum a tuturor serviciilor de audit și control financiar ale UE, Controlul Financiar al Comisiei a propus

statelor membre semnarea unor protocoale prin care să se coordoneze programul de lucru și metodologia de lucru a serviciilor de audit/control financiar ale Comisiei și statelor membre. Această propunere a cauzat anumite dificultăți statelor membre cu constituții federale și/sau cu sisteme descentralizate de control financiar, dar aproape jumătate din actualele state membre au semnat deja aceste protocoale, iar cu celelalte negocierile sunt destul de avansate.

31. Negocierea unui protocol oferă unei țări candidate informații utile cu privire la scopul și frecvența controlului financiar, activitate ce trebuie realizată, după aderare, la standardele minime pe care le prevede Comisia pentru acea activitate și, astfel, la gradul la care trebuie consolidate serviciile de audit și control financiar, în etapa premergătoare aderării.

## **5. O structură comună de control?**

32. Bugetul național este instrumentul principal utilizat de statele membre pentru a ține evidența fluxului fondurilor spre și din bugetul CE. Încasările din UE sunt înregistrate în partea destinată veniturilor bugetului național (uneori pot fi înregistrate la rubrica cheltuieli negative), în timp ce partea destinată cheltuielilor arată plata acestor fonduri către beneficiari și o parte (uneori chiar toată) a contribuției la bugetul CE (conform paragrafului 15 de mai sus). Această procedură nu este prevăzută în mod special de legea CE, astfel încât există diferențe semnificative în practica diferitelor state membre. Regatul Unit al Marii Britanii, de exemplu, înregistrează toate tranzacțiile cu bugetul CE în partea destinată cheltuielilor din bugetul național. Autoritățile finlandeze țin evidența subvențiilor din Fondul (Garanția) pentru Agricultură pentru menținerea prețului într-un fond de



intervenție separat de bugetul național și înzestrat cu o putere proprie de creditare. (Există totuși reguli ale CE care reglementează modul în care fluxul fondurilor ce țin de bugetul CE trebuie să fie înregistrat în rapoartele statistice naționale).

33. Deoarece majoritatea statelor membre utilizează în bugetele lor contabilitatea primară, la buget se adaugă atât totalitatea veniturilor, cât și a cheltuielilor. Datele respective nu mai reprezintă un substitut util pentru o analiză amplă a impactului bugetar al UE, întrucât, în majoritatea cazurilor, este omisă o parte importantă a contribuției naționale și a unor încasări.

34. Pe de altă parte, această practică are avantajul simplității și acesta este principalul motiv pentru care statele membre l-au adoptat. Majoritatea fluxurilor de fonduri pot fi înregistrate fără dificultate în categoria bugetelor curente. Foarte important din punctul de vedere al UE este faptul că această practică asigură că aceleași protecții și controale sunt aplicabile *ipso facto* fondurilor bugetare atât naționale, cât și ale CE. Tratatul de la Maastricht cere statelor membre să fie conștincioase în protejarea intereselor financiare naționale și ale UE.

35. Acestea sunt exemple elocvente de aspecte pe care statele membre candidate trebuie să le dezbată neoficial înainte de aderare atât cu Comisia, cât și cu statele membre selectate. Țările care nu dispun încă de politici operaționale de sprijin regional și agricol nu întrevăd nici un motiv pentru care subvențiile CE să fie direcționate prin bugetul lor național.

## 6. Concluzii

36. Documentele naționale accentuează importanța inițierii din timp a unor măsuri necesare aderării la UE.

Finlanda, de exemplu, cu mulți ani înainte de aderare, inițiasse măsuri de dezvoltare a gestiunii financiare și a procedurilor bugetare, aplicând măsuri ușoare și flexibile de adaptare la cerințele UE.

37. Instruirea specialiștilor este un element esențial al pregătirii în vederea aderării la UE. Documentele țărilor (ex., Portugalia și Suedia) subliniază importanța instruirii lingvistice. Instruirea privind abilitățile manageriale în domeniul financiar poate fi la fel de importantă.

38. Documentele naționale arată, mai presus de toate, necesitatea completării de către țările candidate a contactelor oficiale cu Comisia și statele membre, cu unele contacte neoficiale strânse și continue la nivel tehnic, executiv și politic.

## AUSTRIA

**de Edith Peters<sup>2</sup>****1. Rezumatul capitolului**

39. Această lucrare studiază modificările organizaționale importante prin care a trecut administrația austriacă în vederea inițierii unor relații financiare între Austria și CE.

40. Lucrarea prezintă sistemul național de guvernământ și principalele organisme bugetare (în ceea ce privește competența, organizarea internă și numărul salariaților), dar și efectele financiare ale aderării asupra bugetului național, incluzând post-finanțarea și implicația sa asupra procedurii bugetare naționale. Lucrarea descrie modul în care directivele financiare ale UE au fost aplicate în Austria și metodele folosite pentru soluționarea problemelor specifice.

41. Aderarea la UE a solicitat doar câteva amendamente minore la regulamentele naționale privind procesul de bugetare și controlul financiar, deoarece sistemul existent era îndeajuns de flexibil pentru a îndeplini condițiile. Întrucât toate transferurile dintre Austria și Comunitate erau cuprinse în bugetul federal, nu au mai fost necesare modificări ale legislației bugetare.

42. În scopul consolidării coordonării pozițiilor naționale cu privire la diferite politici comunitare față de implicațiile financiare și constrângerile bugetare, și în scopul menținerii priorităților naționale și a influențării procesului decizional la nivelul UE, au fost emise directive administrative speciale cu privire la cooperarea, la elaborarea bugetului și la coordonarea intersectorială.

43. De asemenea, această lucrare oferă o imagine de ansamblu asupra sistemului controlului financiar și asupra modului în care responsabilitățile și controalele fluxurilor financiare din și spre UE

---

<sup>2</sup> Edith Peters este Șeful Adjunct al Direcției Finanțelor UE în cadrul Ministerului Federal al Finanțelor din Viena. Este responsabilă, în primul rând, de coordonarea aspectelor bugetare privitoare la “resursele proprii”.

sunt distribuite în cadrul administrației guvernamentale austriece. Din cauza sistemului federal descentralizat de control, care presupune o responsabilitate directă a autorităților care gestionează bugetul la nivel federal, *Länder* și local, semnarea “protocolului bilateral” privind controlul financiar al Fondurilor Structurale necesită mai mult timp decât în majoritatea țărilor UE. Austria se concentrează asupra condițiilor de negociere.

44. Administrația austriacă, datorită eficienței și flexibilității sectorului public, a reușit să îndeplinească condițiile necesare aderării, fără modificări organizaționale majore nici măcar în structura personalului.

45. Totuși, comunicarea rapidă a devenit extrem de importantă, astfel încât s-a investit suplimentar în tehnologia informațională. Astăzi, datorită computerelor performante, a rețelelor și a schimbului de date electronice, informația circulă eficient între Ministerul Finanțelor, Comisia Europeană, reprezentanții noștri permanenți la Bruxelles și ministerele care cheltuie fondurile.

46. În cele din urmă, experiența Austriei este considerată a fi o chestiune “vie”; într-adevăr, progresele organizaționale și procedurale trebuie realizate constant și nu doar cu ocazia aderării.

## 2. Sistemul național

### 2.1. Structura organizațională și politică a guvernului

47. Austria este un stat federal, descentralizat, cu trei niveluri de guvernare:

- guvernul federal sau *Bund*;
- 9 guverne regionale ale land-urilor (provincii autonome);
- o ierarhie a guvernelor locale (orașe, municipalități) în cadrul fiecărui land.

48. Responsabilitățile fiecărui nivel de guvernare sunt definite în Constituția federală. Atât statul federal, cât și fiecare land au propria constituție, propriul Parlament, guvern, administrație și buget. De asemenea, comunitățile

decid în mod independent asupra bugetelor lor, sub supravegherea respectivului land.

49. Guvernul federal (*Bund*) este responsabil, printre altele, de apărare, lege și ordine, universități și licee, cercetare, securitate socială, servicii poștale, căi ferate, întreținerea drumurilor principale, dar și de afaceri externe incluzând aspectele integrării europene. Guvernul federal contribuie la sprijinirea transportului local, a spitalelor și a asistenței sociale.

50. Guvernele regionale (“Länder”) sunt responsabile de învățământul primar, locuințe, sănătate și asistență socială, mai ales pentru conducerea și finanțarea spitalelor.

51. Unele domenii de responsabilitate precum politicile regionale și agricultura revin atât Bund-ului, cât și Land-ului. Această responsabilitate divizată determină cooperarea dintre Bund și Land, și coordonarea politicilor respective.

52. Municipalitățile au responsabilitatea grădinițelor, a administrării școlilor, drumurilor locale, furnizării apei și canalizării. În plus, municipalitățile răspund și pentru o gamă mai largă de servicii, care include spitalele și facilitățile sociale și culturale.

53. Datorită competenței sale în domeniul externelor și al UE, Bund-ul – obligat printr-o lege constituțională specială – trebuie să coordoneze toate problemele UE care se referă la alte niveluri de guvernare.

54. Aspectele financiare ale acestei structuri federale sunt destul de complicate. Există două texte legale importante care reglementează relațiile financiare dintre guvernul federal, land-uri și autoritățile locale: legea fiscală constituțională și actul de egalizare financiară. Ultimul prevede (în special):

- Distribuirea veniturilor provenite din taxe;
- Transferurile interguvernamentale (de la guvernul federal spre alte niveluri).

55. Legea Fiscală Constituțională autorizează corpul legislativ federal să decidă asupra Actului de Egalizare Financiară. În acest caz, Parlamentul federal trebuie să aplice o regulă specială stipulată în Legea Fiscală Constituțională: așa-numitul *principiu echivalent*. Acesta presupune că toate legile referitoare la distribuția veniturilor

provenite din taxe și la transferurile acordate de la un nivel de guvernare la altul trebuie să reflecte alocația actuală a sarcinilor administrative și trebuie să evite suprasolicitarea capacităților fiecărei autorități (*Bund*, Land și municipalitate). De aceea, până acum, Actul de Egalizare Financiară a fost elaborat pe baza consimțământului reciproc și statuat într-o convenție între *Bund*, land-uri și reprezentanții municipalităților și orașelor. Acest acord federal legal rămâne valabil, de obicei, câțiva ani.

56. Actualul Act de Egalizare Financiară a fost modificat înainte de 1995 (primul an al Austriei ca membru al UE) din cauza unei noi sarcini bugetare generată de contribuțiile la bugetul UE. Această nouă sarcină a trebuit să fie împărțită între cele trei niveluri de guvernare.

57. Așa cum s-a explicat, fiecare nivel de guvernare este autonom și independent, chiar și în problemele bugetare. Există totuși câteva instituții non-guvernamentale și proceduri care contribuie din punct de vedere bugetar la organizarea cooperării financiare între nivelurile de guvernare. Acest tip de cooperare s-a accentuat în ultimii doi ani, de când regulile disciplinei bugetare, prevăzute de tratatul CE, se aplică tuturor bugetelor publice, la toate nivelurile de guvernare. În prezent, UE negociază un pact de stabilitate și progres care va reprezenta o înțelegere privind accelerarea și consolidarea regulilor privitoare la disciplina bugetară din tratatul CE. *Bund-ul*, *Land-ul* și municipalitățile au fost de acord cu o înțelegere legală privind disciplina bugetară la nivel național, de îndată ce CE a încheiat pactul de stabilitate.

58. Pe lângă politica bugetară, *Bund-ul* și *Land-ul* cooperează în alte domenii precum administrarea și transmiterea transferurilor financiare furnizate de UE.

## **2.2. Nivel federal și bugetul federal**

59. Guvernul federal este cel mai important organism public, iar bugetul federal este cel mai mare dintre toate bugetele publice, reprezentând aproximativ 70% din sectorul public.

60. Parlamentul federal are două Camere: Parlamentul federal (*Nationalrat*) și Parlamentul land-urilor (*Bundesrat*). Parlamentul federal este în prezent corpul legislativ. Parlamentul land-urilor este instituția federală prin care provinciile participă la legislația federației.

61. Guvernul federal este condus de un cancelar federal. În prezent, guvernul federal are 15 ministere. Majoritatea acestora răspund de servicii largi precum educația, știința și cercetarea, agricultura, apărarea, fiscalitatea și transportul public. Numai câteva ministere sunt organizații mai mici, fiind însărcinate în principal cu activități de control. Majoritatea ministerelor sunt organizate în mai multe departamente, având în subordine și câteva agenții și instituții.

## **2.3. Principalele organisme bugetare**

### **2.3.1. Ministerul Finanțelor**

62. Ministerul Finanțelor deține responsabilitatea centrală în toate problemele bugetare. Ministerul Finanțelor este responsabil de politica financiară și fiscală, și deci, responsabil de partea cheltuielilor și a veniturilor din buget în general, și de gestionarea întregului buget.

63. O altă competență a Ministerului de Finanțe este gestionarea aspectelor fiscale federale. Ministerul de Finanțe este responsabil de coordonarea politicilor bugetare ale Bund-ului, Land-ului și ale municipalităților, de pregătirea și executarea Actului de Egalizare Financiară.

64. În cadrul Ministerului de Finanțe, toate activitățile bugetare sunt coordonate de Departamentul de Buget. Acesta este responsabil de planificarea generală a cheltuielilor, de elaborarea

generală a bugetului și de controlul cheltuielilor. Departamentul, alcătuit din 50 de specialiști, este divizat în direcții. Direcția Managementului Financiar coordonează atât pregătirea și implementarea bugetului, cât și contabilitatea. Direcția Politicii Bugetare (3 persoane) este responsabilă de analiza politicilor, planificarea cheltuielilor și previzionarea acestora.

65. Odată cu aderarea la UE, a fost înființată o nouă direcție pentru Aspectele Financiare ale Politicilor Regionale și Structurale (5 persoane). Această direcție deține un rol important în implementarea și monitorizarea încasărilor și cheltuielilor în cadrul politicilor structurale.

66. Șapte direcții pregătesc bugetele ministerelor beneficiare, monitorizând și controlând implementarea acestora. În ce privește integrarea europeană, cea mai importantă este Direcția Bugetului pentru Agricultură.

67. În cele din urmă, dar nu ultima, Direcția Finanțelor UE (5 persoane) este responsabilă pentru coordonarea tuturor aspectelor bugetare referitoare la UE: în interiorul Departamentului de Buget; între Ministerul de Finanțe și ministerele beneficiare; și între cele trei niveluri de guvernare (*Bund, Land* și niveluri locale). Această responsabilitate include: pregătirea și executarea tuturor deciziilor referitoare la bugetul UE de la nivel național; coordonarea și administrarea așa-numitelor “resurse proprii”; și coordonarea politicilor bugetare dintre cele trei niveluri de guvernare.

### *2.3.2. Rolul ministerelor de specialitate, al cancelarului federal și al Cabinetului*

68. Ministerele beneficiare trebuie să pregătească și să execute toate politicile naționale din domeniul lor de activitate, incluzând toate deciziile elaborate la nivelul UE. Toate ministerele sunt autorizate să execute, pe propria răspundere, capitolele corespunzătoare din bugetul federal. Totuși, pentru a da posibilitatea ministrului de finanțe să-și realizeze îndatoririle cu privire la gestiunea întregului buget, acesta este investit – prin Constituție – cu dreptul de a



participa la diferite aspecte ale gestiunii bugetare realizate de miniștri.

69. Toate deciziile guvernamentale sunt luate în colectiv și cu unanimitatea membrilor Cabinetului, în special planul politicii bugetare pe termen mediu, așa-numitul Program de Buget și proiectul bugetului anual. Cel mai important obiectiv al actualului Program de Buget este îndeplinirea criteriilor Tratatului de la Maastricht.

70. Direcțiile bugetului anual sunt stabilite de ministrul finanțelor, pe baza Programului de Buget. Negocierile asupra cheltuielilor și măsurilor de consolidare sunt conduse de ministrul finanțelor, de secretarul său de stat și ministrul în cauză. Problemele care nu pot fi soluționate pe cale bilaterală sunt înaintate Cabinetului, care este condus de cancelarul federal. În final, Cabinetul aprobă proiectul de buget al guvernului, care va fi prezentat Parlamentului de către ministrul de finanțe.

71. Cu privire la politicile UE, numai deciziile de o mare importanță trebuie adoptate în colectiv de către Cabinet. Cele mai recente decizii, chiar și cele care se referă la UE, au fost adoptate de către ministrul responsabil, însă numai după o prealabilă dezbateră cu alte ministere de specialitate, în special cu Ministerul de Finanțe.

### *2.3.3. Rolul Parlamentului*

72. Parlamentul ia notă de Programul de Buget, dar nu are puterea legală de a-l aproba sau de a-i modifica conținutul.

73. Toate cheltuielile și veniturile guvernamentale trebuie aprobate anual de către Parlament. Proiectul bugetului este structurat pe aproximativ 2000 de categorii bugetare alocate astfel: 1300 pentru cheltuieli și 700 pentru venituri.

74. Datorită includerii în bugetul federal a tuturor contribuțiilor către bugetul UE și a majorității încasărilor din bugetul UE, Parlamentul deține informații complete asupra acestor transferuri. Totuși, din motive juridice, contribuțiile la bugetul UE

nu pot – și *nu trebuie* – să fie influențate de autoritățile bugetare, nici de actele legislative ale Parlamentului.

75. Această condiție restrânge atât sfera schimbărilor din politica bugetară, cât și puterea tuturor organismelor bugetare.

#### **2.4. Efectele aderării asupra bugetului austriac**

76. Anexa 2 prezintă contribuțiile la bugetul UE și încasările din acest buget. Întregul buget federal este estimat la 800 miliarde șilingi. În 1995 și 1996, Austria a contribuit cu aproximativ 25 miliarde șilingi la bugetul UE, reprezentând așa-numitele “resurse proprii”. În 1997 se estima o contribuție de 30 miliarde șilingi.

77. Veniturile la UE ating o medie anuală de 15 miliarde șilingi. De aceea, Austria este una dintre cele mai mari contribuabile net la bugetul UE; contribuția netă atinge 0.4-0.5% din PIB.

78. Efectele aderării la UE asupra bugetelor Austriei nu se limitează la aceste transferuri. Alte trei efecte au modificat structura bugetului federal.

79. Competența în politica generală agricolă, incluzând finanțarea, revine exclusiv UE. Astfel, toate măsurile agricole din domeniul reglării pieței sunt înscrise în ambele părți ale bugetului federal, degrevând bugetul național agricol de orice sarcină. Unele măsuri trebuie însă cofinanțate de statele membre, aceste cheltuieli reprezentând o sarcină națională. Această răspundere este împărțită între guvernul central și *Land*.

80. Politicile structurale, conform regulamentelor Fondului Structural, trebuie cofinanțate de către guvernul federal și land-uri. De asemenea, transferurile din bugetul UE sunt înscrise în ambele părți ale bugetului federal și ale bugetelor land-urilor. Până acum, aceasta nu a influențat echilibrul bugetelor respective. Însă obiectivele politicii structurale s-au schimbat. Totuși, datorită “principiului suplimentarității”, nivelul părții naționale de subvenții nu s-ar putea micșora; pe de altă parte, în medie, nici nu va crește.

81. Sistemul taxelor a fost modificat conform directivelor generale și regulamentelor. A fost modificat în special sistemul impozitelor, încasările provenite din impozite fiind transferate bugetului UE. Toate aceste efecte s-au ridicat în primii ani la 8 miliarde șilingi.

82. Toate autoritățile bugetare au depus – și depun în continuare – mari eforturi pentru a realiza aceste deziderate bugetare, încercând în același timp și îndeplinirea criteriilor impuse de Tratatul de la Maastricht.

### **3. Gestionarea încasărilor și fondurilor de la CE**

#### ***3.1. Clasificarea încasărilor/fondurilor în scopuri bugetare***

83. Toate încasările sunt estimate în proiectul de buget și luate în considerare în bugetul federal. Toate încasările/fondurile (comunitare) corespund cheltuielilor (naționale). Estimarea și contabilitatea acestora se realizează în concordanță cu normele legale austriece și sunt supuse unui control bugetar complet, ceea ce înseamnă că toate fluxurile financiare sunt complet și transparent documentate.

84. Încasările din fondurile UE sunt alocate categoriilor bugetare pentru Fondul European de Garanție și Îndrumare în Agricultură (două secțiuni: FEIGA-Garanție și FEIGA-Îndrumare), fondul social și dezvoltare regională. Referitor la cheltuieli, există un articol special de buget pentru finanțarea UE care revine direct Land-ului. Cheltuielile gestionate de autoritățile federale sunt alocate articolelor bugetare ale ministerului cofinanțator.

85. Încasările din Fondul Social European (FSE) și Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) pot fi estimate în linii mari (cu privire la valoare și data primirii) în momentul pregătirii bugetului național. De aceea, este indicată numai o enunțare sumară a acestor încasări previzionate. Utilizarea acestora este inițiată prin împuternicirea ministerelor, care gestionează fondurile, de a administra articolele bugetare în concordanță cu

încasările existente. Mobilizarea finală a tranșelor este obiectul unor proceduri de autorizare clar prevăzute.

### **3.2. Managementul Fondurilor Structurale**

86. Fondurile Structurale sunt utilizate pentru a cofinanța subvențiile federației (65%) sau ale *Land-ului* (35%). Aproape 50% din subvenții sunt destinate politicilor regionale; 15% politicilor din domeniul pieței muncii și 25% politicilor agricole (aceste procente sunt obiective estimate). Partea de cofinanțare depinde de tipul Fondului Structural. În cazul fondurilor din FEDR, *Land-ul* pune la dispoziție mai multe mijloace financiare. Fondurile FSE sunt cofinanțate aproape exclusiv, iar fondurile FEIGA până la 60%. Situația reflectă întru câtva diferențele dintre sferile de competență ale *Land-ului* și federației. (Vezi anexele 3 și 4)

87. Toate încasările din UE sunt gestionate în cadrul bugetului federal, fiind astfel supuse unui control bugetar complet. Cheltuielile sunt înregistrate în debitul acelor ministere care sunt însărcinate și responsabile cu cofinanțarea națională. Dacă luăm exemplul unui proiect în domeniul mediului, Ministerul Mediului este responsabil de plata subvențiilor UE și de co-finanțarea națională. Ministerul Muncii procedează similar în cazul proiectelor pieței muncii, iar Ministerul Economiei pentru proiectele privitoare la întreprinderile mici și mijlocii (IMM). Din cauza numărului mare de actori la nivel federal și regional, acest tip de sistem presupune o foarte bună coordonare.

88. Sarcina coordonării a fost preluată de trei ministere care corespund fondurilor (ministere corespunzătoare fondurilor): Cancelaria Federală (14 persoane) în probleme legate de fondurile FEDR; Ministerul Muncii (8 persoane) pentru fondurile FSE; și Ministerul Agriculturii (25 persoane) pentru FEIGA-Îndrumare. Sarcinile acestor ministere sunt: să solicite vărsarea Fondurilor Structurale; să distribuie veniturile autorităților și organelor competente; să monitorizeze operațiile.

89. Rata contribuției *Land-ului* și federației la finanțarea programelor operaționale multianuale diferă în funcție de fiecare fond. Diferită este și structura organizațională care gestionează fondurile:

- FEDR: după distribuirea încasărilor între *Land* și federație, Cancelaria Federală (ministerul corespondent FEDR) transferă plățile către *Land* și informează ministerele însărcinate cu activitățile FEDR (ministere cofinanțatoare). În activitățile legate de FEDR sunt implicate în jur de 3-4 persoane în fiecare autoritate a celor 9 *Land-uri* și cel puțin 150 persoane în toate agențiile și instituțiile subordonate.
- FEIGA- Îndrumare: organizarea completă a ajutorului primit de la Fondurile Structurale pentru realizarea obiectivelor 5a și 5b a fost acordată atât Guvernatorilor Provinciali (*Landeshauptleute*), cât și a agențiilor plătitoare sau Camerelor de Agricultură (în total, aproximativ 160 de persoane). Toate aceste organisme primesc atât fonduri de la UE, cât și cofinanțare națională de la Ministerul Agriculturii (MA). Și aceasta face parte din resursele financiare ale *Land-ului*.
- FSE: majoritatea tranzacțiilor sunt realizate prin intermediul birourilor regionale ale Serviciului Pieței Muncii (în jur de 15 persoane) și ale *Land-ului*.

90. Experiența Austriei demonstrează complexitatea sistemului “parteneriatului”, în primul rând, din cauza numărului mare de actori la nivel central, regional, local și al UE. Aceasta determină scăderea randamentului, cheltuieli financiare sporite și discreditează instrumentele pozitive. Nu corespunde principiului ideal al unei administrații transparente și îngreunează controlul financiar.

### ***3.3. Transferul fondurilor de la Comisie, prin agențiile plătitoare spre beneficiarii finali***

#### ***3.3.1. FEIGA-Garanție***

91. Informațiile cu privire la transferul de fonduri de la Comisie, prin agențiile plătitoare spre beneficiarii finali sunt prezentate mai jos:

- Îndatoririle de membru sunt înregistrate într-un cont federal, într-o bancă austriacă.
- Plățile pentru activitățile vizate de Politica Agrară Comună (PAC) sunt rambursate de 6 agenții plătitoare (*Agrarmarkt Austria* = Serviciul Public Austriac al Forțelor de Muncă - SPAFM; *Zollamt Erstattungen* = Autoritatea Vamală Austriacă – AVA; Ministerul Agriculturii și 3 agenții plătitoare din *Land*) și debitate din bugetul național.
- MA raportează aceste plăți autorităților FEIGA (DG VI)
- Autoritățile FEIGA informează MA despre acceptarea plăților și despre momentul efectuării acestora, în condițiile legii UE interpretată de Comitetul FEIGA
- FEIGA face posibil “avansul plății”<sup>3</sup> din contul UE spre contul național administrat de Ministerul de Finanțe. Cheltuielile din bugetul național sunt compensate de venituri.
- Conturile sunt închise anual, la sfârșitul anului financiar al FEIGA, în luna octombrie.
- Procedura lichidării conturilor stabilește suma totală a plăților efectuate de FEIGA către bugetul național. Poate presupune tranzacții ulterioare între FEIGA și bugetul național.
- “Ratele verzi”: cheltuielile sunt declarate de către statul membru în moneda sa națională. Rambursările sunt, de asemenea, plătite în moneda națională. Astfel, rata de schimb nu poate influența balanța.

### 3.3.2. Fondurile Structurale

92. Transferul finanțării din Fondurile Structurale se realizează după cum urmează:

---

<sup>3</sup> “Avansul plății” este un termen tehnic. În realitate, FEIGA rambursează suma convenită, în termen de două luni și jumătate.

- Toată finanțarea din Fondurile Structurale este transferată în moneda europeană (ECU) spre conturi bancare austriece pentru MF (pentru fiecare Fond Structural a fost deschis un astfel de cont). Plata în ECU este convertită în șilingi la rata de schimb a zilei și debitată din bugetul național.

- Ministerul corespunzător competent este informat imediat de către MF despre transferurile UE.

- Aceste ministere transferă plata în numerar a tranșelor în șilingi către agențiile plătitoare, în concordanță cu solicitările pentru sprijin de la Comunitate.

- Dacă ministerul corespunzător fondului este în același timp și agenție națională de subvenționare, va gestiona fondurile împreună cu subvențiile naționale. În caz contrar, ministerul corespunzător fondului va informa ministerul plătitor, declanșând astfel plățile respective.

### 3.3.3. Fondurile non-structurale

93. Uneori, fondurile Comunității sunt dificil de urmărit. Dacă Comunitatea plătește direct beneficiarului final, fără a transfera în prealabil banii spre o agenție guvernamentală plătitoare, nu vor exista informații de la intermediari sau de la beneficiarii finali cu privire la circulația fondurilor comunitare. Acest tip de plăți non-structurale nu trec prin nici un cont guvernamental. Valoarea lor totală este astfel dificil de estimat, deoarece:

- beneficiarul final nu este obligat să informeze instituțiile guvernamentale despre aceste plăți; și
- din cauza regulilor referitoare la transfer, UE nu este dispusă să publice aceste date.

94. Aceste date ale Fondurilor non-structurale rămân necunoscute pentru statul membru până când Curtea Europeană de Conturi va publica la sfârșitul lunii noiembrie raportul său pentru anul financiar precedent.

### 3.4. Sisteme, practici și proceduri ale controlului financiar

### 3.4.1. FEIGA-Garanție

95. Procedurile informaționale complexe și stricte ale FEIGA au fost implementate de autoritățile austriece (Direcția pentru Organizarea Pieței Comune din Ministerul de Finanțe și Ministerul Agriculturii), în concordanță cu regulile CE și devansând parțial legislația Comunității. Aceasta s-a datorat în parte și faptului că legislația UE a coincis cu intrarea Austriei în UE, fapt ce a favorizat introducerea unor proceduri noi. Îndatoririle de distribuire a informațiilor ar trebui totuși revizuite (de către toate statele membre ale Comunității) din cauza greutăților administrative pe care le implică. Pe de altă parte, aceste obligații conduc într-o anumită măsură la creșterea securității gestionării transferurilor financiare.

96. Legea UE obligă statul membru să instituie una sau mai multe agenții plătitoare. Aceste agenții sunt însărcinate cu activarea și dispersarea plăților către beneficiarii individuali și cu informarea structurilor superioare asupra acestor plăți. Dacă există mai multe agenții plătitoare (cum este cazul majorității statelor membre), este necesară existența unui organism de coordonare. Acest organism de coordonare (în Austria, acesta este MA) adună rapoartele lunare ale agențiilor plătitoare cu privire la plățile efectuate, controlează corectitudinea aritmetică și înaintează informațiile Comisiei Europene (DGVI). Această structură reprezintă un element nou în administrarea pieței agricole, care s-a dovedit a fi eficient. Se oferă astfel Comisiei date naționale uniforme.

97. FEIGA nu a refuzat până acum nici o plată. Printre cauze, se numără:

1. Austria a combinat fostele instituții<sup>4</sup> de reglare a pieței într-o singură organizație pentru a gestiona partea internă a PAC. *Agrarmarkt-ul* Austriei (Serviciul Public Austriac

---

<sup>4</sup> Începând din anii 1930, statul deține un rol important în gestionarea piețelor agricole. Pe scurt, PAC combină elemente ale economiei de piață cu elemente ale economiei centralizate. Aceasta generează bineînțelese importante probleme sistematice și ineficiență).



al Forțelor de Muncă-SPAFM) este împuternicit cu implementarea majorității politicilor de piață din acest domeniu. SPAFM este un organism independent, instituit prin lege federală și situat sub autoritatea MA. Partea externă a PAC este gestionată de autoritățile vamale, în special de *Zollamt Erstattungen* (Autoritatea Vamală Austriacă-AVA)<sup>5</sup>. Câteva controale efectuate la AVA de către autoritățile FEIGA s-au finalizat cu rapoarte bune. Deși s-ar părea că aceste instituții funcționează foarte bine, dovada finală este reprezentată de procedura de lichidare a conturilor.

2. Autoritățile austriece sunt dispuse să coopereze cu autoritățile FEIGA. Aceasta este atât o obligație, cât și un serviciu făcut de FEIGA pentru a clarifica imediat orice neînțelegere cu privire la implementare. O strategie bună este și solicitarea unor explicații din partea FEIGA, chiar și pentru cele mai mici neînțelegeri, ori de câte ori este necesar.
3. FEIGA supraveghează frecvent implementarea normelor comunitare. Destul de mare este și presiunea asupra agențiilor plătitoare pentru a acționa cu promptitudine.

98. Este important de reținut faptul că antreprenorii pot specula modificările de valoare a stocurilor, modificări induse de aderare. Acest lucru este posibil datorită perspectivei “pieței unice”. Experiența austriacă ilustrează dificultățile generate de stocurile materiale, de clasificarea acestora, potrivit Nomenclatorului Combinat al UE, și de strângerea taxelor impuse de UE<sup>6</sup> pentru stocurile în exces.

---

<sup>5</sup> Competențele SPAFM și AVA se suprapun în domeniul acordării licențelor de export. Acordarea licențelor revine SPAFM, în timp ce AVA este însărcinată cu managementul exportului precum plata rambursărilor, controlul corectitudinii etc.).

<sup>6</sup> Regulamentele 3108/1994 și 144/1997 ale UE (pentru realizarea art. 145 alineat 2 din tratatul de aderare) anticipează necesitatea clasificării orezului (și uleiului de măsline), în conformitate cu Nomenclatorul Combinat al UE. Deoarece codul tarifar austriac nu percepe subdiviziuni ale

99. Numărul estimativ de specialiști implicați în domeniul cheltuielilor agricole, al implementării și controlului FEIGA-Îndrumare și Garanție este de aproximativ 1300 de persoane. FEIGA-Îndrumare numără aproximativ 185 de specialiști; FEIGA-Garanție, 737 de persoane, iar 347 persoane activează în domenii comune acestora.

#### *3.4.2. Fonduri Structurale*

100. Nu există prea multă experiență în acest domeniu. Controlorul Financiar al Comisiei a negociat protocoale bilaterale privind controlul financiar al Fondurilor Structurale. Aceste protocoale împuternicesc autoritățile statelor membre să dezvolte un sistem de control și să verifice tranzacțiile individuale pe baza unei metodologii negociate sau a unei metodologii naționale echivalente.

101. Un astfel de sistem de control financiar este greu de implementat în Austria datorită sistemului de control federal descentralizat, cu responsabilități directe privind gestionarea bugetului la nivel federal, *Land-ului* și local.

### ***3.5. Post-finanțarea și implicațiile sale asupra bugetului național***

#### *3.5.1. FEIGA - Garanție*

102. Deși, în principiu, este finanțată în totalitate de FEIGA, PAC are implicații financiare considerabile pentru statul membru. În primul rând, statul membru este cel care prefinanțează, el fiind cel care trebuie să suporte costurile financiare (ex., dobânda). În al

---

orezului (măcinat total sau parțial), diferite tipuri și cantități nu au fost verificate și nici impuse fiscal. În plus, proprietarii stocurilor nu erau întotdeauna și importatorii acestora, astfel încât autoritățile austriece au avut mari dificultăți în colectarea acelor obligații fiscale impuse de UE pentru surplusul de stocuri în martie 1997.

doilea rând, statul membru suportă costurile administrative. În al treilea rând, nu există nici o scuză pentru întârzierea programului. Comisia nu tolerează din partea statului membru decât întârzieri foarte mici ale plăților efective sau ale comunicării plăților. Chiar dacă o întârziere poate fi justificată, Comisia o va deduce din “avansul” plății.

103. “Efectul primului an”: FEIGA returnează în termen de două luni și jumătate ceea ce statul membru prefinanțase. Anul FEIGA începe pe 16 octombrie și se termină pe 15 octombrie următor, în timp ce anul financiar începe pe 1 ianuarie. Plățile efectuate de statul membru pentru intervențiile financiare considerabile ale Comunității<sup>7</sup> trebuie realizate după data de 16 octombrie a anului “t”. Aceasta conduce la cheltuieli ale statului membru în anul său financiar (=calendaristic) “t”, în timp ce rambursările FEIGA vor fi înregistrate în conturile statului membru în următorul an financiar “t + 1”.

104. Acest mecanism generează mari dezechilibre în anul ulterior aderării, acestea fiind echilibrate în cursul anilor următori. În ce privește experiența austriacă, rambursările pentru agricultură în 1995 au reprezentat doar 1134 milioane șilingi, în timp ce plățile PAC au fost de 9.065 milioane șilingi.

### 3.5.2. Fonduri Structurale

105. În primii doi ani ai aderării la UE a apărut o problemă. Deși fondurile FEDR au ajuns la timp în Austria, ele nu au putut fi îndreptate spre beneficiari în decursul anului financiar 1995, fiind rezervate pentru anul următor din cauza procesului lent de plată din faza inițială. Moneda UE, ca și moneda națională, poate fi rambursată numai în concordanță cu evoluția investițiilor și a plăților efectuate de beneficiari.

### 3.6. Împărțirea responsabilității între diferite organisme

---

<sup>7</sup> Ex: plățile pentru cerealele care reprezintă singura mare operație, din punct de vedere financiar, sub autoritatea PAC.

***însărcinate cu implementarea corectă și controlul  
utilizării fondurilor***

106. Așa cum s-a precizat, Austria este un stat federal, descentralizat, cu trei niveluri de guvernare – nivel federal, 9 guverne regionale și comunități (*Gemeinden*) în cadrul fiecărui *Land*. Fiecare *Land* are propria sa Constituție, propriul Parlament, guvern, buget și o administrație autonomă și independentă.

107. Anexa 5 arată că nu există un controlor financiar nici măcar la nivel federal. Autoritățile care gestionează bugetul precum miniștrii federali sau cancelarul federal sunt responsabile, din punct de vedere legal și politic, în domeniul lor de competență pentru corecta implementarea fondurilor (dar și pentru rambursarea în cazul orientării greșite a banilor). Sarcina principală în domeniul controlului revine totuși agențiilor care gestionează fondurile. Fiecare minister are un departament intern de control și contabilitate care realizează controlul financiar. Dacă ne referim la contribuții și încasări, aceasta înseamnă că tranzacțiile monetare sunt supuse unor mecanisme de control (separarea funcțiilor de conducere și execuție).

108. Sistemul austriac de control financiar funcționa bine în contextul domeniului limitat al competenței de control al fiecărui organism (minister consumator, agenții plătitoare etc.). În comparație cu alte țări, frecvența controalelor interne pare să fie mai ridicată. Sistemul federal îngreunează atât controlul interfaței dintre diferite organe de audit, cât și identificarea unei “responsabilități totale” pentru întregul flux financiar al fondurilor.

#### **4. Gestionarea propriilor resurse**

##### ***4.1. Estimarea taxelor vamale și a impozitelor agricole***

109. Estimările se bazează în general pe veniturile anterioare și pe previziunile privind comerțul extern al anului în discuție. De asemenea, este necesară existența unor estimări care să țină cont de efectele schimbării acordurilor și/sau legilor vamale

(prețul, structura prețului). Calculele depind de natura și dimensiunea schimbărilor.

110. În general, aderarea la UE implică o transformare considerabilă a sistemului de impozite și taxe vamale. Aceasta se datorează atât adoptării de către statul membru a sistemului de impozite al UE, cât și unor considerabile transferuri “comportamentale” precum perceperea unor taxe pe importuri (cunoscut sub denumirea de “efectul Rotterdam”).

111. Din punct de vedere bugetar, estimarea taxelor și impozitelor este o problemă minoră, deoarece 90% din venituri sunt transferate, ca resurse proprii, la bugetul UE. Doar 10% rămân la bugetul național pentru costuri de colectare. De aceea, influența asupra bugetului unui stat membru este relativ scăzută. În orice caz, pentru Uniune, o estimare bună a taxelor vamale și a impozitelor agricole a unui nou stat membru are o importanță mai mică, deoarece ceea ce contează este suma veniturilor tuturor statelor membre. Chiar dacă noi membri se alătură UE, această sumă ar trebui să fie ușor de previzionat, deoarece, în ansamblu, “efectul transferului” dispare și venitul noului stat membru poate fi scăzut în comparație cu totalul UE.

#### ***4.2. Colectarea taxelor vamale și a impozitelor agricole***

112. În Austria, serviciul vamal este responsabil pentru colectarea resurselor proprii tradiționale (incluzând impozitele agricole), iar Ministerul Agriculturii și Pădurilor este responsabil pentru colectarea impozitelor pe zahăr și glucoză. Sarcina de a stabili sau nu aplicarea impozitelor revine autorităților vamale.

113. Conform Codului Comunitar Vamal și Regulamentului 1552/1989, toate resursele proprii tradiționale stabilite trebuie raportate Comisiei în conturile A și B. Deși sistemul existent de procesare a datelor funcționa bine și era oarecum complex, trebuia adoptate proceduri contabile pentru a realiza rapoartele cerute în Regulamentul 1552/1989 al CE. Există totuși câteva dificultăți în realizarea cerințelor raportului anual asupra fraudei și neregulilor prevăzute în art. 17 (3) al Regulamentului 1355/1996.

114. Serviciul Vamal austriac începuse deja, cu mult înaintea aderării, să reprojeteze sistemul național de colectare și să îl adapteze la nevoile Pieței Comune, în special în domeniul resurselor proprii și al luptei efective împotriva fraudei. Erau necesare anumite măsuri precum: transferuri de personal, înzestrarea cu hardware și software a birourilor vamale de la granița externă; dezvoltarea rețelelor de calculatoare și conectarea acestora la importante sisteme de baze de date, o pregătire specială.

#### **4.3. Acordurile antifraudă**

115. Statele membre sunt obligate să se implice activ în măsurile de protejare a intereselor financiare comune și în implementarea unor controale adecvate la granițele externe pentru a combate fraudele vamale și violarea interdicțiilor și restricțiilor. Pentru a se alinia acestor obligații, au fost planificate și au devenit operaționale, în contextul aderării la UE, următoarele acorduri antifraudă:

116. La începutul anului 1995, a fost înființat în cadrul Ministerului de Finanțe, Centrul de Informare și Analiză Vamală. Acest Centru este însărcinat cu:

- strângerea, procesarea și analiza informațiilor (analiza operațională și strategică);
- introducerea și implementarea analizei riscului la nivel operațional;
- managementul riscului în administrația vamală;
- coordonarea comunicațiilor; și
- evaluarea rezultatelor

117. La nivel regional, au fost înființate șapte echipe de coordonare antifraudă în cadrul departamentelor vamale ale Administrațiilor Fiscale Regionale, atașate Ministerului de Finanțe. Aceste echipe sunt însărcinate cu analiza riscului regional. Ele reprezintă legătura dintre birourile vamale și unitățile speciale din cadrul regiunilor respective și din cadrul Centrului de Informare și Analiză Vamală din Ministerul de Finanțe.

118. La punctele de trecere a frontierei au fost înființate unități speciale însărcinate cu controlarea și verificarea vehiculelor, a autobuzelor și a camioanelor. Acestea au fost înzestrate cu săli de percheziționare și cu echipamente tehnice moderne. În plus, Actul de Implementare a Legii Vamale austriece permite efectuarea unor controale vamale pe tot teritoriul țării; într-adevăr, se presupune că bunurile supuse controlului vamal circulă pe tot teritoriul țării. Aceste controale sunt efectuate de unități vamale mobile.

119. Cererea sporită pentru rapoarte ample în domeniul fraudei și a neregulilor determină cheltuieli foarte mari și depășește cu mult cei 10% alocați pentru costurile de colectare, care pot fi reținuți din suma totală a taxelor vamale și impozitelor agricole.

#### ***4.4. Calcularea din TVA a resurselor proprii și a patra resursă (resursele proprii PNB)***

120. Cu mult înaintea aderării, un candidat trebuie să estimeze foarte bine propriile resurse TVA. Dacă sistemul TVA se aseamănă cu directiva CE privind TVA, calculul acesteia va fi posibil prin procedura prevăzută în Regulamentul 1553/1989. În multe cazuri, aceasta nu este cea mai potrivită metodă, fiind de preferat estimarea bazei TVA direct din conturile naționale prin considerarea cererii totale și ajustarea cifrelor acolo unde este cazul. Bugetele ulterioare aderării se pot baza pe aceste estimări.

121. Calculul bazei TVA (pentru raportul anual al Comisiei până la 31 iulie al anului următor) este mai degrabă complex. Rezultatele pot fi considerate baza unor estimări ulterioare a resurselor proprii TVA.

122. Calculul/Previzionarea PNB este realizat(ă) de BCAS (Biroul Central Austriac pentru Statistică). Biroul pentru Statistică al Comunităților Europene (EUROSTAT) și Comisia europeană sunt puse la curent, simultan, cu ultimele știri. Previzionarea contribuției PNB, ca și estimările contului anual de încheiere se bazează pe aceste informații.

#### ***4.5. Procedurile de transfer și contabilitate a contribuției naționale la UE***

123. Conform regulilor financiare existente în UE, fiecare stat membru trebuie să furnizeze contribuția națională prin creditarea "contului articolului 9" (Regulamentul CE nr. 1552/89). În Austria, acest cont nu a fost deschis la Banca Națională, ci face parte din sistemul de contabilitate federală. Toate creditele (contribuția austriacă la resursele proprii UE) și debitele (plățile efectuate la Comisie) sunt afișate, iar echilibrul conturilor ilustrează situația resurselor proprii. Plățile efective depind de nevoia de lichidități de la Bruxelles. De asemenea, plățile sunt generate de nevoia de echilibrare a conturilor articolului 9 ale altor state membre (conform părții lor la contribuțiile totale).

124. Acest sistem asigură că resursele proprii Comunității nu vor părăsi rezervele monetare federale decât în momentul în care Comisia Europeană solicită plata.

125. Din cauza faptului că informațiile cu privire la ordinele de plată ajung foarte târziu, apare nevoia unor cheltuieli suplimentare. Aceasta face dificilă planificarea lunară a cerințelor financiare naționale.

#### ***4.6. Pregătirea statisticilor***

##### ***4.6.1. Resurse proprii***

126. Principala problemă care apare aici este compararea datelor. În timp ce Curtea Europeană de Conturi și Comisia europeană utilizează sistemul creditelor, Austria utilizează plățile efective întrucât bugetul național este bazat pe principiul lichidității. Astfel, trebuie pregătite două statistici paralele pentru a putea compara datele naționale cu rezultatele celorlalte 15 state membre ale UE publicate de CEC.

##### ***4.6.2. Fonduri/Încasări***



127. Problemele legate de alocare la sfârșitul anului generează date diferite la nivel comunitar și național. Aceasta se datorează faptului că plățile efectuate de CE în ianuarie se referă la anul precedent, în timp ce pentru statele membre ele reprezintă venitul pe noul an.

128. În decursul primului an ca membru al UE, datele globale pot fi extrem de fluctuante și nu sunt reprezentative pentru valoarea finală. Scindările diferite ale acestor statistici determină un sistem anevoios și non-transparent cu privire la cheltuielile Uniunii. Chiar și tabelele Comisiei și CEC ilustrează următoarele:

- Structuri diferite pentru aceeași categorie (în special în categoria 3 a perspectivei financiare)
- Date diferite, deoarece plățile nu pot fi în totalitate îndreptate direct spre o anumită țară și fiecare instituție utilizează un sistem propriu.

129. În general, se poate spune că așa-numitele returnări de transferuri reprezintă o problemă sensibilă. Comisia evită să intre în detalii. În același timp, este necesară satisfacerea unor cerințe informaționale legitime ale populației austriece.

## **5. Procesul bugetar comunitar**

### **5.1. Funcțiile Ministerului de Finanțe, ale ministerelor**

de specialitate, agențiilor, autorităților regionale

și locale, altor organizații și ale Reprezentanței

Permanente la Bruxelles

130. În procesul de adaptare a structurilor interne de decizie la normele UE au fost abordate trei probleme majore:

- Cum este coordonat procesul decizional la nivel guvernamental;
- Cum este implicat *Land-ul* în acest proces; și
- Cum funcționează scrutinul parlamentar în cadrul UE

131. Într-un acord al coaliției, ambii parteneri au convenit asupra unui sistem de egalitate formală între Ministerul de Externe și Biroul Cancelarului. De exemplu, grupurile de lucru care se pregătesc pentru Consiliul UE sau pentru COREPER I și II sunt prezidate alternativ.

132. În calitatea sa de reprezentant al intereselor Republicii, guvernul federal trebuie să informeze și să se consulte pe proiecte importante ale UE cu următoarele organisme:

- Consiliul de Miniștri;
- Parlamentul federal (executivul)
- *Land* și comunități (dacă o anumită problemă a UE afectează sfera lor independentă de acțiune sau dacă prezintă interes pentru acestea); ca și
- Parteneri sociali

133. În anumite cazuri, guvernul federal este obligat să respecte opiniile organismelor menționate mai sus; nerespectarea acestora este posibilă numai în cazuri imperative cu privire la politica de integrare europeană.

134. Competența centrală în toate problemele bugetare naționale și ale UE revine Ministerului de Finanțe. Acesta este responsabil pentru politica financiară și fiscală în Austria și pentru coordonarea financiară și participarea la proiectarea și elaborarea bugetului Comunității.

135. Patru atașați ai Ministerului de Finanțe sunt delegați pe lângă Reprezentanța Permanentă la Bruxelles, iar unul dintre aceștia (reprezentantul comitetului bugetar) cooperează permanent cu Direcția pentru Finanțe a UE din cadrul Ministerului de Finanțe (participă la realizarea procesului bugetar al Comunității; coordonează toate fluxurile financiare din Bruxelles și spre Bruxelles; gestionează și previzionează resursele proprii; elaborează rapoarte, conform Regulamentului CE 1552/89).

136. Una din principalele îndatoriri ale Ministerului de Finanțe este menținerea intereselor naționale și influențarea procesului deliberativ de la nivelul UE (ECOFIN și Consiliul bugetar). De asemenea, Ministerul de Finanțe trebuie să asigure coordonarea permanentă (între Ministerul de Finanțe și ministerele de specialitate) a pozițiilor naționale asupra politicilor Comunității cu privire la implicațiile financiare și constrângerile bugetare ale acestora. Pentru a estima efectele interne, ministerele cheltuitoare sunt obligate să urmeze anumite metode de calcul în cazul măsurilor financiare importante luate la nivelul Comunității.

137. În contextul rigurozității bugetare austriece, o problemă-cheie se referă la finanțarea priorităților Uniunii, pentru a putea întruni criteriile convergente ale Uniunii Monetare Europene (UME).

### ***5.2. Modificări în legile, procedurile și sistemele bugetare naționale***

138. Datorită faptului că transferurile dintre Austria și Comunitate sunt aproape în totalitate realizate în cadrul bugetului federal, nu au fost necesare schimbări radicale.

### ***5.3. Previzionarea încasărilor/fondurilor și contribuții***

#### ***5.3.1. Previzionarea resurselor proprii***

139. Previzionările pentru bugetul UE în anul "t" trebuie stabilite la începutul anului "t-1". Plata PNB și TVA în "t" se bazează pe aceste previzionări. Ele sunt corectate doar în luna decembrie a anului "t + 1", în concordanță cu recalcularea bazei PNB și TVA.

140. În general, previzionarea TVA se realizează într-o manieră simplă și elastică, luând în considerare veniturile precedente, estimând evoluțiile ulterioare, în concordanță cu previzionarea aspectelor economice relevante (în principal consumul privat și parțial public). Aderarea la UE a determinat mai multă nesiguranță în previzionarea pe termen scurt, deoarece chiar

dacă nu există modificări în nivelul taxelor, există modificări în structura acestora (ex.: ce elemente sunt scutite de taxe sau când se aplică reduceri de taxe?). Procedurile fiscale modificate pot cauza turbulențe pe termen scurt în previzionare. Aceste probleme suplimentare în previzionare ar trebui să dispară după câțiva ani.

141. După calcularea inițială a bazei TVA, viitoarele resurse proprii TVA pot fi estimate similar, utilizând în calcul previzionarea evoluției unor aspecte economice relevante.

### *5.3.2. Previzionarea încasărilor/fondurilor*

142. Previzionarea exactă a fondurilor structurale nu este posibilă din următoarele motive:

- Suma rambursărilor va fluctua în funcție de situația economică și de capacitatea (disponibilitatea) de cofinanțare a statului membru;
- Majoritatea plăților din categoria 3 a bugetului UE (politici interne) ajung direct la beneficiarii finali (rambursări non-structurale) fără a mai fi înscrise în bugetul național;
- În primul an există întârzieri astfel încât, în al doilea an, rambursările sunt disproporționate.

143. În ceea ce privește FEIGA-Garanție, estimarea volumului de transferuri pentru PAC la momentul elaborării bugetului federal s-a dovedit a fi destul de dificilă. Cu toate acestea, sistemul bugetar austriac s-a dovedit destul de flexibil în soluționarea acestei probleme.

## **6. Cooperare, coordonare și contacte**

### *6.1. Cu Comisia și cu alte state membre*

144. Între serviciile statelor membre și/sau Comisiei există numeroase căi de comunicare oficiale și neoficiale; în același timp, cooperarea efectivă între țările candidate și Comisie și/sau statele membre reclamă eforturi suplimentare. Această situație este ilustrată de următorul exemplu.

145. Una dintre sarcinile esențiale în pregătirea aderării este previzionarea în timp util a adaptării legislației naționale la legea Comunității privind problemele vamale. Din motive lingvistice, era evident că administrația austriacă putea folosi în mare parte reglementarea germană în materie. Au fost stabilite contacte cu persoanele competente, iar funcționarii publici austrieci au putut beneficia de schimbul de informații. Partea cea mai intensă a acestei activități de pregătire a început cu doar un an înaintea aderării. Personalul trebuia instruit și înzestrat cu documentația corespunzătoare pentru a asigura de la bun început conformitatea totală a procedurilor administrative cu legea comunitară. Din cauza faptului că regulamentele CE sunt adesea imprecise, dificil de interpretat și inconsistente, Ministerul de Finanțe a emis instrucțiuni specifice prin documentația vamală electronică.

### ***6.2. Coordonare reprezentativă***

146. Conform unor directive administrative speciale (care coordonează prioritățile naționale în domeniul actelor legislative comune) referitoare la cooperarea bugetară și coordonarea reprezentativă, Ministerul de Finanțe trebuie să fie informat despre orice decizie care poate avea implicații financiare cât mai curând posibil, adică de îndată ce au început discuțiile în Comisie, în Consiliul Grupurilor de Lucru sau în Parlamentul European. Departamentul austriac corespondent este obligat să-și contacteze Direcția de Buget din cadrul Ministerului de Finanțe. În cele din urmă, aceste implicații bugetare sunt dezbătute în cadrul întâlnirilor săptămânale COREPER, pozițiile/ordinele finale fiind transmise Reprezentanței Permanente la Bruxelles.

147. Întâlnirile urmăresc să confere o coordonare corectă și în timp util a pozițiilor naționale cu privire la propunerile Comisiei și să asigure participarea efectivă a Austriei în procesul de integrare. Fiecare minister de specialitate este responsabil cu coordonarea propriilor subiecte ce țin de UE.

### ***6.3. Inspecții ale diferitelor organisme de audit***

### *6.3.1. Curtea de Conturi*

148. Curtea Austriacă de Conturi, în mod autonom, și Curtea Europeană de Conturi (împreună cu Curtea Austriacă de Conturi) controlează implementarea corespunzătoare și/sau utilizarea propriilor resurse tradiționale, cheltuielilor agricole, fondurilor structurale și TVA (modul în care funcționează sistemul de contabilitate și de plată a TVA).

### *6.3.2. Comisia Europeană*

149. Inspecțiile Comisiei Europene urmăresc asigurarea eficientă a managementului și a controalelor naționale. Aceste inspecții se realizează regulat (cel puțin o dată pe an), în mod autonom (independent de controalele naționale) sau asociat (împreună cu controalele naționale).

150. DG VI conduce controalele în statele membre de mai multe ori pe an. Aceste controale vizează nu doar conformitatea procedurilor și rapoartelor de verificare vamală cu legile Comunității, ci și controlul intern și procedurile de plată din agențiile plătitoare. Ultimele au devenit stricte o dată cu adoptarea criteriilor de acreditare pentru agențiile de plată din Regulamentul 1663/95. Dacă implementarea regulilor Comunității nu obține aprobarea cenzorilor, controalele vor genera o rectificare financiară.

### *6.3.3. Administrația națională*

151. Atât legile comunității, cât și cele naționale susțin necesitatea controalelor naționale, pe lângă cele efectuate de UE. Sistemul actual de control austriac diferă în funcție de obiectul supus controlului și de autoritățile naționale care realizează această sarcină.

152. Astfel, controalele resurselor proprii cu privire la taxele vamale se realizează pe trei niveluri în cadrul autorităților vamale naționale, împărțite în două secțiuni: una pentru legislația vamală, iar cealaltă pentru contabilitate. Fiecare nivel și fiecare secțiune a sa (legislație vamală sau contabilitate) are o anumită arie locală de control. Conducătorul controlului este Ministerul de Finanțe.

## **7. Aspecte organizaționale**

### *7.1. Resurse umane și tehnice*

153. În urma modificării obiectivelor și sarcinilor, Austria a încercat pe cât posibil să utilizeze structura organizațională

existentă pentru implementarea controlului financiar și bugetar. În funcție de nevoi, mecanismele instituționale existente și procedurile administrative au fost adaptate. Au fost înființate câteva organisme, iar altele au fost extinse.

154. Cele menționate sunt valabile și pentru dimensiunea personalului. Deși nu a existat în urma aderării o creștere a numărului personalului, au avut loc transferuri în domenii importante. În general, sectorul public s-a dovedit a fi foarte flexibil și eficient în confruntarea cu noile provocări.

155. S-a investit în echipamente de date electronice și în alte facilități care permit o comunicare rapidă cu toți partenerii implicați.

## ***7.2. Instruire***

156. Din 1991, Institutul pentru Administrație Publică oferă “Europa-Akademie”, un program intensiv de patru luni pe principalele subiecte ale UE (instituții europene, procesul decizional, legile UE, limbi străine, tehnici de comunicare și negociere, politici), dar și un “curriculum al UE” pe 12 luni cu un conținut asemănător.

157. Sunt oferite o serie de seminarii pe diferite aspecte ale UE împreună cu câteva cursuri de lingvistică la Ministerul de Finanțe. Pentru a pregăti președinția Austriei din 1998, au fost inițiate cursuri de pregătire vamală în cooperare cu Academia Diplomatică din Viena.

158. Pentru a câștiga experiență, specialiștii sunt încurajați să petreacă o perioadă de timp în Reprezentanța Permanentă la Bruxelles sau în alte departamente de specialitate ale Comisiei europene.



**Anexa 1. Aderarea Austriei la UE**

159. Iată o listă cronologică a etapelor din cadrul procesului de negociere:

17 iulie 1989:	Austria candidează pentru aderarea la UE;
decembrie 1992:	Consiliul European din Edinburgh: Acordul privind începutul negocierilor de largire;
1 ianuarie 1993:	Acordul Ariei Economice Europene (AEE) intră în vigoare;
1 februarie 1993:	Inițierea negocierilor pentru aderare;
13 aprilie 1994:	Acceptarea textelor finale;
12 iunie 1994:	Referendum privind aderarea Austriei (66,36% “Da” și 33,61% “Nu”);
24 iunie 1994:	Semnarea Tratatului de Aderare în Corfu;
11 noiembrie 1994:	Ratificarea tratatului de către Parlamentul austriac;
1 ianuarie 1995:	Aderarea cu drepturi depline la UE

160. Pregătirea raportului Comisiei cu privire la candidatura Austriei a durat 24 de luni. Întrucât Comisia a prezentat *acquis-ul communautaires* în detaliu, au fost rezolvate majoritatea problemelor tehnice și politice.

161. Detaliile financiare cu privire la contribuția la bugetul UE au reprezentat ultimele puncte ale prezentării *acquis-ului*. Viitorul Austriei ca un contribuabil net era foarte clar. Au avut loc multe discuții cu privire la Politica Agricolă Comună (PAC), deoarece Austria avea mari rețineri cu privire la *acquis* (un alt domeniu crucial era traficul de tranzit).

162. Contrar candidaturilor anterioare, aderarea Austriei a avut loc în cadrul unei piețe unice fără posibilitatea unor controale la graniță. Am fost obligați să fim de acord cu deschiderea imediată a pieței noastre fără introducerea unor sume compensatorii de aderare pentru perioada de tranziție, ca și în cazul candidaturilor

anterioare. Aceasta a determinat o scădere importantă a prețului anumitor produse agricole.

163. La sfârșitul negocierilor, UE a oferit transferuri extraordinare (“pachetul agro-bugetar”, art.81 din Tratatul de Aderare) în valoare de 813 MECU pentru o perioadă de tranziție de patru ani:

<i>Anul</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>Total</i>
MECU	583	106	71	53	813
Miliarde Sch.	7,60	1,40	0,96	0,72	10,67

164. Această ofertă a fost făcută din două motive:

1. În 1995, conform regulamentelor PAC, Austria nu putea primi plăți de la Comisie, deoarece nu era îndreptățită din punct de vedere juridic (“gaura verde”). Într-adevăr, statele membre puteau primi de la UE plățile PAC numai dacă rambursaseră preplățile cu 2,5 luni înainte. Pentru a înlocui aceste plăți, UE a oferit un transfer extraordinar în valoare de aproximativ 4,5 miliarde Sch.
2. Austria a fost obligată să accepte Politica Agrară Comună (PAC) de la începutul aderării sale la UE. Ea a dispus măsuri extraordinare pentru a facilita deschiderea piețelor din sectorul agricol (determinând o mică scădere în nivelul prețului). Pentru a acoperi eforturile bugetare provocate de aceste măsuri, UE a oferit Austriei un transfer suplimentar.

**Anexa 2. Contribuții la buget și încasări din bugetul UE**

165. \*\*\* reprezintă date oferite de conturile austriece, în special de bugetul federal.

**1. Contribuții**

	1995 miliarde Sch.	%	1996 miliarde Sch.	%
<b>Credite</b>				
Resurse bazate pe PNB	5,25	23	7,36	29
Corecție	0,49	2	1,50	6
Resurse TVA	14,60	63	12,72	51
Resurse tradiționale proprii	2,92	13	3,54	14
<b>Total credite</b>	<b>23,26</b>	<b>100</b>	<b>25,12</b>	<b>100</b>
<b>Plăți</b>				
Plăți brute*	18,75		29,94	
<b>Plăți nete</b>	<b>18,43</b>		<b>26,54</b>	

**2. Încasări**

	1995 miliarde Sch.	%	1996 miliarde Sch.	%
Articolul 81 al Tratatului de Aderare	7,60	73	1,4	6
FSE	0,63	6	1,6	7
FEDR	0,00	0	1,0	4
FEIGA-Secțiunea Garanție**	1,13	11	16,2	73
FEIGA-Secțiunea Îndrumare	0,42	4	1,5	7
Alte încasări***	0,57	6	0,6	3
<b>Total încasări</b>	<b>10,35</b>	<b>100</b>	<b>22,3</b>	<b>100</b>

\* brut: include 10% restituirea costurilor de colectare (resurse tradiționale proprii)

\*\* 1996: *Bund* (Federație): 15 195 159 326,61

*Land-uri* (regiuni): 1 036 358 360,00

\*\*\* 1995: poziția “alte încasări”, Curtea Europeană de Conturi (CEC), Raport anual 1995; exclude diferența de curs de schimb; (NB: perioada de contabilitate a bugetului UE)

1996: estimare neprelucrată

**Anexa 3**

**Anexa 4**

## **Anexa 5. Controlul financiar. Sistemul național austriac**

### **1. Elaborarea bugetului**

166. Bugetul federal este adoptat anual de Parlament ("Actul Federal al Finanțelor"). Bugetul propriu-zis (adică estimările financiare naționale pentru anul viitor) este adoptat ca o anexă la Actul Federal al Finanțelor. Ministerul Federal al Finanțelor elaborează o lege a finanțelor pe care Guvernul o va înainta Parlamentului la data prevăzută, împreună cu anexele. Dacă Parlamentul nu adoptă până la sfârșitul anului curent bugetul pe anul următor, se vor aplica prevederile Constituției federale privind bugetele provizorii.

167. Este important de precizat faptul că Actul Federal al Finanțelor nu este o lege fundamentală; el nu face decât să reglementeze raporturile juridice interne dintre diferite organisme implicate în gestionarea finanțelor federale. El nu poate fi utilizat ca bază pentru cereri sau angajamente. Se aplică principiul dublei impuneri juridice a măsurilor luate în cadrul administrației financiare, ceea ce înseamnă că resursele federale nu pot fi cheltuite dacă nu sunt prevăzute în legea federală financiară și în special în legea autonomă.

### **2. Controale realizate de Ministrul de Finanțe cu privire la preimplementarea internă.**

168. Responsabilitatea implementării bugetului revine în principal diferitelor departamente consumatoare. Constituția austriacă conferă însă Ministerului Finanțelor o considerabilă putere de intervenție în procesul implementării. Conform articolului 51 din Constituție, Ministrul de Finanțe trebuie să se asigure că "plățile angajate se efectuează până la termenul scadent,

în limitele resurselor disponibile și în concordanță cu principiile prudenței, economiei și eficienței.” Același articol îl împuternicește pe Ministrul de Finanțe să oprească cheltuielile, cu consimțământul guvernului, “dacă planurile de venituri și cheltuieli reclamă acest lucru sau dacă există o modificare semnificativă în evoluția economică generală din anul respectiv”.

169. Constituția îl împuternicește pe Ministrul de Finanțe să intervină în procesul implementării, deoarece el este cel responsabil pentru gestionarea bugetului global. Extinderea puterilor sale este determinată în principal de prevederile Actului din 1986 privind bugetul federal (în special secțiunile 43-45). Ministrul federal de finanțe trebuie să se implice “de facto” în implementarea tuturor proiectelor importante. Suma care poate fi cheltuită fără a obține consimțământul ministrului de finanțe este prevăzută în decretul de implementare atașat la Actul federal anual al finanțelor, sub denumirea de “sfera financiară”.

170. Ministrul finanțelor trebuie să se asigure că:

- Orice proiect prin care guvernul federal își realizează obligațiile administrative este compatibil cu principiile bugetare (prudență, economie, eficiență) și cu necesitatea unui echilibru global și a unei solidarități financiare între guvernul federal, *Land-uri* și municipalități.
- Este posibilă acoperirea tuturor cheltuielilor de implementare a proiectului, pe baza unei previzionări a situației bugetului și a economiei în general.
- Sunt disponibile suficiente fonduri, de un anumit tip, pentru a acoperi cheltuielile angajate, ținând cont de previzionările relevante și mai ales de angajamentele existente.
- Toate angajamentele asumate se referă la o nevoie reală.
- Termenele scadente ale plăților sunt astfel stabilite, încât să poată fi efectuate în totalitate și la termen.

171. Ministrul responsabil cu un anumit proiect și ministrul de finanțe trebuie să fie de acord asupra proiectului înainte ca acesta să fie implementat. În cazurile în care sunt sume mari, ministrul de finanțe trebuie să se implice chiar din momentul planificării. Dacă ministrul responsabil de proiect și ministrul de



finanțe nu ajung la nici un acord în ceea ce privește implementarea proiectului, oricare din cei doi poate supune problema dezbaterii Consiliului de Miniștri.

172. Datorită puterii sale de control asupra implementării bugetului, Departamentul Buget din Ministerul Federal de Finanțe este cea mai importantă autoritate de control a preimplementării din Austria. Aceasta, îl îndreptățește pe ministrul de finanțe să controleze bugetul și finanțele guvernului, fiind împuternicit și solicitat pentru a interveni în aspectele financiare, în cazul în care există o discrepanță între datele prefigurate și cele rezultate.

### 3. Auditul intern realizat de ministrul responsabil pentru domeniul în cauză

173. Miniștrii responsabili cu cheltuielile se pot folosi pentru realizarea auditurilor financiare de două organisme: departamentul de contabilitate și departamentul de control intern din ministerul în cauză. Departamentul de contabilitate deține un rol important în controlul conturilor și în realizarea altor sarcini. Actul Federal al Bugetului și Directiva sau Ordonanța Federală privind Bugetul, adoptată în 1989, conțin prevederi detaliate asupra realizării “controlului intern” de către departamentul de contabilitate, ca parte a implementării bugetului (vezi în special secțiunile 90-92 din Actul Federal al Bugetului). Auditul intern include controlul preliminar, controlul implementării bugetului și controlul ulterior implementării.

174. Controlul preliminar presupune verificarea surselor fiecărei solicitări individuale de plată, fiecărui angajament de plată și a sumelor în discuție. Totul este verificat din punct de vedere al corectitudinii juridice și matematice, și al compatibilității cu principiile prudenței, economiei și eficienței. Controlul preliminar ar trebui să fie cât mai complet posibil.

175. Pe parcursul controlului implementării se verifică comenzile pentru a fi în concordanță cu regulile bugetare și cu alte prevederi.

176. Controlul ulterior implementării presupune verificarea modului de realizare a plăților și a operațiilor de verificare, a completării corespunzătoare a documentelor, a concordanței formei și conținutului acestora cu regulile în vigoare și a disponibilității și înregistrării valorilor și altor bunuri. După un astfel de control, se elaborează un raport de control care stabilește natura și întinderea controlului și a descoperirilor importante. În timp ce controlul preliminar ar trebui să fie foarte minuțios, controlul ulterior implementării este mai selectiv.

177. Pe lângă departamentul de contabilitate, fiecare minister are un departament de control care raportează, de obicei, direct ministrului. Fundamentul juridic al acestor departamente este o decizie guvernamentală adoptată în 1981.

178. Conform “Îndrumarului pentru Controlul Intern în Administrația Federală”, emis de Biroul Cancelarului Federal, cele mai importante sarcini ale departamentului de control sunt:

- Verificarea compatibilității între organizarea departamentului și principiile prudenței, economiei și eficienței;
- Înaintarea unor propuneri de raționalizare și idei pentru perfecționarea structurilor și procedurilor;
- Rezumarea rapoartelor de activitate și inspecție ale Curții de Conturi;
- Sprijin acordat pentru realizarea proiectelor regulamentelor organizaționale și a unor importante măsuri organizaționale;
- Consultanță în elaborarea unor planuri și programe financiare;
- Consultanță în planificarea și implementarea proiectelor majore;
- Sprijinirea premierii contractelor importante;
- Asigurarea unei supravegheri a regulamentelor de achiziție publică

179. Așa cum reiese din lista de sarcini, departamentele de control dețin o funcție de asistență în “sistemul de control”. Ele realizează de obicei verificări ulterioare evenimentului, adică după finalizarea procedurilor administrative în cauză.

#### **4. Controlul financiar extern realizat de Curtea Austriacă de Conturi**

180. A se vedea și documentul privind experiențele Curții Austriece de Conturi de Wolfgang Wiklicky în *Lucrări SIGMA nr. 20, Efectele Aderării la Uniunea Europeană-Partea a 2-a, Audit Extern*.

181. Curtea de Conturi este independentă de *Nationalrat* și de *Landtage*, și este responsabilă cu verificarea măsurilor de implementare realizate de guvernul federal sau de *Land*. Baza juridică este reprezentată de Constituția Federală și de Actul Curții de Conturi din 1948. Curtea de Conturi funcționează ca un organism federal sau al *Land-ului*, în funcție de obiectul controlului său: finanțele guvernului sau ale *Land-ului*. Președintele este ales de către Parlament pe o perioadă de doisprezece ani. El are un grad echivalent cu cel al membrilor guvernului federal sau al *Land-ului* în discuție.

182. Curtea de Conturi este responsabilă cu controlul finanțelor guvernului federal, *Land-ului*, comunităților (cu peste 20.000 locuitori), grupurilor de comunități și altor organisme prevăzute de lege. În ceea ce privește finanțele guvernului federal, controlul Curții de Conturi se referă la:

- Toate tranzacțiile financiare de la nivel federal (venituri și cheltuieli, împrumuturi, active circulante și fixe);
- Fundații, fonduri și organizații conduse de organisme federale pentru guvernul federal;
- Activități asupra cărora guvernul federal își exercită controlul financiar și organizațional;

183. În general, Curtea de Conturi își exercită puterile din proprie inițiativă. Verifică conturile din punct de vedere al corectitudinii matematice și al conformității acestora cu legea și cu

principiile prudenței, economiei și eficienței. Curtea prezintă anual un raport Parlamentului. De asemenea, ea mai prezintă (de obicei la cererea Parlamentului) rapoarte speciale asupra unor controale speciale pe care le-a efectuat.

**Danemarca****de Georg Ginsberg<sup>8</sup>****Fondurile Structurale – studiu de caz****1. Rezumatul capitolului**

184. Această lucrare se referă la modul în care autoritățile daneze de control financiar utilizează alocațiile primite prin Fondurile Structurale ale UE. Ea descrie totodată cooperarea în acest domeniu dintre stat și Comisia Europeană. Articolul se referă la controlul financiar realizat de autoritățile care administrează Fondurile Structurale, control distinct de cel efectuat de organele de audit extern (Curtea Daneză de Conturi și Curtea Europeană de Conturi). Controlul financiar descris aici se referă la verificarea concordanței legislative și la realizarea obiectivelor acestor fonduri.

185. Structura daneză de control financiar este una dintre cele mai descentralizate structuri din UE. Într-adevăr, controlul financiar revine unor ministere individuale care administrează alocațiile. Dat fiind faptul că Parlamentul, prin legea financiară, a acordat alocațiile miniștrilor sau ministerelor individuale, Ministerul de Finanțe deține un rol minor. În plus, în Danemarca, controlul financiar este

---

<sup>8</sup> Georg Ginsberg este consultant în Agenția pentru Management Financiar și Afaceri Administrative din Ministerul danez de Finanțe. În ultimii ani a lucrat ca secretar pentru două comitete interministeriale de control intern în guvern și de control și verificare a rezultatelor obținute de ministere. În prezent este secretar al Comitetului pentru Coordonarea Controlului Alocării Fondurilor Structurale ale UE.

perceput și efectuat ca parte integrantă a managementului și administrației ministerelor individuale. În mod excepțional, sunt înființate organisme speciale de control precum unitățile de control sau audit intern. În domeniul Fondurilor Structurale, controlul financiar este realizat de trei ministere care cooperează îndeaproape pentru a asigura o uniformitate a regulilor și a implementării controlului atât la nivelul programului, cât și al proiectului. Mai mult, cele trei ministere urmează să stabilească grupuri de control, cu scopul de a consolida (printre altele) cooperarea cu Comisia în ce privește sarcinile controlului intern și verificarea rezultatelor.

186. Pe baza experienței din ultimii ani cu privire la controlul financiar al Fondurilor Structurale din Danemarca, se desprind următoarele concluzii:

- Pentru a asigura o bază uniformă și precisă a controlului celor patru Fonduri Structurale, a fost necesară completarea regulilor CE cu un set național de reguli detaliate referitoare, printre altele, și la prezentarea conturilor și al procesului de audit;
- Introducerea structurii de control în câteva ministere determină necesitatea cooperării transversale și a consultării atât între ministere, cât și în relația cu Comisia Europeană. În acest caz, Ministerul de Finanțe își poate asuma un rol consultativ și de intermediere în relația cu ministerele responsabile cu Fondurile Structurale și de interlocutor pentru Comisie;
- Acordurile de cooperare în problema controlului financiar dintre Comisie și cele trei ministere responsabile cu Fondurile Structurale au determinat restructurarea propriilor eforturi de control ale ministerelor. Astfel, ca o consecință a preconizatului acord de cooperare, vor fi înființate în fiecare minister grupuri speciale de control care îndeplinesc, printre

altele, și rolul de contacte fixe pentru controlorii financiari ai Comisiei.

## 2. Introducere

187. Comisia Europeană și statele membre urmăresc consolidarea cooperării în vederea unei gestionări financiare sigure a fondurilor UE (vezi etapa III din programul Comisiei pentru management financiar durabil SEM 2000). Comisia dorește, printre altele, o cooperare mai strânsă între statele membre în ceea ce privește controlul financiar al Fondurilor Structurale ale UE. Importanța Fondurilor Structurale în termenii costurilor pentru bugetul UE, a crescut în ultimii ani, acesta fiind un domeniu mai puțin controlat decât, de exemplu, fondurile agricole.

188. Danemarca are o atitudine pozitivă față de eforturile Comisiei de consolidare a cooperării și coordonării controlului financiar efectuat atât de Comisie, cât și de autoritățile daneze în domeniul Fondurilor Structurale din Danemarca. A fost înființat un comitet de coordonare a controlului alocării Fondurilor Structurale ale Uniunii Europene însărcinat cu identificarea modalităților de consolidare a controlului financiar din acest domeniu.

189. În plus, ministerele daneze responsabile cu Fondurile Structurale – în mod independent și anticipând lansarea noului program al Comisiei pentru management financiar sigur (SEM 2000) – au definit și au consolidat baza controlului financiar al utilizării alocațiilor Fondurilor Structurale. Aceasta a însemnat, printre altele, implementarea unei legislații suplimentare cu privire la administrarea subvențiilor primite prin Fondurile Structurale ale UE, legislație care să asigure o bază uniformă și detaliată pentru autorități și un set de reguli referitoare la

administrație, control, evaluare, sancțiuni în domeniul Fondurilor Structurale.

190. Lucrarea de față prezintă următoarele subiecte:

- Acordurile privind controlul Fondurilor Structurale la nivel central, ministerial (condițiile indispensabile și importante pentru control, conținutul controlului financiar realizat de ministerele care administrează Fondurile Structurale);
- Așa-numitul control financiar al proiectelor Fondurilor Structurale realizat de persoane abilitate (auditori etc.) din partea autorităților daneze de management care acordă subvențiile;
- Cooperarea dintre Comisie și autoritățile daneze în ceea ce privește controlul financiar al utilizării Fondurilor Structurale și inițiativele luate pentru consolidarea acestei cooperări.

### **3. Expresia “control financiar”**

191. Înainte de a examina în detaliu controlul financiar al Fondurilor Structurale, este necesară definirea noțiunii de “control financiar”. Expresia va fi înțeleasă într-un sens mai larg decât cel obișnuit. În acest caz controlul financiar include atât reexaminarea îndeplinirii condițiilor indispensabile grantului, cât și urmărirea activităților finanțate pentru a verifica dacă acestea au fost realizate în concordanță cu obiectivele și strategiile prevăzute. De asemenea, trebuie precizat că acest control este realizat chiar de autorități, fiind astfel distinct de controlul extern (controlul financiar parlamentar). Ultimul tip de control este realizat de Curtea Daneză de Conturi și de Comitetul Conturilor Publice desemnat de Parlamentul danez. Cu alte cuvinte, controlul financiar este propriul sistem de control al administrației. Acesta urmărește: 1) să verifice dacă deciziile



luate sunt în concordanță cu regulile și reglementările în vigoare (“Banii sunt cheltuiți corect?”); 2) să verifice dacă rezultatele preconizate sunt obținute într-un mod eficient și economicos (“banii sunt prețuiți?”).

192. Noțiunea controlului financiar, înțeleasă în sens larg, este enunțată în art. 2(a) partea 1 din regulamentul financiar al Consiliului cu privire la bugetul Comunității Economice Europene (text revăzut, mai 1990): “Alocațiile bugetare trebuie folosite în concordanță cu principiile managementului financiar durabil, în special cu cele ale economiei și eficienței costurilor. Trebuie identificate obiectivele (sub raport cantitativ), iar evoluția realizării lor trebuie monitorizată”.

#### **4. Regulamentul UE privind controlul financiar în domeniul Fondurilor Structurale**

193. Înainte de reforma Fondurilor Structurale din 1988, subvențiile erau acordate sub forma unui contract între Comisie și coordonatorii individuali ai proiectelor. După această reformă, subvențiile s-au acordat în general pentru programe care se întind pe mai mulți ani, negociate de fiecare stat membru și Comisie. Statul membru este cel responsabil de realizarea programului și de alocarea corespunzătoare a subvențiilor. Obiectivul reformei este creșterea eficienței utilizării Fondurilor Structurale, obiectiv ce poate fi realizat și prin îmbunătățirea coordonării dintre fonduri. Activitățile legate de fonduri sunt reglementate de două regulamente comune ale Consiliului (regulamentul cadru și regulamentul de coordonare) și de o reglementare separată pentru fiecare fond.

194. În articolul 4 al regulamentului cadru (nr. 2081/93) este descrisă metoda generală pentru realizarea obiectivelor și a sarcinilor Fondurilor Structurale. Astfel, activitățile UE sunt considerate a fi o contribuție și un supliment la acțiunile naționale corespondente. Aceste activități sunt precizate în urma unei consultări între Comisie și autoritățile statului membru în cauză, în raport cu alte părți interesate la nivel național. Această consultare sau parteneriat include finanțarea, evaluarea preliminară, supravegherea și evaluarea ulterioară a activităților.

195. Regulile centrale cu privire la finanțarea activităților Fondurilor Structurale sunt dezbătute în Capitolul VI, intitulat "Decizii finale" al regulamentului de coordonare (nr. 2082/93). Textul prezintă condițiile generale privitoare la administrarea financiară a fondurilor, obligații, plăți, ECU, control financiar, dar și reducerea, suspendarea și finalizarea alocațiilor.

196. În ceea ce privește controlul financiar al implementării activităților (art.23), statele membre trebuie să ia măsurile necesare pentru a:

- Verifica, la anumite intervale de timp, dacă acțiunile finanțate de Comunitate sunt realizate corect;
- Preveni și pedepsi neregulile;
- Obține returnarea fondurilor pierdute prin utilizare greșită sau neglijență.

197. Conform articolului 23, simultan cu controlul financiar realizat de statele membre, Comisia poate controla atât acțiunile finanțate de Fondurile Structurale, cât și sistemele de coordonare și control ale statelor membre. Astfel, Comisia poate folosi controalele efectuate prin sondaj și controalele aleatorii. Comisia trebuie să se asigure că aceste controale sunt coordonate pe plan intern și se realizează în concordanță cu cele ale statelor membre, astfel

încât să nu aibă loc controale redundante (controale de același tip în aceeași perioadă).

198. În ce privește creșterea cooperării în domeniul controlului financiar al Fondurilor Structurale ale UE, s-au încheiat o serie de acorduri și protocoale de cooperare privind controlul financiar în domeniul Fondurilor Structurale între Directoratul General pentru Controlul Financiar al Comisiei (DG XX) și agențiile de control din statele membre. În prezent, acordurile de cooperare din acest domeniu există între Comisie și 8 din cele 15 state membre. În vederea încheierii unui protocol, Comisia a început negocierile cu celelalte state membre, inclusiv Danemarca.

199. Acordurile individuale de cooperare în domeniul controlului financiar conțin decizii cu privire la următoarele probleme:

- Obiectivele și principiile unei bune gestionări și administrații;
- Baza metodologică pentru verificările prin sondaj;
- Condițiile pentru documentarea și raportarea reciprocă a implementării și a rezultatelor controlului;
- Coordonarea planurilor de control și a programelor vizitelor de control;
- Evaluarea rezultatelor controlului.

#### **5. Condiții cadru și condiții indispensabile pentru controlul financiar al granturilor din Fondurile Structurale**

200. Conform articolului 5 al Tratatului UE, statelor membre le revine responsabilitatea de a iniția toate măsurile generale sau speciale pentru a asigura îndeplinirea tuturor obligațiilor ce sunt prevăzute în tratat sau în alte documente juridice ale instituțiilor comunitare. În plus, statele membre vor facilita activitatea Comunității de realizare a sarcinilor

sale și se vor abține de la acele activități care ar periclita realizarea obiectivelor tratatului. Întrucât interacționează cu reglementările naționale, legea comunitară este administrată de autoritățile administrative ale statelor membre.

201. În domeniul Fondurilor Structurale, în Danemarca se aplică direct regulamentele Consiliului. A devenit însă evident că pentru a se putea asigura o bază practică și uniformă a gestionării acestor acorduri de subvenționare destul de complicate era nevoie de o legislație națională suplimentară. Astfel, a fost conceput un set detaliat de reglementări naționale cu privire la administrație, control, evaluare și sancțiunile aplicabile fiecăruia dintre cele patru Fonduri Structurale.

202. Controlul financiar al utilizării Fondurilor Structurale ale UE în Danemarca se conduce după aceleași norme juridice și proceduri ca și controlul activităților naționale daneze de cofinanțare a Fondurilor Structurale. Acest control paralel se desfășoară în concordanță cu principiul de asimilare din partea I, articolul 209 al Tratatului, conform căruia statele membre vor lua aceleași măsuri pentru a preveni fraudă în detrimentul intereselor financiare ale Comunității, dar și a propriilor interese financiare.

203. Acordurile de împuternicire a miniștrilor danezi stau la baza activității autorităților administrative centrale daneze de control financiar, de control intern și de verificare a rezultatelor activităților finanțate la nivel național sau UE. Conform acestui acord, ministrul deține responsabilitatea finală în domeniul său de administrație. Ministrul – și prin acesta, departamentul ministerului (secretariatul ministrului) – deține responsabilitatea finală în managementul economic și în conducerea ministerului.

204. Ca o consecință a formei de guvernare daneză, responsabilitatea pentru gestionarea fondurilor aprobate de Parlament revine cu siguranță ministrului în cauză. Spre

deosebire de sistemele de inspirație franceză, unde Ministerul de Finanțe realizează un control preliminar prin intermediul unor controlori financiari, sau de sistemele de inspirație britanică, unde dispozițiile se realizează printr-o delegație de la Ministerul de Finanțe, un minister danez – cu puține excepții – poate decide, fără nici o altă aprobare, asupra sumelor alocate. Cu alte cuvinte, o sumă alocată reprezintă o împuternicire a ministerului care de fapt este delegată departamentului ministrului, agențiilor și instituțiilor din cadrul ministerului. Acest lucru este valabil și pentru obiectivele Fondurilor Structurale.

205. Responsabilitatea finală a ministrului cu privire la utilizarea sumelor alocate se concretizează în adoptarea și executarea unor controale interne și a evaluării rezultatelor conducerii economice și a administrației financiare. În practică, această responsabilitate revine unui departament de supraveghere care trebuie să se asigure că nu sunt depășite sumele alocate; se efectuează controale privind modul în care se dispune de aceste sume; sunt realizate obiectivele preconizate.

206. Datorită împărțirii descentralizate a responsabilităților și sarcinilor din domeniul managementului financiar guvernamental (unde utilizarea sumelor și controlul acestora revin miniștrilor și ministerelor individuale), rolul Ministerului de Finanțe în domeniul controlului financiar este extrem de limitat. De asemenea, Ministerul de Finanțe nu are autoritatea de a realiza controale preliminare sau ulterioare asupra cheltuielilor altor ministere. De aceea, nu putem vorbi de un control central asupra angajamentelor sau cheltuielilor. Totuși, datorită responsabilității sale generale asupra finanțelor guvernamentale, Ministerul de Finanțe are obligația de a lua măsuri în cazul în care într-un minister apar probleme de control și management financiar. În acest caz, Ministerul de Finanțe se poate folosi de poziția pe care

o deține prin inițierea unor analize și investigații în cooperare cu ministerul în cauză, dar și prin oferirea de consultanță.

## **6. Controlul financiar efectuat de ministerele responsabile cu Fondurile Structurale**

207. Așa cum s-a menționat deja, regulamentele Consiliului pentru Fondurile Structurale acordă statelor membre responsabilitatea în domeniul implementării programelor și al utilizării corecte a subvențiilor (vezi Secțiunea 4). În Danemarca această responsabilitate revine în ultimă instanță ministerelor care au încheiat acorduri cu privire la Fondurile Structurale (vezi Secțiunea 5).

208. Implementarea programului este asigurată de autoritățile de la diferite niveluri administrative, fiind implicate atât guvernul, cât și autoritățile regionale și locale (în cazul fondurilor regionale și sociale). La nivel guvernamental, următoarele trei ministere sunt responsabile în principal pentru acțiunile referitoare la Fondurile Structurale: Ministerul Muncii (pentru Fondul Social European – FSE), Ministerul Afacerilor și Industriei (Fondul European pentru Dezvoltare Regională – FEDR), Ministerul Alimentației, Agriculturii și Pescuitului (Fondul pentru Agricultură și Fondul pentru Pescuit). Majoritatea cererilor și a alocațiilor primite prin fonduri se îndreaptă spre cele trei ministere. Departamentul fiecărui minister a delegat agențiilor corespunzătoare din minister funcțiile de administrație și control a fondurilor.

209. Implementarea programelor operaționale adoptate în cadrul parteneriatului UE – stat membru și a proiectelor din cadrul programului individual se bazează pe

interacțiunea dintre următoarele reglementări comunitare și naționale:

- Condițiile tratatului UE, reglementările Fondurilor Structurale (vezi Secțiunile 4 și 5 ale acestui document);
- Legislația națională suplimentară cu privire la administrație, control, evaluare și sancțiuni pentru fiecare dintre cele patru fonduri;
- Deciziile la nivel național asupra sistemului financiar guvernamental, incluzând planificarea bugetară, utilizarea alocațiilor, metodele de contabilitate și revizie contabilă.

210. Controlul intern și evaluarea rezultatelor din ministerele responsabile pentru Fondurile Structurale vor fi realizate permanent în primul caz și *ex post* în ultimul caz. Controlul financiar continuu sau temporar care ar trebui să existe în orice administrație eficientă se referă la aspecte precum aprobarea cererilor pentru subvenții, bugetele destinatarilor acestor subvenții, plata alocațiilor. Controlul financiar *ex post* se referă la rapoartele destinatarilor subvențiilor asupra evoluției proiectului sprijinit prin subvenții (mai precis asupra conturilor), asupra activității informaționale și asupra rapoartelor cu privire la rezultatele obținute.

211. Pe lângă controlul financiar care acoperă diferite etape ale administrării subvențiilor, agențiile care administrează Fondurile Structurale pot efectua controale locale aleatorii. Aceste controale se concretizează prin vizitarea destinatarilor subvențiilor și a altor autorități locale și regionale reprezentative. La sfârșitul fiecărui an ar trebui să se realizeze verificări prin sondaj a aproximativ 5% din proiectele în curs de desfășurare, la care se adaugă acele proiecte care necesită o atenție specială (cazuri "suspicioase").

212. În cadrul controlului prin sondaj, activitățile finanțate prin Fondurile Structurale sunt verificate din punct de vedere al realizării corecte (vezi art. 23 din regulamentul de coordonare dezbătut în Secțiunea 4). Mai sunt examinate, printre altele, următoarele aspecte:

- Dacă proiectele sunt realizate în concordanță cu contractul;
- Dacă proiectele sunt în conformitate cu regulamentele aplicabile referitoare la managementul economic, completarea rapoartelor, ținerea evidențelor și revizia contabilă;
- Dacă revizia contabilă se desfășoară în conformitate cu instrucțiunile aplicabile în acest domeniu.

213. Dacă în timpul controalelor sunt descoperite anumite nereguli, vor fi luate măsuri, printre care și recuperarea banilor cheltuiți în mod nejustificat (vezi art. 23 din regulamentul de coordonare).

#### 7. Controlul financiar efectuat de persoanele abilitate asupra utilizării Fondurilor Structurale

214. Utilizarea așa-numitelor persoane abilitate reprezintă o componentă importantă a controlului realizat de ministerul responsabil privind utilizarea granturilor din Fondurile Structurale și obținerea rezultatelor propuse. În categoria persoanelor abilitate intră revizorii contabili din companiile private, inspectorii de control numiți prin mandat regal și alte persoane cu o competență financiară și tehnică specială. Utilizarea persoanelor abilitate, ca o componentă importantă a controlului financiar al Fondurilor Structurale, este în concordanță cu controlul realizat de autoritățile guvernamentale asupra unui număr mare de alte acorduri de subvenționare pur națională. Există într-adevăr o tradiție îndelungată în angajarea de către autorități a unor persoane



abilitate în activitatea de control. Alternativa era ca autoritățile însele să realizeze controlul intern și evaluarea rezultatelor, ca în cazul altor state membre ale UE.

215. Pentru ca un profesionist să fie abilitat, trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- Activitatea de control să fie realizată asupra autorității care acordă subvenția, care în acest caz este ministerul responsabil cu Fondurile Structurale;
- Conținutul și forma activității de control să fie standardizată și controlată în detaliu de către autoritatea administrativă prin intermediul unor reglementări legale, la care se adaugă instrucțiuni, norme etc.;
- Activitatea de control să se bazeze pe o autorizație publică de realizare a profesiei. În caz de abuz, persoana respectivă riscă să-și piardă autorizația și, prin aceasta, posibilitatea de a mai lucra în viitor în domeniu.

216. Principala îndatorire a persoanei abilitate este de a emite o declarație cu privire la credibilitatea și validitatea documentației pe care, împreună cu cererea de plată a sumelor din Fondurile Structurale, cel responsabil pentru proiect (destinatarul subvenției) o înaintează autorității guvernamentale (cea care aprobă subvenția). Cu alte cuvinte, aprobarea plății este dependentă de predarea documentației confirmate. Datorită faptului că accentul este pus pe declarația auditorului, ne vom concentra cu precădere asupra rolului acestuia într-o companie privată. Pe lângă activitatea de control, persoana abilitată poate acorda consultanță destinatarului subvenției.

217. Obiectivul principal al activității auditorului este de a acorda utilizatorilor informațiilor oferite de persoana responsabilă de proiect o evaluare obiectivă a calității (validității și credibilității) informației. Autentificarea este asigurată de către auditor, care, în calitatea sa de persoană

independentă și competentă, verifică în principal conturile proiectului. El este cel care emite o opinie fundamentată prin care evidențiază corectitudinea conturilor și conformitatea acestora cu legislația și cu alte norme ale autorităților, elaborând astfel o bază solidă pentru luarea unei decizii cu privire la aprobarea subvențiilor.

218. Ca și în cazul altor controale private, auditorul privat este ales și plătit de către cel responsabil de proiect. Acest lucru poate conduce la compromiterea în fața celorlalte persoane a independenței auditorului față de clientul său. Pentru a reduce acest risc, au fost incluse diferite prevederi în legislația daneză cu privire la auditori. Conform acestor prevederi, auditorii sunt considerați “reprezentanți ai intereselor publice” care trebuie să protejeze interesele publice (ale autorităților, creditorilor, investitorilor etc.). astfel încât publicul să poată avea încredere în declarațiile acestora. În plus, auditorii își asumă răspunderea în cazul în care calitatea muncii lor este situată sub standardele normale. În cazul iresponsabilității acestora, se pot aplica următoarele forme de măsuri punitive: închisoarea, rambursarea sau sancțiuni disciplinare.

219. Utilizarea de către guvernul danez a auditorilor în companiile private – ca o componentă a controlului financiar al alocațiilor – presupune un control efectiv al activității acestuia, astfel încât activitatea de control efectuată să fie cea mai bună garanție că banii acordați vor fi utilizați conform condițiilor și scopurilor enunțate. Acesta este motivul pentru care activitatea unui auditor este controlată în detaliu prin intermediul unor instrucțiuni și norme care standardizează acțiunile pe care acesta ar trebui să le realizeze. Această situație este valabilă și pentru domeniul Fondurilor Structurale, unde au fost stabilite următoarele condiții principale cu privire la activitatea unui auditor:

- Controlul trebuie efectuat în concordanță cu ceea ce este considerată a fi practica de control a bunului public, conform căreia sunt realizate atât controlul financiar (“banii sunt cheltuiți corect?”), cât și performanța (“banii sunt prețuiți?”) (vezi conceptul de “control financiar” din Secțiunea 3 a acestei lucrări);
- Destinatarul subvenției trebuie să-i acorde auditorului informațiile și sprijinul pe care acesta din urmă le consideră necesare pentru realizarea activității sale;
- Dacă auditorul observă nereguli în administrarea sumelor alocate, trebuie să înștiințeze imediat atât destinatarul subvenției, cât și autoritățile care au acordat subvenția;
- Auditorul trebuie să întocmească un protocol de control prin care să descrie activitatea desfășurată și toate condițiile importante care au stat la baza observațiilor;
- Bugetului proiectului supus controlului i se va atașa o declarație din care să reiasă că acesta a fost controlat conform instrucțiunilor și normelor referitoare la procesul de control. În declarația de control trebuie incluse orice rezerve și observații.

220. După cum se poate observa, utilizarea de către ministerele responsabile pentru Fondurile Structurale a persoanelor abilitate constituie un element important în controlul financiar al proiectelor Fondurilor Structurale “din domeniu”. Aceasta înseamnă că toate proiectele sunt verificate atent de oameni înzestrați cu o mare independență, cu abilități profesionale și cunoscători ai condițiilor locale.

221. Așa cum s-a menționat, ministerele standardizează și controlează în detaliu activitatea persoanelor însărcinate cu atribuții de control. În plus, autoritățile verifică calitatea controalelor efectuate de aceste persoane în două moduri: indirect, atunci când cercetează cererile de alocații venite din

partea destinatarilor subvenției și rapoartele curente privind implementarea proiectului; și direct, prin intermediul controalelor prin sondaj care include, printre altele, o cercetare a conformității activității persoanei abilitate cu condițiile oficiale (vezi Secțiunea 6 a acestei lucrări).

222. În final, Curtea Daneză de Conturi, în calitate de organ de audit extern, realizează prin examinarea conturilor subvenției un control general asupra acestora în domeniul Fondurilor Structurale. Curtea de Conturi va stabili în special dacă aceste conturi au fost controlate corespunzător, dacă au fost îndeplinite condițiile pentru contribuții, dacă fondurile au fost cheltuite conform regulilor și dacă s-a aplicat în administrarea fondurilor managementul economic durabil.

#### **8. Parteneriatele Comisiei Europene referitoare la controlul financiar al utilizării granturilor din Fondurile Structurale**

223. În articolul 155 al Tratatului UE sunt descrise sarcinile Comisiei Europene. Sarcina centrală a Comisiei este de a supraveghea implementarea deciziilor stipulate în Tratat. Cu alte cuvinte, Comisia este responsabilă de administrarea și aplicarea conformă a legii UE. Întrucât majoritatea sarcinilor administrative sunt asumate de statele membre (așa cum s-a menționat în Secțiunea 5 a acestei lucrări), doar câteva domenii sunt administrate de Comisie. Foarte important este controlul Comisiei privind respectarea de către statele membre a Tratatului și a altor documente juridice.

224. Una dintre cele mai importante componente ale controlului se referă la informarea Comisiei asupra condițiilor actuale, prin asigurarea accesului la informații, despre administrația națională. Conform articolului 5 din Tratat, care stipulează obligația statelor membre de a coopera loial cu Comisia, aceasta din urmă poate solicita informații de la

administrația națională. În plus, câteva documente juridice statuează dreptul Comisiei de a efectua controale prin sondaj asupra statelor membre și a companiilor.

225. Comisia verifică dacă statele membre respectă interesele financiare ale Comunității într-o manieră defensivă, prin intermediul unor controale efectuate prin sondaj de controlorii financiari ai Comisiei în colaborare cu administrațiile naționale. Controalele pot viza autoritățile publice ale statelor membre sau actorii financiari (în general destinatarii subvențiilor). În general, se controlează modul în care procedurile administrative sunt în concordanță cu reglementările comunitare, dacă există întreaga documentație și modul în care sunt realizate tranzacțiile financiare. Regulamentul Consiliului nr. 2185/96 se referă la controlul Comisiei și inspecțiile prin sondaj care urmăresc protejarea intereselor financiare ale UE împotriva fraudei și a altor nereguli.

226. Parteneriatul dintre Comisie și statele membre cu privire la controlul financiar al utilizării Fondurilor Structurale se bazează în special pe articolul 23 al regulamentului de coordonare al controlului financiar (vezi Secțiunile 4 și 6 ale acestei lucrări). Elemente ale cooperării anterioare dintre Comisie și acei miniștri responsabili cu Fondurile Structurale sunt menționate în art. 23:

- Danemarca a implementat activități pentru a se asigura că acțiunile referitoare la Fondurile Structurale sunt realizate efectiv (vezi art. 23). Astfel, Danemarca a prezentat Comisiei rapoarte privind sistemele de control și sistemele administrative, completate ocazional cu rapoarte despre măsurile luate pentru a preveni risipa și greșita administrare a fondurilor Comunității, incluzând banii din Fondurile Structurale;

- Rapoarte prezentate Comisiei cu privire la controlul prin sondaj al Fondurilor Structurale și evaluarea rezultatelor de către autoritățile daneze (vezi art.23, Partea 1);
- Asistență acordată Comisiei în planificarea și realizarea controalelor, dar și participarea daneză efectivă la aceste controale (art. 23, Partea a 2-a);
- Declarațiile prezentate de Danemarca cu privire la criticile Comisiei.

227. Cooperarea în domeniul controlului financiar al Fondurilor Structurale este în continuare susținută de întâlnirile din cadrul unor forumuri, printre care:

- Întâlnirile anuale programate de Directoratul General pentru Control Financiar din cadrul Comisiei (DG XX), la care participă controlori financiari ai Comisiei și cei ai statelor membre. În ultimii ani, s-a pus accentul pe consolidarea cooperării în problema controlului financiar și s-a discutat pe baza actualelor acorduri și protocoale (vezi dezbaterile asupra protocoalelor în Secțiunea 4);
- Întâlniri separate între Comisie și autoritățile daneze privind planurile de control pentru cele patru Fonduri Structurale pe anul următor;

228. Așa cum s-a menționat deja în introducere (Secțiunea 2), atât Comisia, cât și Danemarca sunt interesate în consolidarea cooperării în domeniul controlului financiar al Fondurilor Structurale. Printre instrumentele folosite se numără și elaborarea unor protocoale sau acorduri de cooperare privind controlul intern și evaluarea rezultatelor obținute în domeniul Fondurilor Structurale (vezi Secțiunea 4). Danemarca însă a înființat un comitet de coordonare a controlului sumelor alocate prin Fondurile Structurale. Principala îndatorire a comitetului este de a pregăti discuțiile cu Comisia pentru elaborarea unor acorduri

de cooperare în domeniul controlului financiar. Comitetul este foarte aproape de finalizarea propunerii sale asupra modului în care Danemarca poate îndeplini condițiile pentru stabilirea unui parteneriat solid cu Comisia și prin aceasta construirea bazei pentru intrarea în cadrul acordurilor de cooperare menționate.

229. Privită din perspectiva Comitetului, Danemarca este pregătită să încheie acordurile de cooperare menționate, din următoarele motive:

- Acordurile se bazează pe condițiile indispensabile, condițiile cadru și regulile privind controlul Fondurilor Structurale (vezi Secțiunile 4, 5 și 6 ale acestei lucrări). Aceasta presupune, printre altele, că actuala diviziune a responsabilității și competenței între autoritățile centrale, regionale și locale trebuie să fie menținută, iar o parte importantă a controlului va reveni în continuare persoanelor însărcinate cu atribuții de control;
- Acordurile se bazează pe reorganizarea și consolidarea procesului de monitorizare realizat de cele trei ministere responsabile cu Fondurile Structurale, prin stabilirea unor grupuri speciale de control și inspecție – sau grupuri de controlori – la nivelul agenției din fiecare minister, grupuri care pot funcționa, printre altele, ca puncte fixe de contact pentru controlorii financiari ai Comisiei;
- Acordul este încheiat de către Directorul General pentru Controlul Financiar al Comisiei, pe de o parte, și de către directorul fiecărei agenții pentru administrarea și controlul Fondurilor Structurale.

230. Negocierile dintre Danemarca și Comisie privind formularea detaliată a acordurilor de cooperare au început în a doua jumătate a anului 1997 pentru a putea fi semnate până la sfârșitul anului. O dată cu încheierea acordurilor, s-a

constituit cadrul favorabil coordonării controalelor Comisiei cu a celor efectuate de Danemarca în domeniul Fondurilor Structurale europene, coordonare referitoare la metodele folosite și la rapoartele elaborate. S-a stabilit astfel o bază pentru o organizare sistematică a diviziunii muncii între Comisie și autoritățile naționale de control în domeniul controlului financiar al Fondurilor Structurale.

**FINLANDA**



de Eija- Leena Linkola<sup>9</sup>

## 1. Rezumatul capitolului

231. Perioada anterioară aderării Finlandei la UE a fost caracterizată printr-o reformă a managementului public. Reformele introduse atunci în domeniul managementului financiar au constituit o bază solidă pentru realizarea și încorporarea cerințelor UE în managementul financiar și în procesul elaborării bugetului. Aceste reforme includeau utilizarea unor plafoane în propunerile de buget, cheltuieli obiective, reforma sistemelor de contabilitate și utilizarea mecanismelor de piață.

232. Când Finlanda a intrat în UE, la 1 ianuarie 1995, a fost nevoie doar de câteva amendamente minore la reglementările din domeniul procesului de bugetare și managementului financiar. Ministerul de Finanțe, în strânsă cooperare cu alte ministere, a elaborat noi procedee și sisteme pentru elaborarea bugetului și managementul financiar. Ministerul de Finanțe a emis primele norme privind elaborarea bugetului care încorporau condițiile CE în iunie 1994 (cu 6 luni înaintea aderării).

---

<sup>9</sup> Eija-Leena Linkola este consilier în departamentul Managementului Public din Ministerul finlandez de Finanțe. Printre responsabilitățile sale se regăsesc aspecte ale reformei managementului public, impactul Uniunii Europene asupra administrației statului, cooperarea cu zonele de graniță ale Finlandei și cu țările asociate. Doamna Linkola a lucrat pentru perioade scurte de timp la Institutul European de Administrație Publică și în Comisia Europeană. Această lucrare a beneficiat de comentariile competente ale consilierilor Kati Suihkonen, Tauno Ylinen, Pentti Puoskari și Turo Hentila.

233. Din cauza faptului că negocierile pentru aderarea Finlandei s-au purtat într-un timp relativ scurt, perioada de timp pentru construirea unor sisteme naționale, pentru gestionarea fluxurilor monetare din UE și spre UE a fost limitată. O atenție specială a fost acordată împărțirii responsabilităților între Ministerul de Finanțe și ministerele sectoriale și responsabilităților ministerelor însărcinate cu probleme referitoare la Fondurile Structurale. Comitetul de lucru care a revăzut elaborarea bugetului Fondurilor Structurale a propus o simplificare generală a sistemului, astfel încât contribuțiile naționale de finanțare să corespundă unor categorii mai reduse de cheltuieli. De asemenea, se resimte nevoia unei dezvoltări viitoare atât a programelor de elaborare a bugetelor fondurilor UE, cât și a celor referitoare la implementarea Fondurilor Structurale.

234. Sunt necesare în plus și măsuri de dezvoltare a monitorizării și auditului intern, a managementului fluxului monetar al UE în cadrul administrației naționale.

235. Deși s-au efectuat numeroase modificări în procesul de bugetare, mai sunt încă multe lecții ce ar trebui însușite în ceea ce privește practica elaborării bugetului UE. O atenție specială în viitor ar trebui acordată următoarelor aspecte:

- Realizarea unui program (Fondurile Structurale);
- Gestionarea plăților din UE și spre UE;
- Auditul intern;
- Îmbunătățirea coordonării și a schimbului de informații dintre ministerele responsabile cu elaborarea sistemelor de plăți, cu supravegherea fluxului monetar și cu auditul intern.

236. Aderarea Finlandei la UE a fost înlesnită de o pregătire extensivă considerabilă. Există totuși o mare nevoie de pregătire în domeniul managementului financiar atât datorită reformelor pregătite în cadrul programului de management financiar al UE, SEM 2000, cât și datorită nevoilor interne de dezvoltare a unor sisteme mai eficiente și raționale de administrare a finanțării UE.

## 2. Scurt istoric

237. Cu 10 ani înaintea aderării la Uniunea Europeană, în 1995, Finlanda a început importante schimbări și reforme în structură, în mecanismele de conducere, în responsabilități și în procedurile operaționale ale administrației publice. Aspectele referitoare la îmbunătățirea managementului public se aflau pe agenda politică încă de la începutul anilor 1980, însă au cunoscut un avânt în timpul guvernării de coaliție care a început în 1987. În 1988, guvernul a definitivat programul de reformare a managementului public. Acesta prevedea măsuri de lansare a managementului obiectivelor și a unor norme bugetare. Guvernele ce i-au urmat au acordat, de asemenea, o mare prioritate reformelor managementului public. Un factor principal în realizarea cu succes a obiectivelor a fost considerat sprijinul politic și angajamentul luat de realizatorii deciziilor politice față de programul de reformă.

238. Principalele reforme în domeniul managementului financiar sunt:

- Guvernul s-a folosit de autoritatea sa constituțională pentru a direcționa finanțele statului și a inițiat norme bugetare menite să îndrume ministerele în elaborarea bugetului lor.
- Birourile și agențiile de stat au adoptat managementul obiectivelor. Aceasta a determinat transferul accentului de pe resurse pe rezultatele obținute cu ajutorul acestor resurse, pe factorii care atrag costuri cât și pe transferurile de autoritate operațională și de responsabilitate economică în utilizarea resurselor.
- Birourile și agențiile de stat au fost transformate în întreprinderi de stat (care acționează în afara cadrului bugetului, Parlamentul putând însă stabili sarcini

operaționale pentru acestea). În unele cazuri, au fost transformate în companii pe acțiuni parțial private;

- A fost rescris actul cu privire la taxe și prețuri impuse de agențiile de stat;
- Au fost revizuite dispozițiile Actului Constituțional referitoare la finanțele statului și Actul Bugetului de Stat;
- A fost elaborat bugetul cu privire la cheltuielile cu activitățile birourilor și agențiilor de stat și veniturile rezultate din acestea;
- A fost reformat sistemul de garantare a subvențiilor statului către municipalități, de la un sistem bazat pe costuri la unul al sumelor totale în care controlul costurilor revine autorității în cauză.

239. Progresele descrise au avut loc concomitent cu modificări pe o scară mai largă. Guvernele majoritare pe termen lung au devenit norma politică. S-au modificat atât diviziunea muncii, cât și raporturile de putere dintre Parlament și Guvern, astfel încât administrația este tot mai responsabilă în fața Guvernului, iar acesta din urmă este responsabil în fața Parlamentului.

240. Reformele referitoare la conducerea managementului financiar au continuat cu restructurarea procesului de elaborare a bugetului. Aceasta includea utilizarea unor plafoane în pregătirea bugetului, o abordare orientată spre rezultate/obiective, eliminarea atitudinii pătinoare în alocarea cheltuielilor, reformarea metodelor prin care sistemele de contabilitate aplică mecanismele de piață și progresele legislative. Au mai fost create noi practici și principii pentru un sistem de management financiar adaptat la cerințele UE și au fost dezvoltate măsuri concrete considerate necesare pentru aderarea la UE și la sistemul său de management financiar.

241. În vederea aderării la UE, bugetul de stat a fost implementat în cadrul unui program solid. De atunci, au fost

efectuate doar câteva amendamente. Cu toate acestea, în prezent, nu există studii sau evaluări cuprinzătoare privind impactul aderării la UE asupra managementului financiar și procesului bugetar al statului.

242. Întrucât cooperarea în domeniul administrației financiare dintre Finlanda și UE a început să se deruleze, evaluarea soluțiilor tehnice adoptate prin aderare devine mult mai pertinentă. Aceasta ar trebui să introducă în discuție importanța fondurilor UE pentru bugetul național, principiile bugetare pentru fluxurile financiare naționale, gradul de realizare a obiectivelor și compatibilitatea practică dintre sistemul bugetar național și al UE.

### 3. Legislație și instrucțiuni în domeniul legislației

243. Legislația în domeniul managementului financiar și al procedurilor bugetare s-a dezvoltat în timpul anilor '90, respectând normele și principiile care au urmărit ajustarea flexibilă și uniformă la cerințele UE.

244. În ceea ce privește legislația privind bugetul de stat și managementul financiar, aderarea la UE a impus câteva amendamente la regulamentele, ordinele și instrucțiunile emise de guvern și Ministerul de Finanțe. Ministerele, în special cele cu responsabilități în domeniul Fondurilor Structurale, au emis instrucțiuni detaliate pentru pregătirea bugetelor din sfera lor de responsabilitate și au redactat instrucțiuni și recomandări pentru funcțiile operaționale și de supraveghere.

245. Principiile naționale pentru utilizarea alocațiilor din fondurile structurale ale UE, diviziunea muncii, cât și elaborarea programelor au fost decise de Guvern, cu 6 luni înainte de aderare. Sistemul național de administrare a acestor fonduri a fost conceput conform acestei decizii. În decizie erau nominalizate, ca responsabile pentru aceste fonduri, Ministerul de Interne, Ministerul Muncii și Ministerul Agriculturii și Pădurilor. În general, responsabilitatea pentru coordonarea și gestionarea aspectelor referitoare la un anumit fond revine ministerului care lucrează cel mai mult cu acel fond. În ce privește activitatea de programare a fondurilor, aceasta este administrată de ministerul respectiv, conform diviziunii responsabilității dintre ministere.

246. Noua legislație privind politica regională introdusă în Finlanda la începutul anului 1994 a modificat structurile naționale în domeniul politicii regionale. Legile care au intrat în vigoare atunci au definit diviziunea responsabilității în domeniul dezvoltării regionale printre autoritățile implicate și au creat cadrul dezvoltării regionale pe baza unui program de obiective. Intenția care a stat la baza legii a fost

adaptarea sistemului pentru dezvoltare regională la legislația CE și aplicarea politicii regionale a UE.

247. Atât în perioada negocierilor, cât și după primele experiențe în calitate de stat membru, au fost aduse doar câteva amendamente minore la Actul și Decretul Bugetului de Stat. Noile regulamente și instrucțiuni care trebuia să adapteze procedurile bugetare naționale la procedurile UE privind managementul financiar au fost implementate prin decizii guvernamentale. În iunie 1994, în cadrul procesului de elaborare a bugetului pe 1995, guvernul a decis să țină cont de posibilitatea aderării la UE. Ulterior, Ministerul de Finanțe a dat birourilor și agențiilor de stat instrucțiuni detaliate pentru elaborarea bugetului. Primele regulamente care includeau considerații cu privire la aderarea la UE au fost emise în iunie 1994. Instrucțiunile bugetare în vigoare se referă și la bugetarea fondurilor UE.

248. În perioada preaderării, o atenție sistematică a fost acordată împărțirii responsabilității între ministere în problemele în care sunt implicate două sau mai multe ministere. Principiul aplicat era în sensul că ministerul cel mai implicat va fi, împreună cu alte ministere implicate la nivel național, cel responsabil cu coordonarea activității de preaderare și cu elaborarea deciziilor.

#### **4. Roluri și responsabilități**

##### ***4.1. Ciclul bugetar anual al bugetului de stat***

249. În ceea ce privește elaborarea bugetului de stat și a planificării pe termen mediu, se pune problema stabilirii unor plafoane bugetare pentru cei doi ani ulteriori anului bugetar viitor. Acestea sunt discutate și hotărâte de Cabinet în ședința sa din februarie. Ministerele trebuie să prezinte agențiilor plafoanele detaliate decise de Cabinet.

250. Conform prevederilor Decretului Bugetului de Stat, birourile și agențiile trimit ministerului, în subordinea căruia se află, propunerile de buget cu explicațiile corespunzătoare. Pe baza acestor estimări, fiecare minister elaborează un proiect de buget pentru sectorul său administrativ, pe care îl înaintează împreună cu explicațiile de rigoare Ministerului de Finanțe, pentru a fi examinate și negociate. În luna august, Cabinetul se întrunește într-o Conferință pe tema bugetului, în cadrul căreia acesta este finalizat și apoi înaintat Parlamentului. Parlamentul dezbate proiectul anual de buget și îl aprobă la sfârșitul anului. Prin rapoarte anuale, Parlamentul este informat despre stadiul implementării bugetului.

251. Proiectele de buget împreună cu explicațiile corespunzătoare sunt elaborate în conformitate cu prevederile statutare bugetare și cu instrucțiunile emise de Consiliul de Stat și de Ministerul de Finanțe.

## **4.2. Elaborarea bugetului UE**

### *4.2.1. Ministerul de Finanțe*

252. Ministerul de Finanțe este responsabil cu pregătirea bugetului UE la nivel intern. El deține un rol central în pregătirea etapelor ca și în implementarea și controlul aspectelor bugetare. Diferitele sarcini din fiecare etapă a procedurii bugetare presupun utilizarea resurselor interne pe parcursul anului și termene clar stabilite.

253. Ministerul de Finanțe este responsabil cu coordonarea elaborării bugetului, confirmând pozițiile și instrucțiunile naționale reprezentanței finlandeze în Comitetul pentru Buget al Consiliului. În vederea pregătirii acestor instrucțiuni și poziții naționale, Ministerul de Finanțe colaborează cu celelalte ministere și coordonează, în caz de



nevoie, opiniile acestora în cadrul Secțiunii Buget. Secțiunea Buget este un grup de coordonare a ratelor financiare din sistemul decizional național subordonat Comitetului Național pentru relația cu UE. Ministerul de Finanțe conduce Secțiunea Buget. S-a hotărât ca Ministerul de Finanțe să fie informat despre toate acțiunile cu implicații bugetare efectuate de către ministerele sectoriale. Ministerul de Finanțe verifică rezultatele economice ale programelor UE și propunerile pentru directivele și regulamentele UE.

254. În problemele de o importanță majoră, Ministerul de Finanțe înaintează Guvernului, prin intermediul Comitetului Național pentru relația cu UE și Comitetului Ministerial pentru relația cu UE, propuneri pentru pozițiile naționale și instrucțiuni pentru negocieri, pentru a fi dezbătute și hotărâte în sesiunea sa. Ministerul de Finanțe înaintează apoi aceste poziții și instrucțiuni delegatului finlandez în COREPER și Comitetului pentru Buget al Consiliului din Bruxelles. Practica a demonstrat că aceste poziții și instrucțiuni determină o mai mare flexibilitate în procesul de negociere.

255. Noile sarcini și responsabilități ce revin Ministerului de Finanțe în urma aderării la UE s-au armonizat cu rolurile și funcțiile pe care acesta le deținea în domeniul managementului financiar și al elaborării bugetului. Nu au fost necesare alte modificări în cadrul autorităților, a diviziei responsabilității sau a organizației.

#### *4.2.2. Cabinetul*

256. Împreună cu două Comitete permanente ale sale (Comitetul privind Politica Economică și Comitetul Finanțelor), Cabinetul conduce procesul decizional în domeniul economic și financiar. Rolul Cabinetului în procesul decizional bugetar este crucial, deoarece ministrul

responsabil cu bugetul reprezintă Finlanda în Consiliul de Miniștri al UE. Cabinetul urmărește activitatea în cadrul negocierilor a delegatului finlandez în Comitetul pentru Buget al Consiliului, comitet care este de fapt cel mai important forum în cadrul căruia un stat membru poate influența elaborarea bugetului UE.

257. Guvernul trebuie să informeze în permanență Parlamentul asupra activităților care au loc la nivelul UE și să se asigure că Parlamentul poate participa în activitatea de elaborare a politicii naționale referitoare la propunerile Comisiei Europene. Marele Comitet din cadrul Parlamentului se ocupă cu elaborarea politicii referitoare la problemele aparținând cooperării din primul pilon (activitățile CE) și din al treilea pilon (aspecte interne și juridice).

#### 4.2.3. Parlamentul

258. Parlamentul deține diferite roluri în procesul decizional național asupra bugetului și în cel al bugetului UE. Parlamentul poate decide în problema bugetului de stat, deținând însă numai modalități indirecte de influențare a bugetului UE.

259. Cabinetul înaintează Parlamentului propunerea Comisiei pentru bugetul UE. Parlamentul este informat asupra procedurilor și poate da instrucțiuni bugetare Cabinetului.

260. Aderarea la politicile comune ale UE a determinat reducerea puterilor bugetare ale Parlamentului. Astfel, în domeniul politicii agricole, Parlamentul nu poate decide asupra bazei de calcul pentru sprijinul financiar direct al UE. Sprijinul financiar este finanțat în întregime de fondurile UE. Parlamentul nu poate decide asupra alocării fondurilor prevăzute în bugetul UE, deoarece acestea sunt determinate prin regulamente ale CE. Obligatorie este și includerea în bugetul național a garanțiilor referitoare la Fondurile Structurale. Aceasta accentuează importanța prevederilor bugetului UE, în special în informarea Parlamentului asupra consecințelor pe care politica agricolă, de exemplu, le-ar putea produce în viitorul an bugetar și tipul de programe care urmează a fi implementate.

### 5. Impactul aderării la UE asupra elaborării proiectului bugetului de stat

261. Conform prevederilor constituționale, bugetul de stat trebuie să cuprindă toate veniturile și cheltuielile previzionate și sumele estimate a fi alocate. În plus, Constituția stipulează că fondurile UE pentru agențiile de stat sunt orientate în principal prin bugetul de stat. În iunie 1994, Ministerul de

Finanțe a instruit ministerele și agențiile asupra felului în care să elaboreze bugetele sub impactul aderării la UE.

262. Întrucât proiectul de buget pe 1995 privind fondurile din UE și plățile către UE se baza pe evaluările de la acea dată, în 1995, după încheierea unor negocieri pentru programele realizate în cooperare cu UE, când conținutul programelor era cunoscut și aprobat de Comisie, au fost efectuate câteva revizuri într-un buget suplimentar.

263. În instrucțiunile emise în 1994 pentru elaborarea bugetului, Ministerul de Finanțe stipula că funcționarea sistemului bugetar, ținând cont și de evidența alocațiilor din fondurile structurale, va fi monitorizată și, dacă e nevoie, modificată mai târziu. Pe parcursul primilor ani ca membru al UE au fost aduse doar câteva amendamente având în special un caracter tehnic.

264. Scopul urmărit în ținerea evidenței fondurilor UE este de a obține rezultate practice bune, de a evita punctele conflictuale din buget și suprapunerea bugetară. Managementul Fondurilor Structurale a fost organizat conform principiului parteneriatului, pe baza cooperării cu autoritățile regionale, naționale și comunitare.

### **5.1. Plățile către bugetul UE**

265. Prin decizia din 1994 cu privire la contribuțiile statelor membre s-a stabilit venitul (resursele proprii) care finanțează bugetul UE. Cheltuielile UE sunt acoperite de numeroase surse de venituri: resurse proprii tradiționale (taxe vamale, impozite agricole, impozitul pe zahăr), un procent al încasărilor din taxa pe valoare adăugată (TVA) și un procent din PNB-ul fiecărui stat membru (contribuția din PNB). Din perspectiva Finlandei, contribuția din TVA și contribuția din PNB reprezintă noi categorii de cheltuieli. Dimpotrivă, resursele proprii tradiționale ale UE sunt de fapt

sursele de venituri ale UE pe care Finlanda le colectează pentru UE și din care reține un comision de colectare.

266. Colectând taxele vamale și impozitele agricole incluse în resursele tradiționale proprii ale UE și pentru UE, Finlanda nu își poate reține nimic din acestea. În consecință, taxele vamale și impozitele agricole ce trebuie colectate pentru UE nu pot fi incluse în bugetul de stat al Finlandei. Comitetul Național al Vămirilor colectează direct taxele și impozitele agricole și le creditează direct UE. Finlanda primește 10% taxă de colectare pentru strângerea acestor plăți, taxă care este bugetată în cadrul sectorului administrativ al Ministerului de Finanțe ca un venit mixt. Cheltuielile administrative actuale prilejuite de colectarea plăților sunt bugetate în cadrul sectorului administrativ corespunzător.

267. Așa cum s-a menționat, contribuția din TVA și PNB reprezintă noi categorii ale cheltuielilor de stat incluse în bugetul de stat. Ele sunt bugetate drept cheltuieli în cadrul sectorului administrativ al Ministerului de Finanțe.

268. În calitate de stat membru al UE, Finlanda își achită contribuția la finanțarea Fondului European pentru Dezvoltare, care este în afara bugetului UE. Conform convenției de la Lome, acest fond orientează finanțarea pentru dezvoltarea asistenței. De asemenea, Finlanda a devenit membră a Băncii Europene de Investiții, subscriind contribuția sa în capitalul băncii. Din capitalul subscris, 7,5% va fi plătit, iar restul este o garanție care va fi plătită la cerere. Un membru nou al băncii plătește, de asemenea, o contribuție corespunzătoare la rezervele și provizioanele băncii.

269. În calitate de stat membru al UE, Finlanda respectă acordul cu privire la Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO), conform căruia ea își plătește partea sa în fondul CECO. Similar, în calitate de stat membru al UE, Finlanda trebuie să respecte Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EUROATOM) și să își plătească partea la

capitalul centrului de procurare a combustibilului nuclear al EUROATOM-ului.

270. Plățile exterioare bugetului UE sunt înregistrate în bugetul de stat al Finlandei drept cheltuieli ale acelui sector administrativ care este cel mai apropiat de caracterul plăților respective. Astfel, plățile către Fondul European de Dezvoltare cad sub incidența sectorului administrativ al Ministerului Afacerilor Externe. Plățile privind lichidarea și constituirea fondului de rezervă al Băncii Europene de Investiții cad sub incidența sectorului administrativ al Ministerului de Finanțe. Plățile îndreptate spre fondul CECO și centrul de procurare a combustibilului nuclear al EUROATOM-ului sunt înscrise în cadrul sectorului administrativ al Ministerului Comerțului și Industriei.

271. În practică, fondurile intrate ca venituri la bugetul UE vor fi plătite în principal la începutul anului, fapt care are implicații asupra fluxului monetar național.

## **5.2. Plățile din bugetul UE către bugetul de stat finlandez**

### ***sau către fonduri din exteriorul bugetului național***

272. Cea mai importantă parte a plăților primite de Finlanda de la UE este reprezentată de subvenții în care beneficiarul este statul membru (ex.: Fondurile Structurale și programe precum cele de cercetare și dezvoltare, Socrates, Leonardo) sau UE (ex: proiecte-pilot, inițiative comunitare). A doua parte importantă a transferurilor este reprezentată de finanțarea împrumuturilor, iar a treia, finanțarea proiectelor. Aceste plăți sunt efectuate în Finlanda prin intermediul bugetului de stat, în principal conform principiului bugetării brute; sau sunt direcționate spre fondurile exterioare bugetului de stat (fondul de intervenție și fondul de dezvoltare a agriculturii); sau sunt orientate direct ca venituri

către cei responsabili cu execuția proiectului (ex. municipalități sau organizații private).

### *5.2.1. Plățile pentru agricultură*

273. Fondurile asociate politicii agricole comune a UE (PAC), alocate Finlandei sunt plătite din Secțiunea Garanție a Fondului European de Îndrumare și Garanție Agricolă (FEIGA). Costurile PAC sunt plătite inițial din fondurile statelor membre, fiind apoi rambursate pe baza rapoartelor înaintate de state.

274. Plățile PAC acordate Finlandei sunt următoarele:

1) Ajutorul financiar direct și ajutorul reformei PAC precum plăți compensatorii sau ajutoare pe hectar și prime de asigurare care sunt plătite în întregime de către UE sunt considerate venituri în cadrul sectorului administrativ al Ministerului Agriculturii și Pădurilor. Aceste categorii de cheltuieli în buget trebuie să evidențieze clar contribuția UE și contribuția națională.

2) Măsuri complementare și programe (privind mediul, împădurirea), în care UE plătește doar o parte, sunt înregistrate în bugetul de stat conform principiului bugetării, ca fiind categorii separate de cheltuieli în cadrul Ministerului Agriculturii și Pădurilor. Aceste categorii de cheltuieli în buget trebuie să evidențieze clar contribuția UE și contribuția națională.

3) Măsuri de intervenție, plătite în totalitate de UE.

275. A fost conceput un fond de intervenție care să administreze aceste plăți. Acest fond administrează anumite plăți ale politicii agrare comune a UE, și anume subvențiile de export, intervenții în achiziții, sprijin pentru depozitele private. Subvențiile UE orientate spre acest fond și apoi redistribuite nu influențează bugetul de stat. Fondul are

abilități în domeniul împrumuturilor astfel încât poate acționa independent de întârzierile din plata subvențiilor UE. O descriere a fondului de intervenție al UE și a activităților sale este cuprinsă în secțiunea explicativă a bugetului de stat pe 1995.

276. Elaborarea bugetului pentru sprijinul financiar al UE este simplă atât datorită aplicării politicii agrare comune a UE, cât și datorită normelor precise primite de la UE.

#### *4.2.2. Politica regională și structurală a UE*

277. Înainte de aderarea la UE, în 1995, a fost creat un sistem pentru bugetul de stat finlandez al contabilității veniturilor primite din Fondurile Structurale ale UE. Administrarea Fondurilor Structurale era astfel concepută, încât distribuția muncii între sectoarele administrative a rămas neschimbată. Același principiu a fost adoptat pentru elaborarea bugetului. Din punctul de vedere al administrării fondurilor se pune problema organizării administrației conform obiectivelor sau conform fondului respectiv. În final, s-a decis în favoarea unei administrații pe baza fondului respectiv, fiind numit un minister responsabil pentru fiecare fond care va prelua obligațiile administrative corespunzătoare fondului, va distribui fondurile și celorlalte ministere și va preciza contribuția financiară națională necesară pentru primirea fondurilor.

278. Granturile de la fondurile structurale sunt întotdeauna finanțări suplimentare finanțării naționale, în general cel puțin 50%. Toate cele trei fonduri structurale presupun asistență. Contribuția financiară națională include atât finanțare din partea sectorului public (stat, municipalități), cât și finanțare privată.

279. În timpul negocierilor pentru aderare s-a decis ca Finlanda să primească în medie subvenții în valoare de 340 milioane ECU pe an în perioada 1995-1999 la prețul din



1995 din Fondurile Structurale incluse în bugetul UE. Fondurile utilizate pentru inițiativele comunitare (ex., programele Interreg, Leader, Adapt, Employment, Urban, pentru întreprinderile mici și mijlocii, PESCA) sunt incluse în cadrul Fondurilor Structurale astfel încât măsurile luate în contextul inițiativelor organizaționale trebuie să conțină un program de obiective corespunzător.

280. Finanțarea din Fondurile Structurale ale UE pentru scopurile menționate conduce la nivel național la elaborarea obiectivelor și a programelor naționale și regionale, la aprobarea lor, dar și la negocierile programelor cu Comisia Europeană.

281. Conform deciziei de intenție a Consiliului de Stat (1994), gestionarea obiectivelor regionale (6, 2 și 5b) se realizează în strânsă legătură cu gestionarea politicii regionale naționale. Programele sunt elaborate de consiliile regionale. Ministerul de Interne emite consiliilor regionale instrucțiuni generale, iar diferitele ministere emit instrucțiuni pentru pregătirea programelor specifice sectorului lor administrativ. Ministerul de Interne grupează programele regionale într-un document unic pentru fiecare obiectiv și cooperează cu alte ministere pentru a le combina într-un pachet armonios și bine conceput de promovare a dezvoltării regionale. Prin urmare, politica regională de pe tot cuprinsul țării este un pachet armonios și bine conceput.

282. În concordanță cu aceeași decizie a Guvernului, responsabilitatea principală în armonizarea obiectivelor 3 și 4 cu măsurile Fondului European Social este deținută de Ministerul Muncii. Ministerul Agriculturii și Pădurilor este responsabil cu legislația și cu proiectarea programelor asociate obiectivului 5a privind restructurarea orizontală a agriculturii.

283. Pentru negocierile cu Comisia Europeană a fost pregătit câte un document cu programe în cadrul administrației naționale, pentru fiecare obiectiv, pentru toată perioada (1995-1999) sau pentru 2-3 ani. Documentele

cuprindeau: programele care urmau a fi finanțate din Fondurile Structurale, cele mai mari proiecte din aceste programe, contribuția UE și contribuția națională.

284. Toate subvențiile din Fondurile Structurale ale UE pentru finanțarea obiectivelor 6, 2, 3, 4 și 5b sunt cuprinse în bugetul de stat al Finlandei și în principiul bugetării brute aplicate în momentul înregistrării. Fiecare categorie de cheltuieli pentru fiecare fond este distribuit unui obiectiv și unui sector administrativ. Prin urmare, ministerul corespunzător decide asupra contribuțiilor care vor fi folosite pentru proiecte specifice.

285. Contribuția financiară națională necesară pentru cofinanțarea programelor finanțate de Fondurile Structurale ale UE este listată în bugetul de stat al Finlandei ca o categorie de cheltuieli a sectorului administrativ corespunzător. Pentru elaborarea bugetului, sectoarele administrative trebuie să stabilească gradul de finanțare din fonduri exterioare Fondurilor Structurale pentru asistența tehnică, pentru proiectele-pilot, etc.

286. Evaluarea și estimarea veniturilor programelor Fondurilor Structurale depinde în mare parte de implementarea programelor. Frecvența plăților este estimată separat pentru fiecare fond. Dacă frecvența este evaluată incorect, itemul de venituri poate indica un surplus sau deficit de zeci de milioane de mărci finlandeze.

287. Comitetul de lucru care a revizuit bugetul Fondurilor Structurale a propus o simplificare generală a sistemului cu ajutorul căreia contribuțiile financiare naționale vor fi înregistrate sub mai puține categorii de cheltuieli. Biroul Auditorilor de Stat a arătat în propriul raport asupra bugetului de stat că explicațiile cu privire la categoriile UE variază în mare măsură din punct de vedere al conținutului informativ. Comentariile nu se refereau prea mult la datele cantitative, ci la lipsa informațiilor cu privire la obiective. Din perspectiva observațiilor Biroului Auditorilor de Stat, Ministerul de Finanțe ar trebui să accentueze, pe lângă aspectele tehnice,

importanța detalierii în instrucțiunile pentru elaborarea bugetului. Instrucțiunile vor fi revizuite astfel încât să fie aplicate de la începutul programului UE.

### **5.3. Costurile determinate de activitățile administrative și alte activități pregătitoare**

288. De asemenea, ministerele trebuie să stabilească ce costuri determinate de prezența la întâlnirile cu Comisia Europeană sau cu Consiliul vor fi acoperite de UE. În mod similar, trebuie stabilite obligațiile naționale administrative și alte activități determinate de administrarea Fondurilor Structurale pentru care Finlanda poate cere, în calitate de stat membru, rambursarea de la UE.

## **6. Evaluare și audit**

289. Fluxurile monetare dintre UE și Finlanda au devenit o nouă și cuprinzătoare țintă de audit pentru Curtea finlandeză de Conturi. Aceasta a impus inițierea unei noi cooperări cu UE, în special cu Comisia, cu Curtea Europeană de Conturi, dar și cu autoritățile interne.

290. În martie 1996, Ministerul de Finanțe a numit un comitet pentru a stabili pentru fiecare sector cerințele impuse de regulamentele privind controlul gestionării finanțelor UE asupra sistemelor de monitorizare și a funcționalității lor; în ce măsură e nevoie de o unitate centralizată de control; modul în care coordonarea poate fi eficientizată în cadrul procesului de monitorizare.

## **7. Concluzii**

291. Practicile funcționale și operaționale pentru soluționarea aspectelor referitoare la UE au fost stabilite în timpul primului an în UE. Această activitate a fost orientată spre organizarea gestionării afacerilor UE în administrația internă. Aceasta a fost realizată prin utilizarea structurilor existente și prin adăugarea managementului afacerilor UE ca o trăsătură suplimentară la alte sarcini din fiecare domeniu al funcționarilor publici. S-a evitat pe cât posibil crearea unor organe separate sau a unui personal însărcinat numai cu afacerile UE. Deși nu s-a încurajat angajarea unor noi persoane, ministerele și agențiile au fost sfătuite să-și reorganizeze și să-și evalueze sarcinile și responsabilitățile pentru a putea face loc și altora noi. Datorită vastei pregătiri a funcționarilor publici în aspectele referitoare la UE, aceasta a fost o strategie încununată cu succes. Deși câțiva experți de renume au intrat în organizațiile UE, aceasta nu a generat lipsa oamenilor competenți în domeniu.

### **7.1. Programare arbitrară**

292. Problemele inițiale au apărut în implementarea programelor Fondurilor Structurale. Foarte dificilă a fost aplicarea cerințelor regulamentelor și procedurilor CE la practicile simplificate dintr-o cultură dominată de încredere reciprocă și responsabilități împărțite. În ce privește politicile regionale, armonizarea politicilor UE cu programele naționale și planurile pentru obiectivele regionale ale Fondurilor Structurale au condus la apariția unor incompatibilități la nivel regional. Au fost stabilite noi sisteme de monitorizare și proceduri administrative. Ministerele responsabile cu administrarea fondurilor au dezvoltat activ aceste sisteme și proceduri, iar gradul de cooperare în acest domeniu ar fi avut ca rezultat sisteme mai integrate și evitarea suprapunerii cu sistemele de monitorizare a UE.

### **7.2. Sisteme complexe și mulți actori**

293. Atât din punct de vedere al regulilor, cât și al procedurilor, sistemele de subvenții și granturi ale UE s-au dovedit a fi mai complicate decât s-ar fi așteptat. Finanțarea națională a programelor UE trebuie inclusă în bugetul ministerului responsabil cu acordarea acestora. Datorită faptului că programele sunt foarte ample, aceste înregistrări apar în bugetele majorității ministerelor. Din cauza confuziei și complicațiilor apărute în implementarea programelor, Curtea de Conturi a subliniat necesitatea reconsiderării procedeelelor utilizate.

294. Pachetul global de programe – ale Comisiei Europene, ministerelor responsabile cu fondurile, autorităților responsabile de implementarea acestora, programele naționale și regionale – este o entitate complexă și a condus, la nivel național în special, la incompatibilități și o lipsă de coordonare în utilizarea fondurilor UE și a alocațiilor naționale asociate.

295. Bugetul de stat este elaborat pentru un an financiar (anul calendaristic), în timp ce programele UE se întind pe mai mulți ani. Această situație a influențat managementul financiar atât la nivel central de coordonare, cât și la nivel regional și local.

### **7.3. Monitorizare**

296. Încă de la începutul implementării programelor UE a fost accentuată importanța verificării și a controlului. Au fost întâmpinate mari dificultăți în crearea sistemelor de monitorizare pentru programul obiectivului regional 6. Programul era o noutate pentru UE și au fost stabilite multe scopuri ambigue. În plus, conținutul acestui program era variat și greu de administrat.

297. Deficiențele sistemelor de monitorizare au cauzat întârzieri în fluxul monetar dinspre UE, ceea ce a generat o creștere a nevoii de finanțare internă care a determinat costuri suplimentare pentru stat.

#### **7.4. Atribuții sporite**

298. Atribuțiile suplimentare nu au putut fi anticipate. Sarcinile nerezolvate în administrație trebuia clarificate. Cea mai grea sarcină a revenit Ministerului Agriculturii și Pădurilor. Atât în minister, cât și la nivel regional și local, creșterea numărului personalului trebuia să acopere atribuțiile suplimentare.

299. Caracteristicile și cerințele activității de realizare a programelor nu au fost poate suficient accentuate la început. Elaborarea programelor ar fi trebuit începută mai devreme și ar fi trebuit să fie mai detaliată. Conceperea ideilor și obiectivelor de dezvoltare în cadrul unor programe de dezvoltare bazate pe proiecte clare a presupus multă muncă, implicând în același timp un proces instructiv pentru părțile implicate. În practică, ea a presupus negocieri suplimentare asupra bugetului între Ministerul de Finanțe și ministerele responsabile cu elaborarea bugetului de stat în primii doi ani de la aderare.

#### **7.5. Nevoia unei cooperări mai largi**

300. Factori pertinenti au fost lipsa de experiență a ministerelor responsabile cu fondurile în ce privește noul rol de coordonare, dificultatea elaborării programelor și complexitatea sistemelor de subvenții ale UE.

301. Divergențe au fost cauzate de aplicarea, în cadrul procesului de coordonare a programelor, a unui sistem de

conducere bazat pe rezultate. Deși este necesară raționalizarea administrației naționale, sistemul de supraveghere anevoios solicitat de regulile UE va continua să cauzeze cu siguranță probleme în administrația națională în viitor. Obiectivul creării unor sisteme de monitorizare și de supraveghere ar trebui să fie operaționalizarea și eficiențizarea administrației, dar și monitorizarea cât mai exactă a fluxului monetar.

### ***7.6. Pregătire amplă pentru funcționarii publici***

302. Procesul de adaptare la cerințele UE a fost considerabil sprijinit de programe de pregătire. La nivelul administrației de stat, Ministerul de Finanțe a coordonat și sprijinit pregătirea în vederea integrării în UE. Un factor esențial în realizarea condițiilor aderării a fost dorința voluntară a funcționarilor în dezvoltarea abilităților lor. Încă de la începutul pregătirilor pentru aderare a fost lansat un program complex de pregătire în ministere și unități administrative centrale. Un curs de pregătire al UE pentru toate categoriile de personal s-a desfășurat cu precădere în ministere. Ulterior, alte cursuri de specialitate s-au concentrat asupra pregătirii acelor funcționari publici care erau implicați în probleme referitoare la UE.

303. În timpul ultimilor ani, au crescut considerabil fondurile de pregătire pentru aderare. Aceasta a făcut posibilă organizarea unei pregătiri începând de la cursurile elementare, studii lingvistice până la studii specifice și practică.

304. În strânsă colaborare cu managementul financiar al ministerelor sectoriale, Ministerul de Finanțe a propus modificări în sistemul bugetar și al managementului financiar, astfel încât atunci când se creează sisteme și proceduri comune, ideile operaționale să fie mai bine formulate.

**FRANȚA**  
**de Benoît Chevauchez<sup>10</sup>**

**1. Introducere**

305. Dintre toate țările din această selecție, Franța are caracteristici specifice: în calitate de membru fondator a CEE, ea nu a trebuit să se adapteze regulilor prestabilite ale Comunității, ci a contribuit la formularea lor graduală. Astfel, acest studiu nu se va concentra asupra eforturilor de adaptare efectuate de administrația franceză, ci va analiza în general relațiile bugetare și financiare dintre Franța și UE din

---

<sup>10</sup> Benoît Chevauchez (I.E.P Paris – E.N.A.) a făcut carieră în principal în cadrul Ministerului francez de Finanțe (Direcția Buget). În prezent, este Administrator în cadrul programului SIGMA.



perspectiva organizațiilor instituționale și administrative, dar și a procedurilor financiare și contabile.

306. Această lucrare este completată de o a doua lucrare privind aspecte de audit și control care apare în *Lucrările SIGMA nr. 20 Efectele aderării la Uniunea Europeană – Partea a 2-a, Audit Extern*. Separarea acestor lucrări este destul de artificială deoarece, analizând practica și cultura franceză administrativă, gestionarea fondurilor și controlul acestora se află într-o strânsă legătură.

307. Prezentarea sistemelor administrative și bugetare franceze va fi urmată de o prezentare generală a impactului bugetului european asupra celui francez. Va fi apoi studiată gestionarea resurselor interne și a cheltuielilor.

## **2. Cadrul instituțional**

308. Cadrul instituțional guvernamental este studiat la început la nivel statal și apoi la nivel local.

## 2.1. Statul

309. Politica guvernamentală este implementată de serviciile centrale furnizate de 12 ministere principale, care, în funcție de circumstanțele politice, au ministere secundare și secretari de stat. Organizate conform principiului ierarhiei, aceste administrații centrale sunt împărțite în departamente – 3, 4 până la 15 departamente pe minister – care sunt responsabile cu aspecte referitoare la legislație și audit, neavând însă nici o responsabilitate în gestionarea directă.

310. În majoritatea ministerelor principale, responsabilitatea pentru operațiile zilnice este dată birourilor locale existente pe tot cuprinsul teritoriului. La nivelul subdiviziunii locale franceze (numită *departement* în limba franceză) administrată de prefect, serviciile locale ale fiecărui minister sunt coordonate sub supravegherea prefectului (Prefet), un funcționar public numit direct de Guvern. Timp de aproape 20 de ani, un rol sporit în coordonarea acțiunilor inițiate de prefecti a fost acordat prefectului regional (Prefet de Region). Prefectul regional, care este și prefectul departamentului principal din aceeași regiune, coordonează activitatea a 4-6 prefecti.

311. În general, Ministerul de Finanțe conlucrează cu Ministerul Economiei. Departamentul Legislației Fiscale (*Service de la Legislation Fiscale*) este însărcinat cu elaborarea politicii fiscale. Colectarea taxelor este împărțită între Direcția Generală a Taxelor (*Direction Generale des Impots*) cu 80.000 de agenți însărcinați cu taxarea indirectă și Direcția Generală a Vămilelor, Accizelor și TVA (*Direction Generale des Douanes et des Droits Indirects*) cu 19.000 de agenți însărcinați cu taxele vamale și TVA non-comunitar. Bugetul de stat este elaborat și gestionat de către Direcția Buget (*Direction du Budget*) cu 250 de agenți, iar contabilitatea și implementarea financiară este asigurată de Direcția Contabilității Publice (*Direction de la Comptabilite Publique*). Această direcție cu 56.000 de agenți este responsabilă și cu contabilitatea și trezoreria guvernelor

locale. Direcția Trezorerie (*Direction du Tresor*) și Departamentul de Previzionare (*Direction de la Prevision*) își au baza în cele două ministere. Direcția Trezorerie are o responsabilitate specială în domeniul datoriei publice și a relațiilor financiare externe. Direcția de Previzionare analizează principalele tendințe economice.

312. La fel ca toate celelalte ministere, Ministerul de Finanțe are birouri locale, în special rețeaua Trezoreriei Publice condusă la nivel local de Șeful și Casierul Principal al Trezoreriei (*Trésorier Payeur Général*) în fiecare subdiviziune (*département*) administrată de un prefect. Aceste birouri prezintă rapoarte Direcției Contabilității Publice (*Diréction de la Comptabilité Publique*). Ele reprezintă casierile tuturor veniturilor și cheltuielilor autorităților publice, incluzând banii guvernului central și guvernelor locale care sunt gestionate în același cont de trezorerie. Mai există contabili pentru tranzacțiile cu veniturile și cheltuielile bugetului de stat și a bugetelor locale. În ultimul timp, ei au primit sarcina de a controla angajamentele de plată, atunci când banii provin de la bugetul de stat, iar cheltuielile sunt locale. Ei sunt și cei care colectează o parte din banii necesari pentru finanțarea datoriei publice.

## **2.2. Organizarea bugetară a statului**

313. Bugetul de stat este elaborat de Direcția Buget (*Diréction du Budget*) sub supravegherea Ministerului de Finanțe. Direcția Buget are un rol fundamental în cadrul procesului de elaborare și implementare. Votul parlamentar, care are loc cel târziu pe data de 31 decembrie a fiecărui an, aduce puține modificări propunerii Guvernului, în special în partea destinată cheltuielilor.

314. După ce a fost controlat de Curtea Constituțională (*Conseil Constitutionnel*, un organ independent care se poate pronunța asupra constituționalității deciziilor guvernamentale), bugetul este implementat de fiecare minister care numește în acest scop ordonatori centrali și

locali (*ordonnateurs*). Ordonatorii locali sunt delegați teritoriali ai coordonatorilor centrali. Ei sunt responsabili cu executarea cheltuielilor ministerelor, adică cu recrutarea și remunerarea funcționarilor publici, angajarea achizițiilor publice, alocarea subvențiilor etc., în numele și sub responsabilitatea ministerului corespunzător.

315. Angajamentul trebuie ștampilat de un Controlor Financiar (*Contrôleur Financier*) numit de Ministerul de Finanțe care acționează sub supravegherea Direcției Buget (*Direction du Budget*). Atunci când cheltuielile sunt angajate pe plan local de ordonatorul de credite a unui serviciu teritorial al statului – adesea Prefectul – angajamentul este controlat de un colaborator al Șefului Trezoreriei și Casierului General, sub supravegherea Direcției Buget.

316. Ordonatorul de credite nu se ocupă în mod direct de plata fondurilor pentru cheltuielile realizate. Cheltuielile sunt plătite de contabilii Departamentului Contabilității Publice (*Direction de la Comptabilité Publique*), adică de Șeful Trezoreriei și Casierul General la nivel local, care primesc instrucțiuni de la ordonatorul de credite. Dacă ordinul de plată este stabilit, contabilul va efectua plata. Contabilul este responsabil din punct de vedere financiar pentru orice plată necorespunzătoare, astfel încât aceștia trebuie să încheie în prealabil o asigurare.

### **2.3. Guvernul local**

317. Începând cu anii '80, a avut loc un proces de descentralizare prin care puterile centrale și resursele au fost transferate Guvernului local pe trei niveluri:

- 25 regiuni (*regions*) create în anii '70 și care sunt responsabile cu infrastructura principală, pregătirea profesională, și parțial cu clădirile universitare;
- 100 *departements* create cu două secole în urmă și care sunt responsabile cu asistența socială, o parte din infrastructură și licee;

- 36.000 comunități – cu o tendință de regrupare a unora dintre acestea – care sunt responsabile cu echipamentele locale, transportul urban, școli primare, unele spitale și activități culturale și sportive.

318. Fiecare comunitate locală este administrată de un consiliu ales prin vot universal direct. Bugetul lor este finanțat atât din taxele locale, cât și din transferurile globale ale statului. Acest buget este votat de consilii alese și este implementat de executivul local, adică de primarul comunității.

319. Departamentele financiare ale statului supraveghează implementarea bugetelor locale. Pe de o parte, comunitățile locale trebuie să-și depoziteze fondurile într-un cont unic al Trezoreriei Statului (*Trésor de l'État*) care le va gestiona pentru acestea. În schimb, statul garantează comunităților locale o furnizare regulată a banilor. Pe de altă parte, casierul/contabilul fiecărei comunități locale este un funcționar public de stat al Direcției de Contabilitate Publică (*Direction de la Comptabilité Publique*). De asemenea, 40% din cei 58.000 de agenți lucrează pentru comunitățile locale.

320. Create în 1982, cele 25 Camere Regionale de Conturi (*Chambers Régionales des Comptes*) – una pentru fiecare regiune – controlează finanțele locale. Managementul acestor Camere este legat de Curtea de Conturi (*Cour des Comptes*) căruia îi prezintă rapoarte. Controlul asupra practicilor contabile este completat de o evaluare a utilizării principalelor fonduri de către reprezentanții locali. Conturile statului la nivel local nu se află sub jurisdicția Camerei Regionale de Conturi (*Chambers Régionales des Comptes*).

### **3. Bugetul Comunității pentru finanțele publice franceze**

321. În 1996, distribuția PIB-ului francez, 8.000 miliarde FF a fost următoarea: 21% finanțele statului; 9% finanțe locale și 22% finanțe sociale.

322. Contribuția totală a Franței la bugetul Comunității în anul 1996 a fost de 89 miliarde FF, de cincisprezece ori mai mult decât în anul 1981. În perioada 1981-1996, contribuțiile statului la bugetul Comunității au crescut de la 3,8% la 6,3%. Ritmul de creștere a contribuțiilor Comunității, foarte ridicat până în 1988, a cunoscut un regres în ultimii ani, înregistrând o mare cădere în 1995. În ce privește plățile brute din 1995, care reprezintă ultimele statistici disponibile, taxele franceze se prezintă astfel:

- Resurse TVA: 62%;
- Resurse PNB: 21%;
- Taxe vamale și impozite agricole: 13%;
- Contribuții din producția de zahăr: 3%.

323. Cheltuielile Comunității în folosul Franței au fost de 9,9 miliarde ECU în 1994, ceea ce înseamnă 16,5% din cheltuielile Comunității datorită finanțărilor importante obținute prin Politica Agrară Comună (24% din cheltuielile agricole ale Comunității se realizează în Franța). Situația Fondurilor Structurale nu era la fel de bună: Franța a primit numai 9% din creditele FEIGA-Îndrumare (Fondul European pentru Îndrumare și Garanție în Agricultură), FSE (Fondul Social European) și FEDR (Fondul European pentru Dezvoltare Regională). Creditele primite de Franța din partea Comunității în 1995, sunt următoarele:

- FEIGA-Garanție: 83% - 62% pentru cereale și semințe de floarea-soarelui și 21% pentru producția animală;
- FSE: 6%;
- FEDR :4%;
- FEIGA-Îndrumare:2,5%.

324. Franța este al patrulea contribuabil net după Germania, Regatul Unit și Olanda, cu o balanță de 1,7 miliarde ECU în 1994. Aceasta înseamnă 46 ECU pe cap de locuitor.

#### **4. Administrarea bugetului Comunității în Franța**

325. Organele oficiale importante la nivel administrativ sunt următoarele:

- În Bruxelles, Reprezentanța Permanentă include un grup alcătuit din trei oameni sub supravegherea Consilierului Financiar. Acest grup lucrează în colaborare cu alți membri importanți ai Reprezentanței Permanente, consilierii agricoli, sociali și regionali. În principiu, un membru al Reprezentanței Permanente însoțește întotdeauna funcționarul public ai guvernului francez care participă la întâlnirile diferitelor grupuri ale Consiliului sau ale Comitetelor Comisiei. Toate informațiile dintre Paris și Bruxelles, în ambele direcții, trebuie să fie disponibile la Reprezentanța Permanentă.

- În Paris, echivalentul Reprezentanței Permanente este Secretariatul Comitetului Interministerial în Probleme Europene (*Secrétariat du Comité Interministériel pour les Questions Européennes*). Aflat în contact cu primul ministru și condus adesea de un membru al echipei sale personale, Secretariatul Comitetului Interministerial în Probleme Europene are 150 de angajați, funcționari proveniți din diferite ministere. Un consilier financiar, asistat de aproximativ 6 funcționari, coordonează toate dosarele bugetare, financiare și fiscale.

326. În aspectele bugetare, principalele departamente ministeriale sunt următoarele:

- Direcția Buget (*Direction du Budget*), care are un rol important în domeniul veniturilor și cheltuielilor. Este asistată de Direcția Previzionare și de Institutul Național de Statistică și Studii Economice (*Institut National de la Statistique et des Études Économiques – INSSE*) în aspecte legate de macroeconomie și pentru determinarea resurselor TVA și PNB.

- Agenția franceză Contabilă a Trezoreriei (*Agence Comptable Centrale du Trésor – AFCT*) sub supravegherea Direcției Contabilității Publice (*Direction de la Comptabilité Publique*) conduce contul unic al statului, controlând astfel,

gestionarea zilnică a fluxului financiar, în ambele direcții, între Paris și Bruxelles.

- Direcția Generală a Taxelor Vamale, Accizelor și a Impozitelor (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects* – DGFTVI), pentru resursele tradiționale proprii.

- Departamentele de buget ale ministerelor responsabile cu cheltuielile referitoare la negocierea și implementarea bugetului european, și anume: Ministerul Agriculturii și Birourile de Intervenție Agricolă (*Offices d'Intervention Agricole*) controlate de acesta, Ministerul de Interne cu Delegația pentru Activitate și Planificare Regională (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* – DFAPR) pentru FEDR și Ministerul Afacerilor Sociale cu Delegația pentru Pregătire Profesională (*Délégation à la Formation Professionnelle*) pentru FSE.

327. Toate aceste organisme oficiale au un anumit rol în cadrul procesului de negociere a bugetului Comunității:

- Reprezentanța Permanentă la Bruxelles și Secretariatul Comitetului Interministerial în Probleme Europene au un rol general de coordonare și informare.

- Direcția Buget formată din șase agenți din cadrul Biroului European conduce întreaga procedură.

- Structura macroeconomică și resursele interne sunt pregătite de Direcția Previzionare (*Direction de la Prévision*) și, parțial, de Direcția Vănilor și a Serviciilor Fiscale (*Direction des Douanes et des Services Fiscaux*).

- Amendamentele franceze la proiectul de buget sunt pregătite pe parcursul întâlnirilor dintre Secretariatul Comitetului Interministerial în Probleme Europene, Direcția Buget (*Direction du Budget*) și fiecare minister însărcinat cu aceste cheltuieli. Dacă nu se ajunge la un acord, primul ministru este solicitat să arbitreze.

328. Pe parcursul procedurilor de transfer dintre Consiliu și Parlament, în special în cadrul Comitetului Bugetar (*Comite Budgetaire*), Direcția Buget (*Direction du Budget*) împreună cu consilierul financiar al Reprezentanței Permanente apără interesele Franței sub supravegherea Secretariatului Comitetului Interministerial în Probleme



Europene, care verifică caracterul interministerial al pozițiilor franceze.

### 5. Managementul “resurselor proprii”

329. Există două mari categorii de resurse: resursele proprii și resursele TVA și PNB.

330. Resursele proprii: taxe vamale, impozite agricole, contribuții din producția de zahăr – exceptând contribuția din rezervele de zahăr, primită direct de Fondul pentru Investiție și Reglare pe Piața Zahărului (*Fonds d'Intervention et de Régulation du Marché du Sucre – FIRPZ*) care plătește o rată în iunie și restul în decembrie – iar sumele bănești compensatorii sunt colectate de Direcția Generală a taxelor vamale și Accizelor (*Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects – DGDDI*). Această organizație are 19.000 agenți, dar colectarea venitului Comunității reprezintă doar o mică parte a activității sale. Urmărind încasarea fondurilor prin proprii contabili, ea le transferă prin intermediul Casierului General al Trezoreriei, Agenției franceze Contabile a Trezoreriei (*Agence Comptable Centrale du Trésor - AFCT*) și le depozitează în contul central al Comisiei în FF. Aceste transferuri sunt efectuate în prima zi lucrătoare după data de 19 a celei de-a doua luni de la notificare, după deducerea a 10% costuri de colectare care sunt creditate la bugetul general de stat. În unele cazuri, Comisia poate cere plata în avans a unor transferuri.

331. Resursele TVA și PNB sunt estimate și planificate în cadrul procedurii bugetare comunitare. În Comitetul Resurselor Proprii, delegația franceză este alcătuită în principal dintr-o echipă mixtă de Buget/Previzionare. În funcție de rezultatele procedurii, Direcția Buget (*Direction du Budget*) emite Agenției franceze Contabile a Trezoreriei (*Agence Comptable Centrale du Trésor - AFCT*), în prima zi lucrătoare a fiecărei luni, un ordin de plată către contul central al Comisiei, echivalentul a 1/12 a taxelor

bugetare votate pentru TVA și PNB. În unele cazuri, Comisia poate cere unele plăți în avans.

332. Contul central al Comisiei mai poate fi creditat cu alte sume provenind din bugetul francez, ca, de exemplu, contribuția Fondului European pentru Dezvoltare sau transferurile reprezentând rambursarea sumelor respinse de Comisie în cadrul procedurilor de verificare.

333. La nivelul bugetului intern, resursele Comunității sunt înregistrate din punct de vedere tehnic ca deduceri din venitul bugetului național, asemănător deducerilor din venitul național realizate pentru guvernul local. Criticată de Curtea franceză de Conturi, această procedură a fost modificată recent: un articol din legea bugetară franceză, articol ce este supus votului în luna decembrie a anului anterior perioadei financiare corespondente, indică valoarea totală a deducerilor din încasări pentru bugetul european, în anul ulterior. Având un caracter pur politic, votul asupra acestui articol nu are nici un efect juridic.

## 6. Managementul cheltuielilor

334. Mult mai complex decât managementul veniturilor, managementul cheltuielilor este distinct pentru fiecare categorie de cheltuieli ale Comunității.

335. În ce privește FEIGA-Garanție, rolul principal este deținut de către cele 11 Birouri de Asistență Agricolă (*Offices d'Intervention Agricole*), adică una pentru fiecare categorie de produse: Biroul Național francez Interprofesional pentru Cereale (*Office National Interprofessionnel des Céréales*), Biroul Național francez Interprofesional pentru Lapte și Produse Lactate (*Office National Interprofessionnel du Lait et des Produits Laitiers*) etc. Având o structură similară, aceste Birouri sunt organizații publice de stat, conduse de consilii de directori care includ și reprezentanți ai ocupațiilor agricole corespondente și funcționari publici din cadrul Ministerului Agriculturii și Ministerului de Finanțe. Directorul fiecărui birou este numit de guvern. Majoritatea angajaților provin din Ministerul Agriculturii iar cheltuielile operaționale sunt plătite prin subvenții din același minister. Contabilul, cel care este responsabilul financiar, este un funcționar

public numit de către Ministerul de Finanțe și Ministerul Agriculturii. Cele mai importante decizii, în special cele referitoare la conturi și bugete trebuie să fie aprobate de aceleași ministere. Controlorii de stat, numiți de Ministerul de Finanțe, controlează principalele angajamente și supraveghează activitățile financiare ale Biroului.

336. Toate Birourile au în comun o agenție comună de coordonare, Agenția Centrală franceză a Organizațiilor de Asistență în Sectorul Agricol (*Agence Centrale des Organismes d'Intervention dans le Secteur Agricole*). Ea are trei funcții:

- gestionarea trezoreriei, care permite Agenției să împrumute fonduri pentru pre-finanțarea transferurilor Comunității, în conformitate cu regulamentele comunitare;
- controlul cheltuielilor și prezentarea unor rapoarte;
- gestionarea serviciilor comune, precum servicii de calculatoare, oferte și plăți.

337. Aceste birouri distribuie 95% din plățile FEIGA - Garanție. De asemenea, ele dețin un rol important în domeniul cheltuielilor Comisiei. Astfel, pe parcursul elaborării și negocierii bugetului european, ele furnizează Ministerului Agriculturii și Ministerului Bugetului informații cu privire la proiectele și planurile pentru următoarea perioadă financiară. Pe parcursul implementării bugetului, ele trimit Comisiei, în fiecare lună, prin Ministerul Bugetului, solicitările financiare conform unui program - cel mai adesea lunar - care este specific fiecărui tip de producție și asistență agricolă. După ce cererile au fost examinate la Bruxelles de către comitetul abilitat, printr-un ordin de transfer trimis Agenției franceze Contabile a Trezoreriei (*Agence Comptable Centrale du Trésor* - AFCT), Comisia plătește fondurile necesare din contul său păstrat în cadrul acestei Agenții. La nevoie, Comisia se poate folosi de fonduri păstrate în alte conturi pentru a credita contul său din Agenția franceză Contabilă a Trezoreriei. După examinarea cererilor, Birourile distribuie către beneficiarii îndreptățiți alocațiile respective. De asemenea, ele participă la controale și, câteodată, la procedurile de lichidare.

338. Unele cheltuieli, în special alocațiile pentru “vacile sugare” sunt plătite direct de către Ministerul Agriculturii. Aceste dosare sunt examinate de către Departamentele Locale pentru

Agricultură (*Directions Départementales de l'Agriculture*) care sunt departamente teritoriale ale Ministerului Agriculturii, câte unul pentru fiecare subdiviziune administrată de prefect. În acest caz, înainte ca această cheltuială să fie efectuată și după ce plățile sunt puse la dispoziția statului francez printr-un ordin de transfer trimis Comisiei de Agenția franceză Contabilă a Trezoreriei (*Agence Comptable Centrale du Trésor - AFCT*), un credit bugetar cu o valoare echivalentă trebuie înregistrat în bugetul Ministerului Agriculturii. Este procedura "*fonds de concours*" care - pe parcursul anului curent, prin vot parlamentar - face posibilă o creștere în buget. Prevăzute în bugetul național, cheltuielile sunt apoi implementate în concordanță cu procedurile franceze:

- angajament luat de către ordonatorul de credite: Departamentul Local pentru Agricultură (*Direction Départementale de l'Agriculture*), în numele ministrului.
- plata efectuată de către contabil: Casierul General al Trezoreriei (*Trésorier - Payeur General*).
- controlul efectuat de către Curtea de Conturi în concordanță cu dreptul comun.

339. Datorită faptului că Politica Agrară Comună revizuită preferă sprijinirea directă a persoanei în detrimentul celei indirecte asupra produselor, schema enunțată mai sus a fost substanțial modificată. Dosarele de asistență directă în domeniul cerealelor, a florii-soarelui și a animalelor crescute pentru a fi sacrificate sunt elaborate de către Departamentele Locale pentru Agricultură (*Directions Départementales de l'Agriculture*) care, datorită activității lor în domeniu, cunosc mai bine aceste aspecte. Aceste dosare sunt apoi transmise Birourilor care efectuează plățile.

340. Reforma Politicii Agrare Comune a distrus metodele de lucru utilizate de administrații, care au fost asaltate în numai câteva luni de sute de mii de dosare individuale complexe în locul celor câteva mii cu care erau obișnuite.

341. În ceea ce privește Fondurile Structurale - FEIGA - Îndrumare, FEDR, FSE și IFOP - procedura este cu totul diferită de cea explicată mai sus. Totuși, ea conferă un rol important Prefectului Regiunii (*Préfet de Région*) sau, mai exact, principalului său delegat însărcinat cu problemele economice: Secretarul

General pentru Afaceri Regionale (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales*).

342. Creditele sunt programate în cadrul unui comitet de coordonare regională alcătuit din Secretarul General pentru Afaceri Regionale (*Secrétaire Général pour les Affaires Régionales*) și funcționari publici cu funcții înalte în cadrul guvernului local. După ce Comisia a hotărât alocațiile - DG VI, V sau XVI, în funcție de caz - fondurile sunt transferate, de către Comisie, bugetului francez, printr-un ordin de plată către contul central al Comisiei din Agenția franceză Contabilă a Trezoreriei (*Agence Comptable Centrale du Trésor - AFCT*) și creditate la bugetul ministerului responsabil cu fondurile de sprijin. Cheltuielile sunt apoi efectuate de către serviciile teritoriale corespunzătoare: ordonatorul local de credite însărcinat cu angajamentul și șeful Trezoreriei însărcinat cu plata. Întregul proces este monitorizat de un comitet alcătuit din comitetul de coordonare menționat mai sus și un reprezentant al Comisiei.

## **Anexa 1. Protejarea intereselor financiare ale Comunității**

### ***Exemple de fraude descoperite de vama franceză ce implică resursele UE sau ajutorul FEIGA***

#### **1. Politica agricolă comună**

##### ***1.1. Contrabanda cu untul ungiuresc***

343. La granița franco-italiană, o brigadă vamală a descoperit 23 de tone de unt ungiuresc ilegal importat, constituind prin aceasta un caz de fraudă în bugetul UE. Investigațiile ulterioare efectuate de autoritățile vamale au arătat că șoferul camionului, un cetățean german, luase remorca dintr-o parcare de pe o autostradă austriacă. În mod intenționat, șoferul a efectuat un ocol de sute de kilometri prin Belgia pentru a completa formalitățile vamale acolo, și în special în portul Antwerp, fapt ce a atras la punctul de intrare o rată redusă a taxelor pentru consumul în cadrul UE.

344. Dacă agenții vamali francezi nu ar fi intervenit, importul fraudulos al celor 23 de tone de unt ce se îndreptau spre Italia ar fi determinat o pierdere de 400.000 de FF la bugetul UE, sub forma unor impozite pierdute pentru Politica Agrară Comună.

##### ***1.2. 14.000 de tone de lapte praf de origine non-europeană***

345. Comisia Europeană a inițiat cercetări în activitățile unei firme din sectorul produselor lactate. Investigații detaliate realizate de vama franceză la nivel național au scos la iveală o rețea complexă de legături comerciale între două companii - o rețea prin care erau eludate impozitele pe importuri și în același timp, erau colectate rambursările din export.

346. Pentru a-și respecta contractele cu Algeria (pentru 13.945,5 tone), prima companie cumpăra lapte praf din Polonia și Republica Cehă prin filiala sa din Regatul Unit. Înainte de a fi exportat, laptele era depozitat într-un alt stat membru. Aceasta a făcut posibilă întreruperea legală a procedurii de tranzit care s-ar fi aplicat laptelui. Datorită sistemului dublei înregistrări și a falsificării documentelor însoțitoare și a formularelor de îmbarcare, laptele praf

non-UE a fost considerat astfel ca având ca origine UE. Drept urmare, impozitele pe import nu au fost plătite, fiind solicitate în schimb rambursările din exportul unor produse agricole.

347. Într-un alt exemplu de fraudă au fost utilizate proceduri identice pentru a transfera în mod fraudulos bunuri spre piața europeană fără a plăti impozitele corespunzătoare.

## **2. Produse industriale**

348. În timpul unui control al operațiilor a două companii franceze cu privire la importurile de biciclete din perioada 1992-1995 care nu au fost impozitate datorită originii lor vietnameze au fost descoperite două infracțiuni. Investigația a arătat că toate componentele (cadre, ghidoane, butuci, rame, frâne) fuseseră importate de Vietnam din China, reprezentând cam 99% din prețul bicicletelor. Numai asamblarea finală a avut loc în Vietnam. Această descoperire a arătat că producția de biciclete a fost transferată din China spre Vietnam pentru a nu se mai plăti impozitul antidumping asupra bicicletelor chinezești și pentru a beneficia în mod necuvenit de pe urma acordurilor privind tratamentul preferențial.

349. Ca urmare a Regulamentului Consiliului CEE 1468/81 privind sprijinul reciproc acordat de autoritățile administrative, Franța a trimis un raport asupra fraudei Grupului Comisiei Europene pentru Coordonarea Prevenirii Fraudei (GCECF), astfel încât investigațiile au putut fi extinse și la celelalte state membre recomandându-se și o cercetare efectuată de UE în Vietnam.

350. Cercetarea respectivă, realizată în 1995, a determinat anularea de către autoritățile vietnameze a certificatelor de origine, oferind dovezi că producția a fost transferată cu scopul de a se sustrage obligațiilor antidumping. Cele două companii au fost acuzate de declarații false. Pentru marfa importată, în valoare de 79,3 și respectiv 162,5 milioane FF, nu s-au plătit impozitele vamale în valoare de 6 și 27 milioane FF.

### 3. Scheme de tranzit

351. Cazuri de contrabandă au fost descoperite cu privire la importurile ilicite de textile care au fost vândute în zona Parisului. Cazul a început cu o confiscare de 6341 cămăși de origine indiană dintr-un depozit al unei companii franceze. Ele fuseseră declarate ca fiind în tranzit (impozitele și taxele fiind astfel suspendate) spre Belgia, unde urmau să obțină o lichidare vamală.

352. În practică, marfa a fost distribuită direct magazinelor din Paris, fără a se plăti vreo taxă sau impozit și fără a se respecta regulile comerțului extern care prevede cote de import, conform acordurilor privind țesăturile între UE și alte câteva țări. Avizele privind încărcătura au fost transmise prin poștă unui expeditor belgian care a întocmit declarații vamale false.

353. În condiții similare a fost descoperit un alt caz în care erau implicate două containere de jeans importate prin Belgia din Statele Unite.

### 4. Așa-numitele “bunuri” sensibile

354. Circulația frauduloasă a țigărilor, care sunt considerate bunuri “sensibile”, deoarece sunt supuse unor taxe ridicate și predispuse fraudei, implică adesea o contrabandă la scară largă. Deși în 1995 aceste mișcări păreau a ocoli teritoriul francez, ele s-au manifestat evident și aici. Această situație este reliefată de o serie de descoperiri consecutive din timpul unor inspecții pe navele aflate în tranzit. Navele implicate erau destinate bursei negre din Spania sau Italia, și cântăreau în jur de 12 tone.

355. Un exemplu elocvent este oferit de interceptarea a 33 de tone de țigări la Le Perthus. A fost cea mai importantă confiscare de țigări realizată de vameșii francezi. Marfa a fost descoperită în trei camioane - două înregistrate în Liechtenstein, iar al treilea în Elveția - care se îndreptau spre granița spaniolă. Vehiculele au primit sigilii vamale false. Conform documentelor vamale aflate în posesia șoferilor, ei ar fi trebuit să transporte țevi din plastic între Elveția și Portugalia. Țigările confiscate se pare că fuseseră încărcate în Italia, foarte probabil în Napoli.



356. Numeroasele incidente arată că traficul de nivel mediu este limitat la granița cu Andora și regiunea Nord-Pas de Calais. Multe din țigările confiscate se îndreptau spre Regatul Unit al Marii Britanii, Germania sau Spania. Acest trafic este adesea asociat cu cel al alcoolului, lucru dovedit de confiscările mixte, în majoritatea cazurilor în care sunt implicați cetățenii Regatului Unit al Marii Britanii.

**PORTUGALIA**  
**de Vitor Caldeira<sup>11</sup>**

**1. Rezumatul capitolului**

357. Prezentarea acestei țări urmărește să ofere o imagine de ansamblu impactului aderării la UE asupra sistemului portughez de control financiar și bugetar. Au fost subliniate schimbările importante efectuate, accentuându-se dificultățile operaționale concrete întâmpinate și soluțiile ce au fost adoptate pentru a le soluționa.

358. Efectele aderării Portugaliei la UE asupra procesului bugetar și controlului financiar au fost simțite chiar înainte de aderare. Din experiența noastră se pot învăța câteva lecții pentru viitor.

359. Cu cel puțin un an înaintea aderării a fost necesară inițierea unui amplu program de pregătire în ceea ce privește organizațiile și procedurile comunitare pentru oficialii însărcinați să realizeze sarcinile referitoare la aceste aspecte. Sprijinul tehnic acordat de Comisia Europeană trebuie valorificat din plin.

---

<sup>11</sup> Vitor Caldeira este Inspector General Adjunct de Finanțe în Inspectoratul portughez General al Finanțelor (IGF). El este responsabil cu planificarea și monitorizarea activității IGF asupra controlului financiar asupra resurselor proprii și a cheltuielilor comunitare, și cu coordonarea sistemului de control intern național referitor la fluxul monetar spre bugetul Comunității și din acesta. El este responsabil și de reprezentarea externă a IGF în aceste probleme. Domnul Caldeira este membru al Comitetului Consultativ al CE pentru Coordonarea Prevenirii Fraudelor (COCOLAF).

360. În același timp, trebuie studiate cu atenție reglementările referitoare la procesul bugetar și la controlul financiar. De asemenea, foarte importante sunt planificarea preliminară și elaborarea unui orar pentru implementarea noilor obligații în scopul adaptării sistemului național de buget și control la cerințele CE.

361. Aderarea la UE presupune adaptarea administrațiilor naționale la reglementările europene. Cu toate acestea, important de reținut este faptul că nu există modele ideale de urmat.

362. Aderarea poate ilustra necesitatea unor structuri specializate în unele domenii, și anume în domeniul fondurilor agricole și structurale, precum agențiile de plată pentru FEIGA-Garanție sau o agenție specializată pentru FSE, de exemplu.

363. În unele cazuri, din prudență, în realizarea noilor obligații din acest domeniu sunt valorificate experiența și pregătirea profesională a departamentelor publice existente.

364. Este esențială existența în cadrul Ministerului de Finanțe a unei grupări centrale care să asigure un schimb intern de informații (către și din alte ministere și agenții) și unul extern (către Comisie și Reprezentanța Permanentă la Bruxelles și de la acestea) care să monitorizeze procesul bugetar.

365. O contribuție importantă la susținerea unui bun sistem funcțional și la facilitarea contactelor cu Grupul de Control Financiar al Comisiei (DG XX), se realizează pe baza unei bune coordonări între auditul intern și controlul financiar.

366. Reformele în curs de desfășurare pentru crearea unui sistem de control financiar cu orientare comunitară, pot avea importante consecințe asupra organizațiilor naționale existente de control financiar și audit intern. Totuși, crearea unor structuri administrative noi și relativ costisitoare trebuie evaluată cu atenție.

## **2. Sistemul național**

### ***2.1. Legislația în domeniul bugetării și controlului financiar***

367. Conform Constituției portugheze, bugetul național trebuie să aibă caracterul unei legi, elaborate, organizate, votate și executate în conformitate cu legea bugetului. Această lege conține principii și reguli care se aseamănă în linii mari cu cele cuprinse în Regulamentele Financiare ale UE.

368. Un proiect de buget este realizat de către Guvern, sub coordonarea Ministerului de Finanțe, cu implicarea tuturor ministerelor.

369. În procesul de elaborare a proiectului de buget, Guvernul trebuie să acorde prioritate obligațiilor sale legale sau contractuale, investițiilor și politicilor de dezvoltare. Un rol central în pregătirea proiectului de buget este deținut de către Direcția Generală pentru Buget din cadrul Ministerului de Finanțe.

370. După ce Guvernul finalizează proiectul de buget, Parlamentul dezbate și votează legea bugetului, inițiind astfel, conform Constituției, exercitarea funcției sale de control.

371. De asemenea, Direcția Generală pentru Buget este responsabilă cu controlul execuției bugetare în toate departamentele guvernamentale și cu pregătirea conturilor generale ale statului pentru a fi înaintate Parlamentului și pentru a fi supuse controlului Curții de Conturi.

## ***2.2. Structura organizațională a controlului financiar***

372. Sistemul portughez de control financiar a adoptat un model care face distincția între diferitele tipuri sau niveluri de intervenție. Sunt identificate tipuri de control intern și extern.

373. Controlul extern are un nivel politic, prin Parlamentul național și un nivel jurisdicțional, prin Curtea de Conturi. Curtea de Conturi, ca instituție supremă de audit, este responsabilă de controlul extern.

374. Nivelul orizontal al controlului intern este realizat de către Inspectoratul General al Finanțelor (IGF).

375. IGF se află în subordinea Ministerului de Finanțe și este responsabil cu controlul financiar al tuturor cheltuielilor și veniturilor publice. Intervenția sa acoperă toate punctele

importante din bugetul național și departamentele administrației publice inclusiv întreprinderile publice, municipalitățile, alocațiile și subvențiile acordate entităților private.

376. Există și organisme de audit intern în diferite ministere însărcinate cu un control la nivel sectorial.

377. Toate aceste organisme sunt competente să controleze cheltuielile și veniturile publice din bugetele naționale sau ale comunităților.

### **3. Schimbări majore în sistemul național**

#### ***3.1. Resurse proprii***

##### *3.1.1. Estimarea și colectarea impozitelor vamale și agricole*

378. Aderarea în 1986 la UE a impus numai modificări interne în structura existentă a Ministerului de Finanțe pentru a putea corespunde noilor obligații în domeniul estimării și colectării impozitelor vamale.

379. Administrația vamală a preluat fără dificultăți noile responsabilități de estimare și colectare a resurselor tradiționale proprii. Principala problemă cu care s-a confruntat la momentul respectiv se referea la necesitatea de a îmbunătăți nivelul de pregătire în domeniul legislației vamale comunitare a funcționarilor de la toate nivelurile.

380. În acest scop, autoritățile portugheze au inițiat înainte de aderare un amplu program de pregătire a funcționarilor vamali în domeniul resurselor proprii. Acest program presupune o practică de 2-3 zile în cadrul serviciilor Comisiei Europene referitoare la vamă și la resursele proprii prin care să se obțină un schimb operațional de opinii pe diferite subiecte (ex., estimarea și contabilitatea resurselor proprii). Ulterior, acești funcționari portughezi trebuia să ofere o pregătire specifică, pe aceste probleme, tuturor funcționarilor vamali. În vederea îmbunătățirii performanței administrației vamale au fost elaborate ghiduri procedurale.

381. Unele dificultăți cu privire la sistemul informațional și cadrul său computerizat se resimt în domeniul resurselor proprii care nu au fost colectate de la operatori și în stabilirea unei legături corespunzătoare în cazul neregulilor și fraudei care trebuie transmise Comisiei Europene, conform ultimelor amendamente ale Regulamentului 1552/89.

382. Responsabilitatea în domeniul controlului financiar revine Grupului de Audit Intern Vamal.

383. IGF deține competența coordonării auditului intern asupra resurselor proprii. Aceasta presupune în special inspecții și controale ale organismelor portugheze însărcinate cu estimarea, colectarea, controlul și transferul resurselor proprii către Comisia Europeană.

384. Din cauza unor dificultăți operaționale, inițierea unei acțiuni integrate în acest domeniu de către IGF a fost posibilă doar în ultimii doi-trei ani. În scopul evitării duplicității sau a zonelor necontrolate, s-au depus eforturi importante pentru a da o coerență activității ambelor organe de audit.

385. Introducerea pieței unice în 1993 a impus schimbări în organizarea administrației vamale. Personalul a fost redus, de la 2.400 în 1992 la 1.700 în 1996. În plus, Direcția Generală a Vănilor a fost însărcinată cu problema accizelor.

386. Principala problemă ce a apărut după această perioadă se referă la prevenirea și combaterea fraudei. Una dintre măsurile adoptate în 1993 a impus restructurarea grupului central vamal antifraudă și organizarea unui birou de informații și a unui serviciu de prevenire a fraudei în cadrul Direcției Vănilor.

### *3.1.2. Calcularea resurselor TVA și PNB*

#### *a) Contribuția TVA-ului*

387. Datorită faptului că TVA-ul portughez a fost înlocuit în primii trei ani de la aderare cu o sumă echivalentă cu 55% din PNB, autoritățile portugheze nu au acordat o atenție cuvenită estimării resurselor proprii TVA-ului.

388. Aceasta a determinat mari probleme în calcularea resursei TVA, probleme care sunt pe cale de a fi soluționate.

389. Principala dificultate se referă la datele statistice care trebuie furnizate de Institutul Național de Statistică pentru estimarea taxei medii avantajoase, în special informații statistice din conturile naționale despre investiții, consumul diferitelor grupuri de produse (care au rate diferite de TVA) și despre variația stocurilor. Pentru a soluționa această problemă, administrația taxelor și Institutul Național de Statistică au semnat un protocol prin care se organiza un grup de contact permanent, înregistrându-se în ultimul an progrese semnificative.

390. În al doilea rând, există zone „gri“ referitoare la informațiile privind colectarea TVA care presupune clarificarea diviziunii responsabilităților între diferitele departamente implicate - Direcția Generală pentru Buget și Direcția Generală pentru Trezorerie. Soluționarea acestei probleme are în vedere redresarea sistemului informațional și responsabilitatea rambursărilor TVA<sup>12</sup>.

391. O altă problemă care nu a fost soluționată este necesitatea înzestrării departamentului competent din administrația taxelor cu resursele tehnice și umane corespunzătoare și suficiente pentru a calcula contribuția TVA. De fapt, complexitatea stabilirii bazei TVA presupune o expertiză a TVA și a conturilor naționale, dar și programe software specifice.

392. Administrația taxelor, în cooperare cu Direcția Generală pentru Studii și Previziuni și cu Direcția Generală pentru Probleme Europene din cadrul Ministerului de Finanțe, este însărcinată cu previzionarea anuală a resursei proprii TVA. Doi funcționari cu experiență din structura administrației taxelor sunt responsabili în mod special cu această sarcină.

393. IGF este cel care coordonează activitățile naționale interne de audit asupra resursei TVA. Aceasta presupune în special, controale efectuate de organele portugheze responsabile cu

---

<sup>12</sup> Rambursările TVA sunt sumele restituite unor entități care sunt scutite de la plata TVA, precum Forțele Armate și diplomații.

colectarea, controlul, calculul și transferul contribuției TVA către Comisia Europeană.

*b) Contribuția PNB*

394. Procesul de estimare a contribuției PNB de către autoritățile naționale presupune furnizarea unor date statistice, oferite Comisiei Europene de către Institutul Național pentru Statistică.

395. În Portugalia, Direcția Generală pentru Probleme Europene a Ministerului de Finanțe este responsabilă cu prezentarea Comisiei Europene a estimării contribuției PNB-ului portughez.

396. În scopul realizării acestei estimări, Direcția Generală pentru Studii și Previzionări a Ministerului de Finanțe furnizează informații referitoare la situația macroeconomică și la rata creșterii PNB-ului, bazate pe datele oferite de Institutul Național pentru Statistică.

397. Datorită lipsei schimbului de informații între cele două departamente, au apărut unele probleme în domeniu, probleme care au fost soluționate printr-un protocol pentru colaborare tehnică, semnat în 1993, prin care se stabileau pentru ambele departamente obligații clare de a coopera în previzionarea PNB-ului.

*3.1.3. Proceduri pentru transferul și contabilitatea contribuțiilor la UE*

398. În vederea creării celor mai potrivite proceduri pentru transferul și contabilitatea resurselor proprii la Comisia Europeană era necesară adaptarea regulilor existente cu privire la procesul bugetar.

399. A fost creată o anumită linie bugetară care înregistrează estimarea, colectarea și transferul resurselor proprii tradiționale. Alte contribuții (resurse TVA și PNB) sunt cuprinse într-un articol al bugetului Ministerului de Finanțe, conform estimărilor efectuate



de departamentele proprii și sunt supuse spre examinare procedurilor naționale de control bugetar.

400. Direcția Generală pentru Buget este responsabilă cu contabilitatea tuturor acestor resurse, conform transferurilor realizate de Direcția Generală a Trezoreriei către Comisia Europeană.

401. Direcția Generală pentru Probleme Europene a Ministerului de Finanțe deține un rol important în coordonarea acestui domeniu, în special prin centralizarea fluxului de informații spre și din autoritățile comunitare (DG XIX - Buget). Administrarea acestui flux informațional nu este o sarcină ușoară, în special furnizarea departamentelor corespunzătoare, a informațiilor necesare într-o anumită perioadă de timp.

#### *3.1.4. Statistici*

402. Institutul Național pentru Statistică furnizează EUROSTAT-ului și organismelor naționale date statistice din domeniul resurselor proprii TVA și PNB (vezi paragraful 3.1.2.).

403. Au existat câteva dificultăți referitoare la metodele de calcul statistic, în special acele metode referitoare la sectorul public administrativ, economia paralelă și evaziunea fiscală.

404. Acele probleme au fost soluționate printr-o monitorizare permanentă a Institutului Național pentru Statistică de către Eurostat.

### **3.2. Fondurile Uniunii Europene**

#### *3.2.1. FEIGA - Secțiunea Garanție*

##### *a) Agențiile plătitoare*

405. Portugalia avea o agenție numită Institutul Național pentru Intervenție și Garanție în Agricultură (INIGA) înainte de a adera la

UE<sup>13</sup>. Această agenție era responsabilă cu plata subvențiilor naționale agricole, care proveneau în special din impozitele pe anumite bunuri importate.

406. Imediat după aderare s-a simțit nevoia unei agenții specializate care să centralizeze aflurile financiare ale FEIGA - secțiunea Garanție și să coordoneze activitatea diferitelor agenții plătitoare (de exemplu, cele pentru vin, ulei de măsline, produse piscicole).

407. În mai 1986, INIGA a fost modificat pentru a corespunde acestor cerințe. Din punct de vedere juridic, INIGA este subordonat atât Ministerului de Finanțe, cât și Ministerului Agriculturii.

408. Evoluția Politicii Agrare Comune (PAC), în special reforma din 1993-1995, a determinat importante schimbări la nivel național referitoare la agențiile de plată.

409. În primul rând, Institutului pentru Asistență și Finanțare a Dezvoltării Agriculturii și Pescuitului (IPAFDAP), care era deja însărcinat cu Fondurile Structurale agricole, i-a revenit competența de a plăti și controla ajutoarele pentru noile măsuri de susținere (proiecte privind mediul agricol, împădurirea terenurilor agricole și pensionarea timpurie a agricultorilor).

410. Pe de altă parte, INIGA centralizează plățile pentru celelalte forme de susținere din FEIGA - secțiunea Garanție.

411. Portugalia are în momentul de față două agenții plătitoare în care lucrează în jur de 900 de funcționari<sup>14</sup>. Ele au suferit numeroase modificări determinate de reforma din 1995 referitoare la verificarea rapoartelor pentru FEIGA - fondurile Garanție

412. Realizarea acestor modificări nu a fost ușoară, astfel încât s-au menținut unele probleme. În realitate, cele două agenții plătitoare dețin numai o acreditare condiționată. Ele trebuie să

---

<sup>13</sup> Această agenție are 60 de funcționari.

<sup>14</sup> 350 de funcționari la INIGA și 550 de funcționari la IPAFDAP

îndeplinească toate condițiile legale pentru acreditare, în special cele cu privire la procedurile și cataloagele scrise, protocoalele cu organisme externe și auditul intern.

413. Mari eforturi sunt depuse pentru a se obține acreditarea din partea Ministerului de Finanțe, care este autoritatea portugheză competentă în acreditarea acestor agenții plătitoare. Evaluarea îndeplinirii acestor criterii de către agențiile plătitoare, este realizată de către IGF.

*b) Management și control financiar*

414. Deși, conform prevederilor ultimului amendament al Regulamentului (CEE) 729/70, rolul de organism coordonator este deținut de INIGA, managementul fondului Garanție din cadrul FEIGA, în Portugalia, trebuie analizat conform naturii ajutorului implicat.

415. Din această cauză, managementul centralizat este realizat de către cele două agenții plătitoare menționate mai sus. Ele sunt sprijinite în procesul de elaborare și implementare a măsurilor de susținere de către diferite organisme externe (de exemplu, Direcția Generală pentru Pescuit din sectorul piscicol și Institutul pentru Vin și Podgorii din sectorul vinului) și de către direcții agricole regionale ale Ministerului Agriculturii.

416. De asemenea, controalele prin sondaj sunt realizate de către aceste agenții. În funcție de măsurile implicate, alte organe de control pot efectua inspecții fizice (de exemplu, Direcția Generală a Vămirilor înregistrează încasările din export, iar Agenția de Control pentru Ajutorul Comunității în sectorul uleiului de măsline). De asemenea, controale pentru aceste agenții pot fi realizate de către auditori privați.

417. Controlul financiar este realizat de către un organism de audit sectorial al Ministerului Agriculturii și de către IGF.

418. Unele din aceste organisme de control sunt, de asemenea, responsabile pentru controalele ex post ale Regulamentului (CEE)

4045/89, sub supravegherea IGF, care acționează, conform regulamentului, ca “organism specific”. El pregătește programul anual de control al beneficiarilor FEIGA - Garanție, pe baza unui sistem de analiză a riscului, monitorizează execuția sa și pregătește raportul anual.

419. Principala problemă care apare în acest context o reprezintă coordonarea activităților realizate în diferite sectoare sau proiectele de ajutorare a organismelor de control pentru a atinge nivelul și calitatea controalelor impuse de legile naționale sau comunitare. Pentru a soluționa această problemă, IGF, în calitate de “organism specific”, a îmbunătățit monitorizarea programelor anuale de control. De asemenea, IGF a stabilit anumite metodologii de audit în acest domeniu și analizează toate rapoartele.

420. În urma reformei din 1995, IGF a fost însărcinat cu certificarea declarațiilor anuale asupra cheltuielilor FEIGA - fondul Garanție. S-au luat în discuție și alte soluții, precum acordarea acestui rol unui auditor extern sau chiar unei firme private de audit. Practica a arătat că soluția adoptată este cea mai potrivită pentru Portugalia, datorită naturii IGF (un organism de control de nivel înalt care acționează la nivel interministerial).

*c) Depistarea, monitorizarea și raportarea neregulilor și fraudei*

421. În Portugalia, responsabilitatea identificării și a investigării preliminare a fraudei și neregulilor cu privire la FEIGA - secțiunea Garanție, revine acelor organe care sunt însărcinate și cu managementul și controlul financiar.

422. În 1991, în vederea aplicării cât mai eficiente a prevederilor Regulamentului (CEE) 595/91, a fost stabilit Comitetul Interministerial pentru Coordonare și Control al aplicării sistemului de finanțare din cadrul FEIGA - secțiunea Garanție. Toate organismele de control sunt reprezentate în acest Comitet. Comitetul este prezidat de IGF.

423. Principala sarcină a Comitetului este de a monitoriza, centraliza și evalua informațiile cu privire la neregulile referitoare la fond și de a oferi astfel de informații Comisiei Europene.

424. Această soluție s-a dovedit a fi satisfăcătoare, iar practica ne-a arătat că aceasta este o modalitate bună de a acționa în ceea ce privește fraudă și alte nereguli.

425. Legea privind agențiile naționale implicate și modul de aplicare al sancțiunilor împotriva unor beneficiari ai fondurilor din FEIGA (lista neagră) nu a fost încă publicată. Această întârziere a cauzat numeroase dificultăți operaționale.

### *3.2.2. Fonduri Structurale și de Coeziune*

#### *a) Management național și sisteme de control*

426. Din perspectiva aderării la UE, în anii anteriori integrării, guvernele de la putere au preconizat câteva măsuri referitoare la modalitățile prin care administrația publică și guvernul vor gestiona și conduce Fondurile Structurale.

427. Diferențele existente între Fondurile Structurale au avut consecințe diferite în administrația publică portugheză.

428. În unele cazuri, a fost necesară crearea unor noi agenții guvernamentale precum Departamentul European pentru Fondul Social (DEFS), care a apărut în 1981, în cadrul Ministerului Muncii și creat oficial în 1983, cu mult înaintea aderării la UE (1986). La momentul respectiv, 20 de funcționari lucrau în DEFS. În prezent, lucrează 100 de funcționari.

429. Din perspectiva managementului FEIGA - secțiunea Îndrumare au fost conferite noi responsabilități Institutului pentru Asistență și Finanțare a Dezvoltării Agriculturii și Pescuitului (IPAFDAP). Aceasta a avut loc după aderarea Portugaliei la UE.

430. În ce privește celelalte Fonduri Structurale, nu s-a considerat necesară crearea unor noi agenții și departamente guvernamentale. Au fost efectuate modificări în departamentele guvernamentale deja existente pentru a face față impactului noilor linii finanțatoare, în special FEDR și IFOP.

431. Ceea ce s-a întâmplat în primul an de la aderare, ne arată că nu este suficientă crearea unor organisme specializate pentru

gestionarea și controlul fondurilor comunitare. Foarte importantă este considerată coordonarea globală și coerentă a tuturor domeniilor și organismelor implicate.

432. În scopul corectării unor erori, în special în FSE, în 1990 a fost stabilită o structură specifică pentru management, urmărire, evaluare și control al execuției primului ajutor comunitar (1989-1993). Această experiență a scos la iveală unele slăbiciuni care au determinat importante schimbări în structurile de gestiune și control al celui de-al doilea ajutor comunitar (1994-1999).

433. Actualul sistem de management este sprijinit de o structură descentralizată de manageri și unități de management pentru câteva programe și intervenții operaționale. Managementul global este realizat de un comitet de management pentru fondurile structurale din care fac parte și funcționarii de conducere ai autorităților îndreptățite.

434. Coordonarea globală a ajutorului comunitar revine unui comitet guvernamental. Acest comitet este prezidat de Ministrul Planificării.

435. Evaluarea impactului social și economic al ajutorului comunitar este realizată de un "observator" care, printre altele, stabilește principiile de bază pentru activitatea de evaluare a consultanților externi. Acest "observator" este alcătuit din experți independenți.

436. Una dintre principalele modificări efectuate în 1994 cu privire la sistemul de control al Fondurilor Structurale este reprezentată de perspectiva sistemică<sup>15</sup> a controlului financiar și a auditului intern.

437. Actualul sistem de control care menține structura centralizată, cu o bună clarificare juridică a responsabilității fiecăruia, este alcătuită din trei niveluri<sup>16</sup>. Primul nivel este realizat de către agențiile de conducere (în număr de 34 în prezent). Acest nivel acoperă controalele preliminare, elaborarea deciziilor de către organele de management și controalele asupra beneficiarilor

---

<sup>15</sup> Această perspectivă adoptă ca metodologie de bază "l'audit des systèmes"

<sup>16</sup> A se vedea în anexa 1 o descriere amplă a sistemului de control financiar portughez pentru Fondurile Structurale

finali. Al doilea nivel este realizat de către departamentele însărcinate cu auditul intern în ministerele implicate și în autoritățile desemnate pentru fiecare fond. Acesta presupune analiza primului nivel de control financiar și, oriunde este necesar, testarea eficienței sale, controale asupra beneficiarilor finali. Controlul financiar de la cel mai înalt nivel este realizat de către IGF care este responsabil cu promovarea unor acțiuni care să facă legătura între diferitele niveluri de control, cu evaluarea solidității sistemului național și elaborarea unor propuneri pentru ameliorarea sa.

438. Această structură determină o intervenție coordonată la toate nivelurile de control. Pentru atingerea acestui obiectiv, practica în curs de desfășurare în Portugalia este sprijinită de un ciclu de control. În fiecare an, ciclul de control se desfășoară în trei etape. Prima etapă se referă la elaborarea programului de control, din perspectiva analizei riscului și la distribuirea acțiunilor între diferite organe de audit. A doua etapă corespunde execuției acțiunilor planificate, conform metodologiei adoptată anterior. În a treia etapă, se realizează raportul global al întregii activități de control. Este important de reținut că acest sistem de control poate fi completat de controalele realizate de firme private de audit.

439. Unele constrângeri importante ce apar în realizarea acestui model trebuie discutate. O performanță bună a sistemului presupune o coordonare globală solidă care deocamdată nu există. O problemă importantă se referă la lipsa personalului calificat pentru efectuarea controalelor din primul și al doilea nivel. Această problemă este soluționată prin angajarea unor auditori privați care acționează pentru aceste organe de control. Trebuie reținut faptul că acești auditori privați trebuie să îndeplinească condițiile organelor publice de control.

440. Mai trebuie adăugat că în 1994 a fost elaborată o schemă specială de organizare a managementului și a controlului fondului de coeziune. Această structură este similară celei privind managementul și controlul Fondurilor Structurale.

*b) Cooperarea și coordonarea cu Controlorul Financiar al Comisiei*

441. În iunie 1996, IGF a semnat împreună cu Controlorul Financiar al Comisiei (DG XX) un protocol bilateral asupra Fondurilor Structurale, iar în octombrie a fost semnat un protocol adițional cu privire la Fondul de Coeziune.

442. Conform acestui protocol, IGF realizează procesul de audit în baza unei metodologii stabilite care ia în considerație metodologia națională. De asemenea, protocolul prevede stabilirea unui program anual de audit comun pentru ambele servicii. Programul de audit se bucură de o anumită flexibilitate care îi permite să facă modificările necesare, iar execuția sa este supusă unei verificări până la sfârșitul lunii iunie.

443. Deși este la început, această practică în domeniul coordonării este considerată foarte utilă pentru prevenirea unor acțiuni duble de audit realizate de IGF și diferitele servicii ale Comisiei Europene.

444. Pe de altă parte, eficiența controlului poate fi îmbunătățită prin acoperirea tuturor zonelor de risc apreciate ca atare de cele două părți. Noi considerăm că, o bună coordonare poate reduce eforturile de control depuse de serviciile Comisiei în statele membre și poate conduce la eficientizarea managementului resurselor supuse controlului.

445. Acțiunile inițiate de IGF și rapoartele corespunzătoare trimise DG XX, oferă Comisiei o imagine cuprinzătoare asupra caracterului adecvat și solidității sistemului portughez de control.

446. Pentru atingerea obligațiilor prevăzute în protocol, IGF are în componență echipe specifice de audit care realizează controalele prevăzute pentru fiecare fond și un singur grup care coordonează acțiunea acestora.

447. La Bruxelles a avut loc un seminar care a urmărit îmbunătățirea capacității profesionale a auditorilor naționali și dezvoltarea unei strânse legături de cooperare cu auditorii DG XX în domeniul aspectelor operaționale precum metodologiile. Rezultatele au fost foarte bune, fapt pentru care un seminar similar destinat schimbului de experiență este pregătit la Lisabona.

448. Principala problemă se referă la orarul coordonării programelor de audit. Încercăm să depășim această problemă,



îmbunătățind procesul de planificare și programare națională pentru anul 1998.

*c) Depistarea, monitorizarea și raportarea neregulilor și fraudei*

449. Modelul de depistare a neregulilor adoptat de Portugalia se bazează pe sistemul de control național (la care s-a făcut referire în paragraful 3.2.2.).

450. Conform acestui model, IGF este responsabil cu monitorizarea și raportarea neregulilor și fraudei. Principala sa sarcină este centralizarea și evaluarea informațiilor relevante referitoare la aceste aspecte și prezentarea acestora Comisiei Europene (GCECF - Grupul Comisiei Europene pentru Coordonarea Prevenirii Fraudei).

451. Trebuie subliniate câteva probleme.

452. O problemă importantă se referă la monitorizarea tuturor organelor implicate, asigurarea furnizării informațiilor la timp și a familiarizării cu conceptul de "nereguli" așa cum este el definit în regulamente. Această problemă nu a fost soluționată în totalitate. IGF depune eforturi importante pentru a ajuta aceste agenții să-și realizeze obligațiile corespunzătoare. Mai trebuie subliniat faptul că armonizarea activităților diferitelor entități cu privire la neregulile din FEIGA - Garanție din cadrul Comitetului (la care s-a făcut referire în paragraful 3.2.1. C) s-a desfășurat într-o lungă perioadă de timp.

453. O altă problemă importantă se referă la legătura cu departamentele corespunzătoare ale Ministerului de Justiție, în special în cazul neregulilor și fraudei de natură infracțională.

454. Datorită diversității organismelor implicate, era de preferat găsirea unei soluții similare celei practicate în domeniul cheltuielilor agricole prin intermediul unui Comitet Interguvernamental.

455. Este important de adăugat că strânsa cooperare cu GCECF, realizată prin seminarii și asistență tehnică, a avut

impactul scontat asupra capacității profesionale a funcționarilor naționali din acest domeniu.

#### **4. Procesul bugetar comunitar**

##### ***4.1. Integrarea bugetului național și a celui comunitar***

456. Procesul național bugetar a fost prezentat în secțiunea 2. Legătura dintre procesele bugetare naționale și comunitare este realizată prin intermediul autorităților naționale însărcinate cu previzionarea economică și financiară, și cu execuția bugetară. În pofida rolului central deținut de Ministerul de Finanțe, ministerele și agențiile însărcinate cu cheltuielile Fondurilor Structurale și FEIGA - Garanție se bucură de o anumită autonomie.

457. Reprezentanța Permanentă a Portugaliei la Bruxelles (RP) ține legătura cu autoritățile naționale prin intermediul unor controlori financiari (cinci în prezent). Unii dintre aceștia sunt membri ai Comitetului pentru Buget al Comisiei.

##### ***4.2. Modificări în procedurile bugetului național (SEM 2000)***

458. Programele de previzionare și execuție bugetară, care au fost aprobate de Consiliu potrivit raportului final al acțiunilor SEM 2000 (a treia etapă), presupun o mai strânsă cooperare și contacte permanente între Comisia Europeană și autoritățile portugheze, atunci când se pregătesc cheltuielile bugetare anuale și pe parcursul execuției bugetare.

459. În acest scop, Ministerul portughez de Finanțe a prevăzut un singur punct de contact pentru a face legătura cu Direcția Generală pentru Buget a Comisiei<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Această soluție a fost adoptată ca o consecință a Programului SEM 2000.

460. Acest punct de contact se află în cadrul Direcției Generale portugheze pentru Buget. Aceasta reprezintă o modificare importantă în canalele tradiționale de informare către Comisie și presupune un nou exercițiu de coordonare internă între toate agențiile și departamentele guvernamentale responsabile cu transferul fondurilor din bugetul Comunității.

461. Este foarte posibil ca acest unic punct de contact să conducă la îmbunătățirea schimbului de informații cu Ministerul Afacerilor Externe și cu RP din Bruxelles în vederea degrevării de sarcini a membrilor portughezi din Comitetul pentru Buget al Consiliului.

## **5. Cooperare și coordonare**

### ***5.1. Comisia Europeană și alte state membre***

462. Acest articol se referă la cooperarea care nu este direct impusă de regulamentele Comunității.

463. Am discutat deja despre procesul de cooperare și coordonare între DG XX și IGF (a se vedea paragraful 3.2.2.). Este important de accentuat cooperarea cu GCECF în domeniul neregulilor și fraudei, și cu Direcția Generală pentru Buget a Comisiei în domeniul previzionării resurselor proprii.

464. Demn de menționat în domeniul cooperării între statele membre este “inițiativa comună de audit” asupra resurselor proprii între Danemarca, Olanda, Regatul Unit și Portugalia. Obiectivul acestei inițiative este îmbunătățirea calității auditului intern (asupra taxelor vamale) prin dezvoltarea unor metodologii comune de audit. Inițiativa comună a determinat Comisia să inițieze un grup specializat de audit în cadrul Comitetului Consultativ asupra Resurselor Proprii și a produs și testat două module de audit (unul general și celălalt în tranzit).

465. Cu ocazia ultimei întâlniri a grupului pentru inițiativă comună, de la Lisabona, a fost subliniată nevoia unor grupuri de audit intern în cadrul administrației vamale.

466. Alăturarea țărilor din centrul și estul Europei, în calitate de observatori, chiar înainte de aderare este, probabil, o acțiune foarte interesantă.

### ***5.2. Inspecții efectuate de diferite organisme***

467. Așa cum s-a menționat deja, IGF acționează la un nivel interministerial, orizontal în toate domeniile referitoare la bugetul Comunității. Astfel, controlul financiar realizat de diferitele grupuri de audit intern este supus unui proces de coordonare în scopul evitării suprapunerii sau a zonelor necontrolate.

## **6. Management și aspecte organizaționale**

### ***6.1. Structuri administrative***

468. Anterior aderării, au fost efectuate unele schimbări administrative în cadrul Ministerului de Finanțe.

469. A fost creat Grupul Afacerilor Europene pentru a promova coordonarea acțiunii interne și externe referitoare la UE a Ministerului de Finanțe. Principala sarcină a acestui grup este coordonarea tuturor departamentelor Ministerului de Finanțe. De asemenea, ea coordonează activitatea Ministerului de Finanțe cu cea a Comitetului Interministerial pentru Comunitățile Europene prezidat de Ministerul Afacerilor Externe și cu RP la Bruxelles.

470. Acest grup are în jur de 20 de funcționari, dar se simte nevoia creșterii numărului acestora.

471. Deși teoretic pare o soluție bună, în practică acest grup nu și-a atins în totalitate scopul. Astfel, alte departamente ale Ministerului de Finanțe dețin roluri paralele în unele domenii, în special datorită lipsei unei coordonări efective. Noua Direcție Generală pentru Afaceri Europene încearcă să depășească această problemă.

472. În cadrul IGF a fost organizat un grup de coordonare a controalelor Comunității. Acest grup este însărcinat cu coordonarea controlului intern referitor la fluxurile financiare ale bugetului

Comunității. Înainte de aderare, doar doi auditori realizau această sarcină. Acum sunt 60.

473. Experiența acestui grup a fost interesantă și pozitivă. El a determinat IGF să joace un rol central în aspectele referitoare la controlul financiar al Comunității atât la nivel național, cât și ca punct de contact cu DG XX.

### **6.2. Abilități profesionale**

474. Complexitatea regulamentelor Comunității și a procesului deliberativ a impus, înainte de aderare, pregătirea funcționarilor portughezi însărcinați cu probleme europene. Direcția Generală pentru Administrația Publică și Institutul Administrației Naționale au coordonat un program de pregătire în probleme comunitare (ex., instituții și procesul decizional al Comunității), iar alte departamente au organizat seminariile specifice pentru probleme specifice (ex., politica agrară, Fondurile Structurale).

475. Acești funcționari trebuie să fie în permanență la curent cu informațiile despre UE. Pentru acest lucru este fundamentală realizarea unui schimb de experiențe cu funcționarii din alte state și cu Comisia. De asemenea, Institutul Administrației Naționale organizează scurte seminariile (de o săptămână) referitoare la aspectele în schimbare în UE (ex., uniunea monetară, impactul Euro etc.).

476. Autoritățile portugheze acordă o atenție deosebită abilităților lingvistice ale funcționarilor care dețin poziții prin care se află în legătură cu colegii din alte state membre sau din Comisie. Pentru cei care participă la întâlnirile europene, există o pregătire specifică în domeniul abilităților lingvistice, a negocierilor și a tehnicilor de conducere a ședințelor.

## **7. Zece ani de la aderarea Portugaliei la UE - Rezultate și perspective**

477. Impactul aderării Portugaliei la UE asupra bugetului și a controlului financiar a început înainte de aderare, o dată cu ajutorul cu caracter de preaderare care era gestionat prin structuri *ad hoc* din cadrul administrației publice.

478. Aderarea a demonstrat necesitatea unor structuri specializate în unele domenii, și anume, în domeniul Fondurilor Agricole și Structurale, precum agenția plătitoare pentru FEIGA-fondurile Garanție sau agenția specializată pentru FSE.

479. De asemenea, noi am încercat să valorificăm vocația naturală și experiența organismelor publice existente pentru realizarea obligațiilor din acest domeniu. Așa s-a întâmplat cu Direcția Generală pentru Dezvoltare Regională pentru FEDR, cu Direcția Generală a Vămirilor pentru resursele proprii sau cu Inspectoratul General al Finanțelor pentru controlul financiar al bugetului Comunității.

480. Structura UE se află într-o continuă schimbare. Aceasta presupune o adaptare permanentă a administrației naționale, corespunzător dezvoltării europene. Cu toate acestea, crearea unor structuri administrative noi și potențial costisitoare trebuie evaluată cu mare atenție. Există riscul unei birocrății suplimentare care ar trebui evitată.

481. Programul SEM 2000 al Comisiei solicită o cooperare mai strânsă între Comisie și statele membre. Au fost evidențiate modificări importante referitoare la sistemele de control financiar ale statelor membre. Extinderea verificării rapoartelor despre cheltuielile agricole până la Fondurile Structurale și resursele proprii pare să se îndrepte spre un sistem de control financiar de influență comunitară.

482. Aceasta poate avea implicații fundamentale asupra structurii naționale în domeniul controlului financiar și al auditului național. Foarte interesantă este experiența de coordonare a DG XX prin protocoale de cooperare.

483. Obținerea unui nivel echivalent de protecție a intereselor financiare comunitare în toate statele membre presupune precizarea unor standarde minime pentru autoritățile naționale de control. Aceasta este o sarcină importantă de realizat în viitor.



10 Port-anexa1



**SUEDIA**  
**de Ulrika Barklund Larsson<sup>18</sup>**

**1. Rezumatul capitolului**

484. Această lucrare își propune să ofere o privire de ansamblu asupra măsurilor luate pentru adaptarea sistemelor suedeze bugetare și de control financiar la cerințele calității de membru al UE. Sunt accentuate următoarele lecții înșușite:

- Este important ca pe plan național pregătirile să înceapă din timp, înainte de aderare. Pentru început, cei mai importanți pași sunt:
  - lansarea programelor de instruire (în domeniul lingvistic și al aptitudinilor tehnice);
  - stabilirea de contacte la nivel de experți cu Comisia și statele membre;

---

<sup>18</sup> De la 1 ianuarie 1997, Ulrika Barklund Larsson este Consultant Economic la Reprezentanța Permanentă suedeză a UE la Bruxelles. Ea este responsabilă în special cu aspectele privind managementul și controlul financiar, auditul și lupta împotriva fraudei. Înainte de a ocupa această funcție, ea a fost Subsecretar-Şef Adjunct la Uniunea Europeană, Departamentul Buget, Ministerul de Finanțe suedez, fiind responsabilă cu multe asemenea aspecte. În 1991, după ce a fost timp de patru ani auditor în cadrul Curții de Conturi, a devenit ministru de Finanțe. Din 1996 este președinta Comitetului AntiFraudă al Suediei din cadrul UE, comitet guvernamental pentru îmbunătățirea măsurilor naționale de protecție a intereselor financiare comunitare din Suedia.

- evaluarea calității prezentelor sisteme bugetare și de control financiar prin prisma Tratatului și a regulamentelor CE.
- Adesea, calitatea sistemelor este îmbunătățită dacă fondurile Uniunii Europene pot fi gestionate în același fel ca fondurile naționale. De asemenea, dacă sistemul național nu satisface în toate privințele cerințele Comunității Europene, trebuie luate în considerare schimbări pentru resursele naționale. Totuși, în câteva cazuri, este inevitabilă crearea de funcții specifice sau uzanțe pentru fondurile Uniunii Europene atât în elaborarea politicii, cât și în administrarea și controlul veniturilor și cheltuielilor UE;
- Nu trebuie subestimată complexitatea resurselor necesare pentru problemele tehnice, cum ar fi crearea unor sisteme electronice necesare procesării informațiilor. Trebuie evitate diferențele privind competențele inspectorilor și auditorilor naționali și cele ale omologilor lor din Uniunea Europeană;
- Buna coordonare între Ministerul de Finanțe și ministerele de specialitate, precum și rapiditatea și operativitatea sunt cruciale pentru ușurarea procesului muncii și pentru ca rezultatele să fie realizate. Acestea sunt tot atât de importante și în ceea ce privește aspectele referitoare la buget, ca și în controlul financiar și măsurile antifraudă. Ministerul de Finanțe ar trebui să acorde un rol important în procesul formulării poziției statului cu privire la propuneri și decizii strategice;
- Organizarea unor sisteme pentru managementul financiar, controlul și auditul intern în domeniile agriculturii, Fondurilor Structurale și taxelor vamale ar trebui să prezinte o prioritate mai mare și o atentă considerație. Se urmărește o mai bună colaborare din partea tuturor statelor membre cu controlul financiar al Comisiei (DG XX);
- Relația dintre nivelul național și nivelurile regionale poate fi dificilă dacă într-o primă etapă nu este clarificată

împărțirea responsabilităților în procesul de conducere și control;

- Cerințele CE se schimbă continuu pentru a îmbunătăți și consolida interesele financiare ale Comunității. Acesta este un proces care probabil că niciodată nu va fi întrerupt. De aceea, toți membrii Uniunii Europene trebuie să fie pregătiți și, în consecință, să-și organizeze și adapteze sistemele naționale cât mai aproape de regulile UE.

## 2. Introducere

485. Încă de la început ar trebui menționate câteva idei pentru a facilita înțelegerea măsurilor implementate de guvernul suedez în legătură cu calitatea Suediei de membru al UE, de la 1 ianuarie 1995.

### 2.1. Modelul administrativ suedez

486. Modelul administrativ suedez diferă în câteva puncte de modelele obișnuite din restul Europei. El se bazează pe absența guvernării ministeriale; există, mai degrabă, mici ministere având în special funcții politice (de tactică) alături de agențiile guvernamentale (puternice și, în multe privințe, independente de ministere) care sunt responsabile pentru activitățile operative ale statului. Modelul se caracterizează prin delegarea și descentralizarea luării deciziei de la Guvern către agenții și, de asemenea, în interiorul agențiilor. În consecință, Cabinetul suedez este mic comparativ cu cele existente în majoritatea statelor europene (3700 de angajați, dintre care 1500 lucrează în cadrul Ministerului Afacerilor Externe). Ministerul de Finanțe are în jur de 400 de angajați, dintre care aproximativ 60 de persoane lucrează în cadrul Departamentului Buget.

487. Într-un prim stadiu, guvernul a adoptat principiul potrivit căruia ar trebui create câteva sisteme separate pentru administrarea, bugetul, controlul financiar, etc. fondurilor bugetului UE în

corelație cu fondurile naționale. Această abordare a fost susținută în special de considerații de calitate, în caz contrar, crescând riscul neînțelegerii și al erorilor. În câteva cazuri s-a dovedit că este dificil să se combine diversele tradiții administrative suedeze cu cele ale Uniunii Europene, și de aceea a fost nevoie de crearea unor noi funcțiuni, reglementări și uzanțe. Totuși, în linii mari, modelul administrativ suedez s-a dovedit compatibil cu activitățile Uniunii Europene.

488. Modelul administrativ suedez, cuprinzând organizarea și sistemele pentru bugetare, conducere și audit, este descris în detaliu în Anexa 1. Anexa 2 include o descriere a transferurilor de plăți între Suedia și Uniunea Europeană, organigrama Ministerului de Finanțe și o scurtă descriere a resurselor administrative necesare după aderarea Suediei la Uniunea Europeană.

## ***2.2. Referendumul***

489. În martie 1994, Suedia a fost acceptată, iar de la 1 ianuarie 1995 a devenit membru cu drepturi depline în Uniunea Europeană. Totuși, răspunsul la întrebarea dacă Suedia va deveni membru al Uniunii Europene s-a stabilit printr-un referendum care s-a desfășurat pe 13 noiembrie 1994. Referendumul, prin el însuși, nu a fost obligatoriu pentru guvern și Riksdag (Parlamentul suedez), dar partidele politice s-au angajat să se supună dorinței poporului exprimată prin referendum. Din acest motiv, pregătirile administrative și multe din cele tehnice nu au început imediat. Din punct de vedere practic, întârzierile datorate referendumului au fost nefavorabile.

## ***2.3. Sumar despre acordul SEE și redactarea statutului pe scurt***

490. Ca un rezultat al acordului SEE (Spațiul Economic European), Suedia a reușit să fie inclusă începând cu 1 ianuarie

1993 în piața unică. În consecință, activitatea pe scară largă a implementării ordonanțelor și directivelor CE în acest domeniu a fost realizată înainte ca Suedia să devină membru cu drepturi depline. Aceasta a favorizat capacitatea ministerelor de resort de a prelua implementarea documentelor legale ale CE, având și responsabilitatea administrării multor fonduri ale Comunității precum și resursele proprii, supuse statutelor naționale. Nu ar trebui subestimată activitatea amplă realizată. Un efort substanțial a fost depus de agențiile responsabile pentru implementarea operațională a legislației CE.

491. O lecție învățată din munca de redactare a statutului este aceea că se cere ministerelor și agențiilor de resort să aibă nu numai cunoștințe ample despre legislația CE, dar și excelente calități lingvistice. Întrucât reglementările CE nu erau disponibile în limba suedeză, am fost obligați să ne bazăm activitatea legislativă pe versiuni lingvistice, altele decât cea suedeză. În multe cazuri, acest lucru a condus la neînțelegeri, fiind nevoie de clarificări.

492. Versiunile în limbile engleză, franceză, daneză și germană au stat la baza proiectului de statut. Comparând diversitatea variantelor lingvistice, am observat că existau nepotriviri între ele. Totuși, trebuie menționat faptul că traducerile oficiale în limba suedeză nu au fost întotdeauna satisfăcătoare. Exemple privind activitatea necorespunzătoare pot fi găsite în traducerea Regulamentului Financiar. Am avut probleme considerabile determinate de această traducere, astfel încât Ministerul Finanțelor reactualizează datele, ceea ce va conduce la cererea ca versiunea suedeză oficială să fie revizuită.

493. Pentru participarea în Spațiul Economic European, Suedia a trebuit să plătească o contribuție către bugetul Uniunii Europene. În acest sens a fost creat un sistem de decontare, pentru transferul sumelor din conturile reprezentând o componentă a sistemului național de plăți din Banca Suediei către contul Comisiei, deschis în acest scop la Banca Suediei. Această metodă, care a simplificat lucrurile, a fost menținută și când Suedia a devenit membru cu drepturi depline al Uniunii Europene.

3. Organizarea și măsurile luate în domeniul bugetului

și al controlului financiar

### *3.1. Rolul Ministerului de Finanțe*

494. Departamentul Buget din cadrul Ministerului de Finanțe este responsabil cu problemele referitoare la principiile de bugetare, contabilitate, control financiar și audit din sectorul de stat. Când Suedia a devenit membru al Uniunii Europene, s-a înființat o structură în cadrul Departamentului Buget care să se ocupe exclusiv cu aceste probleme. Această structură, formată din 7 persoane, este responsabilă și de activitatea de elaborare a bugetului UE, a contribuției Suediei, precum și de coordonarea problemelor guvernamentale. Cu toate acestea, coordonarea unor ministere în problemele legate de UE este realizată de Departamentul Afacerilor Internaționale, în special prin pregătirea întâlnirilor ECOFIN.

495. Înființarea în acest scop a unei structuri speciale în cadrul Departamentului Buget nu a reprezentat o soluție, întrucât noile circumstanțe sau activitățile adiționale pe plan național sunt integrate în mod normal în activitatea obișnuită a departamentului. Totuși, noi am considerat că obligațiile speciale cerute de activitățile legate de UE și garantarea cunoștințelor specifice justifică o organizare specială. Aceasta este aprecierea noastră.

496. De asemenea, această structură din cadrul Departamentului Buget are o importantă sarcină în diseminarea cunoștințelor despre bugetul UE, despre

procedura bugetară și sistemele de management și control financiar. Această sarcină este realizată prin cursuri desfășurate pentru funcționarii Cabinetului, dar și prin seminarii făcute la solicitarea diferitelor ministere.

497. Totuși, controalele ministerelor de specialitate alături de Ministerul de Finanțe în ceea ce privește poziția Suediei în problemele bugetare ale Uniunii nu s-au efectuat prin unități ale UE, ci mai degrabă prin organizația departamentului de specialitate, în același mod ca și pentru fondurile naționale. Cu toate acestea, atunci când se pun în discuție articolele de cheltuieli din bugetul Uniunii, unitatea aparținând de UE este cea care, datorită responsabilității sale generale, trimite în cele din urmă, instrucțiuni Reprezentanței Permanente de la Bruxelles, unde membrii Ministerului de Finanțe sunt responsabili pentru activitatea Suediei în Comitetul Bugetar al Consiliului.

498. Merită notat faptul că există obiectivul îmbunătățirii într-o măsură cât mai mare a coordonării atât din cadrul ministerului, cât și între ministere.

### ***3.2. Pregătirile practice și deciziile bazate pe principii anterioare aderării***

499. În primăvara anului 1994, Ministerul de Finanțe a început pregătirile în domeniile administrării, principiilor bugetare, contabilității, controlului financiar etc. și, împreună cu Comisia, analizează reglementările Comunității în legătură cu acquis-ul comunitar. La aceste întâlniri au luat parte experți din Austria, Finlanda, Suedia și experți ai Comisiei, care au studiat reglementările Consiliului pentru a identifica punctele neclare și potențialele probleme în implementarea reglementărilor de către viitoarele state membre.

500. De asemenea, începând cu luna martie 1994, în momentul în care a fost sigur că vom fi primiți în UE, am avut întâlniri bilaterale cu Comisia și cu reprezentanții statelor membre. Scopul a fost acela de a obține mai multe informații despre modul de interpretare a reglementărilor privind bugetul UE, contribuția suedeză, managementul și controlul financiar, și de a obține sfaturi despre măsurile practice pe care ar trebui să le adoptăm. Am acordat prioritate statelor membre ale căror tradiții administrative sunt asemănătoare celor suedeze, dar am vizitat și alte state. Acest lucru a fost de un imens ajutor pentru noi, întrucât este dificil să se înțeleagă implicațiile reglementărilor doar citindu-le. Am obținut cunoștințe valoroase despre munca depusă de Consiliu prin participarea la întâlniri în calitate de observatori, fiind invitați la acestea din vara anului 1994.

501. Totuși, datorită referendumului, Ministerul de Finanțe a fost incapabil să pună în aplicare deciziile guvernamentale privind modul în care sunt gestionate în Suedia fondurile Comunității. Cu toate acestea, în cele din urmă, am fost "constrânși" să supunem Riksdag-ului spre examinare un proiect de lege, cu două săptămâni înainte de referendum (Proiectul de lege 1994/95:40). Acesta a fost important, deoarece a acordat Riksdag-ului timpul necesar pentru a lua deciziile cerute înainte ca situația noastră de membru să devină un fapt împlinit.

502. În acest proiect, guvernul a alcătuit planul politicii fiscale pentru a fi aplicat de Suedia în calitate sa de membru UE. Strictețea finanțelor publice, cuplată cu faptul că Suedia se numără printre țările contribuabile la bugetul UE, au înlesnit respectarea cerințelor riguroase, ca parte a disciplinei bugetare.

503. De asemenea, guvernul a descris fluxul de fonduri implicate și modalitățile prin care ar trebui administrate,



bugetate, monitorizate și verificate la nivel de minister și de agenție. O prezentare a acestor îndrumări este inclusă în Anexa 1. Au fost clarificate prioritățile guvernului în domeniile controlului financiar, auditului și măsurilor de combatere a fraudei. Mai mult decât atât, guvernul a cerut Riksdag-ului autoritatea necesară pentru a efectua plata contribuției Suediei în bugetul Uniunii și pentru a furniza capital Băncii Europene de Investiții (BEI) și Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului (CECO). Acest program guvernamental a fost aprobat de Riksdag și este considerat un fel de biblie pentru funcționarii din Cabinet și agențiile interesate, întrucât principiile prezentate au clarificat premisele importante asupra modului în care diverse activități trebuie gestionate în Suedia.

504. Două lecții importante ar trebui învățate. Mai întâi, dacă Suedia s-ar pregăti astăzi pentru aderare, Ministerul de Finanțe ar încerca probabil să înceapă din timp pregătiri practice și, de asemenea, ar solicita ca și celelalte ministere să facă același lucru. În al doilea rând, noi am opta încă o dată pentru a prezenta un program care să aibă în general același conținut și aceleași obiective.

### ***3.3. Aspecte care solicită măsuri referitoare la bugetul UE***

#### ***și procesul de bugetare, incluzând contribuția Suediei***

##### ***3.3.1. Legătura cu bugetul național***

505. Pentru a introduce fondurile bugetului UE în bugetul național, Suedia nu a trebuit să implementeze nici un amendament legislativ, din simplul motiv că, în acel moment,

nu exista nici o lege cu privire la bugetul național. Totuși, Documentul Bugetului Național care a intrat în vigoare pe 1 ianuarie 1997 nu conține reglementări speciale privind fondurile legate de UE, achitate sau încasate de la bugetul Uniunii, deoarece am considerat că nu există nici un motiv pentru acest lucru.

506. Fondurile UE sunt bugetate și înregistrate în bugetul național în formă brută. Granturile de la Uniune, administrate de agențiile guvernamentale suedeze, sunt prezentate în buget ca venit, în timp ce plățile către beneficiarii grantului sunt incluse în partea de cheltuieli sub denumirea de "alocații". Această practică mărește totalul bugetului național, dar are și avantajul de a arăta în mod clar cum și în ce scop sunt achitați și încasați banii de la UE. Un alt avantaj este acela că setul regulamentelor privind administrarea finanțelor publice este aplicat automat fondurilor care au intrat în bugetul național.

### *3.3.2. Gestionarea la nivel național a aspectelor bugetului UE*

507. Pentru ca o problemă să fie eligibilă pentru decizia dată de către guvern, ministerul responsabil trebuie să primească aprobarea prealabilă a Ministerului de Finanțe sau a oricărui alt minister implicat. De asemenea, necesitatea acestei aprobări este de folos pentru aspectele legate de UE. Aceasta înseamnă că opiniile exprimate de către reprezentanții guvernamentali la reuniunile Consiliului trebuie aprobate în prealabil. Perioada scurtă de timp dintre prezentarea propunerilor și inițierea negocierilor (câteodată mai puțin de o zi) înseamnă că uneori nu este timp pentru acest proces. Dar, prin intermediul unor interfețe performante între ministere și o bună cunoaștere a poziției

suedeze referitoare la principalele obiective dintr-un anumit sector, realizarea acestui proces, chiar și într-o scurtă perioadă de timp, este tot mai mult posibilă.

508. În condițiile unor decizii speciale, agențiile implicate în grupurile de lucru și comitetele Comunității trebuie să obțină instrucțiuni de la ministerul de resort. Global, aceste măsuri sunt avantajoase, deoarece ele promovează punctul de vedere la nivel central, precum și o acțiune consecventă a Suediei. Una dintre dificultățile cu care încă ne confruntăm este garantarea cunoștințelor și autoritatea asupra miilor de grupuri de lucru și comitete consultative de pe lângă Comisie, în cadrul cărora sunt decise care propuneri trebuie să fie prezentate Consiliului de către Comisie.

509. În consecință, nici o responsabilitate generală privind rezolvarea aspectelor legate de UE nu a fost transferată de la ministerele responsabile la Ministerul Afacerilor Externe. Nici Ministerul Afacerilor Externe nu are un rol primordial în reglementarea aspectelor particulare importante care intră în sfera de responsabilitate a celorlalte ministere. Mai degrabă, un grup special al subsecretarilor de stat din ministerele implicate, desemnați de Cabinet, este gata să înceapă discuțiile privind aspecte majore ale politicii. Pe lângă acesta, o unitate responsabilă cu coordonarea generală este constituită în cadrul Ministerului Afacerilor Externe. Sarcinile unității sunt, în primul rând, de a coordona instrucțiunile pentru reuniunile COREPER și cooperarea cu Riksdag-ul. Această funcție de coordonare se află încă în faza de validare.

510. O problemă nerezolvată este aceea că nu am găsit încă un model eficient despre cum ar putea fi soluționate într-un timp limitat problemele dintre ministerele implicate.

### *3.3.3. Instrucțiuni pentru negociatorii suedezi*

511. În principiu, fiecare negociator suedez în Consiliu trebuie să aibă o instrucțiune de la ministerul responsabil din Stockholm. Această instrucțiune ar trebui să exprime poziția Suediei față de o problemă și modalitatea în care negociatorul ar trebui să acționeze. Este important ca instrucțiunile să exprime în mod clar obiectivele naționale pentru sfera activităților în cauză. De asemenea, trebuie ca membrii comitetelor și grupurilor de lucru să aibă mandate clare pentru a negocia, acordând prioritate neechivocă intereselor suedeze și definind în mod clar activitățile de bază. Aceasta ar permite negociatorilor să acționeze mai constructiv și eficient, în felul acesta realizându-se mai multe obiective. Sarcina negociatorilor este facilitată în mod natural de buna cunoaștere a pozițiilor celorlalte țări și, de asemenea, de încercările lor de a încheia acorduri cu alte state membre, atunci când există interese comune.

512. Pentru instrucțiunile în diferite domenii de specialitate, este bineînțeles esențial și important ca prioritatea să fie acordată problemelor considerate ca fiind dominante pentru o anumită țară. De asemenea, ar trebui clarificat căror probleme li se acordă o atenție mai mare, precum și sectoarele care sunt clasificate în funcție de priorități. În acest caz, scopul obținerii unei audieri este mai ridicat. În același timp, nu ar trebui luat în seamă faptul că poate fi dificilă definirea acestor priorități la nivel național.

513. În final, trebuie menționate relațiile cu Reprezentanța Permanentă de la Bruxelles. Ministerul de Finanțe are un număr de 6 delegați la Reprezentanța Permanentă, două persoane fiind responsabile cu probleme legate de buget, control financiar și audit etc. Se acordă prioritate pentru stabilirea de canale de comunicare rapide și directe între oficialii competenți din capitală și cei din cadrul Reprezentanței, astfel încât fiecare să cunoască activitatea celeilalte părți. Analizând experiența și aspirațiile noastre,

buna coordonare, viteza și încadrarea în termene sunt cruciale pentru o activitate constantă și pentru obținerea rezultatelor dorite.

#### *3.3.4. Activitatea referitoare la contribuția suedeză*

514. În ceea ce ne privește, este important ca activitatea referitoare la contribuția suedeză să fie bine coordonată. Această coordonare trebuie să aibă loc în cadrul Ministerului de Finanțe. Coordonarea oferă o oportunitate nu numai pentru a obține o imagine generală, ci și pentru a crea un bun dialog cu Comisia. Acest lucru ușurează problemele Comisiei, precum și ale administrației publice naționale. De asemenea, s-a dovedit că activitatea referitoare la contribuție necesită cunoștințe de specialitate cu privire la taxele vamale, taxa pe valoarea adăugată, produsul național brut și previziunea financiară.

515. Am optat pentru a consolida activitatea referitoare la contribuția suedeză în cadrul Departamentului Buget al Uniunii Europene și, în locul stabilirii unei funcții majore, am apelat la expertiză specializată oferită de alte departamente din Ministerul de Finanțe, precum și de agențiile specializate, atunci când a fost cazul. Sarcinile zilnice se încadrează în capacitatea organizației, deși există o anumită vulnerabilitate datorită fluctuației personalului.

516. Cu privire la varietatea tipurilor de plată care constituie resursele noastre proprii în bugetul UE, sumele achitate bazate pe taxa pe valoarea adăugată sunt cele mai complicate, solicitând noi calculări și o bună documentare statistică. Întrucât există diferențe pentru valoarea TVA-ului pentru diverse grupuri de produse, ajustările trebuie făcute în documentație pentru a furniza o bază uniformă pentru calculele tuturor statelor membre. De aceea este important

să se revadă metodele și datele statistice necesare, înainte ca prima declarație pentru baza de calcul a TVA-ului să fie prezentată. De asemenea, este importantă întâlnirea din timp cu Comisia.

517. De asemenea, este esențial să se adapteze sistemul conturilor naționale în asemenea fel, încât să se poată furniza informațiile solicitate pentru a calcula plățile bazate pe produsul național brut. Până în 1998, Suedia nu se va alinia la Standardele Europene pentru Contabilitate (SEC 95), sistem adaptat cerințelor Uniunii Europene. De aceea, trebuie continuate adaptările pe baza sistemului contabil.

### *3.3.5. Plățile către bugetul Uniunii Europene*

518. Cu privire la uzanțele pentru plățile către bugetul UE, așa cum a fost deja menționat, a fost de mare ajutor faptul că am transferat fonduri la buget în timpul în care am făcut parte din Spațiul Economic European (SEE). Am putut construi în continuare pe baza modelului rezultat din consultarea avută cu Banca Suediei. Aici, poate fi menționat că regulamentele UE permit ca toate cererile referitoare la împrumuturi să nu fie afectate de plățile curente pentru contul Comisiei.

519. Transferurile către contul Comisiei sunt efectuate de agenția responsabilă cu sistemul de plată național. Agențiile însărcinate cu diferite tipuri de plăți transferă fondurile agenției responsabile de contul respectiv, care, la rândul ei, inițiază procedura de plată către Comisie.

520. Ministerul de Finanțe nu este deloc implicat în transferul plăților, dar el solicită informații curente despre plățile efectuate, în scopul monitorizării activității. De asemenea, informația servește ca bază pentru discuțiile cu

Comisia și, nu în ultimul rând, ca bază consultativă pentru Ministerul de Finanțe datorită influenței plăților asupra bugetului național.

### **3.4. Aspecte care solicită măsuri în domeniul controlului**

#### ***financiar, auditului și combaterii fraudei***

##### ***3.4.1. Rolul Ministerului de Finanțe***

521. Cu toate că Ministerul de Finanțe este demult timp responsabil cu elaborarea politicii privind controlul financiar, calitatea de membru UE a atras după sine lucruri în întregime noi. Într-adevăr, deși regulamentele trebuie aplicate în diferite sectoare, aceste aspecte – asemenea celor referitoare la auditul extern și măsurile de combatere a fraudei – tind să fie tratate în cadrul UE ca domenii ce presupun politici speciale.

522. Acest fapt, cuplat cu decizia guvernului și a Riksdag-ului, potrivit căreia acestor probleme le-a fost acordată prioritate în Suedia, a însemnat angajarea unei persoane la unitatea UE, în scopul de a se ocupa de chestiunile de politică din aceste domenii. De asemenea, această responsabilitate include legătura cu Directoratul General al Comisiei pentru Control Financiar (DG XX), cu unitatea Comisiei pentru coordonarea prevenirii fraudei (UCLAF) și Curtea Europeană de Conturi (CEC). Totuși, toate problemele legate de sectoarele specifice sunt trimise ministerelor și agențiilor implicate - fapt care nu este apreciat întotdeauna de reprezentanții Comisiei, întrucât, normal, ei ar prefera să poată trimite un funcționar de legătură în fiecare stat membru.

##### **3.4.2. Împărțirea responsabilității între Ministerul**

**de Finanțe și celelalte ministere, și între  
ministere  
și agenții**

523. Deși Ministerului de Finanțe îi revine responsabilitatea controlului și managementului financiar, este datoria ministerelor implicate să ofere siguranța că principiile adoptate de guvern sunt implementate în sectoarele respective. Acest lucru duce, mai departe, la asumarea responsabilității pentru asigurarea aplicării în practică a deciziilor guvernului, vizând și abilitarea de a completa reglementările CE. Aceste decizii trebuie să corespundă liniilor directoare fundamentale ale Hotărârii guvernului 1994/95:40. Din partea Ministerului de Finanțe, noi examinăm propunerile făcute și asigurăm conformitatea cu principiile adoptate.

524. Un principiu important al administrației din Suedia este acela că autoritatea centrală, responsabilă de achitarea fondurilor publice, trebuie controlată de guvern, în scopul verificării administrării și folosirii adecvate a fondurilor. Acest control se aplică și în cazurile în care agenția centrală guvernamentală mandatează agențiile regionale să se ocupe de solicitările individuale. De asemenea, agențiile centrale au responsabilitatea întregii activități de sinteză și raportare către guvern sau alte organisme interesate despre modul de folosire a fondurilor. Drept urmare, agențiile care efectuează plăți – abilitate să distribuie fonduri ale UE – sunt obligate să se asigure că toate cerințele CE privind managementul și controlul financiar au fost îndeplinite.

525. În Suedia s-a optat de la bun început pentru concentrarea responsabilității spre administrarea fondurilor UE într-o singură agenție guvernamentală centrală pentru fiecare fond, deci în total există patru agenții. Aceste patru agenții care gestionează fondurile vor avea, de asemenea, responsabilitatea de a se ocupa de toate plățile din respectivele fonduri, ceea ce le conferă responsabilitatea de a da garanția că banii sunt administrați și folosiți în mod corect. Agențiile însărcinate cu aceste fonduri vor răspunde în fața guvernului de implementarea măsurilor corective, în cazul în care



apar nereguli în activitate. În final, aceste agenții au, de asemenea, responsabilitatea întocmirii unor rapoarte regulate către guvern și CE, rapoarte ce cuprind bilanțul contabil, alte neregularități etc.

526. În același timp, responsabilitatea luării deciziilor în cazul solicitărilor individuale de fonduri a fost delegată agențiilor guvernamentale centrale la nivel regional. Acest lucru implică o cooperare perfectă între agențiile regionale care pun în practică deciziile și agențiile centrale care au responsabilitatea fondurilor.

527. Dată fiind această divizare a responsabilității, agenția centrală implicată în gestionarea fondului este contactată de Comisie în timpul inspecțiilor inopinate pe care aceasta le efectuează în Suedia. Acolo unde controalele sunt derulate de către DG XX, Ministerul de Finanțe trebuie întotdeauna informat. Aceasta reprezintă dorința Comisiei de a implica Ministerul de Finanțe, în calitate de principal partener în Suedia. Noi transmitem informația ministerului interesat, precum și Curții de Conturi, dar nu luăm și măsuri proprii.

528. În final, trebuie să menționăm cooperarea Ministerului de Finanțe cu ministerele și agențiile implicate. Experiența noastră a demonstrat că este important ca Ministerul de Finanțe să aibă rolul de lider în formularea poziției statului membru referitoare la propunerile și deciziile strategice privind managementul și controlul financiar, precum și combaterea fraudei. La cererea noastră, ministerele interesate, precum și agențiile guvernamentale centrale având responsabilitatea administrării fondurilor UE și Curtea de Conturi și-au desemnat un reprezentant pe problemele administrării fondurilor. Toate aceste propuneri și alte documente emise de către Comisie sunt puse la dispoziția funcționarilor, cerându-li-se să-și exprime punctul de vedere. Împreună cu reprezentanții ministerelor, suntem toți de acord cu propunerile privind poziția și acțiunile întreprinse în Suedia. Aceste propuneri sunt prezentate la Bruxelles.

529. Anterior întâlnirilor importante cu Comisia în care sunt discutate problemele curente – de exemplu, în grupul reprezentanților Ministerului de Finanțe, care sprijină Comisia în desfășurarea programului SEM 2000 sau COCOLAF (Comitetul Consultativ pe Probleme AntiFraudă al UCLAF) – noi invităm la Ministerul de Finanțe toți reprezentanții ministerelor și agențiilor.

530. Deși comunicarea se realizează adesea neoficial, această procedură asigură acțiunea coordonată din partea Suediei. Acest lucru este important, mai ales în situația în care o propunere a Comisiei este dezbătută în același timp în comitete și în grupuri de lucru diferite. Dacă reprezentanții aceluiași stat membru prezintă puncte de vedere diferite, nu numai că încrederea în statul respectiv este pusă în pericol, dar și negocierile vor deveni mai dificile.

#### *3.4.3. Stabilirea funcțiilor de audit intern*

531. Regulamentele Consiliului privind diverse sectoare bugetare cer statelor membre să aibă servicii responsabile pentru controlul financiar. Punctul nostru de vedere este că astfel se acoperă obligația de a asigura existența unui control sistematic intern privind sistemele, uzanțele și organizațiile din fiecare sector. De asemenea, se cere existența unor funcții – independente de management – care să verifice dacă acest control intern este efectiv și eficient, de exemplu, funcții pentru auditul intern.

532. Încă din 1980, în Suedia există în cadrul agențiilor guvernamentale câteva forme de audit intern a căror independență este discutabilă. Aceste funcții au fost transferate Curții de Conturi pentru a fi folosite în auditul extern. Totuși, în cadrul unor agenții, la inițiativa acestora, au fost stabilite funcții noi pentru auditul intern.

533. Cu toate acestea, în 1994, Guvernul a decis să introducă o cerință obligatorie ca funcțiile de audit intern profesionale și independente să fie realizate de agențiile guvernamentale responsabile de administrarea sumelor mari. Impunerea acestei

cerințe a coincis cu aderarea Suediei la UE, și de aceea s-a decis ca toate agențiile care administrau fonduri mari din bugetul Uniunii Europene să fie subiectul acestei dispoziții. Aceste reguli sunt specificate într-o ordonanță specială privind auditul intern în cadrul agențiilor guvernamentale.

534. Conform acestei ordonanțe, Suedia a fost mai bine pregătită, atunci când Directoratul General de Controlul Financiar al Comisiei (DG XX), în protocoalele financiare, a luat inițiativa unei cooperări oficiale între auditorii interni care examinează domeniul Fondurilor Structurale în cadrul Comisiei și în statele membre. Au fost stabilite acorduri cu mai mult de jumătate din statele membre. Aceste acorduri variază în conținut și formă, deoarece sunt adaptate la condițiile naționale. Totuși, toate conțin reglementări de a împărtăși concluziile auditului, de coordonare a planurilor de audit și de participare la audituri comune. De asemenea, obiectivele și metodele fundamentale folosite în auditul intern (bazate pe standarde de audit acceptate la nivel internațional) sunt specifice.

535. În Suedia, unde auditul intern este legat nu de ministere, ci de agențiile guvernamentale centrale, a fost firesc pentru șefii departamentelor de audit intern din cadrul agențiilor implicate să se constituie în parteneri ai acordurilor. În acest sens, în toamna anului 1996, au fost semnate trei protocoale identice de către șefii departamentelor de audit intern din cadrul a trei agenții centrale având responsabilitatea administrării Fondului European pentru Dezvoltare Europeană (FEDR), Fondului Social European (FSE) și Fondului European pentru Îndrumare și Garanție în Agricultură (FEIGA), și de către directorul general al DG XX. Odată ce auditul intern a fost stabilit de agențiile responsabile, un acord identic a fost creionat pentru fondul privind pescuitul (IFOP).

536. Statele membre nu fac obiectul unor obligații formale de a intra în acordurile de cooperare cu Comisia. Totuși, ele consideră că este bine să facă acest lucru, și acest aspect a condus la emiterea recomandării din 1996 de către ECOFIN și Consiliul European, care îndemna statele membre care nu semnaseră înțelegerile cu Comisia, să o facă cât mai curând posibil.

#### *3.4.4. Acordarea unei funcții de legătură Curții de Conturi în Suedia*

537. Auditul extern trebuie să fie condus independent atât la nivel național, cât și în UE. Drept urmare, Ministerul de Finanțe nu a implementat, anterior calității de membru UE, măsuri specifice în domeniu; există o singură excepție. Articolul 188c al Tratatului Uniunii Europene stipulează că examinarea la fața locului făcută de Curtea de Conturi în statele membre va fi derulată în colaborare cu organismele naționale de audit. Întrucât în Suedia există două organisme de audit, Curtea de Conturi și Auditorii Parlamentari, am decis că această sarcină să fie atribuită Curții de Conturi, datorită statutului ei, ca instituție supremă de audit în Suedia. Acest lucru a fost realizat prin intermediul suplimentării directivelor Curții.

538. De asemenea, Curtea Europeană de Conturi, în activitatea de realizare a auditului, are puteri sporite față de auditorii noștri, deoarece CEC – ca urmare a unei clauze din Regulamentul Financiar – este abilitată să verifice la fața locului conturile instituției care a primit un grant. Această problemă se rezolvă de Ministerul de Finanțe. Există o premisă rezonabilă că organismele naționale de audit ar trebui să aibă aceleași puteri ca CEC. În acest caz, trebuie introdus un statut special.

#### *3.4.5. Stabilirea unui Comitet Național pentru Măsuri AntiFraudă*

539. În Suedia, problema fraudei și a altor nereguli a reținut încă de la început atenția. S-a constatat că la nivelul Uniunii Europene trebuie implementate măsuri antifraudă. De asemenea, am simțit nevoia de a crea o organizație de bază la nivel național care ar trebui să promoveze măsuri naționale în domeniu. De aceea, în primăvara anului 1996,

Guvernul a înființat Comitetul AntiFraudă al UE, cuprinzând reprezentanți ai fiecărei agenții guvernamentale care administrează fondurile Uniunii Europene pe scară largă, Consiliul Național de Taxe, Curtea de Conturi, poliția, procurori și judecători, și ministerele implicate.

540. Președintele comitetului este din Ministerul de Finanțe. Comitetul este însărcinat cu promovarea cooperării între ministere și agenții, în special între agențiile administrative și sistemul judiciar. De asemenea, comitetul are sarcina furnizării informațiilor despre progresele din Suedia și măsurile ce urmează a fi implementate. Comitetul poate, de asemenea, propune măsuri, acolo unde este necesar, pentru a întări capacitatea Suediei de a proteja fondurile Comunității. Drept urmare, cerința Tratatului Uniunii Europene ca fondurile Uniunii să fie protejate în același fel ca și fondurile naționale, și decizia Consiliului European (Madrid 1995) ca protecția fondurilor UE să fie echivalentă pentru toate sectoarele de pe tot cuprinsul Uniunii reprezintă premise importante pentru activitatea comitetului. De asemenea, cooperarea cu grupul antifraudă al Comisiei (GCECF) este inclusă în îndatoririle comitetului, dar nu acolo unde apar cazuri speciale, când responsabilitatea revine agențiilor însărcinate în acest scop.

541. Experiența ne arată că acest Comitet a contribuit la întărirea protecției intereselor financiare ale Comunității în Suedia. Această necesitate a comitetului poate fi diminuată după câțiva ani, după ce sistemele au fost stabilite și neajunsurile vor fi fost remediate, dar până în prezent experiența noastră este complet favorabilă.

542. Suedia încă nu a dat atenție acestei dorințe a Comisiei în crearea unui organism de bază pentru investigații operative în caz de suspectare de fraudă. Totuși, o nouă agenție care să se ocupe de delictul economic este înființată acum în Suedia și este posibil ca această agenție să fie capabilă să completeze această necesitate.

#### *3.4.6. Monitorizarea implementării suedeze*

543. Am fost nerăbdători să obținem de la Ministerul de Finanțe confirmarea că administrarea banilor UE

îndeplinește cerințele stricte care se aplică în acest scop. În consecință, Guvernul a însărcinat Curtea de Conturi să examineze sistemele existente în domeniul Fondurilor Structurale și să facă propuneri pentru posibile îmbunătățiri. Curtea efectuase deja, din proprie inițiativă, o examinare de acest fel pentru fondul FEIGA, Secțiunea Garanție. De asemenea, Comitetul AntiFraudă al Uniunii Europene a urmărit dacă agențiile implicate dispun de regulamentele și puterile aferente, pentru ca să poată fi luate măsurile corespunzătoare în cazul unor nereguli.

544. Din aceste investigații a rezultat că mai există încă neajunsuri. Aceasta a condus la luarea de măsuri de către Guvern și ministerele implicate. Alte neajunsuri sunt încă în studiu. Experiența noastră arată că este în interesul Ministerului de Finanțe să impulsioneze efectuarea de investigații de acest fel, pentru ca apoi să urmărească în continuare aplicarea măsurilor.

#### **4. Câteva lecții din diverse sectoare**

##### ***4.1. Taxele vamale și alte impozite***

545. În sectorul vamal s-au efectuat mai multe anchete asupra consecințelor statutului de membru UE. O idee fundamentală a fost că statutul de membru al UE ar însemna automat că organizația vamală suedeză ar putea fi redusă ca dimensiuni când ne alăturăm uniunii vamale a pieței unice. Când a fost clar că Norvegia nu avea să se alăture Uniunii Europene, scenariul s-a transformat, întrucât Suedia a devenit atunci responsabilă pentru controlul uneia dintre cele mai lungi frontiere a Uniunii Europene atât pe mare, cât și terestră cu o țară care nu face parte din UE.

546. În privința problemelor practice, cum ar fi contabilitatea și plata către UE a impozitelor colectate, în toamna anului 1994, a fost realizat un remarcabil efort pentru a permite Suediei să îndeplinească cerințele Comunității încă din prima zi, adică 1.01.1995.

547. Experiența arată că, în privința activității pregătitoare, nu s-a acordat suficientă atenție situației privind granițele Suediei cu o țară nemembră a Uniunii, precum și cerințelor de control, ca rezultat al acestei situații. Toate problemele tehnice care au trebuit să fie rezolvate în legătură cu contabilitatea taxelor vamale colectate și plățile efectuate ar fi putut să primească mai multă atenție.

#### **4.2. Agricultura**

548. Ministerul Agriculturii împreună cu agenția sa guvernamentală centrală – Consiliul Suedez al Agriculturii – au fost în avangarda pregătirilor pentru aderare. La sfârșitul lunii iunie 1994, Consiliul a prezentat un raport despre organizarea administrației, cerințele care trebuie impuse pentru efectuarea plăților, sistemele de contabilitate și control etc.

549. La minister era în curs pregătirea proiectelor statutelor și ordonanțelor naționale necesare pentru ca Suedia să fie capabilă să aplice regulamentele UE în sectorul agricol. S-au întâmpinat dificultăți ca urmare a regulilor complexe și cu mare cuprindere, legate de faptul că nu se puteau lua decizii majore înaintea desfășurării referendumului. La nivelul agenției, o provocare majoră a fost crearea unui număr mare de sisteme informatice necesare pentru implementarea Politicii Agrare Comune. Timpul și resursele alocate acestei sarcini au fost în mod clar subestimate.

550. În concluzie, trebuie să se facă o anume referire la noul sistem pentru autorizarea conturilor fondului FEIGA, Secțiunea Garanție. Doar un număr limitat de agenții din fiecare stat membru au permisiunea de a acorda granturi. Aceste agenții de plată trebuie să îndeplinească o serie de cerințe specifice privind controlul financiar etc. înainte de a primi autoritatea de a efectua plățile.

551. Verificarea din timp, dacă cerințele sunt îndeplinite, trebuie să fie efectuată de o organizație numită de către statul membru. Suedia a optat să nominalizeze Ministerul Agriculturii ca organism de acreditare. Ministerul ia decizia pe baza documentației de la agenție și a certificatului unui expert contabil din cadrul Curții de Conturi, confirmând corectitudinea informațiilor furnizate

de agenție. Aceasta era o condiție preliminară pentru Ministerul Agriculturii, deoarece nu are propriile sale informații care să poată confirma informațiile primite de la agenție. De asemenea, noul sistem conține cerințe, în sensul că toate conturile anuale pentru FEIGA trebuie să fie examinate de un expert contabil independent la nivel național. Curtea de Conturi a fost numită ca organism de certificare, întrucât această misiune de examinare corespunde în mare măsură activității efectuate în cursul controlului financiar anual.

#### **4.3. Fondurile Structurale**

552. Fondurile Structurale sunt caracterizate de ansamblul cerințelor privind administrația națională, cerințe stipulate în regulamentele Consiliului, precum și de acordurile bilaterale încheiate între statul membru și Comisie, sub forma cunoscută drept Documente Unice de Programare (DUP). Fiecare program se bazează pe obiectivele stabilite pentru Fondurile Structurale. Abordarea programului necesită pregătiri naționale în strânsă legătură cu reprezentanții locali și regionali. În Suedia s-a decis ca proiectele aplicate pentru fiecare program să fie realizate la nivel regional. Totuși, în mai multe cazuri, s-a considerat că nu există vreo organizație care, la un nivel regional sau local, să fie potrivită pentru a realiza acest obiectiv. Aceasta a culminat cu stabilirea unei serii de “grupuri decizionale”, legate de diverse programe, având misiunea de a examina și a decide asupra diverselor cereri de subvenții.

553. În regulamentele Consiliului, o manifestare a abordării parteneriatului a constat în cererile formulate pentru crearea comitetelor speciale de monitorizare. Funcția acestor comitete este să monitorizeze și să evalueze un anumit drept de a redistribui fonduri între diferite proiecte și programe în conformitate cu deciziile luate inițial de către autoritățile desemnate. Deși a fost dat comitetelor un anumit grad de răspundere decizională, acesta nu a limitat cerințele responsabilității statului membru pentru a garanta că fondurile sunt folosite în scopuri corecte.



554. Inițial, aspectele legate de administrația financiară, verificări, răspunderea pentru măsuri luate în cazul neregulilor etc. au fost lăsate în umbră, ceea ce a condus la o implementare având un grad mai mare de nesiguranță decât, de exemplu, în sectorul agricol. Se mai pot observa încă toate consecințele acestui fapt, în sensul că prevederile privind obligațiile și puterile autorităților desemnate în colaborare cu grupurile decizionale regionale nu au fost încă încorporate în regulamentele naționale.

## **Anexa 1. Sistemul bugetar și de audit suedez**

### **1. Structura administrației publice suedeze**

555. În anumite privințe, administrația publică din Suedia diferă de cea din cele mai multe țări. Prin tradiție, avem birouri gu-vernamentale (aproximativ 2000 de angajați, excluzând Ministerul de Externe) și agenții administrative autonome, în mare măsură independente. O altă trăsătură tipică a modelului administrativ suedez o reprezintă responsabilitatea guvernamentală colectivă.

556. Parlamentul suedez (Riksdag) aprobă toate statutele persoanelor fizice. Mai mult decât atât, este de datoria Riksdag-ului să hotărască cheltuielile și veniturile publice și, de asemenea, distribuția bunurilor statului. Guvernul prezintă Riksdag-ului propuneri sub formă de proiecte de lege. Dacă Guvernul trebuie să supună Riksdag-ului un raport, fără nici o propunere, acesta este prezentat sub forma unei scrisori oficiale.

557. Guvernul este responsabil în fața Riksdag-ului pentru a garanta că activitățile de stat sunt conduse într-un mod eficient și corect. Munca administrativă zilnică este condusă de agenții ale administrației publice care execută deciziile Riksdag-ului și ale Guvernului, acest lucru intrând în atribuțiile lor. Legăturile acestor agenții administrative cu Guvernul sunt mediate de ministerele implicate, dar, în ansamblu, agențiile sunt subordonate Guvernului.

Autoritatea de a emite directive unei agenții administrative este deținută de Guvern luat în ansamblu, nu de miniștrii luați în mod individual.

558. În termeni oficiali, Guvernul are puteri pentru a controla activitățile agențiilor, prin deciziile acestuia. Totuși, agențiile administrației publice au garantată de lege o anumită independență față de Guvern. Acest lucru se aplică deciziilor privind implicarea exercițiului puterii centrale asupra unui individ sau a unei autorități guvernamentale locale ori referitoare la aplicarea legii. În astfel de cazuri, Guvernul poate să nu intervină în decizia agenției administrative privind cazurile individuale.

559. Mai mult decât atât, în multe privințe, Guvernul se abține să dea directive agențiilor individuale. În schimb, relația dintre Guvern și agențiile administrative este caracterizată de poziția puternică și independentă a agențiilor în relația cu Executivul. De exemplu, acest lucru se manifestă prin faptul că, în mare măsură, agențiilor administrative le sunt încredințate sarcini în ceea ce privește redactarea detaliată a reglementărilor privind sectoarele lor în cadrul legislației aprobate de Riksdag. De asemenea, această poziție independentă este întărită prin faptul că întreaga comunicare dintre Guvern și agenții este publică – o tradiție de mulți ani în Suedia, fiind considerată o mare forță în activitățile sectorului public. De asemenea, aceasta este o problemă importantă pentru Suedia în ceea ce privește cooperarea cu UE.

560. Sunt aproximativ 200 de agenții administrative centrale. Funcțiile acestor agenții și caracteristicile principale ale metodelor de organizare și de muncă sunt reglementate prin instrucțiuni oficiale hotărâte de Guvern. Fiecare agenție are și propriile sale instrucțiuni oficiale emise sub forma unei ordonanțe. De asemenea, Executivul are și alte instrumente de control, cum ar fi deciziile și directivele guvernamentale, și dreptul de a numi șefii agenției, și bineînțeles, alte persoane importante din conducere și consiliile de conducere ale agențiilor.

561. Sistemul de management financiar este caracterizat prin faptul că agențiilor le este dată libertatea de a decide natura

activității lor și problemele organizaționale și financiare. Simultan, conducerea agenției este responsabilă direct în fața Guvernului pentru a garanta că activitățile sunt conduse în mod eficient și în concordanță cu actualele regulamente. Această responsabilitate are importanță pentru a garanta, în primul rând, că plățile mediate de agenție sunt corecte și că fondurile au fost folosite în scopurile stabilite și, în al doilea rând, că greșelile și ineficiența din sfera activităților agenției sunt remediate.

562. Agențiile administrative nu au autoritate de a emite regulamente. Regulamentele emise de către agenții vor fi autorizate de către Guvern și apoi vor fi publicate sub forma unei ordonanțe.

563. În multe sectoare, agențiile administrative centrale au în subordine agenții regionale și locale. În aceste cazuri, agenția centrală are responsabilitatea pentru activitățile efectuate. Un exemplu în acest sens este oferit de sectorul taxelor vamale. De asemenea, în fiecare district există o agenție centrală guvernamentală, consiliul administrativ districtual având responsabilitatea coordonării activităților sectorului public din district. Adesea, consiliile administrative districtuale iau parte la activitățile regionale pentru care agenția administrativă centrală are responsabilitatea principală. De asemenea, ele urmăresc cu atenție și evaluează resursele din diferite sectoare ale societății.

564. În plus, există autorități sau administrații guvernamentale locale (în prezent în număr de 288) și consilii districtuale (23) la nivel local și regional. Independența lor, incluzând dreptul lor de a percepe taxe cetățenilor, este garantată de Constituția Suediei. Autoritățile locale au grijă mai mult de serviciile de natură tehnică, de exemplu, serviciile privind electricitatea, străzile și serviciile de transport. De asemenea, ele sunt responsabile pentru educația, îngrijirea copiilor și vârstnicilor și alte servicii sociale. Consiliile districtuale sunt responsabile pentru sănătatea și îngrijirea medicală.

## **2. Sistemul bugetar**

565. Pe 1 ianuarie 1997, Suedia a adoptat anul calendaristic ca fiind an financiar. În legătură cu bugetul anului 1997, au fost introduse câteva noutăți care vizează îmbunătățirea disciplinei fiscale. Elaborarea bugetului, începând cu bugetul pe 1997, a cuprins următoarele etape:

- În aprilie, Guvernul prezenta Riksdag-ului un proiect de lege privind politica economică pentru anul fiscal următor, cu îmbunătățiri referitoare la anul fiscal curent.
- Au fost incluse îndrumări pentru politica economică și, de asemenea, plafoanele propuse de către guvern pentru cheltuielile publice pentru anii următori. Cu această ocazie, a fost prezentată o suplimentare bugetară pentru anul fiscal curent.
- În septembrie a fost prezentat proiectul de buget și financiar însoțit de propunerile detaliate privind veniturile și cheltuielile pentru anul fiscal. Proiectul a inclus bilanțul Guvernului. Domeniile de cheltuieli au fost decise de dinainte de Riksdag. Fiecare propunere a fost raportată la rezultatele realizate în domeniu.
- Riksdag-ul a pregătit documentul bugetului în două faze. În prima fază, printr-o rezoluție specială, Riksdag-ul a determinat nivelul cheltuielilor în fiecare dintre cele 27 de domenii de cheltuieli. Suma trebuie să fie în limitele plafonului de cheltuieli stabilit în primăvară. În faza a doua, deciziile au fost luate în ceea ce privește obiectivele și distribuția fiecărei destinații.
- Îndată ce Riksdag-ul a aprobat bugetul, Guvernul a emis directive tuturor agențiilor. Aceste directive conțin obiectivele și performanțele pe care Guvernul consideră că ar trebui să le îndeplinească agenția în timpul anului. De asemenea, ele au definit sistemele cadru, financiare pentru agenții sub forma destinațiilor etc.
- Într-o mare măsură, Riksdag-ul și Guvernul au delegat agențiilor sarcina de a decide, în cadrul resurselor alocate, asupra modului în care vor fi folosite fondurile și organizării activităților. În scopul de a crea stimulente financiare,

favorizând managementul financiar eficient, le-a fost acordat agențiilor dreptul de a economisi sau împrumuta anumite sume din fondurile alocate pentru anul următor. Întrucât aceste fonduri reprezintă un subiect de interes, economia este recompensată, în timp ce acordările de împrumuturi atrag costuri cu dobânzile. Totuși, granturile și fondurile de colectare a taxelor sunt gestionate în mod tradițional, deoarece ele sunt reglementate în general prin lege. De asemenea, aceste fonduri trebuie micșorate în limita plafonului de cheltuieli decisă anterior, și astfel aceste fonduri reprezintă subiectul verificărilor.

- Agenția a făcut Guvernului o dare de seamă a rezultatului activităților – atât din punct de vedere financiar, cât și din alte puncte de vedere – într-un raport anual. Partea financiară a raportului va cuprinde toate fondurile primite sau mijlocite de către agenție, indiferent de sursa de finanțare. În mod similar, raportul privind performanța va cuprinde informații despre toate activitățile pentru care agenția este responsabilă, indiferent de sursa de finanțare.
- În timpul anului fiscal, au fost făcute actualizări fiscale, calculate în funcție de prognozarea rezultatului final bugetar. Ele au fost obligatorii pentru ministerul implicat în găsirea finanțării pentru orice exces de cheltuială, prin evaluarea priorităților între domenii diferite de cheltuieli sau prin adaptarea regulamentelor.

566. În general, aceste caracteristici reprezintă o concentrare a cadrului de reglementare atât pentru activitatea bugetară a Riksdag-ului, cât și a Guvernului, întrucât activitatea de elaborare a bugetului:

- Se concentrează în întregime pe nivelul cheltuielilor pentru întregul sector public;
- Începe cu evaluarea obiectivelor generale și, abia după ce au fost fixate nivelurile cheltuielilor, vor avea loc discuțiile sectoriale;

- Se concentrează asupra cheltuielilor și nu pe deficitul bugetar, care a fost cândva centrul politicii fiscale;
- Determină o continuare a orientării cheltuielilor cu măsuri compensatorii, dacă direcția este considerată negativă.

### 3. Sistemul controlului și auditului financiar

567. Modelul administrativ suedez cuprinde o structură uniformă de control pentru întreaga administrație publică. Aceasta este aplicată în același fel atât pentru fondurile naționale, cât și pentru cele legate de bugetul UE.

568. Agențiile responsabile de aceste activități trebuie să realizeze urmărirea, verificarea și supervizarea acestora pentru a se asigura că acestea sunt conduse în concordanță cu regulamentele în vigoare și că fondurile sunt utilizate în mod corect și eficient. Acest lucru se aplică atât fondurilor naționale, cât și fondurilor obținute de la bugetul Comunității sau destinate bugetului Comunității.

569. În marea majoritate a agențiilor, funcțiile speciale ale auditului intern implică examinarea calității privind verificarea internă și conturile financiare ale agențiilor. Prevederile privind auditul intern al agențiilor guvernamentale centrale sunt cuprinse într-o ordonanță specială. Auditurile interne sunt realizate în concordanță cu principiile contabile aprobate având la bază standardele internaționale, fiind independente atât de echipa de conducere, cât și de personal. Auditul intern implică întocmirea unui raport către consiliul director al agenției care hotărăște cu privire la măsurile ce trebuie luate în urma observațiilor procesului de audit. Rapoartele de audit intern sunt disponibile pentru procesul de audit extern. Înainte de a decide planul pentru auditul intern, au loc consultări cu agenția de audit extern și Curtea de Conturi suedeză.

570. Curtea de Conturi conduce audituri externe și independente, și este responsabilă atât pentru auditul intern anual al conturilor, cât și pentru managementul și auditurile interne ale activităților guvernamentale centrale. CC verifică toate agențiile publice, un număr mare de întreprinderi cu capital de stat și fundații, și, de asemenea, activitățile conduse de Guvernul central.

Pentru auditul companiilor și fundațiilor, CC numește auditori suplimentari alături de cei aleși în cadrul Adunării Generale anuale a Acționarilor, și, de asemenea, în anumite cazuri este împuternicită să realizeze audituri eficiente. Auditorul ales de Curte își desfășoară activitatea în cooperare cu auditorii aleși de Adunarea Generală a Acționarilor, ei fiind responsabili împreună pentru executarea verificării și redactarea declarației privind conturile și gestiunea. Această procedură a fost hotărâtă, în 1993, de Riksdag, ca propunere de consolidare a auditurilor acestor companii și fundații.

571. Curtea de Conturi raportează organizațiilor relevante și Guvernului. CC examinează (în același fel ca și pentru fondurile naționale) întrebuintarea, controlul și contabilitatea fondurilor care aparțin bugetului Comunității. De asemenea, evaluează eficiența cu care au fost îndeplinite angajamentele. Rapoartele Curții de Conturi sunt publice. Sunt pregătite propuneri pentru a argumenta obiectivul CC de a avea acces la informațiile referitoare la beneficiarii finali de fonduri din bugetul Comunității sau din surse corespunzătoare. Potrivit art. 188c al Tratatului de la Roma, Curtea de Conturi este obligată să asiste CEC, atunci când își desfășoară activitatea în Suedia.

572. Auditul anual se încheie cu o declarație ce conține opinia oficială privind auditul. CC își exprimă punctele de vedere atât asupra validității raportului anual al agenției, din punct de vedere al gradului de încredere și corectitudine, cât și asupra activității conducerii agenției. Raportul de audit este prezentat Guvernului spre examinare. Dacă Curtea de Conturi a prezentat un raport competitiv sau a atras atenția asupra unor deficiențe grave, agenția verificată trebuie să prezinte Guvernului într-o declarație oficială ce s-a întâmplat și ce intenționează să facă pentru a elimina aceste deficiențe.

573. Anual, Guvernul trebuie să supună Riksdag-ului spre examinare un raport privind măsurile luate ca răspuns la observațiile făcute de Curtea de Conturi. Neregulile identificate de CC au o mare importanță pentru presă și pentru politicieni. De exemplu, de regulă, un comitet al Riksdag-ului organizează audieri

la care participă agenția în cauză, Curtea de Conturi și Ministerul responsabil. De asemenea, atunci când i se solicită, CC înaintează rapoarte speciale de audit consiliului agenției pentru activitatea de remediere.

574. În cadrul realizării unui proces de audit eficient, Curtea de Conturi efectuează anual 20 de verificări majore. CC este deplin liberă să își aleagă zona de examinare. Accentul se pune pe evaluarea eficienței cu care sunt implementate angajamentele administrației centrale, dar, de asemenea, CC își poate pronunța opinia asupra angajamentelor ca atare. CC efectuează atât controale financiare ale angajamentelor publice la scară mare, de exemplu, verificări ale eficienței în diverse părți ale sistemului de asigurări sociale, cât și controale financiare privind îndeplinirea obiectivelor și eficiența din activitățile individuale. Aceste rapoarte sunt în mod normal remise agențiilor implicate și Guvernului.

575. Consiliile directe ale agențiilor sunt obligate să ia în considerație raportul Curții de Conturi și, în mod normal, CC cere ca agenția să îi furnizeze un studiu privind măsurile întreprinse. Adesea, rapoartele CC sunt incluse în documentația pentru realizarea anchetelor publice sau pentru pregătirea rezoluțiilor guvernamentale. De asemenea, aceste rapoarte se bucură adesea de multă atenție din partea mass-media.

576. De asemenea, CC poate efectua în numele Guvernului examinări, dar poate refuza o asemenea misiune dacă există riscul de a afecta independența sa. Un exemplu de misiune guvernamentală recent încheiat de CC a privit gradul fraudei din sistemele asistenței de pe piața muncii și a asigurărilor sociale.

577. Auditorii parlamentari constituie organismul de control financiar al Riksdag-ului. Auditorii sunt membri ai Parlamentului numiți pe criterii politice. Activitatea de verificare este în mare măsură efectuată de persoane de conducere. Conform legii care guvernează activitatea auditorilor Riksdag-ului, ei pot examina întreaga activitate de stat, inclusiv activitatea Guvernului, raportând rezultatele obținute direct Riksdag-ului. Fondurile obținute din buget sau cele destinate bugetului Comunității sunt supuse examinării pe aceeași bază ca și fondurile naționale. În



mare măsură, examinările sunt întreprinse la fel ca auditurile eficiente ale Curții de Conturi.

578. În final, merită menționat sistemul suedez de comitete. În fiecare an, sunt alese numeroase comitete de anchetă, cu sau fără reprezentare parlamentară. Adesea sarcina lor este să evalueze rezultatul activităților sau al sistemelor de reglementare dintr-o anumită zonă. În 1994, a fost adoptată o directivă generală pentru toate comitetele, în sensul că un comitet trebuie să evalueze inițial motivele pentru care statul trebuie într-adevăr să fie implicat în activitate. În plus, comitetele sunt obligate nu numai să calculeze consecințele financiare ale propunerilor lor, ci și să propună mijloace pentru a le finanța. Un comitet nu își poate încheia activitatea decât după ce și-a îndeplinit aceste obligații.

#### **4. Controlul național și verificarea fondurilor de la Uniunea Europeană**

579. În decembrie 1994, Riksdag-ul a adoptat directivele care urmează să se aplice pentru administrarea de către Suedia a plăților și subvențiilor legate de UE și a modului în care fondurile UE urmează să fie protejate în urma unei utilizări neautorizate sau ineficiente. Aceste directive se bazează în întregime pe principiile stabilite în articolul 209a al Tratatului de la Roma. Directivele pot fi rezumate după cum urmează:

- O prioritate deosebită este acordată monitorizării eficienței și verificării respectării cadrului de reglementări ale UE. Sunt sporite resursele pentru verificările și controalele financiare naționale suedeze.
- Atât plățile suedeze către bugetul Comunității, cât și fluxul invers, de la bugetul Comunității către Suedia, sub formă de granturi și sprijin structural administrat de stat, sunt bugetate și raportate la nivel brut în bugetul Guvernului suedez.
- Fondurile UE administrate de agenții guvernamentale centrale suedeze sunt considerate fonduri de stat și sunt supuse

acelorași prevederi privind răspunderea, raportarea, urmărirea, controlul financiar și auditul, și, de asemenea, acelorași sisteme de sancțiuni. Aceasta înseamnă că rapoartele anuale ale agențiilor responsabile includ activitățile legate de UE și că gestionarea fondurilor este supusă ca și fondurile naționale aceluiși control financiar de către Curtea de Conturi și Auditorii Parlamentari.

- În măsura în care legile UE impun cerințe speciale în aceste privințe, de exemplu, privind raportarea și verificările, agențiile responsabile trebuie să satisfacă cerințele UE înaintea cerințelor naționale. În general, s-a dovedit că regulamentele naționale corespund prevederilor reglementărilor UE.
- Cât mai puține agenții posibile urmează să răspundă de cheltuirea fondurilor UE. De asemenea, pe lângă funcțiile de control intern, ele trebuie să aibă funcții pentru auditul intern. Calitatea resurselor pentru verificare și a auditului intern este supusă examinării de către Curtea de Conturi.
- Urmează să se înființeze o agenție de coordonare în fiecare sector care să monitorizeze continuu performanțele din domeniu, corectitudinea plăților și a modului în care ele sunt înregistrate contabil. De asemenea, această răspundere include stabilirea de măsuri ce urmează a fi întreprinse dacă se identifică deficiențe sau posibilități de a crește eficiența. Acest lucru este deosebit de important în sectoarele în care colaborează două sau mai multe agenții naționale.
- Fiecărei agenții sectoriale îi revine sarcina să coopereze cu alte state membre ale UE, iar Comisia trebuie să protejeze interesele financiare comunitare. În plus, este înființat un comitet guvernamental special cu răspunderi pentru a coordona eforturile naționale antifraudă din partea agențiilor și ministerelor implicate.



## Anexa 2. Câteva date suplimentare

580. Această anexă conține câteva date suplimentare despre fluxurile financiare dintre Suedia și Uniunea Europeană, consecințele administrative ale faptului că Suedia este membru UE și o organigramă care descrie modul în care este organizat Ministerul de Finanțe.

### 1. Transferurile de plăți dintre Suedia și Uniunea Europeană

581. Următoarele sume au fost calculate pentru a fi plătite în timpul anului bugetar 1997 (în 1000 coroane suedeze) către și de la bugetul UE. Posibilele granturi de la bugetul UE pentru cercetare, programul TEN etc. nu sunt incluse, deoarece ele sunt bazate pe acorduri contractuale bilaterale.

<i>Plata către UE – Contribuția Suediei</i>	<b>20 525 000</b> <i>(cca. 2 500 mecu)</i>
- Taxe vamale	3 230 000
- Impozite agricole	570 000
- TVA	8 215 000
- Resursa a patra (PNB = Produsul Național Brut)	8 510 000
<i>Veniturile de la UE</i>	<b>9 225 000</b> <i>(cca. 2 500 mecu)</i>
<b>Secțiunea Garanție a Fondului FEIGA</b>	<b>6 074 000</b>
- Ajutor per ha, și subvenții în condițiile producției prin diminuarea suprafeței	3 740 000
- Sprijin pentru mediul înconjurător	766 000
- Intervenție	400 000

---

- Rambursare pentru export	350 000
- Produse animale	818 000
<b>Fondurile structurale</b>	<b>2 515 000</b>
- Secțiunea Îndrumare a fondului FEIGA	365 000
- IFOP	100 000
- FEDR	800 000
- FSE	1 250 000
<i>Compensație (reducere temporară)</i>	<i>636 000</i>

---

## 2. Resursele administrative necesare pentru a îndeplini cerința UE

582. Deoarece operațiunile cu UE sunt conduse ca fiind o parte integrantă a operațiunilor naționale, nu este posibil să se identifice costurile administrative care au legătură directă cu calitatea de membru a Suediei. Nu este relevant să emitem concluzii pe baza oricăror cifre, deoarece acestea depind în mare măsură de situația națională actuală privind operațiunile, organizarea și prioritățile naționale, și, de asemenea, condițiile geografice și demografice.

583. Totuși, pentru a oferi o imagine a efectelor calității de membru al UE asupra sectorului de stat, în 1996 a fost făcută o cercetare bazată pe sondajele trimise la ministere și agenții (Statskontoret 1996:7). Rezultatul acestei cercetări poate da o indicație referitoare la costurile administrative.

584. Sondajul a inclus câteva întrebări despre necesitatea resurselor:

- Jumătate dintr-un număr de 13 ministere apreciază că ele consacră 20-39% din timpul lor de lucru aspectelor legate

de UE. Patru ministere apreciază că timpul lor acordat acestor probleme este sub 20%, în timp ce doar două ministere sunt angajate intens în munca cu UE. Aceste două ministere, Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Agriculturii, declară că 75%, respectiv 90% din timpul lor este acordat aspectelor legate de UE.

- Referitor la numărul angajaților, nici un minister nu a angajat personal nou datorită aderării, șapte ministere au angajat 1-4 persoane, două ministere au angajat 5-9 persoane și trei ministere au angajat mai mult de zece persoane. Ca o comparație, ar trebui menționat că numărul total al angajaților Cabinetului este de aproximativ 3 600, dintre care 1 400 aparțin Ministerului Afacerilor Externe. 15% din personal sunt pe punctul de a pleca.
- Toate ministerele au declarat că ar avea nevoie de mai multe resurse în vederea realizării instrucțiunilor pentru reprezentanții suedezi și pentru participarea la întâlnirile de la Bruxelles. De asemenea, jumătate dintre ele simt nevoia de a acorda mai multe resurse activității legislative. Majoritatea ministerelor afirmă că trebuie să-și întărească competența în domeniul aptitudinilor de negociere, a muncii de investigare și a legislației.
- 78 de agenții de la nivel central și regional au răspuns întrebărilor cuprinse în sondaj. 85% din ele au afirmat că nu își țin contabilitatea într-un mod care să le dea posibilitatea să identifice costurile legate de operațiunile cu UE. În schimb, ele au estimat ce procent din cheltuielile curente este alocat pentru activitățile legate de UE. Majoritatea estimează că aceste costuri se situează

sub 5% din totalul costurilor lor administrative. Doar opt dintre cele 78 de agenții estimează că aceste costuri depășesc 20%.

- 15 agenții au bilanț separat pentru costurile administrative legate de activitatea cu UE. Opt dintre aceste agenții afirmă că valoarea costurilor depășește 1 milion de coroane suedeze.
- 39 de agenții solicită resurse adiționale pentru a realiza noile sarcini care au legătură cu UE. Aceste resurse sunt necesare pentru realizarea cercetărilor și participarea la întâlniri. De asemenea, majoritatea acestor agenții este de părere că în câteva domenii ele au nevoie de competențe sporite, dintre care cele mai importante sunt aptitudinile lingvistice, de negociere, competența legală și de investigare.

585. De asemenea, sondajul a cuprins întrebări despre participarea ministerelor și agențiilor în grupurile de lucru și comitetele din Bruxelles (instituții ale UE):

- Ministerele de Finanțe, Industrie și Comerț, Agricultură, Justiție și Comunicații sunt ministerele care participă la cele mai multe grupuri de lucru și comitete din Bruxelles. Ministerul de Finanțe și Ministerul de Justiție participă la aproximativ 20 de grupuri de lucru ale Consiliului. Ministerul Agriculturii participă la peste 100 de comitete legate de Comisie.
- Majoritatea agențiilor (57) afirmă că specialiștii lor participă în comitetele de experți din subordinea Comisiei, în comitetele de management (35) și în grupurile de lucru

ale Consiliului (26). 19 dintre aceste agenții precizează că personalul lor participă la tot felul de întâlniri, majoritatea fiind în cadrul Ministerului Mediului Înconjurător, al Agriculturii, Comunicațiilor, Industriei și Comerțului.

- Doar câteva agenții declară că staff-ul lor participă în mai mult de 5 grupuri de lucru sau comitete, dar majoritatea agențiilor afirmă că, cel puțin, o dată pe lună participă la întâlniri la Bruxelles.



## REGATUL UNIT AL MARII BRITANII de Nicholas Ilett<sup>19</sup>

### 1. Rezumatul capitolului

586. În Marea Britanie, Ministerul Finanțelor (Trezoreria) joacă un rol important în finanțele publice, dar responsabilitatea pentru managementul financiar al cheltuielilor publice, inclusiv cheltuielile finanțate prin bugetul Comisiei Europene, este delegată ministerelor care fac execuția bugetară.

587. Aceste ministere sunt responsabile în fața Parlamentului pentru legalitatea, oportunitatea și valoarea banilor cheltuiți.

588. Există dispoziții speciale pentru contribuțiile la bugetul Comisiei Europene, impuse prin Tratat, care să fie plătite în mod automat, adică fără autorizarea parlamentară specifică.

589. Deși există unele organisme de control și o administrație specială, cheltuielile finanțate de bugetul Comisiei Europene sunt gestionate în același mod ca și cheltuielile naționale.

590. Dispozițiile privind integrarea operațiunilor Marii Britanii cu bugetul Comisiei Europene în cadrul bugetului național sunt concepute să facă fluxurile implicate cât mai transparent posibil (în mod special referitor la contribuția netă a Marii Britanii) și să promoveze alocarea eficientă a resurselor și disciplina bugetară asupra ambelor bugete.

591. În cadrul discuțiilor comunitare, Ministerul Finanțelor urmărește interesul strategic în domeniile disciplinei bugetare a

---

<sup>19</sup> Nicholas Ilett este șeful finanțelor Uniunii Europene din cadrul Ministerului de Finanțe al Marii Britanii. El este "Reprezentantul Personal" al Marii Britanii în Grupul Comisiei Europene pentru programul SEM 2000. Domnul Ilett a deținut anterior funcții privind finanțele guvernamentale locale, regulamentele financiare și un post la Reprezentanța Permanentă a Marii Britanii la Bruxelles.

Comunității Europene și a managementului financiar. De asemenea, el urmărește interesele strategice în domeniile politicii sale cu semnificative implicații financiare sau economice (de exemplu, reforma politică și Conferința Interguvernamentală).

592. O atenție deosebită trebuie să fie acordată activității legate de Uniunea Europeană din cadrul Ministerelor de Finanțe, a pregătirii, perfecționării și dezvoltării, precum și relațiilor cu alte ministere de finanțe.

593. Programul pentru Reforma Managementului Financiar al Comunității Europene (SEM 2000) se concentrează pe dispozițiile privind managementul financiar, intensificând delegarea responsabilității departamentelor privind cheltuielile și parteneriatul dintre Comisie și statele membre care cheltuiesc cel mai mult din bugetul Comunității Europene. În perioada următoarelor etape de aderare la Uniune, cerințele managementului financiar vor fi probabil mai exigente decât în prezent.

## **2. Introducere**

594. Această lucrare prezintă relațiile dintre finanțele publice ale Marii Britanii și cele ale Comunității Europene. Întrucât sunt mai mult de 25 de ani de când Marea Britanie face parte din Comunitatea Europeană, lucrarea nu descrie în detaliu modalitatea în care sistemele acestei țări au fost adaptate în momentul aderării. Mai curând, se accentuează principalele consecințe care apar acum și cum sunt ele abordate din perspectiva Trezoreriei (Ministerul de Finanțe)

## **3. Sistemul național în Marea Britanie**

595. Pentru a explica cum au fost adaptate sistemele Marii Britanii pentru a reflecta calitatea de membru al Uniunii Europene, este necesar să se descrie elementele de bază ale sistemelor acestei țări. Este important să se înțeleagă că măsurile din MB sunt eficiente datorită interacțiunii diferitelor

părți ale sistemului, deoarece nu analizăm izolat părți individuale din sistem.

#### **4. Relația dintre Parlament (Camera Comunelor) și Executiv ("Coroana")**

596. În ceea ce privește partea de venituri a bugetului, toate taxele sunt votate de către Parlament. Acest principiu datează din secolul al XIII-lea, a fost confirmat prin Războiul Civil dintre Parlament și Rege, din secolul al XVII-lea, și a condus la Războiul American pentru Independență din secolul al XVIII-lea (impozitarea coloniștilor americani nereprezentați în Parlamentul Westminster).

597. În ceea ce privește partea de cheltuieli a bugetului, Parlamentul autorizează (votază) anual aproape toate cheltuielile. În principiu, el poate refuza sau reduce cheltuielile propuse de către guvern, dar nu le poate mări. (În practică, un guvern nu ar putea funcționa fără controlul Camerei Comunelor).

598. Parlamentul supraveghează îndeaproape administrația finanțelor publice cu ajutorul Curții de Conturi al cărei șef este un funcționar de la Camera Comunelor. Ministerele sunt răspunzătoare în fața Parlamentului.

599. Oficialii permanenți numiți ca funcționari contabili răspund personal în fața Comitetului de Conturi Publice (PAC) al Camerei Comunelor pentru legalitatea, corectitudinea și valoarea cheltuielilor efectuate de departamentele lor. În general, funcționarii contabili sunt principalii funcționari permanenți din departamente. Dacă un funcționar contabil este solicitat să facă ceva ce nu ar fi în măsură să susțină în fața Comitetului de Conturi Publice, atunci el/ea trebuie să obțină instrucțiuni de la minister înainte de a trece la acțiune. Aceasta se raportează Ministerului Finanțelor și

Curții de Conturi (CC), și poate să conducă la întocmirea de către CC a unui raport adresat Parlamentului, raport care ar putea să stimuleze discuții politice. Responsabilitățile unui funcționar contabil sunt atât de importante, încât o mare parte din timpul său este dedicat cu precădere pentru probleme de management financiar.

### **5. Relații în cadrul Executivului**

600. Toate veniturile potențiale ale Guvernului central se colectează de departamentele de specialitate care raportează Ministerului Finanțelor, fiind centralizate în conturi sub controlul ministerului. Acestea cuprind acele resurse proprii ale Comunității Europene care sunt colectate în Marea Britanie. Cancelarul Ministrului Finanțelor decide asupra politicii de taxe, consultându-se cu Primul Ministru, dar fără consultarea altor miniștri.

601. Ministerul Finanțelor are identitate distinctă față de celelalte departamente<sup>20</sup> și se bucură de puteri administrative legale asupra cheltuielilor guvernamentale centrale. În particular:

- Ministerul Finanțelor trebuie să fie de acord cu toate cheltuielile (această condiție este suplimentară cerinței de bază pentru aprobarea parlamentară). În practică, Ministerul Finanțelor exercită acest control într-o manieră strategică, delegând autoritatea pentru cheltuieli. Trezoreria va manifesta un interes strâns legat de orice propunere nouă argumentată, chiar acolo unde sumele implicate sunt foarte mici;
- Ministerul Finanțelor poate să ceară orice informație relevantă despre cheltuielile și politicile investiționale;
- Nici o propunere care implică cheltuieli nu poate să fie adusă în fața Guvernului pentru discuții ministeriale colective dacă Ministerul Finanțelor nu a avizat analiza

---

<sup>20</sup> Cancelarul Vistieriei (și bineînțeles Primul Ministru, al cărui titlu formal este Prim Lord al Trezoreriei), își exercită autoritatea în cadrul Ministerului de Finanțe. Alți miniștri exercită atribuții de Secretar de Stat.

implicațiilor financiare. Doar Ministerul Finanțelor poate să aibă oficial autorizarea Parlamentului pentru a face cheltuieli.

- Ministerul Finanțelor este responsabil cu planificarea cheltuielilor publice, precum și cu planificarea veniturilor publice.

602. În practică, aceasta implică faptul că Ministerul Finanțelor are o influență importantă în aproape toate aspectele politice gestionate de Guvern. Este împuternicit să execute aceste funcțiuni, iar celelalte departamente sunt obligate să mențină un dialog strâns cu Ministerul de Finanțe.

603. Însă, în cadrul sistemului din Marea Britanie, departamentele care fac cheltuieli sunt responsabile pentru folosirea resurselor care le-au fost alocate. Ministerul de Finanțe nu are funcția de “control financiar”, cum este DG XX din Comisia Europeană sau a controlorilor financiari, sau a inspectoratelor din alte țări.

604. Contabilii departamentelor care se ocupă de cheltuieli sunt asistați de către specialiști din domeniul financiar, sub îndrumarea unui funcționar financiar principal (un funcționar având atât responsabilități de management, cât și în domeniul politicii) și de către auditorii lor interni.

## **6. Consecințele apartenenței la Uniunea Europeană**

### ***6.1. Implicațiile financiare***

605. Calitatea de membru al Uniunii Europene are implicații financiare semnificative pentru Marea Britanie. Contribuția noastră globală fără deducerile Marii Britanii este de cca. 1,1% din PIB și de 2,5% din cheltuielile generale guvernamentale (CGG). Contri-buția netă este în jur de 0,5% din PIB și de 1,3% din CGG. De când a intrat în Comunitate, acest lucru a constituit un subiect de interes public și politic, deoarece până la acceptarea micșorării contribuției Marii

Britanii, în 1986, contribuția netă a acestei țări era destul de disproporționată față de averea netă. Chiar și astăzi Marea Britanie are o contribuție netă mai mare decât averea ei. Un motiv al acestor dificultăți este acela că Marea Britanie primește cea mai mică sumă pentru cheltuieli/persoană de la UE dintre cele 12 state membre (sunt excluse cele care au aderat în 1995, pentru acestea neexistând cifre).

606. Datorită gradului de interes public și politic, sistemele din Marea Britanie care se ocupă de consecințele asupra finanțelor publice datorită apartenenței la UE sunt proiectate astfel încât să se maximizeze transparența și, pe cât posibil, să se întărească disciplina financiară din cadrul CE.

### **6.2. Implicații tehnice**

607. Calitatea de membru UE are implicații în colectarea veniturilor, în managementul cheltuielilor ("execuția" bugetară) și în contabilitatea cheltuielilor, precum și în planificarea bugetului național (venituri, cheltuieli și orientarea fiscală).

608. Când Marea Britanie a devenit membră a CE, a trebuit să facem aranjamente care să se potrivească atât cu sistemele britanice descrise mai sus, dar mai ales cu cerințele CE. Ulterior, a trebuit să facem alte schimbări pentru a veni în întâmpinarea evoluțiilor din legislația comunitară. Sunt de așteptat schimbări suplimentare în special în contextul programului pentru reforma managementului financiar (SEM 2000) care este susținut cu fermitate de Marea Britanie.

### **6.3. Partea referitoare la venituri**

609. În primul rând, și cel mai important este faptul că aderarea la Comunitate înseamnă să respecti reglementările Tratatului în privința plății contribuțiilor, așa cum sunt ele cerute de legea comunitară. Prin urmare, Actul Comunității Europene din 1972 împuternicește Ministerul de Finanțe ca, atunci când cererea de plată este legală, să plătească direct contribuțiile la Comisia Europeană. Cu alte cuvinte, principiul descris în Secțiunea 4 potrivit căruia Parlamentul votează anual cheltuielile, a fost anulat pentru contribuțiile la bugetul Comunității.

610. Prin urmare, Ministerul de Finanțe are grijă să se asigure că toate cererile pentru plată sunt corecte. Ocazional, se cere autorizarea specială a Parlamentului pentru a plăti, acolo unde sunt dubii în privința unor cereri specifice. Totodată, Trezoreria publică deține permanent informații despre bugetul CE și despre contribuțiile și încasările Marii Britanii. În mod decisiv, pentru a ajuta procesul de vot, Trezoreria furnizează Parlamentului Marii Britanii informații despre finanțele CE. Miniștrii conduc anual unele dezbateri parlamentare asupra bugetului CE și a problemelor legate de acesta (cum ar fi rapoartele Curții de Conturi).

611. În al doilea rând, autoritățile fiscale naționale sunt responsabile, în numele Comisiei, pentru colectarea resurselor proprii tradiționale (taxe vamale, impozite agricole). Acest lucru implică respectarea regulilor comunitare complexe care, uneori, nu sunt ușor de implementat în procedurile naționale sau sunt costisitoare. Aceasta poate duce la dispute – dacă autoritățile naționale sunt neglijente sau dacă regulile nu sunt aplicate în mod corespunzător – și uneori se cere statului membru să compenseze pierderile.

612. Relația operațională între instituțiile naționale de încasare a taxelor și DG XX necesită o gestiune atentă. Comisia este preocupată să impună, în mod egal, respectarea regulilor de către statele membre, precum și respectarea legislației. Acest lucru permite mai puțină libertate, decât în mod normal, autorităților naționale încasatoare de taxe de a dispune, de exemplu, în cazurile posibilelor erori administrative, costuri administrative disproporționate ori consecințe economice. De asemenea, pot exista dificultăți acolo unde un debitor datorează impozite Guvernului național, necesitând luarea unei decizii echilibrate pentru a rezolva cât mai bine acest caz.

613. Probleme asemănătoare pot apărea și cu TVA-ul, chiar dacă obligația statelor membre este să plătească o sumă bazată mai curând pe o calculație statistică decât actualele lor încasări ale taxei pe valoarea adăugată.

614. Plata resurselor proprii către Comisie este gestionată centralizat prin intermediul Trezoreriei. Acest sistem reduce riscul apariției erorii care ar putea determina penalități și asigură faptul că Trezoreria învață din problemele de contencios. De asemenea, acest sistem ajută Trezoreria în prognozarea volumului și a graficului contribuțiilor către Comunitate. Acesta este un element important în planificarea bugetară națională (vezi secțiunea 7.2).

#### **6.4. Partea referitoare la cheltuieli**

615. În ceea ce privește cheltuielile din bugetul național, majoritatea încasărilor agricole și din Fondurile Structurale sunt rulate de la departamentele Marii Britanii către beneficiar, de exemplu, fermieri sau administrații locale. Departamentele care operează cu acești bani sunt responsabile pentru ei, așa cum sunt pentru gestionarea banilor publici. Contabilii trebuie să-i justifice, Curtea de Conturi trebuie să-i verifice, iar Comitetul de Conturi



Publice al Camerei Comunelor va convoca contabilul pentru a explica orice scurtcircuitări.

616. În plus, cheltuielile din bugetul CE constituie subiectul regulilor comunitare și sunt supuse auditului și evaluării instituțiilor comunitare. Acestea vor include inspecții atât din partea Directoratului General (spre exemplu, DG VI – pentru Agricultură) și a controlorului financiar (DG XX), dar și din partea Curții Europene de Conturi.

617. Consecința este aceea că toate cheltuielile comunitare, în întregul lor, sunt mai complicat și mai costisitor de administrat decât cheltuielile naționale. Acceptăm acest lucru ca pe un “rău necesar” dat fiind faptul că, responsabilitatea pe care o are Comisia pentru execuția întregului buget decurge din Tratat și că argumentele subsidiare nu se aplică acolo unde este implicată protecția intereselor financiare ale Comunității (Concluziile Consiliului European de la Edinburgh, 1992). Chiar și în aceste condiții, există prilejul pentru raționalizarea controalelor naționale și ale CE (atât control/audit financiar intern, cât și audit extern). Această activitate se desfășoară în special în contextul programului SEM 2000.

618. În general, mecanismele instituționale și procedurile administrative sunt adaptate pentru a gestiona cheltuielile CE. Totuși, în acest scop, au fost create structuri specifice în conformitate cu cerințele regulilor comunitare, extinderea sau complexitatea operațiunilor financiare ale Comunității. Cele mai semnificative structuri sunt agențiile care gestionează finanțele agricole (Consiliul Britanic pentru Intervenție în Domeniul Produselor Agricole – CBIPA). Alte structuri sau servicii au fost înființate pentru a analiza cheltuielile structurale. De exemplu, în Marea Britanie, ca și în celelalte state membre, există un serviciu specializat care administrează cheltuielile Fondului Social European și care poate să verifice modul efectiv de gestionare.

## **7. Integrarea finanțelor Comunității în bugetul național**

### ***7.1. Principii generale***

619. Așa cum s-a arătat, sistemul din Marea Britanie este conceput să maximizeze transparența și disciplina bugetară în cadrul Comunității. El a fost conceput să promoveze, pe cât posibil, coerența dintre cheltuielile publice finanțate de contribuabilul britanic prin bugetul CE și cheltuielile publice finanțate de contribuabilul britanic prin bugetul național.

### **7.2. Prezentarea bugetului național**

620. Tranzacțiile care implică bugetul CE nu apar în partea de venituri a bugetului național. Ele sunt contabilizate în întregime în partea de cheltuieli. Astfel:

- Încasările de la bugetul CE formează o parte a planului de cheltuieli publice ale departamentelor semnificative (în special Agricultură și diversele departamente care au responsabilități asupra Fondurilor Structurale);
- Acea parte a cheltuielilor externe ale CE atribuite Marii Britanii (în prezent cca. 14%, echivalentul părții de finanțare a Marii Britanii din bugetul comunitar, luat ca întreg) reprezintă o componentă a planurilor de cheltuieli ale departamentului pentru Dezvoltare Internațională (fostul Departament de Dezvoltare a Relațiilor Internaționale);
- Balanța, care cuprinde, conform definiției, plățile nete din sectorul public făcute de Marea Britanie către bugetul CE, este prezentată în planurile de cheltuieli publice în calitate de program de plăți al Trezoreriei.

621. De asemenea, Trezoreria face publice detalii complete privind contribuția globală a Marii Britanii și diminuarea acesteia. Totuși, deși acestea sunt statistici importante, ele nu sunt folosite pentru determinarea sumelor totale în vederea planificării cheltuielilor publice.

622. Experiența arată că este dificil să se anticipeze cu rigoare contribuția netă din fiecare an a Marii Britanii. Aceasta face ca programul Trezoreriei privind consecințele interne ale calității de membru al Uniunii Europene să fie în cheltuielile publice naționale. Această volatilitate poate fi suficientă pentru a influența strategia bugetară generală. Cu alte cuvinte, poate să determine sau nu dacă există suficient spațiu de manevră în bugetul național pentru a face un schimb de taxe, pentru a ajusta cheltuielile în alt domeniu sau pentru a ajusta cerințele pentru împrumuturi. Într-o oarecare măsură, acest lucru se datorează anului financiar diferit din această țară (aprilie – aprilie). Dar, în parte, acest lucru se datorează dificultăților privind previziunea încasărilor și a ratei generale de cheltuire a bugetului Comunității. Ultima problemă este comună și altor state membre.

### ***7.3. Managementul încasărilor din bugetul CE în bugetele departamentale***

623. Așa cum s-a arătat în Secțiunea 5, planificarea și managementul cheltuielilor de la bugetul Comunității constituie responsabilitățile departamentelor de cheltuieli.

624. În Marea Britanie funcționează acorduri detaliate pentru a se asigura că nivelul cheltuielilor naționale este ajustat pentru a reflecta schimbările intervenite în cheltuielile comunitare (aceasta înseamnă că această creștere a cheltuielilor comunitare poate să fie și prin reducerea corespunzătoare a cheltuielilor naționale sau printr-o decizie

de a nu se depăși cheltuielile în cazul respectiv). Aceste acorduri sunt următoarele:

- Se atribuie Marii Britanii o cotă a cheltuielii externe a CE în conformitate cu bugetul Marii Britanii;
- Adaptarea programului britanic de cheltuieli publice pentru a reflecta schimbările intervenite în cheltuielile comunitare asupra politicilor interne, în special în privința cercetării și dezvoltării, dar care să acopere o gamă largă de alte politici, de exemplu, cultura, sănătatea și învățământul.

625. Din perspectiva guvernului britanic, aceste sisteme permit administrației britanice să decidă în mod obiectiv dacă să reacționeze la o modificare din cadrul bugetului CE printr-o modificare în partea echivalentă din bugetul național sau să modifice întregul buget național, afectând astfel cheltuielile aferente politicilor naționale care nu sunt legate în nici un fel de politica comunitară. Până în prezent, din punctul de vedere al departamentelor implicate ale Marii Britanii, trebuie analizat modul în care propunerile de modificări ale cheltuielilor comunitare – în domeniul pentru care ele sunt responsabile și conduc negocieri la Bruxelles – sunt de o valoare monetară echivalentă cheltuielilor cu o sumă egală din bugetul național. Astfel, atât departamentele implicate, cât și acelea cu care se desfășoară negocieri în cadrul Comunității sunt conștiente de faptul că bugetul Comunității nu este un bun gratuit. Acesta este un mesaj important pentru disciplina bugetară.

626. Aceste acorduri nu se referă la încasările Fondurilor Structurale britanice, pentru care se aplică cerințele adiționale ale Comunității. Totuși, departamentele sunt obligate să țină cont de aceste încasări în planurile lor de cheltuieli publice.

627. Ministerul de Finanțe asigură, la cerere, detalii suplimentare asupra acestor sisteme.

## 8. Domeniile de interes strategic ale Ministerelor de Finanțe ale Uniunii Europene

### *8.1. Funcțiile financiare centrale*

628. Din paragrafele de mai sus s-a observat că Ministerul de Finanțe are un rol operațional în plata contribuțiilor și în prognozarea și monitorizarea, în scopuri bugetare naționale, a contribuțiilor globale, încasărilor și contribuției nete. În mod clar, Trezoreria are un interes strategic în aceste probleme.

629. În alte părți, activitățile Ministerului de Finanțe în domeniul finanțelor CE sunt în mare măsură strategice. Aceste activități sunt orientate să se asigure că sistemele sunt efective și că politica generală este în conformitate cu obiectivele financiare și economice. Într-adevăr, experiența a arătat că există un număr mare de domenii în care Trezoreria – asemenea altor ministere de finanțe – are nevoie să exercite o astfel de influență strategică. Unele dintre aceste domenii sunt analizate în continuare.

### *8.2. Managementul financiar și fraudă*

630. Un domeniu în care Trezoreria, ca și alte Ministere de Finanțe, a găsit necesar să aibă un interes profund îl reprezintă intensificarea mecanismelor antifraudă și managementului financiar din cadrul Comunității Europene. Activitatea recentă în acest domeniu a fost centralizată în cadrul Grupului Reprezen-

tanților Personali ai Miniștrilor de Finanțe din cadrul Comisiei Europene în programul SEM 2000. O sarcină a acestui grup a fost aceea de a încuraja administrațiile naționale să acorde o considerație adecvată pentru îmbunătățirea managementului financiar al fondurilor Comunității.

631. Acest lucru reflectă puternicul interes al ministerelor de finanțe privind eficiența sistemelor Comunității, deși aceste ministere nu au preocupări administrative detaliate. Situația mai reflectă și faptul că funcțiile privind finanțele centrale ale instituțiilor Comunității Europene sunt, comparativ cu cele din multe state membre, încă slabe. Se depune un efort considerabil în realizarea îmbunătățirilor necesare, dar acestea nu sunt încă finalizate. Totuși, sunt de așteptat schimbări semnificative în următorii ani.

632. Ministerele de Finanțe sunt implicate îndeaproape în dezvoltarea politicilor comunitare în probleme cum ar fi relațiile dintre Controlul Financiar al Comisiei Europene și organismele echivalente ale statelor membre (serviciile de audit intern care acordă consultanță contabililor în Marea Britanie), probleme asupra politicii de audit extern, de exemplu, asupra consolidării puterilor Curții Europene de Auditori (CEA) și cooperării dintre CEA și instituțiile naționale de audit (INA); și, de asemenea, asupra dezvoltării criteriilor monetare și metodelor de evaluare monetară în cadrul politicii comunitare.

### **8.3. Disciplina bugetară**

633. Un domeniu în care Trezoreria britanică are un important interes strategic îl constituie îmbunătățirea mecanismelor disciplinei bugetare în cadrul Comunității. Există un set de dispoziții legale și procedurale pentru a se asigura că planurile de cheltuieli sunt fixate și menținute la niveluri optime și că deciziile politice din sectoare individuale sunt în concordanță cu plafoanele de cheltuieli. Pe de o parte, îmbunătățirea disciplinei bugetare necesită consolidarea rolului acestor servicii ale Comisiei cu responsabilități analoge celor pe care le au Ministerele de Finanțe (în special

DG XIX). Pe de altă parte, disciplina bugetară impune o atenție colectivă din partea miniștrilor de finanțe prin ECOFIN și Consiliul pentru Buget și prin intervențiile Ministerului de Finanțe în coordonarea pozițiilor naționale.

634. Totodată, Ministerele de Finanțe se ocupă cu consecințele financiare ale politicilor comunitare specifice fie din cauza costului total (în special în agricultură), fie din cauza dificultății de armonizare a gamei largi de decizii politice luate de diferite consilii cu cadrul financiar existent (în special execuția bugetară internă) sau datorită faptului că propuneri particulare ar putea să încalce legea comunitară sau să aibă caracteristici indezirabile (cum ar fi expunerea bugetului Comunității la riscuri de dezechilibrare a balanței). Aceasta tinde să oglindească interesul pe care Ministerele de Finanțe îl manifestă în elaborarea politicilor naționale, în special acolo unde acestea au implicații financiare semnificative, indiferent dacă este vorba de volumul cheltuielilor, de potențialele sarcini viitoare sau de principiile bugetare.

#### ***8.4. Politici comunitare mai largi cu implicații financiare și economice***

635. Există, de asemenea, o a treia serie de probleme comunitare față de care Ministerele de Finanțe manifestă un interes major. De exemplu, multe dintre problemele aflate pe ordinea de zi a Conferinței Interguvernamentale au substanțiale implicații financiare. Așa cum Ministerele de Finanțe sunt intens implicate în mecanismul național al discuțiilor guvernamentale care au implicații financiare sau economice, tot așa ei urmăresc să aibă o importantă implicare în discuțiile relevante ale conferinței amintite (CIG). Ministerele de Finanțe joacă și un rol important în negocierile pentru lărgirea UE și în deciziile pregătitoare asupra reformei legate de politicile actuale ale Uniunii.

### **9. Acorduri administrative și procedurale**

#### ***9.1. Cooperarea între Ministerele de Finanțe***

636. Procedurile comunitare asigură unele oportunități pentru ca Ministerele de Finanțe să coopereze în domeniile discutate mai sus. Obiectivul lor este să se asigure că procesul de elaborare a deciziilor comunitare acordă o importanță corectă problemelor financiare, elimină deficiențele relative ale funcțiilor financiare centrale ale Comunității și compensează faptul că o mare parte a activităților comunitare este realizată de Ministerele de Externe, a căror principală activitate se desfășoară în domeniul afacerilor externe, și mai puțin în domeniul administrației. Așa cum s-a observat din discuțiile purtate la Informal ECOFIN desfășurate la Nordwijk, în aprilie 1997, ECOFIN își sporește autoritatea în mai multe domenii de activitate.

637. Există, desigur, posibilități pentru Ministerele de Finanțe să coopereze în mod neoficial cu partenerii lor din alte state membre.

### ***9.2. Organizarea activității privind bugetul CE în cadrul Ministerelor de Finanțe***

638. Cele mai multe state membre au în cadrul Ministerelor de Finanțe departamente proprii, răspunzătoare în mod direct de aspectele privind bugetul CE. În Marea Britanie, acest departament s-a aflat întotdeauna în partea europeană a Direcției de Finanțe Internaționale, deși responsabilitățile specifice pentru cheltuielile Fondului Structural și pentru agricultură sunt acum repartizate în cheltuielile publice, departament ce are legături cu zona europeană. Divizia Europeană de Finanțe a Trezoreriei are legături de raportare spre coordonatorii bugetului național și o legătură orizontală spre contabilul Trezoreriei care este responsabil cu plata contribuțiilor. Știm că aranjamente similare există și în Germania și Olanda.

639. Un alt model plasează Divizia de Finanțe a Uniunii Europene în directoratul de buget al Ministerului de Finanțe, cu legături de coordonare spre latura europeană sau internațională, având în mod special responsabilitatea de coordonare a activității



ECOFIN. Aceasta este poziția larg acceptată în Franța, Belgia, Suedia, Austria.

640. În alte state membre, în special acelea care primesc sau au primit încasări semnificative nete din bugetul Comunității, acordurile Ministerului de Finanțe pot să stipuleze o concentrare pe managementul încasărilor din bugetul CE. Acest lucru este întâlnit în Irlanda, Spania și Italia.

### ***9.3. Relațiile Ministerului de Finanțe cu alte ministere***

641. Organizarea detaliată a sistemelor administrative va reflecta preferințele naționale, diferențiind sistemele naționale și considerațiile de cultură administrativă și politică. Nu există nici un model ideal. Însă este clar că pentru a fi eficient în acest domeniu este necesar ca Ministerele de Finanțe să acorde atenție unui număr de aspecte esențiale:

- Ministerele de Finanțe trebuie să aibă autoritate suficient de mare (legală, politică sau instituțională) pentru a exercita o influență în cadrul relației cu alte ministere, în special cu Ministerele Agriculturii, Ministerele de Externe și cu Cabinetul primului ministru;
- Trebuie să fie pregătite să aibă legături directe cu alte Minister de Finanțe;
- Oficialii care ocupă posturi în domeniul finanțelor din CE trebuie să aibă aptitudini, calificări și pregătire pentru a realiza activitatea comunitară europeană asemănătoare cu aptitudinile tradiționale relevante ale personalului din Ministerul de Finanțe. Există, bineînțeles, anumite domenii din activitățile Ministerului de Finanțe unde se cer calificări comunitar-europene specifice – de exemplu, în domeniul monetar și în domeniile instituțiilor financiare. Ministerul de Finanțe trebuie să stabilească un grup de experți oficiali comunitar-europeni. După 25 de ani de când este

membră a Uniunii Europene, Trezoreria Marii Britanii lucrează încă pentru a atinge acest obiectiv;

- În cele din urmă, dacă trebuie să alegem, este probabil mai bine să se folosească personal cu calificare în domeniul activităților comunitare, chiar dacă acestor persoane le-au fost încredințate sarcini specifice. Numirea personalului doar din cauză că acesta ocupă o poziție potrivită pentru funcțiile non-comunitare din minister poate să conducă la dificultăți, în afară de cazul când persoana are aptitudini și calificări comunitar-europene potrivite.

#### ***9.4. Reprezentanța Permanentă la Bruxelles***

642. O mare parte din volumul de activități financiare comunitar-europene, în special cu privire la bugetul comunitar, se realizează, în mod firesc, prin Reprezentanța Permanentă de la Bruxelles. Reprezentanțele Permanente joacă un rol-cheie în dezvoltarea politicii. Cei mai mulți din cei șase oficiali de la Reprezentanța Permanentă a Marii Britanii, care sunt angajați în activități financiare, sunt secondați de funcționari de la Trezorerie sau alte agenții financiare (de exemplu, Vama și Accize, și Administrația Financiară sau Banca Angliei). Noi înțelegem că aceasta este situația și în alte state membre.

643. Experiența arată că o cooperare foarte strânsă, precum și o comunicare sinceră și efectivă între capitală și Reprezentanța Permanentă sunt esențiale pentru a conduce afacerile în mod eficient. Totodată, experiența a arătat că prezența experților secondați (și a gânditorilor strategici) în activități financiare comunitar-europene de la Reprezentanța Permanentă nu constituie un substitut pentru a avea asemenea experți (și asemenea gânditori strategici) la Ministerele de Finanțe din capitalele naționale, precum și viceversa.

### **10. Perspectiva managementului financiar comunitar**

în următorii ani

644. Restul acestei lucrări se concentrează asupra problemei specifice a sistemelor de gestiune financiară a Comunității. Esența este că toți candidații pentru aderarea la Uniunea Europeană trebuie să aibă propria lor poziție pentru a îndeplini cerințele atunci când ei vor adera, cerințe care vor fi mai exigente decât cerințele prezente.

645. Comunitatea a inițiat un amplu program de reformă a managementului financiar. Pe agenda reformei au existat schimbările importante în conținutul articolelor de management financiar a tratatului adoptat la Maastricht. Această agendă cuprinde cea mai mare parte din fondul problemelor tratate în această lucrare.

646. Bazele principale ale reformei sunt date de recunoașterea următorului fapt: capacitatea de management financiar și bugetar a Comisiei nu a evoluat pe măsura creșterii bugetului Comunității și, în esență, procedurile Comisiei nu au fost reactualizate. Într-un sens politic, aceasta se traduce în preocuparea publică serioasă a statelor membre în privința folosirii deficitare sau uneori greșite a fondurilor comunitare. În mai multe state membre, frământarea publică și politică a nivelului neregularităților sau fraudei a frânat ratificarea creșterii plafonului de resurse proprii convenit în principiu în 1992.

647. Există întotdeauna un sentiment general că o cooperare mai strânsă este necesară între instituțiile Comunității și statele membre. În particular, fără o cooperare mai bună între Comisie, care este responsabilă pentru execuția bugetului și statele membre care cheltuiesc peste 80% din buget, se va dovedi că este imposibil să se obțină îmbunătățiri solicitate de opinia publică.

## 11. SEM 2000

648. Programul pentru Managementul Durabil și Eficient (SEM) 2000 este programul de reformă a managementului financiar al Comisiei.

649. Fazele 1 și 2 se referă la acordurile interne ale Comisiei. Accentul se pune pe creșterea responsabilității serviciilor operaționale. Aceasta implică transferul de la controlul financiar ante visa tradițional și distincția strictă între ordonator, contabil, controlor la un sistem care să acorde managerilor mai multă responsabilitate și, pe deasupra, mai multă rigoare contabilă privind resursele utilizate.

650. O primă etapă a constat în stabilirea serviciilor financiare proprii în cadrul Directoratelor Generale referitoare la cheltuieli și îmbunătățirea calității, cantității și statutului personalului. Pe termen îndelungat, Directoratele Generale vor deveni mai răspunzătoare pentru folosirea resurselor proprii, prin schimbarea sarcinilor personalului. Personalul din cadrul DG XX (Control Financiar), în loc de sarcina controlului de rutină, va avea competențe și responsabilități în domeniul monetar, al consultanței și auditului intern.

651. În paralel, noile sisteme bugetare conferă DG XIX un rol compatibil cu cel legat de minister pentru buget, având în vedere pregătirea Proiectului Preliminar de Buget al Comisiei.

652. Faza a treia a SEM 2000 acoperă relația dintre Comisie și statele membre, ca parteneri în execuția bugetului Comunității. Aceasta include:

- O definiție mai precisă a eligibilității cheltuielilor pentru finanțare din Fondurile Structurale;
- Stabilirea unei relații structurate de muncă între Controlul Financiar al Comisiei și autoritățile similare din statele membre (control financiar sau audit intern, în funcție de sistem) astfel încât să fie evitate suprapunerile și să crească eficiența cu care sunt folosite aceste resurse. Această relație este reglementată în "protocoale" dintre Controlul Financiar al Comisiei și partenerii săi, unele dintre aceste protocoale fiind deja semnate;

- Un parteneriat constructiv între CEA, Comisie și statele membre (în rolul lor de manageri ai fondurilor bugetului Comunității), inclusiv dezvoltarea recomandărilor CEA de către statele membre, și de către Comisie, și expectativa ca statele membre să răspundă la criticile făcute de către Comisie în privința gestionării financiare a fondurilor CE;
- Cooperare pentru prognozarea fluxului monetar, în scopul reducerii cererilor premature asupra statelor membre pentru a finanța bugetul CE;
- Extinderea principiului, potrivit căruia un stat membru care gestionează greșit fondurile Comunității trebuie să suporte o penalitate financiară. Se extinde acest principiu de la zona agricolă, unde se aplică deja, către alte zone ale bugetului. Aceasta ar impune sisteme diferite față de refuzul de a accepta validitatea, folosit în agricultură.

653. Ar fi greșit să prognozăm care vor fi evoluțiile în momentul unor noi extinderi. Dar este rezonabil să sugerăm următoarele:

- Va exista o relație de cooperare în cadrul operațiunilor bugetului Comunității între Comisie și statele membre;
- Va exista o responsabilitate mai mare atât din partea serviciilor operaționale ale Comisiei, cât și din partea organismelor din statele membre care beneficiază de banii Comunității;
- Accentul se va pune pe abilitatea sistemelor statelor membre de a avea mai degrabă un standard comun de performanță, decât pe standardizarea sistemelor. Cu alte cuvinte, cooperarea se va derula pe baza respectării sistemelor existente, cu condiția ca aceste sisteme să se dezvolte acolo unde este necesar;
- Vor fi utilizate mai mult penalitățile financiare pentru managementul deficitar, ca o contramăsură față de acordarea unei mai mari responsabilități și rigori contabile persoanelor răspunzătoare.

654. În final, Parlamentul European va juca un rol complet în interpelarea acelor care sunt responsabili a da seama pentru fondurile Comunității, biziindu-se pe experiența Comitetului său de Control Bugetar și pe Comitetul Temporar de Anchetă în Frauda de Tranzit.

### **Anexa 1. Notă tehnică asupra relației dintre bugetul Comunității Europene și finanțele publice naționale din Marea Britanie**

#### **1. Introducere**

655. Această notă descrie principalele caracteristici ale relației dintre bugetul Comunității și bugetul național. Ea este orientată în special să ajute acele care au nevoie mai degrabă să cunoască impactul finanțelor Comunității asupra finanțelor publice, decât să fie un ghid al finanțelor Comunității.

#### **2. Principalele date**

656. Bugetul Comunității cheltuiește în mod curent cca. 70 miliarde lire sterline, aproximativ echivalentul cifrei de cheltuieli a autorității locale din Marea Britanie (în iunie 1997 cursul a fost de cca. 1,40 ECU pentru o liră sterlină). Contribuția globală a Marii Britanii este, de regulă, de cca. 14% din această cifră. Încasările totale ale sectorului public din Marea Britanie fluctuează de la un an la altul, dar, comparând un an cu precedentul, acestea sunt de cca. 8% din bugetul CE (4,5 miliarde lire sterline). În compensație pentru diferența dintre contribuția globală și încasările sale, Marea Britanie beneficiază de o deducere care reduce contribuția sa netă cu 2/3. În 1996 deducerea a fost de cca. 2 miliarde lire sterline, iar contribuția netă de cca. 2,5 miliarde lire sterline; aceste cifre fluctuează în mod semnificativ de la un an la altul.

#### **3. Partea de venituri a bugetului**

657. Finanțele Comunității Europene nu se disting deloc în veniturile bugetului britanic. Sumele încasate din unele impozite merg la Comunitate pe de-a întregul (resursele proprii tradiționale,

adică taxele vamale și impozitul agricol și pe zahăr) sau în parte (taxa pe valoarea adăugată). Acestea apar în conturile naționale ca oricare alte venituri, fiind prezentate ca atare în Raportul Bugetar și de Declarația Financiară.

#### **4. Partea de cheltuieli a bugetului**

##### ***4.1. Principii generale***

658. În Marea Britanie, întregul impact al finanțelor Comunității este arătat în capitolul de cheltuieli din bugetul național care oferă Parlamentului și contribuabililor cea mai relevantă informație posibilă. Au fost concepute sisteme detaliate pentru a se asigura că, atât cât este posibil, distribuția cheltuielilor publice de la buget este optimă în Marea Britanie, deși, în mod evident, Marea Britanie are mult mai puțin control asupra volumului și distribuției cheltuielilor din bugetul CE. În același timp, aceste sisteme consolidează disciplina bugetară atât la nivel național, cât și la bugetul CE. Ele urmăresc să descurajeze impresia că bugetul Comunității Europene este un bun liber și să compenseze, atât cât este posibil, slăbiciunile funcțiilor finanțelor centrale ale instituțiilor Comunității. Alte câteva state membre urmăresc obiective similare; în Franța, de exemplu, contribuția globală este prezentată ca o cotizație pe partea veniturilor din bugetul național.

##### ***4.2. Planificarea cheltuielilor publice***

659. Punctele esențiale sunt următoarele:

- Cheltuielile făcute de sectorul public britanic, finanțate din încasările CE, sunt tratate drept cheltuieli de către departamentul britanic (în principal agricultură și Fon-



duri Structurale). Departamentele necesită să acopere cheltuielile publice, să aibă autoritatea de a face cheltuiala, pentru cheltuieli finanțate prin aceste încasări în același mod în care ele necesită acoperire pentru oricare dintre celelalte cheltuieli publice.

- Participarea Marii Britanii (cca. 14%) la ajutorul extern oferit de Comunitate este inclusă în bugetul Departamentului pentru Dezvoltare Internațională (DDI), fiind planificată ca atare.
- Contribuția netă a Marii Britanii, descrisă din punct de vedere tehnic “plăți nete”, este abordată printr-un program separat pentru care este responsabilă Trezoreria.

660. Cu alte cuvinte, planurile de cheltuieli publice tratează încasările comunitare ale Marii Britanii ca fiind cheltuieli ale departamentului responsabil, iar contribuția netă ca fiind a Trezoreriei care trebuie să fie defalcată din disponibilul total pentru cheltuielile naționale. Încasările plus contribuția netă sunt egale cu contribuția globală după deducere, care reprezintă (de pe un an pe altul) volumul lichidităților pe care Marea Britanie le furnizează CE.

661. Pe lângă încasările sectorului public, sectorul privat din Marea Britanie primește plăți directe de la CE, care sunt finanțate prin contribuția netă a Marii Britanii la Comunitatea Europeană. Acestea sunt de ordinul a 500 milioane lire sterline anual (o mare parte fiind pentru cercetare) și sunt incluse în calculul de deducere.

662. Un alt mod de a aborda acest subiect este acela de a repartiza contribuția Marii Britanii în termenii transferului de resurse, adică, mai degrabă, în termeni economici decât în termeni juridici.

<b>Miliarde lire sterline approximate în prezent</b>	
Contribuția	9,1
Mai puțin deducerea <sup>21</sup>	(2,4)
Contribuția globală după deducere (plata executată)	6,7
Mai puțin încasările sectorului public al Marii Britanii	(4,3)
Contribuția netă a Marii Britanii	2,4
Mai puțin <sup>22</sup> contribuția britanică al ajutorului bugetar al CE (atribuit la DDI), adică plățile de transfer către țări terțe	(0,6)
“Plățile nete” ale Marii Britanii (Suma totală planificată pentru cheltuielile publice)	1,8
Mai puțin transferurile la sectorul privat britanic prin bugetul CE	(0,4)
<b>Transfer al Marii Britanii la restul CE</b>	<b>1,3</b>

663. Din punct de vedere istoric, cheltuielile Comunității au crescut mai repede decât cheltuielile naționale. Urmarea este că, pentru un obiectiv dat de cheltuieli publice naționale, creșterea contribuției nete britanice va restructura prioritățile de cheltuieli naționale, deoarece există mai puțini bani disponibili pentru a fi cheltuiți în interiorul Marii Britanii. Dar creșterea contribuției globale afectează și prioritățile naționale, chiar dacă încasările britanice cresc destul pentru a menține stabilă contribuția netă, deoarece aceste încasări din bugetul Comunității nu sunt în mod necesar în concordanță cu prioritățile Marii Britanii.

664. Sistemele de cheltuieli publice britanice au un număr de particularități concepute să elimine aceste efecte. Principiul de bază este că mărirea cheltuielilor Comunității trebuie mai degrabă să fie eliminată prin reduceri la nivelul cheltuielilor britanice echivalente, decât prin reduceri ale cheltuielilor totale britanice luate ca întreg. Principiul a fost descris de un fost ministru francez al finanțelor ca fiind un *principiu al constanței* și este urmat și de alte state membre. În Marea Britanie, aceste mecanisme sunt următoarele:

<sup>21</sup> Bazată pe anul anterior

<sup>22</sup> Mai puțin prin unele modificări minore ulterioare

665. În primul rând, departamentele britanice trebuie să aibă o acoperire completă a cheltuielilor publice (adică autoritatea de a cheltui conform planurilor proprii de cheltuieli acceptate) pentru cheltuielile finanțate din încasările de la bugetul CE, adică ele nu pot doar să accepte banii de la Bruxelles și să-i adauge la planurile lor. Cele două domenii principale sunt:

- Agricultura, care este *sui generis* (unică), deoarece o mare parte a politicii și a cheltuielilor agricole este determinată de Comunitate, iar cheltuielile PAC sunt mai mari decât cheltuielile naționale; și
- Fondurile Structurale pentru care există un mecanism de acumulare conceput să țină evidența dificultăților tehnice în planificarea încasărilor de la CE. În esență, mecanismul de acumulare este o formă de asigurare împotriva întreruperilor neprevăzute în derularea încasărilor la care participă cele mai multe dintre departamentele relevante.

666. Legislația comunitară impune: cheltuielile Fondului Structural să fie „în plus“ la ceea ce statele membre ar dori să cheltuiască altfel. Prezenta cerință adițională a Comunității este aceea că finanțele naționale pentru scopuri structurale nu trebuie să fie mai mici în perioada preliminară de programare. Asemenea altor state membre, Marea Britanie demonstrează constant față de Comisie că a respectat aceste cerințe.

667. Un sistem de atribuire se aplică cheltuielilor externe ale Comunității, adică ajutorul către țările care nu sunt membre. Contribuția Marii Britanii la acesta este inclusă în planurile DDI, adică alocarea brută a volumului disponibil pentru DDI spre a fi plătit pentru ajutorul bilateral. Sisteme similare se aplică la cheltuielile externe, spre exemplu, asupra Politicii Comune Externe și de Securitate, deși aceste cheltuieli sunt mult mai mici.

668. În sfârșit, mecanismul EUROPES<sup>23</sup> se aplică politicilor interne ale Comunității (cercetare, rețele de transport sau TENS<sup>24</sup>,

---

<sup>23</sup> Termenul EUROPES este derivat din “European” și “Sondaj privind cheltuielile publice”, procedura britanică pentru stabilirea cheltuielilor publice.

politici privind cultura, sănătatea, mediul etc.). În cea mai mare parte, aceste politici implică transferuri directe către sectorul privat din statele membre, spre exemplu, pentru cercetare, deși există și transferuri din sectorul public. Aici principiul funcționează astfel: ajustările la nivelul cheltuielilor Comunității sunt compensate prin ajustări în domeniile echivalente ale cheltuielilor naționale. Efectul este similar cu acela de atribuire a bugetului DDI; creșterea cheltuielilor Comunității semnifică faptul că, Marea Britanie depune un efort mai mare la Bruxelles și mai puțin efort la Londra. Dar mecanismul este diferit, reflectând faptul că un număr mare de departamente și programe de cheltuieli departamentale au nevoie să fie acoperite din cauza amplitudinii și diversității cheltuielilor de politică internă a Comunității.

669. Mecanismul EUROPES compensează încasările relevante ale sectorului public britanic față de ajustările generale ale acestui mecanism. Aceste încasări ale sectorului public sunt tratate așa cum au fost descrise mai sus.

670. EUROPES operează prin reduceri față de baremurile departamentale. Departamentele trebuie să facă o pledoarie pentru suplimentare, dacă ele simt că nu pot suporta aceste reduceri fără pagube inacceptabile pentru obiectivele lor naționale.

---

<sup>24</sup> Rețele Transeuropene sunt considerate în principal căile ferate, autostrăzile și rețelele informatice.

## MANAGEMENTUL OPERAȚIUNILOR FONDULUI FEIGA – SECȚIUNEA GARANȚIE - ÎN STATELE MEMBRE

de Brian Gray<sup>25</sup>

### 1. Procesul decizional

671. În fapt, toate măsurile Fondului de Garanție sunt 100% finanțate de Comunitate<sup>26</sup>. Plățile sunt însă executate de statele membre, cu decontarea în următoarele cinci săptămâni de la Comisie a sumelor integrale achitate în fiecare lună.

672. Fiecare măsură este definită în termeni generali într-un regulament al Consiliului, iar prevederile detaliate sunt formulate în deciziile Comisiei. Deciziile Consiliului sunt bazate pe o propunere a Comisiei, propunere care este examinată de

---

<sup>25</sup> Brian Gray este, din 1992, Șef de Direcție la DG VI, AI. 3, responsabil pentru lichidarea conturilor FEIGA- Secțiunea Garanție. Anterior, el a lucrat ca oficial al Curții Europene a Auditorilor în domeniile ajutorului pentru dezvoltare (10 ani) și Fondului de Garanție (3 ani). El este contabil autorizat englez și până în 1978 a fost manager de audit la Deloitte, o firmă de contabili publici, în Zambia și la Londra.

<sup>26</sup> Excepția se referă la măsurile adiacente (ajutoare agro-ecologice, forestiere) care sunt co-finanțate de Comunitate în proporție de 50% sau 75%.

reprezentanții statelor membre într-un comitet tehnic (Comitetul Special pentru Agricultură - CSA) și apoi de către COREPER (reprezentanții permanenți ai statelor membre la Bruxelles), înainte de a fi prezentate Consiliului Miniștrilor Agriculturii. Deciziile Comisiei sunt luate după consultarea comitetului director pentru sectorul agricol respectiv și obținerea oficială a opiniei acestuia.

673. Odată ce măsura a fost adoptată, iar directivele au intrat în vigoare, statele membre trebuie să implementeze măsura. Pentru a face acest lucru, fiecare stat adoptă legislația națională, vizând distribuirea responsabilităților serviciilor adecvate pentru primirea cererilor de asistență, pentru verificarea dacă acea cerere este eligibilă pentru ajutor, pentru finanțarea ei și pentru realizarea documentelor corespunzătoare. De asemenea, legislația națională stabilește reguli detaliate care specifică natura formelor de solicitare, documentele de susținere și registrele solicitanților, precum și metodele de verificare a eligibilității și corectitudinii solicitării.

## **2. Nominalizarea personalului implicat în administrarea operațiunilor Secțiunii de Garanție de la Bruxelles**

**674. Odată ce a fost stabilită de către Consiliul Miniștrilor Agriculturii o politică dintr-un sector economic, examinarea ulterioară a măsurilor propuse se referă în mare măsură la modul în care acestea vor fi implementate în statele membre. Astfel, funcționarii care participă la CSA sunt funcționari cu experiență în serviciul responsabil pentru implementarea măsurilor politice, iar aceia care participă în comitetele de management sunt reprezentanți ai acestui serviciu sau ai departamentelor operaționale interesate de proiectele**

în discuție. Statele membre urmăresc să asigure ca reglementările adoptate să țină cont de circumstanțele lor particulare și ca personalul ce va fi responsabil cu aplicarea acestora să înțeleagă în totalitate cum anume trebuie să fie interpretate și implementate.

675. Este necesară o bună înțelegere a textelor legislative, iar pentru aceasta nu ar trebui să participe la reuniunile comitetului numai juriștii; personalul operațional cu experiență poate să contribuie foarte mult la dezvoltarea măsurilor practice.

### 3. Organizarea serviciilor în statele membre

676. Ca un principiu general, statele membre sunt libere să implementeze măsurile de garanție în cel mai potrivit mod, în conformitate cu sistemele administrative și juridice naționale. Costul administrației este acoperit de statul membru și nu de bugetul comunitar<sup>27</sup>, excepție făcând anumite contribuții făcute din timp în timp în privința costurilor de implementare a unor sisteme de control noi sau îmbunătățite.

#### 3.1. *Procesarea solicitării, verificarea, finanțarea*

---

<sup>27</sup> Articolul 1(4) al Deciziei 729/70

**677. Modelul organizațional cel mai des întâlnit pentru procesarea solicitărilor este:**

- centralizarea într-un singur departament a administrării ajutoarelor pentru sectorul comercial și industrial (rambursări pentru export, depozite pentru intervenție, procesarea ajutoarelor); și
- delegarea departamentelor regionale pentru administrarea ajutoarelor pentru producătorii individuali (culturi arabile, creșterea animalelor).

**678. Referitor la ultimul aspect, este rațional ca erorile și anomalii inevitabile existente în solicitările care vin de la un număr mare de solicitanți să fie soluționate la nivel local și administrațiile regionale să poată mobiliza un număr mare de inspectori pentru a face verificări fermelor agricole.**

**679. În vederea realizării unei repartizării a atribuțiilor bine fundamentată, verificarea justificării solicitărilor de ajutor nu trebuie să fie întreprinsă de funcționarii departamentului responsabil pentru primirea și autorizarea solicitărilor de ajutor, ci de funcționarii departamentele competente din punct de vedere tehnic pentru a întreprinde verificările la fața locului. Astfel de departamente tehnice pot fi oficiile veterinare, agronomii, experții în produse lactate sau laboratoarele.**



680. În timp ce descentralizarea diferitelor sarcini către serviciile tehnice și regionale este necesară pentru a se putea rezolva fiecare cerere, informația asupra tuturor cererilor trebuie să fie centralizată, în scopul de a permite statului membru să întreprindă verificări încrucișate, cum ar fi acelea impuse de sistemul de control integrat<sup>28</sup>; este necesară pentru a asigura supravegherea procedurilor de finanțare și pentru a permite Comisiei să verifice funcționarea procedurilor de procesare a solicitării.

681. Centralizarea înregistrării și contabilizării informației este responsabilitatea agențiilor de finanțare. Fiecare stat membru este obligat, conform art. 4 al Deciziei (CEE) nr. 729/70, să înființeze un număr cât mai mic posibil de agenții de finanțare, în funcție de constrângerile sale instituționale și constituționale, și să se asigure că acestea au un anumit grad de control asupra procedurilor lor financiare și contabile. Diferitele elemente ale sistemelor de control sunt definite în anexa la Reglementarea (CE) nr. 1663/95.

682. În mod special, agenția de finanțare este aceea care este înzestrată cu funcționari cu un înalt nivel de competență în domeniile sistemelor informatice, de finanțe și audit, deoarece agenția de finanțare este aceea care asigură în ultimă instanță că toate exigențele legislației comunitare au fost satisfăcute înainte ca solicitările să fie autorizate pentru finanțare. Totodată, agenția de finanțare trebuie să țină o evidență detaliată,

---

<sup>28</sup> Reglementarea 3508/92 OJ nr. L355 din 5 decembrie 1992

așa cum a fost stabilită de Comisie<sup>29</sup>, a informației asupra solicitărilor. Ea trebuie să înregistreze operațiunile pentru intervenție, să monitorizeze avansurile plătite în cadrul programelor de ajutor și să urmărească ordinele de recuperare.

683. Dacă sunt desemnate mai multe agenții plătitoare, atunci trebuie să se înființeze un serviciu, ca organism de coordonare, pentru a acționa ca interlocutor unic cu Comisia și pentru a promova aplicarea uniformă a regulilor comunitare.

### *3.2. Departamentele de audit*

684. Statele membre sunt obligate să înființeze două departamente pentru auditul bazat pe rezultatele actuale. Unul este Organismul de Certificare, care are sarcina să întreprindă auditul anual al contabilității agențiilor de finanțare și să raporteze conformitatea cu criteriile de acreditare. Cel de-al doilea este serviciul responsabil pentru examinarea pe baza rezultatelor actuale a conturilor tuturor beneficiarilor Fondului de Garanție, cu excepția producătorilor individuali. Ambele organisme au funcționari calificați în tehnicile de audit și inspecți-vamali, în cazul verificărilor bazate pe rezultatele curente.

---

<sup>29</sup> Decizia 2732 din 3 octombrie 1996 (nepublicată).

#### 4. Lichidarea conturilor

**685.** În virtutea articolelor 2 și 3 ale Regulamentului (CEE) 729/70, Comisia este singura împuternicită să accepte în numele Comunității finanțarea acelor plăți care corespund în totalitate normelor comunitare. Aceste norme cer ca o anumită proporție a solicitărilor de ajutor să fie verificată, aceste verificări fiind cerute pentru a preveni și detecta fraudele și neregularitățile<sup>30</sup>. Astfel, Comisia este autorizată să refuze finanțarea oricăror solicitări individuale, finanțare care nu este în concordanță cu normele Comunității sau nu a fost verificată în mod corect înainte de finanțare.

**686.** În virtutea procedurii de lichidare a conturilor, Comisia examinează implementarea de către statele membre a Fondului de Garanție. Comisia:

- Verifică fundamentarea conturilor anuale ale agențiilor de finanțare, în mare măsură prin examinare nemijlocită a rapoartelor și certificatelor organismelor de certificare și adoptă o decizie anuală de acceptare a cuantumurilor declarate;
- Întreprinde vizite în statele membre pentru a verifica condițiile în care acestea au gestionat fondurile în mod satisfăcător și dacă a existat riscul de pierderi pentru Fond, ea putând să

---

<sup>30</sup> Articolul 8 din Regulamentul 729/70.

recupereze integral sau în parte cheltuiala declarată<sup>31</sup>.

686. În mod special, atunci când controalele necesare nu au fost efectuate de serviciile statelor membre, Comisia decide să refuze un procent al finanțării, cel mai frecvent 2%, 5%, 10%<sup>32</sup>. Înainte ca o asemenea decizie să fie luată, statul membru are posibilitatea să discute și să explice Comisiei, mai întâi în scris, apoi în discuții bilaterale, constatările. Există posibilitatea de a supune dosarul unui organism de conciliere<sup>33</sup> alcătuit din 5 experți independenți principali. Când, în final, Comisia adoptă o decizie, quantumul refuzat este recuperat de la statul membru care poate, în continuare, să facă apel la Curtea de Justiție împotriva deciziei.

687. Quantumurile corectate în acest mod pot fi substanțiale și este în interesul statului membru să se asigure că procedurile sale administrative se află la standardul cerut, chiar dacă costurile de personal și de echipare în mod adecvat a serviciilor sale par mari.

688. Politica Comisiei de aplicare a acestor corecții poate să pară nefiresc de strictă și de severă. Contrar percepției publice, politica agricolă comunitară suferă din cauza nivelului nefiresc de mare a fraudei și neregulilor, și furnizează oportunități pentru abuz. Sprijinită de Parlamentul European și Curtea Europeană a Auditorilor, Comisia este determinată să impună

<sup>31</sup> Articolul 5 al Regulamentului 729/70

<sup>32</sup> Documentul VI/216/93, appendix 2

<sup>33</sup> Decizia 94/442/CE din 1 iulie 1994

**statelor membre exercitarea cu cea mai mare seriozitate a propriului control asupra finanțării din Fondul de Garanție.**

**690. În ultimii ani, exemplele celor mai semnificative corecții, referitor la valorile reclamate de la statele membre, se referă la eșecul de a se aplica regimul de cotă al laptelui (Italia, Spania), eșecul de a implementa regimul producției de măslină și fișierul referitor la sectorul de măslină (Grecia, Spania), eșecul implementării controlului corespunzător privind stocarea cărnii de vită (Franța, Germania, Irlanda, Italia, Marea Britanie) și a cerealelor (Franța, Italia), și eșecul de a se aplica verificări efective asupra rambursării exporturilor (marea majoritate a statelor membre).**

**CONTROLUL ȘI AUDITUL FINANCIAR ÎN UNIUNEA  
EUROPEANĂ**  
de Alan Pratley<sup>34</sup>

**1. Introducere**

**691. Scopul controlului și auditului financiar al Uniunii Europene este de a crea asigurarea față de contribuabil, prin intermediul Consiliului de Miniștri și al Parlamentului European, că fondurile UE sunt gestionate corect și cheltuite în conformitate cu obiectivele Uniunii și cu reglementările generale și sectoriale care guvernează politicile ce trebuie urmate. Bugetul curent al Uniunii Europene se cifrează la cca. 90 miliarde ECU. Întrucât Fondul FEIGA - Secțiunea Garanție (care vizează implementarea politicii**

---

<sup>34</sup> Domnul Alan Pratley este din 1990 Controlor Financiar Adjunct al Comisiei Comunității Europene. A fost angajat la Comisie în anul 1973 și a lucrat în domeniul administrației și controlului financiar, având funcții ca Șef Adjunct de Cabinet la Comisarul responsabil pentru buget, control financiar și administrație, și Director al Administrației Generale.

**comunitare în agricultură și pescuit) și Fondurile Structurale reprezintă împreună cca. 80% din buget, importanța coordonării controlului și auditului financiar între Comisie, statele membre și Curtea Europeană de Conturi este evidentă. Ea este mai puțin importantă în alte domenii.**

## **2. Controlul și auditul financiar la nivelul Comisiei și în afara acesteia – considerații generale**

692. Managementul financiar riguros din cadrul Comisiei se bazează pe controlul intern la departamentele privind cheltuielile, control ce se realizează prin directoratele de resurse sau compartimentele de management financiar ale departamentelor; pe auditul intern care se realizează prin Directoratul General al Controlului Financiar (DG XX); și pe auditul extern care se realizează de către Curtea Europeană de Conturi.

693. Managementul financiar riguros în afara Comisiei se bazează pe controlul intern la organizațiile de servicii publice locale, regionale și naționale responsabile pentru cheltuieli; pe auditul intern realizat de compartimente de specialitate din ministerele naționale (sau de către organisme centrale, cum este Inspekția Generală a Finanțelor din Franța); și pe auditul extern care se realizează la nivel național, regional sau local.

694. În situația în care fondurile Uniunii Europene sunt cheltuite în statele membre este necesară o strânsă cooperare în ceea ce privește controlul și auditul intern între Comisie și statele membre. Aceasta poate fi ilustrată astfel:

1. Pentru cheltuielile gestionate și executate în mod direct de Comunitate, controlul intern este asigurat de

Directoratul General conducător cu aprobarea *ex ante* a tranzacțiilor financiare. Auditul intern este asigurat prin Directoratul General al Controlului Financiar (DG XX). (În cazul ajutorului către țările din afara UE există anumite implicări ale serviciilor publice din țările beneficiare).

2. Pentru cheltuielile cofinanțate de UE, controlul intern în statul membru este asigurat de serviciile guvernamentale naționale, regionale sau locale (în cazul cercetării, și de corporații publice, universități sau de sectorul privat), cu auditul intern prin Directoratul General al Controlului Financiar și serviciile Comisiei (în corelare, în cazul Fondurilor Structurale și al cercetării, cu auditorii interni corespunzători din statul membru).

3. Pentru cheltuielile fondului FEIGA Secțiunea Garanție, finanțate 100% de Comunitate, dar gestionate de statul membru, controlul intern este asigurat de agențiile naționale acreditate, din statele membre, auditul intern este realizat de organismul de control național, Directoratul General al Controlului Financiar și de Directoratul General.

695. În toate cazurile, auditul extern este asigurat de Curtea Europeană de Conturi în colaborare cu organismele de audit extern ale statelor membre și, într-o anumită măsură, în colaborare neoficială cu organismele de audit extern ale statelor beneficiare.

696. Dată fiind responsabilitatea sa oficială pentru execuția bugetului UE, Comisia trebuie să fie în măsură să demonstreze că există control intern adecvat la toate nivelurile și că ea asigură sau folosește o funcție de audit intern corespunzător atât pentru cheltuielile directe, cât și acolo unde fondurile Comunității sunt decontate și gestionate de statele membre sau agenții. În ultimul caz este esențial să se asigure un nivel adecvat și uniform de management și control în toate statele membre.



### 3. Controlul și auditul financiar în cadrul Comisiei Europene

697. În cadrul Comisiei Europene controlul și auditul financiar sunt organizate astfel:

1. Aranjamentele privind cheltuielile pentru acțiuni și programe de amploare sunt autorizate de Comisie. Pentru acțiuni subsidiare și pentru cantități mai mici, Comisia delegă autorizarea cheltuielilor către directorii generali ai departamentelor operaționale.
2. Directorul general este responsabil pentru asigurarea controlului intern adecvat prin intermediul unui directorat (sau compartiment) responsabil pentru managementul resurselor umane și financiare care îi raportează direct. Directoratul (compartimentul) acționează ca o contrapondere față de directoratele și compartimentele operaționale și este responsabil în privința verificării dacă controlul intern este funcțional și dacă există o funcție de evaluare corespunzătoare care să asigure evaluarea rezultatelor previzionate prezente și deja obținute. Directoratul de resurse este responsabil și pentru controalele la fața locului asupra cheltuielilor directe legate de acțiunile efectuate de organizații situate în afara Comisiei.
3. Directoratul General al Controlului Financiar auditează controlul intern al Directoratelor Generale prin verificarea rezultatelor previzionate, acționând, pe bază de sondaj, asupra tuturor încasărilor (incluzând recuperările și cheltuielile nefundamentate) și cheltuielilor (angajamente și plăți), și prin auditul intern pe o bază sistematică la intervale corespunzătoare asupra sistemelor de management și control de la Directoratele Generale. Auditul intern implică auditul financiar, contabil, administrativ și de performanță. Funcțiile de control a rezultatelor

previzionate și audit intern sunt modulate pe baza analizei de risc; performanța și sistemele insuficiente vor necesita acțiuni intensificate de audit și control.

4. Structura de management financiar a Comisiei este completată cu un contabil ce este responsabil pentru sistemul de contabilitate și pentru execuția plăților.

#### **4. Controlul și auditul financiar în statele membre**

698. Așa cum s-a arătat la început, cca. 80% din bugetul UE este gestionat și cheltuit în statele membre. Cele două domenii majore sunt politica agricolă comună inclusiv pescuitul (Fondul FEIGA, secțiunea Garanție), care contabilizează 45% din bugetul UE, și fondurile structurale și de coeziune care contabilizează cca. 35% din buget.

#### **4.1. Fondul FEIGA - Secțiunea Garanție**

699. În cazul Fondului FEIGA Secțiunea Garanție, Comisia finanțează acțiuni în proporție de 100% și distribuie, în fiecare lună, o plată în avans către fiecare stat membru. Statul membru distribuie banii către diferiți beneficiari prin intermediul agențiilor plătitoare care sunt fie structuri ale ministerelor responsabile, fie sunt supervizate de acestea. Agențiile plătitoare administrează fondurile în conformitate cu prevederile cuprinse în regulamentele Consiliului și prezintă anual rapoarte pentru aprobare în fața Comisiei, în aproximativ 6 luni după încheierea anului financiar (15 octombrie). Regulamentele Consiliului conțin norme detaliate privind organizarea și acreditarea agențiilor plătitoare, procedurile contabile, frecvența și intensitatea controalelor asupra diferitelor acțiuni. De asemenea, există reglementări detaliate privind certificarea de audit ce se realizează împreună cu rapoartele contabile, și organismele antrenate în fiecare stat membru pentru a coordona activitatea agențiilor de plată și a altor organizații implicate în operațiunile Fondului FEIGA Secțiunea Garanție.

700. Pe lângă lichidarea conturilor actuale, Comisia este responsabilă pentru verificarea/auditarea sistemelor de control și management din fiecare stat membru în care sunt identificate slăbiciuni, pentru a se aplica corecții (în general deducții) la fondurile solicitate. Aceste corecții, care pot fi impuse pe parcursul unei perioade de până la doi ani de la încheierea anului financiar, sunt bazate pe eșecul de a menține sistemele satisfăcătoare, inclusiv executarea controalelor la intensitatea și frecvența prescrisă.

701. Auditul intern este efectuat de către Directoratul General al Agriculturii, Directoratul General al Pescuitului și

Directoratul General al Controlului Financiar. Auditul extern se execută de către Curtea Europeană de Conturi.

#### **4.2. Fondurile Structurale și de Coeziune**

702. Spre deosebire de Fondul FEIGA Secțiunea Garanție, în care Uniunea Europeană asigură finanțarea în procent de 100%, Fondurile Structurale asigură cofinanțarea prin Uniunea Europeană. Sunt concepute ca un parteneriat, utilizând sistemele de control și management ale statelor membre. Statele membre trebuie să se asigure că sistemele lor permit derularea cu succes a operațiunilor și că se acționează pentru prevenirea neregularităților și recuperarea cheltuielilor nejustificate. În ceea ce privește Comisia, ea poate, după consultarea statelor membre, să reducă, să suspende sau să anuleze asistența acordată unei operații sau unei măsuri acolo unde au existat nereguli sau schimbări semnificative în natura sau condițiile de implementare, fără să fi existat aprobarea preliminară a Comisiei.

703. În virtutea reglementărilor Fondului Structural, statul membru trebuie să prezinte Comisiei o descriere a sistemelor stabilite de control și de management. Statul poate să prezinte Comisiei orice rapoarte de control național specifice asupra măsurilor incluse în programele sau operațiunile sale. De asemenea, el trebuie să desemneze autoritățile (de obicei ministerele) care să certifice validitatea solicitărilor de plată.

704. Serviciile Comisiei (Directoratele Generale ale Afacerilor Sociale, Agricultură, Pescuit, Dezvoltare Regională și Control Financiar) asigură funcția de audit intern, așa cum s-a stabilit prin reglementările Fondului Structural care le autorizează să efectueze verificări în teren asupra operațiilor finanțate de aceste fonduri și asupra sistemelor de control și management național. Serviciile

Comisiei pot să ceară statului membru să efectueze analize în teren pentru a verifica validitatea solicitărilor de plată.

705. Curtea Europeană de Conturi este responsabilă cu funcția de audit extern pentru Fondurile Structurale.

### **4.3. Veniturile comunitare**

706. Resursele proprii ale Comunității constau în taxe agricole și vamale, resurse bazate pe TVA și o resursă complementară bazată pe PNB. În ceea ce privește resursele proprii (taxe agricole și vamale), acestea sunt colectate de către statele membre de la agenții economici în conformitate cu procedurile naționale proprii și ajustate, acolo unde este necesar, pentru a satisface reglementările privind resursele proprii ale Comunității. Statele membre au propriile lor sisteme de control și de audit. În plus, serviciile Comisiei pot cere statelor membre să efectueze sau să participe la analize în teren conduse de autoritățile naționale și să poată executa asemenea analize, din proprie inițiativă, împreună cu funcționarii naționali.

707. În ceea ce privește resursele proprii bazate pe TVA, controalele și auditul asupra persoanelor plătitoare de TVA sunt făcute de autoritățile naționale. Organismele Comisiei analizează procedurile și calculele făcute de statele membre pentru a determina cuantumul pe care poate conta Comisia.

## **5. Coordonarea controlului și auditului financiar între Comisie**

### **și statele membre**

708. Dată fiind natura complexă a operațiunilor Politicii Comune pentru Pescuit și Agricultură (Fondul FEIGA Secțiunea Garanție) și ale Fondurilor Structurale, este

esențial să se asigure că resursele de audit și control financiar ale Comisiei și acelea ale statelor membre sunt utilizate în modul cel mai eficient posibil. Reglementările Fondului Structural solicită Comisiei să se asigure că orice analize vor fi efectuate într-o manieră coordonată, astfel încât să se evite verificările repetate privitoare la aceeași problemă, în aceeași perioadă de timp.

709. În 1979, Comisia a înființat Directoratul General al Controlului Financiar responsabil de coordonarea misiunilor de control în teren (verificări și audit) efectuate în statele membre de serviciile Comisiei.

710. În acest scop, Directoratul General al Controlului Financiar a promovat două acțiuni în strânsă consultare cu Directoratele Generale responsabile pentru managementul Politicii Comune pentru Pescuit și Agricultură (Fondul FEIGA Secțiunea Garanție) și Fondurile Structurale.

711. În cazul Politicii Comune pentru Pescuit și Agricultură există deja o coordonare între Directoratele Generale pentru Pescuit și Agricultură, și cele ale Controlului Financiar pentru a evita suprapunerea în programele lor și pentru a se asigura că efortul de audit este concentrat asupra domeniilor cu cel mai înalt risc. În vederea îmbunătățirii coordonării în statele membre, de două ori pe an au loc reuniuni la care participă reprezentanți ai serviciilor Comisiei și reprezentanți ai agențiilor plătitoare din statele membre. Scopul este acela de a impulsiona programele convenite și consolidate care sunt în derulare de la începutul exercițiului de audit și control anual.

712. În contextul Fondurilor Structurale, activitatea de coordonare este și mai avansată. Directoratul General al Controlului Financiar a semnat protocoale sau acorduri administrative cu opt state membre, iar cu alte state membre



negocierile sunt avansate. Aceste protocoale și acorduri administrative se referă la:

- Alinierea metodologiei de audit;
- Programe de audit anuale convenite și consolidate, schimb de rapoarte complete;
- Punerea la dispoziție a datelor necesare pentru litigiile de audit.

713. Protocoalele sunt semnate din partea Comisiei de către controlorul financiar și din partea statului membru de către autoritatea centrală de control (de exemplu, în Franța, Inspekția Generală a Finanțelor, și în Spania instituția denumită Intervenția Generală), acolo unde există o asemenea autoritate, sau de șeful ministerului relevant împreună cu șeful de audit intern al aceluși minister în statele în care există alte structuri de control. Metodologia de audit folosită de Comisie pentru sistemele de audit este o parte integrantă a protocolului, suplimentată, în măsura în care este necesar, de metodologia controlului național, iar pentru auditul acțiunilor sau programelor speciale se folosește o metodologie comună. Auditorile sunt preluate, în mod separat sau în comun, de serviciile Comisiei și de organismele de control ale statului membru. Rapoartele de control sunt schimbate între părți și, acolo unde este posibil, autoritățile naționale de control sintetizează principalele constatări ale organismelor de audit de la nivel regional și local.

714. În mod normal, de două ori pe an au loc reuniunile de coordonare, pentru toate fondurile, între autoritățile de control ale Comisiei și cele ale statelor membre. La începutul toamnei, Directoratul General al Controlului Financiar (DG XX) trimite statelor membre programele indicative, de audit ale serviciilor Comisiei pentru anul următor și invită autoritățile de control ale statului membru să trimită propriile

lor programe indicative. Apoi, are loc reuniunea de coordonare, reuniune pentru care Comisia pregătește un rezumat al constatărilor în legătură cu fiecare fond din statul membru, constatări extrase din rapoartele serviciilor Comisiei, ale Curții Europene de Conturi și ale autorităților naționale de control. Pornind de la această bază și de la oricare alte date ce pot să contribuie la analiza riscului general, reuniunea examinează programele indicative cu scopul de a elimina paralelismele și suprapunerile, și elaborează un program consolidat care ține cont de analiza de risc existentă. Curtea Europeană a Auditorilor, după ce primește materialul examinat la reuniune, inclusiv programul consolidat, elaborează și ea, ținând cont de programul convenit și consolidat, un program indicativ pentru anul următor. În iunie-iulie are loc o a doua reuniune de coordonare pentru a revedea implementarea programului consolidat și pentru a face ajustările necesare.

715. Cel de-al treilea element al protocoalelor – procesul de audit – decurge din organizarea managementului și a controlului din fiecare stat membru. În virtutea reglementărilor Fondului Structural, fiecare stat membru trebuie să prezinte o descriere a sistemelor sale de management și control. Comisia, cu ajutorul consultanților, elaborează un model general bazat pe descrierile puse la dispoziție după verificarea cu statele membre, astfel încât posibilele lacune să poată fi corectate. Procesul de audit rezultat va arăta modul în care se stabilesc solicitările de plată. Acesta va permite auditorilor naționali și ai UE să verifice dacă fondurile UE ajung la beneficiari într-o perioadă rezonabilă și dacă este posibil să reconcilieze solicitările de plată prezentate Comisiei cu cheltuielile făcute de către ultimul beneficiar la nivel regional sau național. Un proces de audit clar facilitează verificarea de către auditori dacă

legalitatea și controalele periodice sunt în ordine și funcționează satisfăcător.

### **6. Controlul și auditul financiar asupra altor domenii**

#### **ale veniturilor și cheltuielilor**

716. Celelalte domenii ale cheltuielilor acoperite de Comisie cuprind cheltuielile directe finanțate și gestionate de Comisie, ele putând fi rezumate astfel:

<i>Politici interne care includ pregătirea, perfecționarea,</i>	<i>,1%</i>
<i>politica socială și de personal, energia, protecția consumatorului</i>	
<i>Cercetare și dezvoltare tehnologică</i>	<i>,8%</i>
<i>Cheltuieli administrative</i>	<i>,7%</i>
<i>Acțiune externă</i>	<i>,5%</i>

717. Așa cum s-a arătat în Secțiunea 3, managementul financiar este responsabilitatea Comisiei Directoratului General și funcționarilor desemnați, a controlorului financiar și a contabilului. Operațiunile nu sunt limitate la nivelul Comisiei. Cheltuielile directe sunt canalizate prin granturi,

contracte de aprovizionare și servicii pentru programele de administrare și acțiuni care se desfășoară în interiorul și în afara UE, în strânsă consultare cu statele membre și țările beneficiare. Din punct de vedere al distribuției geografice a acestor activități, regulamentul financiar prevede pentru serviciile Comisiei, în special pentru controlorul financiar, să efectueze verificări în teren asupra folosirii fondurilor UE. Beneficiarii subvențiilor și granturilor UE trebuie să accepte verificarea de către serviciile Comisiei și de către Curtea Europeană de Conturi a utilizării acestor fonduri.

718. Coordonarea controlului și auditului financiar împreună cu autoritățile statului membru este bine dezvoltată în privința colectării resurselor proprii, de exemplu, încasările de la statele membre prin care se asigură că bugetul este echilibrat. De obicei, de două ori pe an, Comisia discută cu statele membre, în cadrul unui comitet consultativ al statelor membre și al experților Comisiei, programele de control și principalele rezultate ale auditului său. De asemenea, a fost înființat un subgrup de audit, în scopul de a schimba informații și practici relevante de audit. Coordonarea este la fel de bine dezvoltată și în domeniile granturilor de cercetare care urmăresc să completeze programele naționale de cercetare.

719. În afara Comunității, fondurile UE sunt folosite pentru a extinde țelurile politicii sale în lumea a treia și în țările Europei Centrale și de Est, dintre care multe sunt candidate la integrarea în Uniune.

720. Contribuția majoră către țările lumii a treia este făcută prin Fondul de Dezvoltare Europeană (+/- 1,5 miliarde ECU/an), contribuție ce este gestionată separat în bugetul UE de către serviciile Comisiei, în parteneriat cu țările lumii a

treia în cadrul Convenției de la Lome. Procedurile de audit și control financiar ale Comisiei sunt aplicate acestor operații.

721. Totodată, țările lumii a treia beneficiază de fonduri ale UE din bugetul principal pentru proiecte administrate prin agențiile Națiunilor Unite. În conformitate cu cerințele regulamentului financiar, serviciile Comisiei și Curtea Europeană de Conturi verifică folosirea fondurilor UE în aceste operații atât prin accesul la documentele și informațiile financiare relevante, cât și prin vizite la fața locului.

### **6.1. Țările din Europa Centrală și de Est**

722. Acțiunile UE în relația cu țările Europei Centrale și de Est sunt canalizate prin programele PHARE și TACIS. Programul TACIS acoperă Rusia și țările ex-URSS, fiind administrat de la Bruxelles, în colaborare cu delegațiile UE sau birourile TACIS din țările implicate. Programul PHARE se ocupă de proiectele din țările Europei Centrale, proiecte ce sunt administrate de la Bruxelles, derulate prin intermediul delegațiilor UE din aceste țări și unitățile de management ale proiectelor existente în ministerele centrale. Lucrarea de față se concentrează asupra programelor PHARE în țările care au solicitat aderarea la UE și asupra concluziilor ce trebuie trase din experiența lor așa cum rezultă din punctul de vedere al Directoratului General al Controlului Financiar (DG XX) și al altor servicii ale Comisiei (DG I și IA). Concluziile sunt bazate pe activitatea zilnică a controlului financiar în dosarele elaborate la Bruxelles și pe activitățile de audit ale DG XX în țările implicate, inclusiv seminarii și misiuni de evaluare.

## **6.2. Țările din Europa Centrală**

723. Țările Europei Centrale au trebuit să iasă dintr-un sistem de stat centralizat în care administrația publică în general și organismele de control financiar (dacă acestea au existat) nu puteau să funcționeze în mod independent. Prin urmare, nu a existat nici un fel de experiență modernă de “administrare a proiectelor” care să includă administrarea fondurilor publice prin contracte încheiate în urma licitațiilor. În același timp, aceste țări trebuie să se autoregleze față de impactul destabilizator al introducerii condițiilor economiei de piață.

724. Comisia a încercat de la început să folosească fondurile PHARE ca parte integrantă a procesului de învățare pentru administrațiile țărilor din Europa Centrală. Pe lângă importul de consultanță de management al proiectelor, în cea mai mare măsură prin experți din Europa de Vest, PHARE a înființat o rețea de grupuri pentru managementul proiectului (GMP). Aceste grupuri au fost implantate în interiorul structurii administrative existente, în mod normal, în ministerul central relevant. GMP a fost condus de un oficial ministerial, având în subordine personal din minister și experți străini detașați pe bază de contracte încheiate între Comisie și diferite firme de consultanță ale UE. S-a urmărit ca în acest mod expertiza să fie însușită “on job” de funcționarii naționali, astfel încât ministerele să fie capabile să preia managementul și controlul proiectelor în același fel în care ministerele statelor membre ale UE gestionează și controlează proiectele Fondului Structural.

725. Există câteva acțiuni de întreprins pentru atingerea obiectivului de a face ca administrațiile publice ale țărilor din Europa Centrală să fie în măsură să administreze și să țină sub control proiectele finanțate. În acest sens, au fost identificate următoarele probleme:

- Transferul de expertiză de la consultanți la funcționarii naționali nu a fost complet și efectiv, atât cât s-a intenționat, existând presiuni din partea ministerelor pentru a extinde contractele de consultanță externă;
- Condițiile nefavorabile pentru recrutarea funcționarilor publici cu înaltă calificare, datorită salariilor mari din sectorul privat, au condus la transferul personalului din GMP către sectorul privat.
- Măsurile luate de unele state central europene pentru a contracara tendința menționată la punctul de mai sus prin transferarea managementului proiectelor PHARE către "fundații" private, adesea în același minister, plata salariilor ca în sectorul privat, mărirea salariilor funcționarilor naționali care administrează fondurile PHARE;
- Dificultatea de încadrare a personalului în GMP, în acele țări care nu doresc să folosească măsuri de tipul celor descrise la punctul trei.

## **7. Controlul și auditul intern, auditul extern în țările**

### **din Europa Centrală**

726. Având în vedere că procesul de reformă în țările Europei Centrale a fost inițiat la începutul anilor '90,

instituțiile și facilitățile de control bugetar au fost înființate în cele mai multe țări. Însă nu există în aceste țări nici un fel de concept comun în ceea ce privește controlul intern, auditul intern și auditul extern. “Misiunile de evaluare” și seminariile organizate în aceste țări de DG XX au arătat că nu există modelul unui controlor financiar, având o funcție de audit intern centralizat, capabil să efectueze controlul rezultatelor previzionate, așa cum există într-un număr de state membre ale UE. Nu există nici conceptul nord-european al unui sistem de management financiar autoreglabil, din fiecare minister, bazat pe reguli stricte de contabilitate și execuție bugetară care să raporteze Parlamentului și care să fie supervizat de Ministerul de Finanțe. Cele mai multe țări din Europa Centrală au o funcție de audit extern (Curtea de Conturi), având sarcina de a raporta în unele cazuri Parlamentului. În unele țări, Curtea de Conturi poate să combine funcția de audit extern cu controlul anterior efectuării unei anumite cheltuieli. Noțiunea de independență a auditorului extern nu este stabilită cu fermitate în toate țările Europei Centrale, iar în primii ani de reformă, funcția de audit extern era exercitată în unele cazuri de către un minister de control care făcea parte din Guvern.

727. În urma contactelor cu DG XX și cu Curtea Europeană de Conturi, un număr de țări din Europa Centrală și-a exprimat interesul de a adopta abordarea instituțională și metodologia de control a fondurilor publice din UE și statele membre. Exemplul cel mai relevant este cel al Ungariei, care a înființat la nivel guvernamental un birou de audit intern (Biroul de Control al Guvernului), inițial în cadrul Ministerului de Finanțe, dar care acum se subordonează direct primului ministru. Mandatul său este de a urmări execuția bugetului de stat și a se asigura că principiile privind managementul financiar eficace sunt respectate cu rigurozitate. Ungaria a



instituit și un control extern "clasic" sau o instituție de audit suprem (Biroul de Audit al Statului) care se subordonează Parlamentului.

728. Situația este mai puțin clară și organizată în alte țări din Europa Centrală, deși există disponibilitatea de a se folosi modelele dezvoltate în UE pentru ca, după aderare, să fie satisfăcute efectiv cerințele UE și schemele de ajutor. Se va respecta principiul înscris în art. 209 (a) al Tratatului UE, conform căruia statele membre vor manifesta aceeași grijă în administrarea bugetului național și a fondurilor UE, în scopul combaterii fraudei.

729. DG XX al Controlului Financiar explorează posibilitățile de colaborare practică cu organismele de audit și control financiar din țările Europei Centrale. Biroul de Control al Guvernului ungar a controlat deja programele PHARE, acum fiind interesat să dezvolte un cadru pentru cooperarea cu DG XX, pentru instituirea de controale într-o manieră structurată, pe baza experienței coordonării controlului de către Comisie și statele membre, în contextul Fondului Structural. În vederea aderării, controlul și auditul financiar al proiectelor PHARE conduce la pregătirea structurilor de audit și control intern necesare după aderare. În plus, există prevederi în fondurile PHARE pentru proiectele de înființare de instituții și asistență tehnică corespunzătoare.

730. Obiectivul de perspectivă trebuie să fie încurajarea țărilor Europei Centrale de a dezvolta controale interne la nivel central, regional și local, astfel încât să existe o responsabilitate riguroasă pentru gestionarea fondurilor și desfășurarea proiectelor. În cele mai multe țări, funcția de audit intern din fiecare minister va trebui să fie dezvoltată pentru a se asigura dacă controalele interne sunt în vigoare

și funcționează efectiv. De vreme ce funcția de audit intern este independentă de controlul extern, trebuie să fie sincronizată în mod corespunzător cu acesta, astfel încât auditorul extern să poată folosi activitatea auditorului intern. Independența este o cerință- cheie atât pentru auditul intern, cât și pentru cel extern, cel din urmă subordonându-se Parlamentului. UE poate să contribuie în mod efectiv la acest proces nu numai prin asigurarea consultanței, asistenței tehnice și exemplului, ci și prin oferirea de modele clare pentru instituțiile publice, modele ce pot fi adaptate de către țările din Europa Centrală la condițiile și tradițiile lor specifice.

## Appendix 1. Proceduri bugetare

### A. Rezumatul procedurilor bugetare ale Comunității Europene

731. Există trei elemente principale referitoare la procedurile bugetare ale Comunității:

732. În primul rând, plafonul de resurse proprii (RP) care stabilește o limită superioară absolută a veniturilor pe care CE le poate solicita de la statele membre. Acesta va fi 1,27% din PNB al Comunității începând pe 1999. Deoarece bugetul Comunității trebuie să fie echilibrat (nu poate fi deficitar), plafonul constituie o limită superioară în privința cuantumului ce poate fi cheltuit. Plafonul resurselor proprii este stabilit prin Decizia Resurselor Proprii, ale cărei schimbări trebuie să fie convenite de statele membre în unanimitate, în Consiliu, și ratificate printr-o procedură similară ratificării modificării tratatelor (se solicită aprobarea Parlamentelor din majoritatea statelor membre).

733. În al doilea rând, planurile de cheltuieli pe termen mediu sunt cunoscute sub numele de Perspective Financiare. Acestea stabilesc profilurile de cheltuieli pentru principalele categorii de cheltuieli pentru o perioadă de 5/7 ani (cea mai recentă perioadă a fost 1993-1999, fiind convenită la Consiliul European de la Edinburgh, în decembrie 1992). Perspective Financiară se bazează mai degrabă pe un Acord Inter Instituțional încheiat între Consiliu, Comisie și Parlamentul European, decât pe un instrument

legal oficial, neavând statut de cvasitratat, așa cum este Plafonul Resurselor Proprii.

734. Actuala Perspectivă Financiară se termină în 1999. Este de așteptat să fie convenită o altă Perspectivă Financiară, dar deocamdată nu există în acest sens nici o cerere legală.

735. Perspectiva Financiară în vigoare a fost convenită în unanimitate de către Consiliul European, ea putând fi amendată în Consiliu prin votul majorității și cu acordul Parlamentului European (dar întotdeauna în limitele plafonului resurselor proprii).

736. În al treilea rând, bugetul anual al Comunității. Acesta este instrumentul legal care autorizează veniturile și cheltuielile pentru anul în discuție. Prin Tratat, bugetul trebuie să se încadreze în limitele plafonului de resurse proprii, iar în virtutea Acordului Inter Instituțional trebuie să fie compatibil cu Perspectiva Financiară.

737. Procedura bugetului anual este complicată, implicând o "navetă" între Consiliu și Parlamentul European.

738. Pe scurt:

1. Comisia pregătește în luna mai a anului precedent propriul proiect preliminar de buget;
2. Consiliul organizează în iulie, în cadrul unui Consiliu al Bugetului, prima citire pentru a adopta proiectul de buget (PB). Apoi urmează discuțiile dintre Președinție, Comisie și Parlament (dialogul) și pregătirea detaliată de către funcționarii din cadrul Comitetului de Buget al Consiliului (format, în mod normal, din funcționari ai Ministerului de Finanțe secondați de reprezentanții permanenți);
3. Parlamentul European realizează în octombrie prima citire a proiectului de buget, aduce amendamente, trimițându-l apoi Consiliului;
4. În noiembrie, are loc a doua citire de către Consiliul Bugetului și apoi proiectul bugetului este trimis Parlamentului;
5. De regulă, bugetul este adoptat de către Parlament în decembrie.

739. În timpul acestor schimburi, principiul de bază este că întotdeauna Consiliul are ultimul cuvânt în ceea ce privește cheltuiala “obligatorie” (mare majoritate este în agricultură) și Parlamentul are ultimul cuvânt în ceea ce privește cheltuiala “non-obligatorie”.

740. Procedurile și regulile detaliate sunt complicate. Din acest motiv statele membre trebuie să dobândească bune cunoștințe.

741. În cele din urmă, cheltuiala din bugetul Comunității trebuie să aibă o bază legală, de exemplu, trebuie să existe o legislație comunitară care autorizează politica cu privire la modul de cheltuire a banilor. În lipsa unei baze legale, o înregistrare în bugetul Comunității nu autorizează prin ea însăși cheltuirea.

## **B. Studiul regulilor și practicilor bugetare în statele membre**

742. Directoratul General XIX în colaborare cu Institutul Internațional de Științe Administrative conduce în mod curent cercetarea “Reguli și practici bugetare în statele membre”. Cercetarea, finalizată în septembrie 1997, va oferi informații despre procedurile folosite și principiile bugetare aplicate în țările membre. Persoanele de contact sunt Jean-Pierre Bache, Șef de Departament, Directoratul General XIX - Bugete, și Catherine Bourtembourg, Director General Adjunct, IIAS.

### **Apendix 2. Procesul de lichidare a conturilor**

743. Cheltuielile prevăzute în planurile agricole sunt subiect pentru clauzele care solicită cheltuielilor să fie în concordanță cu regulile comunitare pentru piața comună. Pentru a se asigura că aceste clauze sunt satisfăcute, Comisia a cerut statelor membre ca, începând din anul financiar 1996, să introducă noi acorduri. Acestea au fost:

- Toate statele membre să acrediteze în mod oficial agențiile de plată responsabile cu administrarea planurilor FEIGA, să stabilească criterii administrative și de control;
- Acolo unde sunt acreditate mai multe agenții, trebuie să fie nominalizat un Organism de Coordonare care să acționeze ca un reprezentant al statului membru pentru distribuirea textelor Comisiei, promovarea aplicării armonizate a planurilor de implementare, trimiterea către Comisie a informațiilor stipulate în regulamente și asigurarea că toate informațiile contabile solicitate în scopuri statistice și de control sunt cuprinse în dispoziția Comisiei. (În Marea Britanie, Organismul de Coordonare se numește Consiliul de Intervenție);
- În fiecare stat membru să fie nominalizat un Organism de Atestare independent care să revizuiască și să furnizeze un certificat în concordanță cu conturile FEIGA și în conformitate cu criteriile agenției de plată. (În Marea Britanie, Curtea de Conturi este Organismul de Atestare independent).

744. Procedura anuală de lichidare a conturilor este structurată în două părți: una financiară (pe baza conturilor și a certificatului trimis de către statele membre) și una de conformitate (bazată pe vizitele la fața locului ale auditorilor Comisiei pentru a verifica conformitatea cu cerințele planurilor de reglementare).

745. Dacă acțiunea de audit referitoare la conformitate dezvăluie slăbiciuni în proceduri, Comisia va face propuneri pentru a refuza o parte a planului de cheltuieli, ilustrând nivelul riscului în concordanță cu deficiențele din fondurile Comunității. Rezultatele auditului vor constitui subiect al discuțiilor purtate cu Comisia înainte de a emite informații oficiale. Apoi, statele membre pot apela la un Organism de Conciliere a cărui funcție este de a reconcilia pozițiile divergente ale Comisiei și ale statelor membre.

746. Consecințele financiare ale auditului de conformitate vor fi incluse în decizia financiară care va fi

luată la data de 30 aprilie a anului financiar următor. Decizia publicată a Comisiei specifică valorile pentru finanțarea fondului FEIGA. Aceste sume includ ajustările și corectările contabile, unele dintre ele putând fi credit al statului membru. Valoarea netă refuzată se cere a fi refinanțată de către Comisie. Decizia Comisiei poate fi răsturnată doar de către o somație a Curții Europene de Justiție, care poate fi dată în termen de două luni de la publicare sau prin oricare notificare oficială anterioară.

747. (În Marea Britanie consecințele financiare reprezintă res-ponsabilitatea Trezoreriei).

### **Apendix 3. Listă de termeni uzuali**

---

<i><b>Audit "a priori"</b></i>	Vezi control "ex ante"
<i><b>Audit "a posteriori"</b></i>	Vezi control "ex post"
<i><b>Responsabilitate</b></i>	<p>Un concept-cheie în teoria și practica managementului modern. Înseamnă că managerii sunt făcuți responsabili să ducă la îndeplinire un set definit de sarcini în conformitate cu regulile și standardele aplicabile posturilor lor. Persoana sau organismul căruia managerul trebuie să-i raporteze și să răspundă pentru acțiunile lui este explicit indicată și managerul trebuie recompensat pentru performanțe bune sau să sufere consecințele unei prestații inadecvate. Managerul unei unități organizaționale trebuie să răspundă pentru acțiunile personalului din subordine.</p> <p>Governările care au introdus reforme în managementul public au încercat în general să delege o mai mare flexibilitate și autonomie managerilor, în scopul îmbunătățirii eficienței și efectivității operațiunilor lor. Deoarece acest lucru conferă managerului mai mari puteri de a lua decizii, reformele au pus un mai mare accent pe responsabilitate, ca instrument pentru echilibrarea și verificarea exercițiului acestei puteri. În raport cu munca desfășurată de ministerele și agențiile guvernamentale, responsabilitatea poate fi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Internă, la un nivel ridicat al managementului în care managerii sunt evaluați după regulile de bază în funcție de modul cum și-au îndeplinit sarcinile cuprinse în fișa postului, cu creșteri salariale și/sau perspective de promovare, în funcție de rezultatul unor asemenea evaluări (evaluarea performanței);</li><li>• Externă, în cadrul Parlamentului, agențiilor publice sau centrale, precum și instituțiilor supreme de audit pentru performanțele proprii (și în cazul funcționarilor superiori pentru performanța organizațiilor pe care le conduc).</li></ul>



<i>Controale contabile</i>	Aceste proceduri și documentări sunt focalizate pe protejarea patrimoniului, conducerea și înregistrarea tranzacțiilor financiare și pe conformitatea documentelor financiare. Ele sunt frecvent bazate pe standarde emise de Ministerul Finanțelor sau de instituția supremă de audit pentru a asigura uniformitatea practicilor contabile în toate ministerele și conformitatea cu convențiile naționale și/sau internaționale. Vezi, de asemenea, Control (1)
<i>Cont de acumulare</i>	O parte a documentelor contabile care înregistrează datoriile. De exemplu, dacă o organizație plătește anual, la 30 iunie, 100.000 ECU, sumă restantă pentru serviciile primite, până la 31 decembrie ea va primi 50% din acele servicii fără a le plăti și ar trebui să realizeze la 31 decembrie o creștere a pasivului de 50.000 ECU.
<i>Controale administrative</i>	Referitor la procedurile non-financiare și documentele ministerelor care asigură compatibilitate cu regulile care guvernează activități precum: <ul style="list-style-type: none"><li>• Numirea, promovarea și disciplinarea personalului</li><li>• Managementul public</li><li>• Oportunități egale pentru grupurile minoritare</li><li>• Gestionarea corespondenței</li><li>• Călătorii și distracții etc. Vezi, de asemenea, Control (1)</li></ul>
<i>Conturi de alocare</i>	Are o mare varietate de utilizări practice, dar se referă la fonduri separat identificate de o organizație pentru scopuri specifice. De exemplu, un Guvern poate înființa un cont de alocare pentru a monitoriza și înregistra plățile către consultanții privați.
<i>Audit</i>	Poate fi exercitat pentru a satisface cerințele managementului (audit intern) sau ale instituției supreme de audit, ori ale oricărui auditor independent, pentru a îndeplini obligațiile statutare (audit extern). O sarcină particulară a auditului intern este aceea de a monitoriza sistemele manageriale de control, de a raporta managementului superior despre punctele slabe și de a propune îmbunătățiri. Scopul auditului variază foarte mult și include: <ul style="list-style-type: none"><li>• Audit financiar, acoperind examinarea și raportarea declarațiilor financiare, precum și examinarea sistemelor de conturi pe care aceste declarații se bazează;</li><li>• Audit de aprobare sau de regularitate, care examinează aprobările legale și administrative,</li></ul>

	<p>probitatea și corectitudinea administrației, sistemelor financiare și sistemelor de control managerial;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Audit de performanță, care evaluează performanța managerială și operațională (economie, eficiență și efectivitate) a programelor publice, ministerelor și agențiilor care utilizează resurse financiare, de personal sau de altă natură în vederea îndeplinirii obiectivelor lor. Vezi, de asemenea, Control (2).</li> </ul>
<i>Documentele auditului</i>	Documentele adunate de auditor ca parte a procedurilor de audit.
<i>Obiectivele auditului</i>	Definește rezultatele preconizate ale auditului.
<i>Raportul de audit</i>	Se referă la raportul pe care auditorul îl întocmește după ce munca de audit a fost îndeplinită. De exemplu, raportul unui auditor asupra declarației financiare a unei organizații va cuprinde rezultatele activității auditorului privind acea declarație financiară.
<i>Riscul auditului</i>	Se referă la riscul pe care și-l asumă auditorul ca procedurile aplicate de el să nu detecteze anumite lucruri care ar implica modificări ale raportului.
<i>Eșantion de audit</i>	Se referă la procedurile desfășurate de auditor pe un eșantion reprezentativ al populației, relevant pentru munca auditorului.
<i>Certificatul auditorilor</i>	Se referă la raportul pe care auditorul îl întocmește o dată cu finalizarea muncii sale. De exemplu, un raport al unui auditor atașat unei declarații financiare a unei organizații poate reprezenta certificatul auditului pentru acele declarații financiare.
<i>Autorizație financiară</i>	Înseamnă că autoritatea de autorizare a verificat și validat faptul că activitatea sau tranzacția este conformă cu politicile și procedurile stabilite. (300.03.2a).
<i>Procesul de bugetare</i>	Se referă la procesul prin care o organizație își planifică activitățile financiare viitoare.
<i>Agențiile centrale</i>	<p>Sunt acele organizații din ramura executivă care coordonează activitățile și asigură asistență ministerelor și agențiilor în funcțiune. Formele lor de organizare diferă de la țară la țară, dar în general agențiile centrale includ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerul de Finanțe;</li> <li>• Cabinetul sau Consiliul de Miniștri pentru coordonarea și dezvoltarea politicilor;</li> <li>• Ministerul sau agenția responsabilă de dezvoltarea și coordonarea politicilor în legătură cu managementul resurselor umane din cadrul sectorului public;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituția Supremă de Audit;</li> <li>• Ministerul Afacerilor Externe, în câteva domenii de lucru precum politica de Integrare Europeană.</li> </ul>
<i>Lichidarea conturilor</i>	Vezi Apendix 2 privind <i>Procesul de lichidare a conturilor</i>
<i>Cadrul Structural Comunitar</i>	Acesta se referă la FEIGA, IFOP, FED și FSE
<i>Conturi consolidate</i>	Sunt acele conturi care sunt desemnate să reflecte afacerile unui grup de entități. De exemplu, un minister sau o companie holding cu mai multe agenții operaționale sau companii subsidiare pot avea conturi consolidate, reflectând afacerile organizației ca un întreg, precum și conturi pentru fiecare agenție.
<i>Control, controale</i>	Există două înțelesuri relevante pentru management și administrație: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. mecanisme și mijloace de ghidare, autoreglare sau constrângere pentru a preveni, așa cum un pilot controlează aeronava. Multe limbi nu au cuvinte echivalente înțelesului de “control”. În unele țări, de exemplu, în Olanda, cuvântul este împrumutat din engleză și folosit pentru a desemna înțelesul de control.</li> <li>2. a verifica, a avea o copie a conturilor.</li> </ol>
<i>Corupție</i>	Există multe și diferite definiții ale acestui concept. Una este aceea de “folosire abuzivă”, activă sau pasivă a puterilor funcționarilor publici (aleși sau numiți) pentru a obține foloase financiare sau alte beneficii.
<i>Obligația de preocupare profesională</i>	Presupune că, în condiții similare, un auditor competent și prudent dă dovadă de aceeași preocupare și de abilitățile preconizate. Obligația de preocupare profesională este respectată atunci când auditul este realizat în concordanță cu standardele stabilite pentru profesiune.
<i>Economie, eficiență și efectivitate</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Economie</b> înseamnă obținerea resurselor necesare (finanțe, personal, clădiri, echipamente etc.) pentru a îndeplini o activitate cu un cost minim.</li> <li>2. <b>Eficiență</b> înseamnă realizarea unui rezultat maxim cu un nivel prestabilit de resurse folosite pentru a îndeplini o activitate.</li> <li>3. <b>Efectivitate</b> înseamnă gradul în care se realizează obiectivele statuate ale activității.</li> </ol>
<i>Controlul “ex ante”</i>	Auditorul este implicat în autorizarea cheltuielilor publice. Ordinele de plată și documentația aferentă sunt verificate pentru a se vedea dacă tranzacțiile au fost corect autorizate, sunt legale sau reglementate și dacă există suficiente provizioane în buget.

<i>Control "ex post"</i>	Există cel puțin 3 tipuri. Acele instituții supreme de audit cu funcție judiciară examinează și decid în privința documentelor acelor persoane care răspund individual pentru folosirea fondurilor publice. Auditul financiar, incluzând examinarea documentației referitoare la o serie de tranzacții permite instituției supreme de audit să raporteze despre conturile statului și să furnizeze baza pentru legislatură. Auditul de performanță, concentrat asupra aspectelor particulare a cheltuielilor publice, prezintă aspecte specifice legate de economie, eficiență și efectivitate.
<i>Auditori externi</i>	Se referă la auditorii unei organizații care nu sunt sub controlul organizației și care pot să nu se raporteze la obiectivele fixate de organizație.
<i>Control financiar Management financiar</i>	Vezi "Control Managerial" Se referă la sistemele legale și administrative, și procedurile stabilite pentru a permite ministerelor și agențiilor să conducă activitățile, asigurând utilizarea corectă a fondurilor publice, în conformitate cu standarde definite de probitate și regularitate. Aceste activități includ creșterea venitului, managementul și controlul cheltuielilor publice, precum și contabilitatea financiară și în anumite situații managementul activelor.
<i>Declarație financiară</i>	Situația întocmită de o organizație pentru a raporta afacerile financiare. Declarațiile financiare sunt realizate cu respectarea unor reguli care se referă la conținut sau publicare.
<i>Raport privind declarația financiară</i>	Este un raport referitor la un set de declarații financiare, putând fi considerat de auditor ca parte a unor proceduri de audit. De exemplu, un raport poate fi făcut în sensul că declarațiile financiare reflectă o înregistrare completă a tuturor tranzacțiilor financiare desfășurate de o organizație într-o perioadă dată și un auditor poate desfășura proceduri de testare ale acestui raport.
<i>Constatări</i>	Declarații pertinente. Constatările auditului se bazează pe un proces de comparare a ceea ce ar trebui să fie cu ceea ce este.
<i>Fraudă</i>	Cea mai severă formă a unei nereguli. Termenul fraudă este definit în Convenția privind protecția interesului financiar al Comunităților Europene adoptată la 26 iulie 1995 (OJ No. C316, 27.11.1995). Convenția este elaborată în concordanță cu regulile celui de-al treilea pilon al UE dar și cu regulile referitoare la aspectele penale (regulamentul menționat mai sus se referă la

măsurile administrative și sancțiuni elaborate conform reglementărilor primului pilon). Definiția fraudei afectând bugetul UE (dată în paragraful 1 al art. 1 al Convenției) este destul de amplă; esența sa constă în faptul că este nevoie de un act intențional sau de o omisiune pentru ca o neregularitate să fie considerată fraudă și deci sancționată conform procedurilor Curții (prin urmare, toate celelalte acte pot fi sancționate numai prin măsuri administrative precum amenzi, refuzarea altor cereri de finanțare etc.). Ea statuează următoarele:

Pentru realizarea scopului acestei Convenții, fraudă, afectând interesele financiare ale Comunității Europene, trebuie să constea în:

a) în privința cheltuielilor, orice act intențional sau omisiune referitoare la:

- folosirea sau prezentarea unor documente sau declarații false, incorecte, sau incomplete, care au ca efect deturmarea de fonduri sau proasta gestionare a fondurilor provenite de la bugetul general al Comunităților Europene ori a bugetelor gestionate de către CE sau în numele CE.
- Tănuirea unei informații prin încălcarea unei obligații specifice, cu același efect.
- Cheltuirea unor astfel de fonduri pentru alte scopuri decât cele pentru care ele au fost inițial acordate.

b) în privința veniturilor, orice act intențional sau omisiune referitoare la:

- folosirea sau prezentarea unor declarații, sau documente false, incorecte, sau incomplete, care au ca efect diminuarea ilegală a resurselor generale ale bugetului CE sau a bugetelor gestionate de către CE sau în numele acestora.
- Tănuirea informației prin violarea unei obligații specifice, cu același efect.
- Cheltuirea frauduloasă a unui beneficiu obținut în mod legal cu același efect.

*Solvabilitate*

Se referă la capacitatea unei organizații de a-și plăti datoriile la scadență. Organizația care este în măsură să realizeze acest lucru este solvabilă. Una dintre presupunerile care stau la baza elaborării declarațiilor financiare este că organizația este solvabilă.

*Management administrativ eficient*

De exemplu: Controlul financiar are la dispoziție toate informațiile necesare pentru a fi îndreptățit să desfășoare

<i>Management financiar eficient</i>	<p>verificările subsecvente din exterior și să poată îndeplini liber sarcinile de audit stipulate în Regulamente.</p> <p>De exemplu: Cheltuielile finanțate de CE sunt actuale și legitime. Inițiativele finanțate de CE sunt dirijate în concordanță cu regulamentele; sunt luate măsuri pentru a preveni și pedepsi orice încălcare a legii și de a recupera orice pagubă provocată de nereguli sau neglijență.</p> <p>Contribuția CE este însoțită de o contribuție națională reală, în concordanță cu procentajul prevăzut în decizia de acordare a asistenței.</p>
<i>Management operațional eficient</i>	<p>Programul de eliberare a fondurilor de către Comisie nu diferă foarte mult de cel al cheltuirii lor de către organul de conducere.</p> <p>De exemplu:</p> <p>Operațiile reprezintă o parte a Cadrului de Sprijin Comunitar. Ele se bazează pe respectul reciproc.</p> <p>Alegerea unei operații se bazează pe o minuțioasă verificare „ex ante”.</p> <p>Decizia inițierii unui program viitor se bazează pe o monitorizare anuală corespunzătoare.</p> <p>O verificare ex post servește la măsurarea impactului socio-economic al operației și este folosit la o dată ulterioară.</p> <p>Planurile de finanțare a operațiilor sunt suficient de detaliate. Ele se referă la planul financiar indicativ alcătuit de CSE.</p>
<i>Audit intern</i>	<p>O funcție independentă de evaluare stabilită în cadrul unei organizații</p>
<i>Control intern Nereguli</i>	<p>Vezi control managerial.</p> <p>Sunt definite în art. 1, paragraf 2 din Regulamentul Consiliului privind protecția intereselor financiare ale Comunității, astfel:</p>
<i>Fișa postului</i>	<p>Prin nereguli se înțelege orice încălcare a unei dispoziții a dreptului comunitar rezultând dintr-un act sau omisiune a unui operator economic, care are sau va avea ca efect un prejudiciu adus bugetului general al Comunităților sau bugetelor gestionate de acestea, fie prin reducerea sau pierderea venitului obținut din propriile resurse colectate direct în numele Comunităților, fie în urma unei cheltuieli nejustificate.</p> <p>Un set de sarcini sau activități care trebuie realizate de un individ prin care este delimitat postul ocupat de acesta.</p>

<i>Control managerial</i>	Sau control intern. Reprezintă organizarea, politicile și procedurile utilizate pentru a se asigura că programele guvernamentale își ating scopurile; că resursele utilizate pentru realizarea acestor programe sunt în concordanță cu scopurile și obiectivele organizației; că programele sunt protejate împotriva fraudei și proastei gestiuni; că informațiile sunt obținute la timp, sunt menținute, raportate și utilizate în procesul decizional. Responsabilitatea de a stabili și monitoriza sistemele de control managerial revine conducerii organizației și nu unui auditor extern. Totuși, un auditor extern ar trebui să analizeze absența sau caracterul adecvat al acestor sisteme din moment ce consecința unui bun control managerial este că va fi necesar un audit mai puțin detaliat al documentelor și tranzacțiilor. Vezi, de asemenea, Controale contabile, Controale administrative, Control (1).
<i>Sisteme informatice manageriale (SIM)</i>	Se referă la sursele de informații și registrele păstrate la ministerele și agențiile care sunt concepute ca un fond comun de informații pentru a asista managerii în activitatea lor. Sistemele de informații privind managementul financiar sunt considerate pentru majoritatea ministerelor și agențiilor în vederea unei mai bune gestionări a resurselor. De asemenea, aceste sisteme pot contribui la evaluarea performanței programelor, la planificarea atribuțiilor și la monitorizarea procesului înregistrat conform obiectivelor propuse. Sistemele de informație managerială formează un element-cheie al controalelor manageriale.
<i>Materialitate</i>	Se referă la semnificația unui lucru în legătură cu un set de informații financiare sau de performanță. Dacă un lucru este material pentru un set de informații, atunci are probabil o semnificație deosebită pentru utilizatorul acelei informații.
<i>Rezultate</i>	Se referă la ceea ce se obține la finalul unei activități, spre deosebire de rezultate care se referă la obiective directe și imediate. Astfel, rezultatul unei campanii de depistare a alcoolemiei desfășurate de poliție poate fi slab în ceea ce privește accidentele de circulație datorate alcoolului, dar rezultatul poate fi foarte bun în ceea ce privește numărul de conducători amendați pentru depășirea alcoolemiei legal admisă. De obicei, este foarte dificil să măsoare rezultatele.

<i>Realizări</i>	Se referă la ceea ce este produs direct sau imediat printr-o activitate. În funcție de natura lor, realizările pot sau nu pot fi corect măsurate. Astfel, numărul cazurilor medicale tratate de un doctor ar trebui să fie mai ușor de măsurat decât un sfat asupra unei măsuri acordate de un funcționar șefului său executiv sau ministru, care poate fi evaluat doar într-o formă calitativă și esențial subiectivă.
<i>Resurse proprii</i>	Resursele proprii ale UE se referă la taxele vamale și impozitele agricole ( <i>resurse proprii tradiționale</i> ), resursele bazate pe TVA și o resursă complementară bazată pe PNB.
<i>Evaluarea performanței</i>	Evaluare bazată pe un set de criterii predeterminate ale eficienței și efectivității cu care o persoană îndeplinește un set de sarcini. Aceste evaluări sunt frecvent folosite în evaluarea modului în care managerii pot obține promovări sau măriri de salariu.
<i>Audit de performanță</i>	Audit care acoperă aspectele economice, eficiența și efectivitatea programelor sociale (sau a oricăror alte activități). Vezi, de asemenea, control ” <i>ex post</i> ”.
<i>Măsurarea performanței</i>	Evaluare bazată pe un set predeterminat de criterii ale economiei, eficienței și efectivității cu care o organizație desfășoară o anumită activitate sau gamă de activități. Organizațiile pot constitui ținte precise privind unele aspecte particulare ale performanței lor - beneficii financiare, eficiență, calitate a serviciilor furnizate etc. – în raport cu care este monitorizată și evaluată performanța lor.
<i>Evaluarea programului</i>	Proces în care activitățile desfășurate de ministere și agenții sunt evaluate pe baza unui set de obiective sau criterii. Acest lucru poate include o evaluare a rezultatelor programului. Evaluarea programelor se poate face după o bază precisă. Ea poate consta în evaluări interne sau poate fi desfășurată de către un terț, cum ar fi Ministerul de Finanțe, Curtea de Conturi sau un consultant extern.
<i>Principiul adiționalității</i>	Adiționalitatea înseamnă că fondurile Comunității Europene nu trebuie să înlocuiască, ci să fie adiționale fondurilor naționale pentru politici regionale.
<i>Principiul subsidiarității</i>	Principiul subsidiarității urmărește să se asigure că deciziile sunt luate cât mai aproape posibil de cetățean și că aceste verificări periodice sunt făcute pentru a vedea dacă acțiunile la nivel comunitar sunt justificate din perspectiva posibilităților existente la nivel național,



	regional sau local. Există în special principiul potrivit căruia Uniunea nu acționează (exceptând domeniile care cad în competența ei exclusivă) decât dacă este mai eficientă decât acțiunea luată la nivel național, regional sau local. Acest principiu este legat de principiile proporționalității și necesității, care stipulează că orice acțiune a Uniunii nu trebuie să depășească ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivele tratatului.
<i>Analiza/Evaluarea riscului</i>	Un proces sistematic pentru a evalua și integra judecăți profesionale referitoare la condiții adverse probabile sau evenimente. Procesul de evaluare a riscului trebuie să furnizeze mijloace de organizare și integrare a deciziilor profesionale pentru dezvoltarea programului de lucru.
<i>Instituții supreme de audit</i>	Se referă la orice organizație care stabilește standardele pentru activitatea de audit. Organizația însăși va depinde de scopul particular al auditului.
<i>Resurse proprii tradiționale</i>	Resursele proprii tradiționale ale UE se referă la taxele vamale și la impozitele agricole. Vezi, de asemenea, „Resurse proprii”.

#### **Appendix 4. Câteva dispoziții ale UE cu privire la buget, control financiar și audit extern**

##### **Lege fundamentală**

<b>Regulament / directivă etc.</b>	<b>Conținut</b>
TEC <sup>36</sup> , Articolul 5	Stabilirea obligațiilor generale ale statelor membre
TEC, Articolul 155	Obligațiile și responsabilitățile Comisiei Europene
TEC, Articolul 188a -188c	Prevederi pentru Curtea Europeană de Conturi
TEC, Articolele 199 – 209	Prevederi financiare

<sup>36</sup> Tratatul Comunităților Economice Europene, cunoscut și sub numele de Tratatul de la Roma

TEC, Articolul 209a	Combaterea fraudei
<b>Lege secundară</b>	
<b>Bugetare</b>	
<b>Regulament/ directivă etc.</b>	<b>Conținut</b>
1231/77	Regulament financiar din 21 decembrie 1977 aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (Aplicat prin 3418/93)
3418/93	Regulamentul Comisiei (EURATOM, ECSC, CE) Nr. 3418/93 din 9 decembrie 1993 care prevede reguli detaliate pentru implementarea prevederilor Regulamentului Financiar din 21 decembrie 1977
94/729	Decizia Consiliului (CE, EURATOM) din 31 octombrie 1994 privind disciplina bugetară
Acord interinstituțional	Disciplina bugetară și îmbunătățirea procedurii bugetare
<b>Cheltuială</b>	
<b>Regulament/ directivă etc.</b>	<b>Conținut</b>
729/70	Regulamentul Consiliului (CEE) Nr. 729/70 privind finanțarea politicii comune agrare
<b>Resurse proprii</b>	
<b>Regulament/ directivă etc.</b>	<b>Conținut</b>
88/376	Decizia Consiliului (CEE, EURATOM) din 24 iunie 1988 privind sistemul resurselor proprii ale Comunităților (Aplicată prin 1552/89)
1552/89	Regulamentul Consiliului (CEE, EURATOM) Nr. 1552/89 din 29 mai 1989 pentru aplicarea Deciziei 88/376/CEE, EURATOM privind sistemul resurselor proprii ale Comunităților
1553/89	Regulamentul Consiliului (CEE, EURATOM) Nr. 1553/ 89 privind acordurile definitive uniforme pentru colectarea resurselor proprii acumulate

	din taxa pe valoarea adăugată
89/139	Directiva Consiliului (CEE, EURATOM) din 13 februarie 1989 privind armonizarea consolidării PNB la prețurile pieței
94/728	Decizia Consiliului (CE, EURATOM) din 31 decembrie 1994 privind sistemul resurselor proprii ale Comunităților Europene

***Control financiar și audit extern***

<b>Regulament/ directivă etc.</b>	<b>Conținut</b>
2988/95	Regulamentul Consiliului EURATOM (CE,) Nr. 2988/95 din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene
2185/96	Regulamentul Consiliului (EURATOM, CE) Nr. 2185/96 din 11 noiembrie 1996 privind controalele prin sondaj și inspecțiile realizate de Comisie, în scopul protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene împotriva fraudei și a altor neregularități

***Agricultură***

<b>Regulament/ directivă etc.</b>	<b>Conținut</b>
1663/95	Regulamentul Comisiei (CE) Nr. 1663/95 din 7 iulie 1995 care prevede reguli detaliate pentru aplicarea Regulamentului Consiliului (CEE) Nr. 729/70 privind procedura pentru lichidarea conturilor Secțiunii Garanție a fondului FEIGA

---

4045/89	Regulamentul Consiliului (CEE) Nr. 4045/89 din 21 decembrie 1989 privind scrutinul statelor membre asupra tranzacțiilor care reprezintă o componentă a sistemului de finanțare de către Secțiunea Garanție a Fondului European pentru Îndrumare și Garanție în Agricultură
307/91	Regulamentul Consiliului (CEE) Nr. 307/91 din 4 februarie 1991 privind consolidarea monitorizării anumitor cheltuieli efectuate din Fondul European pentru Îndrumare și Garanție în Agricultură, secțiunea Garanție
3508/92	Regulamentul Consiliului (CEE) Nr. 3508/92 din 27 noiembrie 1992 stabilind un sistem complet de administrare și control (SCAC) pentru planurile de ajutor ale Comunității (Aplicată prin 3887/92)
3887/92	Regulamentul Comisiei (CEE) Nr. 3887/92 din 23 decembrie 1992 care prevede reguli detaliate pentru aplicarea sistemului complet de administrare și control pentru planurile de ajutor ale Comunității
723/97	Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 723/97 din 22 aprilie 1997 privind implementarea programelor de acțiune ale statelor membre în domeniul controlului cheltuielilor Secțiunii Garanție a fondului FEIGA
515/97	Regulamentul Consiliului (CE) Nr. 515/97 privind asistența mutuală între autoritățile statelor membre și cooperarea între aceste autorități și Comisie pentru asigurarea aplicării corecte a legislației agricole și vamale

386/90	Regulamentul Consiliului (CEE) Nr. 386/90 din 12 februarie 1990 privind monitorizarea realizată în momentul exportului produselor agricole beneficiare ale unor rambursări sau alte sume
--------	--

#### **Apendix 5. Lista abrevierilor**

- CCA – Curtea de Conturi a Austriei  
AFCT – Agenția Franceză Contabilă a Trezoreriei  
ACFOA – Agenția Centrală Franceză a Organizațiilor de Asistență în Sectorul Agricol  
PAA – Piața Agricolă Austriacă  
SPAFM – Serviciul Public Austriac al Forțelor de Muncă  
ȘA - șilingi austrieci  
CCB – Comitetul de Control Bugetar al Parlamentului European  
ABFA – Actul privind Bugetul Federal Austriac  
OBFA – Ordonanța privind Bugetul Federal Austriac  
C&AG – Controlor și Auditor General (Marea Britanie)  
PAC – Politica Agrară Comună  
CCE – Consiliul Comunităților Europene  
CFCC – Comisia Franceză de Coordonare a Controalelor Comunitare  
CNFP – Centrul Național Francez pentru Planificarea Structurilor Agricole  
COCOLAF – Comitetul Consultativ al UCLAF pentru Coordonarea Prevenirii Fraudelor

COREPER – Comitetul Reprezentanților Permanenți ai Uniunii Europene  
CSE – Cadrul Structural European  
DEFS – Departamentul European pentru Fondul Social  
DAF – Declarația de Asigurare (Franța)  
DFPR – Delegația Franceză pentru Planificare Regională  
PB – Proiect de Buget  
DBDI – Departamentul Britanic pentru Dezvoltare Internațională  
DG V – Directorat General V (Forța de muncă, relații industriale și sociale) al Comisiei Europene  
DG VI – Directorat General VI (Agricultură) al Comisiei Europene  
DG IX – Directorat General IX (Personal și Administrație) al Comisiei Europene  
DG XVI – Directorat General XVI (Politici Regionale) al Comisiei Europene  
DG XIX – Directorat General XIX (Bugete) al Comisiei Europene  
DG XX – Directorat General XX (Control Financiar) al Comisiei Europene  
DG FCCF – Departamentul General Francez al Concurenței, Consumului și Combaterea Fraudei  
DGFTVI – Direcția Generală Franceză a Taxelor Vamale, Accizelor și Impozitelor  
FEIGA – Fondul European pentru Îndrumare și Garanție în Agricultură  
CE – Comunitatea Europeană sau Comisia Europeană sau Consiliul European  
CEC – Curtea Europeană de Conturi  
ECOFIN – Consiliul Economic și Financiar al Miniștrilor  
CECO – Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului  
ECU – Unitatea Monetară Europeană  
FED – Fondul European de Dezvoltare

AEE – Aria Economică Europeană  
CEE – Comunitatea Economică Europeană  
SEE – Spațiul Economic European  
BEI – Banca Europeană pentru Investiții  
SME – Sistemul Monetar European (Conține două părți: ECU și ERM)  
UEM – Uniunea Economică și Monetară (cunoscută și ca Uniunea Monetară Europeană)  
PE – Parlamentul European  
FEDR – Fondul European pentru Dezvoltare Regională  
ERM – Mecanismul Ratei de Schimb  
SEC – Standardele Europene pentru Contabilitate  
FSE – Fondul Social European  
UE – Uniunea Europeană  
EURATOM – Comunitatea Europeană a Energiei Atomice  
EUROSAI – Organizația Europeană a Curților de Conturi  
EUROSTAT – Biroul pentru Statistică al CE  
FEOGA – vezi FEIGA  
FF - franci francezi  
IFOP – Instrument Financiar pentru Orientare în Domeniul Pescuitului  
MF - marca finlandeză  
FIRPZ – Fonduri pentru Investiție și Reglare pe Piața Zahărului  
PIB – Produsul Intern Brut  
CGG – Cheltuieli Generale Guvernamentale  
PNB – Produsul Național Brut  
CBIPA – Consiliul Britanic pentru Intervenție în Domeniul Produselor Agricole  
AFCF – Autoritatea Franceză de Coordonare pentru Combaterea Fraudei

ICN – Instituții de Control Național  
IPAFDAP – Institutul Portughez pentru Asistență și Finanțare a Dezvoltării Agriculturii și Pescuitului  
FIPA – Federația Internațională a Producătorilor Agricoli  
CIG – Conferința Inter - Guvernamentală  
IPGF – Inspectoratul Portughez General al Finanțelor  
INPIGA – Institutul Național Portughez pentru Intervenție și Garanție în Agricultură  
INFSSE – Institutul Național Francez pentru Statistică și Studii Economice  
ANFIBC – Asociația Națională Franceză Interprofesională pentru Bovine și Carne  
ANFIL – Asociația Națională Franceză Interprofesională pentru Lapte  
OIISA – Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit  
ISC- vezi ISA  
TI – Tehnologia Informației  
MA – Ministerul Agriculturii  
MF – Ministerul Finanțelor  
SM – Stat Membru al Uniunii Europene  
EUM – Eșantionarea Unității Monetare  
INA – Institutul Național de Audit  
BNA – Biroul Național de Audit  
CC – Curte de Conturi  
NATO – Pactul Atlanticului de Nord  
BNFIC – Biroul Național Francez Interprofesional pentru Cereale  
BNFILPL – Biroul Național Francez Interprofesional pentru Lapte și Produse lactate  
RP – Resurse Proprii  
BCAS – Biroul Central Austriac pentru Statistică



CCP – Comitetul pentru Conturile Publice  
PPB – Proiectul Preliminar de Buget  
GMP – Grupul pentru Managementul Proiectului  
PR – Reprezentanța Permanentă la Bruxelles  
GCRP – Grupul Comisiei din Reprezentanții Personali ai Miniștrilor de Finanțe la SEM 2000  
APF – Auditori Parlamentari Finlandezi  
APS – Auditori Parlamentari Suedezi  
CCS – Curtea de Conturi Suedeză  
CSC – Curtea Supremă de Conturi  
CSA – Comitetul Special pentru Agricultură  
CS - coroana suedeză  
SEM 2000 – Program pentru Management Eficace și Eficient (programul pentru reforma managementului financiar)  
FS – Fond Structural  
SGFAR – Secretarul General Francez pentru Afaceri Regionale  
SFCIEE – Secretariatul Francez al Comitetului Interministerial în Probleme Economice Europene  
SIGMA – Sprijin pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului în țările Europei Centrale și de Est  
IMM – Întreprinderi Mici și Mijlocii  
SOA – Declarație de Asigurare  
DUP – Document Unic de Programare  
RTE – Rețeaua Trans-Europeană  
GCECF – Grupul Comisiei Europene pentru Coordonarea Prevenirii Fraudei  
TVA – Taxa pe Valoarea Adăugată  
AVA – Autoritatea Vamală Austriacă

**Appendix 6. Membrii Grupului de Legătură****AUSTRIA**

- Edith PETERS, Economist Principal  
Ministerul de Finanțe
- Hans-Peter TUSCHLA, Auditor Rechnungshof Austria,  
Departamentul Afacerilor Europene

**CEHIA**

- Bohdan HEJDUK, Director  
Biroul Suprem de Audit, Departamentul Veniturilor de Stat
- Drahomira VASKOVA, Șef al Diviziei Bugetului Public  
Ministerul de Finanțe, Departamentul de Politică și Analiză  
Financiară

**DANEMARCA**

- Hans ANDERSEN, Șef de Divizie  
Rigsrevisionen

**FINLANDA**

- Eija-Leena LINKOLA, Consultant  
Ministerul de Finanțe, Departamentul Management Public
- Samu TUOMINEN, Cercetător Special  
Statens Revisionsverk

**UNGARIA**

- Csaba LASZLO, Secretar Adjunct de Stat  
Ministerul de Finanțe
- Laszlo NZIKOS, Vice-președinte  
Biroul Național de Audit

**POLONIA**

- Barbara BAKALARSKA, Consilier al ministrului  
Ministerul de Finanțe, Departamentul Bugetului de Stat

- Pawel BANAS, Consilier Economic  
Camera Supremă a Departamentului de Control, Economie și Integrare Europeană
- Agnieszka KITA-KAZMIERCZAK, Manager de Divizie  
Comitetul pentru Integrare Europeană, Departamentul pentru Asistență Internațională, Fondurile și Programele UE
- Stanislaw KUDACH, Director Adjunct  
Ministerul de Finanțe, Departamentul Bugetului de Stat
- Jacek MAZUR, Consilier al Președintelui  
Camera Supremă de Control

***PORTUGALIA***

- Vitor CALDEIRA, Inspector General Adjunct  
Inspectoratul General de Finanțe
- Helena LOPES  
Curtea de Conturi

***SUEDIA***

- Ulrika BARKLUND LARSSON, Consilier Economic și Financiar
- Reprezentanța Permanentă a Suediei la Uniunea Europeană  
(Reprezentând Ministerul de Finanțe)
- Michael KOCH, Prim-secretar  
Ministerul de Finanțe
- Lage OLOFSSON, Asistent Auditor General  
Riksrevisionsverket

***MAREA BRITANIE***

- Nick ILETT, Șef al Finanțelor UE  
Trezoreria Marii Britanii
- Cliff KEMBALL, Audit Manager  
Curtea de Conturi