

EVALUAREA ȘI CONTROLUL FINANCIAR ÎN CADRUL STRATEGIEI NAȚIONALE DE MEDIU

I. BOSTAN, A. BURCIU,
Elena HLACIUC, Alunica MORARIU

“Stefan cel Mare” University of Suceava
e-mail: aurelb@seap.usv.ro, elenah@seap.usv.ro,
morariua@seap.usv.ro, ibostan@seap.usv.ro

We dedicate the present lines towards the monitoring' problems, the evaluation and audit of the budgetary resources intended to reach certain policy objectives, as concerns the environment. We take in consideration both the description of financial flows for OSP for the Environment and also the institutional ensemble therein involved.

Keywords: *The Monitoring Committee, The Evaluation of OSP for the Environment, The System's Audit.*

În materie de aplicare a politicilor de mediu, monitorizarea, evaluarea și auditul resurselor bugetare destinate atingerii unor obiective privind mediul înconjurător capătă importanță deosebită.

1. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Dacă discutăm despre monitorizare și evaluare, acestea revin unui Comitet de Monitorizare stabilit prin Hotărâre de Guvern după emiterea deciziei de aprobare a programului operațional (conform noului Regulament General).

Comitetul de Monitorizare va cuprinde reprezentanți ai: Ministerului Mediului, MFP, partenerilor din cadrul instituțiilor centrale (MIE, MEC, MAI), partenerilor din cadrul mediilor universitare, Agenției Naționale pentru Șanse Egale, partenerilor din cadrul societății civile și ONG-urilor implicate în elaborarea POS Mediu, Comisiei Europene, Autorității de Audit, Autorității de Certificare / Plată, Consiliului Concurenței, Băncii Europene de Investiții și EIF, BERD.

Comitetul de Monitorizare urmărește monitorizarea implementării POS Mediu și conformarea cu legislația comunitară și națională, examinând realizarea obiectivelor POS Mediu prin utilizarea eficientă a resurselor alocate.

Comitetul de Monitorizare se va asigura cu privire la eficacitatea și calitatea implementării programului operațional, iar pentru aceasta:

a) va analiza și aproba criteriile de selecție pentru operațiunile finanțate prin POS Mediu, criteriile de selecție fiind revizuite în concordanță cu necesitățile de programare;

b) va analiza periodic progresul realizat în atingerea obiectivelor specifice ale programului operațional în baza documentelor transmise de Autoritatea de Management;

c) va examina rezultatele implementării, în special atingerea indicatorilor stabiliți pentru fiecare prioritate;

d) va analiza și aproba rapoartele anuale și finale înainte de a fi transmise Comisiei;

e) va fi informat cu privire la raportul anual de control și asupra comentariilor Comisiei făcute după examinarea raportului;

f) poate propune Autorității de Management orice ajustare sau revizuire a programului operațional care să facă posibilă atingerea obiectivelor Fondurilor sau care să îmbunătățească managementul acestuia, inclusiv managementul său financiar. Acesta își va elabora propriile reguli de procedură în cadrul instituțional, juridic și financiar, precum și procedura de adoptare a deciziilor.

De reținut că AM POS Mediu prezidează Comitetul de Monitorizare și asigură Secretariatul acestuia, iar evaluarea Programului se va realiza în conformitate cu noul Regulament, în scopul de a îmbunătăți calitatea, eficacitatea și consecvența asistenței comunitare și implementarea POS Mediu.

Evaluarea ex-ante

Evaluarea ex-ante va urmări optimizarea alocării resurselor bugetare și îmbunătățirea calității programării. Aceasta va identifica și evalua necesitățile pe termen mediu și lung, obiectivele care se doresc a fi atinse, rezultatele așteptate, indicatorii cuantificați ai POS Mediu, coerența strategiei propuse cu prioritățile comunitare și calitatea procedurilor pentru implementarea, monitorizarea, evaluarea și managementul financiar.

Evaluarea ex-ante pentru POS Mediu va realizată cu sprijinul proiectului PHARE RO- 2004/016-772.04.03.01.06- EuropeAid/121373/D/SV/RO “Evaluarea ex-ante”. Acest proiect va efectua evaluarea pentru toate programele operaționale.

O parte importantă a evaluării ex-ante este evaluarea de mediu care se va face în conformitate cu

prevederile Directivei 2001/42 privind evaluarea strategică de mediu (ESM). Această directivă a fost transpusă în legislația națională prin HG 1076/2004. Proiectul PHARE va furniza asistență pentru realizarea evaluării strategice de mediu, în special pentru elaborarea raportului de mediu și organizarea consultării publicului.

Procedura evaluării strategice de mediu va fi aplicată de autoritățile de mediu, iar primele etape ale acestei proceduri, notificarea și screeningul, au fost parcurse cu succes.

Evaluarea mid-term

Evaluarea mid-term va fi realizată la mijlocul perioadei de programare (cel mai târziu în 2010) și

va evalua progresul programării în relație cu angajamentele luate și obiectivele propuse la începutul perioadei.

Pentru aceasta vor fi implicați evaluatori independenți, în cadrul unor proiecte finanțate prin prioritatea de Asistență Tehnică a POS Mediu. În timpul

perioadei de programare, poate fi realizată și o evaluare ad-hoc legată de monitorizarea POS Mediu în cazul în care în procesul de monitorizare al POS Mediu sunt identificate abateri de la obiectivele propuse inițial.

În astfel de cazuri, eventualele propuneri de revizuire a POS Mediu sunt transmise Comitetului de Monitorizare și Comisiei Europene.

Evaluarea ex-post

Comisia va realiza evaluarea ex-post pentru fiecare obiectiv, în cooperare cu Autoritățile de Management care vor asigura colectarea datelor necesare.

În cadrul evaluării se va examina gradul de utilizare a fondurilor alocate, eficiența și eficacitatea alocării Fondurilor, impactul socioeconomic și impactul asupra priorităților comunitare.

Subliniem că AM POS Mediu va pune la dispoziție toate datele solicitate de Comisia Europeană pentru a realiza evaluarea ex-post, până cel mai târziu la data de 31 decembrie 2015.

2. MANAGEMENT FINANCIAR ȘI CONTROL

AM POS Mediu, împreună cu Autoritatea de Certificare, este responsabilă de asigurarea unui management financiar adecvat pentru programul operațional și răspunde de legalitatea tranzacțiilor încheiate în baza fondurilor primite.

Autoritatea de Certificare s-a înființat în cadrul MFP prin HG 208/2005 și îndeplinește obligațiile prevăzute în propunerea de Regulament General pentru toate Programele Operaționale, fiind responsabilă pentru:

- administrarea fondurilor primite de România de la Uniunea Europeană prin FC, FEDR și FSE;
- primește “cereri de rambursare” de la AM POS Mediu și se asigură că toate cheltuielile declarate sunt în conformitate cu legislația comunitară și națională aplicabilă, reflectă operațiuni selectate corespunzător, rezultă din sisteme contabile sigure și că sunt bazate pe documente justificative care pot fi verificate;
- primește sumele (plățile) de la Comisie (pentru FC, FEDR și FSE);
- se asigură că beneficiarii primesc sumele corespunzător cheltuielilor efectuate, în cel mai scurt timp posibil și în întregime, prin intermediul AM POS Mediu (Unitatea de Plată) în conformitate cu procedurile stabilite în acest sens;
- elaborează și transmite la Comisie estimări ale cheltuielilor pentru POS Mediu, ca și pentru celelalte programe operaționale (sau transmite estimări ale cheltuielilor totale pentru toate programele operaționale, pentru FC, FEDR și FSE);
- elaborează și transmite cererile pentru plățile intermediare și finale la Comisie pentru toate programele operaționale (inclusiv POS Mediu) finanțate prin instrumentele structurale în baza declarațiilor de cheltuieli prezentate și certificate de AM;
- realizează ultimul nivel de certificare în conformitate cu regulamentele și în acest sens certifică faptul că declarațiile de cheltuieli sunt corecte și rezultă din sisteme contabile de sigure și sunt bazate pe documente justificative care pot fi

verificate, iar cheltuielile declarate sunt conforme cu regulile comunitare și naționale aplicabile și au fost realizate în concordanță cu operațiunile selectate pentru finanțare din POS Mediu;

- furnizează Comisiei Europene dovezi detaliate cu privire la plățile realizate pentru POS Mediu și returnează CE sumele neutilizate sau cele plătite necuvenit sau ca urmare a neregulilor detectate, din Fondurile Structurale și Fondul de Coeziune alocate POS Mediu, precum și din celelalte programe operaționale.

Apoi, în baza evaluării Autorităților de Management, elaborează și transmite CE previziuni actualizate ale plăților, după cum asigură și păstrarea evidențelor contabile în format electronic și pe suport de hârtie cu privire la operațiunile efectuate la nivelul Autorității de Certificare.

Anumite funcții și activități vor fi delegate de la Autoritatea de Certificare către Unitățile de Plată, iar activitățile ce vor fi delegate se stabilesc de Autoritatea de Certificare și de Unitatea de Plata din cadrul MMGA.

3. FLUXURILE FINANCIARE PENTRU FC ȘI FEDR, ÎN CAZUL POS-MEDIU

Cerințele legislative pentru metodologia și fluxurile financiare din bugetul Uniunii Europene sunt definite în Regulamentul General. Contribuția primită prin FC și FEDR s-a stabilit în strânsă corelație cu bugetul alocat României pentru perioada de programare și cu Cadrul Strategic Național de Referință ca un angajament financiar multianual, pe fiecare prioritate din POS Mediu.

Fluxurile financiare respectă următoarele principii:

- pre-finanțarea (plata în avans) – % din contribuția FEDR și % din contribuția FC (stabilite în noul regulament) vor fi transferate AC, după aprobarea de către Comisie a contribuției acesteia pentru POS Mediu ;

- transferul plăților intermediare și finale de la Comisia Europeană la Autoritatea de Certificare, în baza cererilor de plată certificate;

- plata avansului și plățile intermediare (în conformitate cu regulile interne definite de AC).

O pre-condiție pentru transmiterea cererilor de plată intermediare și finale la CE este realizarea certificării cheltuielilor. Pentru POS Mediu certificarea cheltuielilor se va realiza pe 4 nivele: B (Beneficiar), OI, AM și AC.

Descrierea fluxurilor financiare pentru POS Mediu

1. Comisia Europeană transferă avansul către AC/ 2. Contractorul transmite factura Beneficiarului și solicită efectuarea plății/ 3. Beneficiarul verifică factura primită, certifică cheltuielile și transmite la OI cererea de plată împreună cu documentele justificative/ 4. Organismul intermediar verifică documentele transmise și realizează certificarea cheltuielilor, prin verificări pe teren selective. Apoi, OI transmite către AM certificarea cheltuielilor și cererea de plată (de la nivel regional)/ 5. După primirea certificărilor și a cererilor de plată de la toate cele 8 OI, AM realizează certificarea la nivelul POS, efectuând de asemenea verificări

pe teren selective. Apoi, AM transmite către AC certificarea cheltuielilor la nivelul POS inclusiv cererea de plată/ 6. AC efectuează ultimul nivel de certificare și transferă fondurile respective Beneficiarilor (plată directă) în cazul proiectelor individuale și Unității de Plată (UP) în cazul schemelor de granturi (plată indirectă). Unde este cazul, UP efectuează plata către Beneficiar/ 7. După efectuarea certificării, AC transmite de 3 ori pe an cereri de plată intermediare la CE însoțite de documente justificative/ 8. CE aprobă cererile de plată și efectuează transferul fondurilor către AC/ 9. La sfârșitul perioadei de programare, AM transmite cererea finală de plată însoțită de documentele justificative solicitate de CE Autorității de Certificare pentru acest tip de plată/ 10. AC certifică plata finală și o transmite CE/ 11. CE efectuează plata finală/ 12. Sumele necheltuite sunt returnate CE.

4. AUDIT

Funcția de audit extern se exercită pentru toate programele operaționale de către Autoritatea de Audit (AA) ca organism asociat Curții de Conturi a României, înființată prin Legea nr. 200/2005. Autoritatea de Audit este un organism fără personalitate juridică, independentă din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi și, în același timp, independentă față de toate autoritățile de management și de Autoritatea de Certificare.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 200/2005, art. 14², Autoritatea de Audit are următoarele responsabilități:

- a) audit de sistem, verificarea pe bază de eșantion și audit final;
- b) verificări și audit extern asupra fondurilor structurale;
- c) verificarea anuală a modului de funcționare a sistemelor de management și control;
- d) verificarea declarațiilor de cheltuieli pe baza de eșantion reprezentativ;
- e) efectuarea unor verificări adecvate în vederea emiterii declarațiilor la finalizarea măsurilor și programelor;
- f) verificarea existenței și corectitudinii co-finanțării naționale.

Autoritatea de Audit va efectua evaluarea conformității sistemului de management al POS Mediu, precum și a celorlalte programe operaționale în conformitate cu noul regulament. De asemenea AA, va realiza verificări pe bază de eșantion în conformitate cu prevederile noului regulament.

Auditul intern pentru POS Mediu se va realiza de către Serviciul de Audit Public Intern, aflat în subordinea directă a ministrului, iar la nivelul OI de către compartimentele de audit existente la nivelul acestor structuri. Serviciul de Audit Public Intern poate efectua și auditarea OI-urilor.

Auditorii interni pentru POS Mediu, precum și întregul Serviciu de Audit Public Intern, își vor elabora un plan de lucru, vor efectua misiuni de audit intern și vor insera rezultatele independente, în Raportul de Audit. Activitățile se vor desfășura conform prevederilor Legii 672/2002, modificată și completată de Ordonanța 37/2004, privind auditul public intern.

Auditorii interni pentru POS Mediu vor verifica eficiența și eficacitatea sistemelor de management și de control, precum și procedurile stabilite pentru POS Mediu și vor emite recomandări obiective și independente în scopul îmbunătățirii sistemelor de management și control al AM POS Mediu, plecând de la identificarea potențialelor deficiențe.

CONCLUZII

În cadrul temei abordate – legată de problematica evaluării și controlul financiar în cadrul strategiei naționale de mediu – activitățile de identificare și raportare a neregulilor ocupă un loc aparte.

Baza legală este reprezentată de Regulamentul Comisiei nr. 1681/ 1994 privind neregulile și recuperarea sumelor plătite necuvenit aferente finanțării politicilor structurale, Regulamentul Consiliului nr. 2988/1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene și Ordonanței Guvernului României nr. 79/2003 care stabilește modalitățile de control și de recuperare a sumelor rezultate din asistența financiară nerambursabilă a UE.

Avem în vedere aici descrierea/ identificarea și raportarea oricăror potențiale fraude și / sau nereguli, abordând și importanța implementării imediate a măsurilor corective (inclusiv sancțiuni și începerea urmăririi penale și / sau civile) considerate necesare ca o consecință a investigării unei nereguli.

În conformitate cu prevederile Regulamentului Comisiei nr. 1681/1994, pentru neregulile ce au ca efect un prejudiciu de mai puțin de 4000 Euro, nu este obligatorie raportarea acestora la CE, dacă CE nu a solicitat acest lucru.

Așadar, pentru neregulile ce au ca efect prejudicii de peste 4.000 Euro și pentru toate neregulile intenționate, raportarea lor la CE este obligatorie. Aceste rapoarte sunt centralizate și verificate de Autoritatea de Certificare/ Plată și transmise la Departamentul de Luptă Anti – Fraudă (DLAF) în vederea transmiterii trimestriale la OLAF. Autoritatea de Certificare/ Plată primește rapoarte din partea autorităților de management și trebuie să includă și rapoartele de nereguli din cadrul propriei structuri.

În scopul prevenirii, detectării și raportării neregulilor, la nivelul AM, OI și Beneficiar este desemnat un ofițer de nereguli, care întocmește rapoarte trimestriale și rapoarte ad-hoc pe care le transmite la OI/ AM/ Autoritatea de Plată / Certificare.

Ofițerul de nereguli acționează atât din proprie inițiativă cât și pe baza sesizărilor primite, desfășurându-și activitatea pe baza Manualului Nereguli, elaborat la nivelul fiecărei structuri implicate (AM, OI și Beneficiar).

BIBLIOGRAFIE

1. Bostan, I., *Drept financiar comunitar*, Ed. Univ. din Craiova, 2006.
2. *** Programul Operațional Sectorial de MEDIU, Ministerul Mediului și Gospodăririi Apelor, 2006.
3. *** Regulamentul Comisiei nr. 1681/ 1994 privind neregulile și recuperarea sumelor plătite necuvenit aferente finanțării politicilor structurale.
4. *** Regulamentul Consiliului nr. 2988/1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.