PARLAMENTUL EUROPEAN 2009 - 2014

Comisia pentru control bugetar

11.11.2010

DOCUMENT DE LUCRU

referitor la Raportul special nr. 5/2010 privind implementarea abordării Leader pentru dezvoltare rurală

Comisia pentru control bugetar

Raportor: Derek Vaughan

1. Introducere

Leader este metoda „de jos în sus” a UE pentru aplicarea politicii de dezvoltare rurală. Grupurile de acțiune locală (cunoscute sub denumirea de GAL-uri) primesc sprijin financiar pentru aplicarea strategiilor de dezvoltare locală, în principal prin acordarea de subvenții pentru proiecte locale. GAL-urile sunt parteneriate între membrii sectorului public şi privat (sau non-profit) aparținând micilor comunități rurale.

Potențialele GAL-uri dezvoltă strategii locale în funcție de cerințele naționale sau regionale şi solicită finanțare din partea autorităților respective. Statele membre răspund de selecția GAL-urilor, de asigurarea plății asistenței UE şi a cofinanțării naționale; ele răspund şi de monitorizarea şi controlul aplicării strategiei. GAL-urile sunt responsabile cu selecția proiectelor care urmează să fie finanțate.

Prima perioadă Leader a început în 1991 ca o „inițiativă comunitară” şi a fost urmată de Leader II (1994-1999) şi Leader+ (2000-2006). Deşi perioada Leader+ s-a încheiat practic în 2006, punerea în practică a proiectelor şi cheltuielile au continuat până la mijlocul anului 2009. Leader+ a implicat 893 de GAL-uri în UE-15, plus alte 281 în noile state membre. Contribuția finală a UE la programul Leader+ se va ridica la aproximativ 2,1 miliarde de euro.

2. Sfera şi abordarea auditului

Abordarea Leader atrage după sine costuri şi riscuri suplimentare comparativ cu metodele centralizate, mai tradiționale de aplicare a politicii de dezvoltare rurală, dar are în acelaşi timp potențialul de a aduce o valoare adăugată prin intermediul abordării ascendente. Aceasta duce la întrebarea auditului, pusă de Curte: *Programul Leader a fost aplicat prin modalități care aduc un plus de valoare, minimizând în acelaşi timp riscurile la care este expusă buna gestiune financiară?*

3. Constatările Curții

Întrebarea 1: GAL-urile au generat o valoare adăugată?

- Toate GAL-urile au obținut un grad de implicare a comunităților locale, însă unele GAL-uri au acordat majoritatea subvențiilor Leader+ organizațiilor propriilor membri.

- Obiectivele strategiilor locale nu au fost un factor determinant în selecția proiectelor.

- GAL-urile nu au demonstrat suficiente capacități de inovare şi interacțiune între sectoare în cadrul strategiilor sau proiectelor acestora. GAL-urile au finanțat proiecte care nu erau cu mult diferite de cele ale altor programe comunitare sau care corespundeau activităților normale ale autorităților locale.

- Potențialul de valoare adăugată a abordării Leader se reduce în condițiile în care acționează pur şi simplu ca o sursă suplimentară de finanțare pentru activitățile normale ale administrațiilor locale. Toate GAL-urile au acordat subvenții proiectelor promovate de autoritățile locale, cu excepția grupului de acțiune locală din Irlanda.

Unele din aceste proiecte fuseseră deja finalizate înaintea depunerii cererii pentru o subvenție Leader, iar în acest caz subvențiile au servit doar la suplimentarea bugetelor autorităților locale.

Întrebarea 2: Buna gestiune financiară a GAL-urilor

- Cu excepția Germaniei, toate GAL-urile au acordat subvenții proiectelor în care promotorul începuse deja un proiect înainte ca GAL să decidă dacă să acorde sau nu subvenția.

- GAL-urile din Franța şi Toscana au susținut în mod deschis proiectele care erau deja finalizate, întrucât subvențiile puteau fi aprobate şi plătite într-o scurtă perioadă de timp, fără a exista riscul unor întârzieri.

- Unele GAL-uri au acordat subvenții de 80% sau chiar 100% din costurile proiectului.

- GAL-ul din Franța (Regiunea Loarei) a majorat ratele subvenției la sfârşitul perioadei Leader+ pentru a se asigura că bugetul a fost cheltuit integral.

- Doar GAL-urile din Mecklenburg Vorpommern şi din Franța (Regiunea Loarei) au publicat pe paginile lor web procesele-verbale ale reuniunilor consacrate selecției proiectelor.

- Niciun GAL nu a documentat suficient evaluările de proiect şi procesul de selecție încât să permită o verificare a corectitudinii deciziilor.

- Toate GAL-urile auditate au acordat subvenții organizațiilor propriilor membri, iar aceste subvenții nu au fost tratate ca excepții. GAL-urile au aplicat reguli interne diferite pentru comisiile decizionale, nerespectând astfel cerințele Regulamentului financiar al UE.

- În special, regulile din cadrul unor GAL-uri vizau doar membrii care promovau direct un proiect şi impuneau numai o abținere de la vot.

- Procesele-verbale ale comisiilor decizionale nu menționau întotdeauna cine a fost prezent şi cine a votat. În Bavaria, Toscana şi în GAL-urile din Franța, procesele-verbale au existat cazuri în care promotorul proiectului a participat la discutarea proiectului şi la votare.

- Costurile neaferente proiectului suportate de GAL-urile auditate variază între 12% şi 32% din cheltuielile finanțate public cuprinse în programul Leader+.

- În realitate, aplicarea Leader+ a fost excesiv de birocratică: majoritatea GAL-urilor au necesitat formulare de cerere de finanțare lungi şi detaliate, cu multe anexe şi documente justificative chiar şi pentru proiectele cele mai mici.

Întrebarea 3: Gestionarea programului Leader de către Comisie şi statele membre

- Comisia şi statele membre nu au fost suficient de exigente şi poartă o anume responsabilitate comună alături de GAL-uri pentru limitarea potențialei valori adăugate a abordării Leader. Acestea nu au întreprins acțiuni suficiente în vederea limitării costurilor şi a riscurilor.

- Statele membre nu au stabilit sau nu au aplicat cerințe minime eficiente pentru buna gestiune financiară şi abordarea Leader, în ciuda încurajărilor venite din partea Comisiei.

- Normele statelor membre au tolerat efectiv o gestiune financiară deficientă, permițând acordarea de subvenții unor proiecte care începuseră înainte ca GAL să decidă asupra acordării finanțării.

- O deficiență aparte în ceea ce priveşte aplicarea programului Leader de către statele membre a constat în faptul că acestea nu au responsabilizat GAL-urile față de realizarea obiectivelor trasate de strategiile locale ale acestora.

- Absența focalizării asupra realizării obiectivelor strategice locale este posibil să fie exacerbată în perioada de programare 2007-2013.

- Comisia nu a fost suficient de exigentă în ceea ce priveşte aprobarea programelor de dezvoltare rurală şi acceptarea programelor şi nu a asigurat o selecție competitivă a GAL-urilor (în ciuda cerinței prevăzute de regulament).

Întrebarea 4: Monitorizarea şi evaluarea de către Comisie şi statele membre

- Comisia şi statele membre nu pot demonstra valoarea adăugată obținută în urma aplicării abordării Leader şi încă nu au evaluat costurile suplimentare şi riscurile implicate.

- Există puține dovezi în ceea ce priveşte eficacitatea programelor Leader în realizarea obiectivelor de dezvoltare rurală sau valoarea adăugată a abordării Leader.

- Nu există informații disponibile care să ateste dacă (sau în ce măsură) programele Leader au redus exodul rural dinspre zonele în cauză; au sporit şansele pentru tineri; au diversificat economiile rurale etc.

- Absența (sau lipsa de fiabilitate) a datelor a făcut dificilă stabilirea eficacității programului Leader în ceea ce priveşte realizarea obiectivelor de dezvoltare rurală, fie în termeni absoluți, fie în raport cu eficacitatea altor metode de realizare a obiectivelor (în special programele generale).

4. Concluziile Curții

- GAL-urile au aplicat abordarea Leader prin metode care limitează potențialul valorii

adăugate în ceea ce priveşte „caracteristicile Leader”, deşi Curtea a găsit şi exemple de bune practici.

- GAL-urile nu au luat suficient în serios necesitatea transparenței cu privire la documentarea evaluării proiectelor şi a deciziilor de selecție şi la procedurile de evitare a oricărui risc de conflict direct sau indirect de interese.

- Costurile aplicării strategiei Leader sunt substanțiale, având în vedere nivelul adițional de aplicare: până la o treime din bugetul GAL, în afara cheltuielilor de procesare, monitorizare şi control ale autorităților de gestionare şi ale agențiilor de plată.

- La zece ani de la auditul precedent al programului Leader efectuat de Curte, persistă aceleaşi deficiențe grave.

- Pentru Leader, este fundamentală identificarea de jos în sus a soluțiilor pe plan local la problemele locale, deşi, cu o singură excepție, toate autoritățile de gestionare auditate au impus un sistem de facto de sus în jos pentru perioada 2007-2013.

- Înainte să fi aprobat programele pentru 2007-2013, Comisia ar fi trebuit să se asigure că sunt puse în funcțiune elementele-cheie pentru succesul Leader.

- Bugetul UE a contribuit cu peste 2 miliarde de euro la Leader+ şi a programat peste 5 miliarde de euro pentru perioada 2007-2013. Comisia nu a demonstrat încă eficiența şi eficacitatea cheltuielilor, valoarea adăugată obținută ca urmare a abordării Leader, măsura în care riscurile cunoscute s-au materializat sau costurile reale ale aplicării.

5. Sinteză a recomandărilor Curții (pentru textul integral, vă rugăm să consultați raportul Curții)

Recomandarea 1
Comisia ar trebui să garanteze că legislația oferă o claritate suficientă în ceea ce priveşte standardele cerute, astfel încât

a) să excludă proiectele începute înaintea luării deciziei de finanțare;
b) să asigure corectitudinea şi echitatea deciziilor; şi
c) să împiedice dominarea întrunirilor consacrate selecției proiectelor de autoritățile locale.

Recomandarea 2
Membrii GAL care au vreun interes personal, politic, profesional sau comercial față de o propunere de proiect ar trebui să prezinte o declarație de interes scrisă. Aceştia nu ar trebui să participe la nicio discuție, evaluare sau decizie cu privire la proiect, iar cazul ar trebui înaintat autorității de gestionare în conformitate cu Regulamentul financiar.

Recomandarea 3
Comisia ar trebui să verifice, împreună cu statele membre, dacă măsurile existente restrâng

capacitatea GAL-urilor de a concepe şi a aplica strategii *locale* inovatoare, multisectoriale.

Recomandarea 4
Comisia ar trebui să se asigure că statele membre revizuiesc strategiile GAL pentru 2007-2013 şi impun acestora să fixeze obiective măsurabile, în funcţie de specificul zonei, care pot fi realizate prin programul Leader în restul perioadei.

Recomandarea 5
Comisia ar trebui să verifice viitoarele programe în amănunţime, pentru a examina elementele specifice care sunt fundamentale pentru valoarea adăugată, eficienţa şi eficacitatea Leader.

Recomandarea 6
Comisia ar trebui să întreprindă măsuri urgente pentru a garanta că poate să justifice valoarea adăugată şi buna gestiune financiară a programului Leader.

6. Rezumatul răspunsurilor Comisiei (pentru textul integral, a se vedea raportul CCE)

- Metoda Leader este un instrument politic destinat să implice activ şi să angajeze actori locali în dezvoltarea comunităţii lor, graţie abordării sale unice „de jos în sus”.

- Leader este o parte integrantă a politicii de dezvoltare rurală 2007-2013.

- Comisia nu împărtăşeşte evaluarea Curţii, potrivit căreia GAL-urile reprezintă un nivel adiţional.

- În ceea ce priveşte aplicarea abordării Leader în actuala perioadă de programare, Comisia a întreprins un amplu set de acţiuni menite să încurajeze şi mai mult bunele practici şi buna gestiune financiară.

- Membrii GAL sunt actori importanţi în dezvoltarea unui teritoriu rural. Caracteristica abordării ascendente a Leader ar trebui aplicată astfel încât să permită organizaţiilor locale şi cetăţenilor care sunt membri GAL să joace un rol important.

- În cadrul auditurilor sale, Comisia acordă atenţie deosebită procesului de selecţie a proiectelor, transparenţei, conflictului de interese etc.

- Pentru actuala perioadă de programare 2007-2013, prevederile juridice necesare au fost incluse în regulamentul FEADR[1] şi normele sale de punere în aplicare.

- Evaluarea ex-post a programului Leader+, care este în curs de desfăşurare şi care va avea drept rezultat raportul său final către sfârşitul anului 2010, analizează în prezent aspectele legate de eficienţa şi eficacitatea cheltuielilor Leader.

- Aplicarea procedurilor pentru evitarea riscului de conflict de interese, în conformitate cu Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii Europene, este

[1] Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală.

responsabilitatea statelor membre.

7. Comentarii şi recomandări ale raportorului în vederea unei posibile includeri în raportul privind descărcarea de gestiune aferentă anului 2009 acordată Comisiei

- După cum precizează Curtea, există o serie de domenii în care pot fi aduse îmbunătăţiri semnificative pentru a garanta valoarea adăugată, care este esenţială pentru abordarea Leader. Raportorul/comisia consideră că, în anumite privinţe, Curtea a avut o poziţie foarte critică faţă de programul Leader, dar recunoaşte că acest lucru este în mare parte o reacţie la absenţa progreselor înregistrate în legătură cu recomandările formulate în 2000, într-un raport de audit anterior.
- În ceea ce priveşte raportul întocmit de Curte, raportorul aprobă recomandările formulate la punctele 3, 4, 5 şi 6.
- Raportorul nu este de acord că ar trebui interzisă în totalitate alegerea proiectelor care au început pentru finanţare prin programul Leader. În situaţiile în care fondurile Leader pot extinde un proiect Leader adecvat, ar trebui să se ţină seama de acest fapt.
- Raportorul invită Comisia să vină cu propuneri care să asigure un grad de flexibilitate pentru proiectele în derulare care intenţionează să se extindă. Cu toate acestea, proiectele care au fost finalizate nu ar trebui să beneficieze de finanţare.
- Recomandările formulate de Curte la punctul 2 precizează că membrii GAL nu ar trebui să participe la întruniri în cazul în care au un „interes personal, politic, profesional sau comercial faţă de o propunere de proiect”. Raportorul este de acord că trebuie făcută o declaraţie de interes, însă nu agreează necesitatea ca membrii GAL să fie excluşi de la întruniri, indiferent de situaţie. Membrul respectiv ar putea să ofere informaţii suplimentare, în cazul în care acestea sunt necesare, atât timp cât a fost făcută o declaraţie de interes.
- Raportorul invită Comisia să exploreze o abordare care să permită diferenţierea între interesele majore şi cele irelevante. Totodată, procesele-verbale bine definite ale tuturor reuniunilor decizionale ar trebui să devină normă, pentru a tempera neliniştile legate de corectitudinea procesului de selecţie a proiectelor.
- Pentru a garanta elementul de „valoare adăugată” al Leader, Comisia ar trebui să analizeze posibilitatea introducerii unor organisme proactive în toate GAL-urile, care să lucreze intens în vederea identificării actorilor locali care pot dezvolta mai multe proiecte strategice, după cum se întâmplă în prezent în Mecklenburg Vorpommern (Germania) şi în Irlanda (p. 18 din raportul CCE).
- Raportorul invită Comisia să introducă măsuri care să sporească transparenţa tuturor proiectelor. După exemplul oferit de Mecklenburg Vorpommern (Germania) şi Franţa (Regiunea Loarei), ar trebui introdus un sistem prin care GAL-urile să publice pe site-urile lor procesele-verbale ale reuniunilor consacrate selecţiei proiectelor.