

SIMPLIFICAREA POLITICII DE COEZIUNE A UNIUNII EUROPENE. INSTRUMENTE ȘI PROVOCĂRI

Daniel BUDA

**Simplifying the Cohesion Policy
of the European Union.
Instruments and Challenges**

Abstract

Since its establishment, the European Union has been focusing on the elimination of the economic, social and territorial disparities between its regions, without taking into account national boundaries and by constantly trying to identify efficient measures, this being the main purpose of the current cohesion policy. Over time, the results of this policy reforms have been analyzed in numerous reports at the EU level, which pointed out that the legislative framework has not demonstrated its full effectiveness so far, highlighting impediments such as the lack of flexibility, accessibility, stability and coherence of legislation and excessive administrative burdens. This made the processes of absorption and implementation of European funds, essential for the harmonious development of the EU regions, profoundly difficult.

The present article analyzes the new proposals for EU Cohesion Policy from a simplification perspective, detailing issues referring to a more strategic programming, strengthened rules for territorial instruments, simplified rules on management and audit and an increased support for the administrative capacity of the Member States. While the new Cohesion Policy reform reflects a modernized and simplified regulatory framework and a more strategic and focused approach, the success of the new legislation depends heavily on its end-to-end adoption at EU level and on its implementation in Member States.

Keywords: European Union cohesion policy, simplification measures, legislative framework, strategic approach.

Daniel BUDA

Lector univ. dr., Departamentul de Administrație și Management Public, Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431.361
E-mail: buda@fspac.ro



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
1(44) / 2019, pp. 3-16

1. Introducere

Principalul obiectiv al politicii de dezvoltare regională a Uniunii Europene a fost, încă de la început, reducerea disparităților economice și sociale, ulterior teritoriale, dar și de altă natură, care echivalează cu un real impediment pentru regiunile din diferitele state membre în a atinge un înalt nivel de convergență.

Alături de această prioritate bine definită, s-a conturat o nouă provocare pentru UE, și anume aceea de a pune la dispoziția beneficiarilor și autorităților competente un cadru legislativ eficient, simplificat, flexibil, accesibil, ușor de interpretat și de pus în aplicare, pentru ca politica de coeziune economică, socială și teritorială a UE să își îndeplinească pe deplin obiectivele. Astfel, cum afirma Jean Claude Juncker (2018), asigurarea unui echilibru corespunzător între reglementare și implementare în acest domeniu de politică poate conduce la depășirea „diferențelor dintre nord și sud, dintre est și vest, dintre stânga și dreapta”.

2. Repere privind negocierile pachetului legislativ pentru politica de coeziune economică, socială și teritorială a UE – 2021-2027. Perspective referitoare la simplificare

Având la bază considerentele enunțate, noul cadru normativ pentru politica de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii Europene se va contura în forma sa definitivă odată cu finalizarea negocierilor de pe scena instituțională unională, acestea fiind guvernate de principiul solidarității durabile, în condițiile în care este nevoie de mai multă solidaritate pentru a avea mai multă eficiență (Junkers, 2018). Trebuie amintit faptul că dezbaterile privind noua structură a politicii de coeziune a UE pentru 2021-2027 au loc într-un context social, economic și politic cu totul distinct în comparație cu cel care guverna negocierile cu începere din anul 2000. Spre deosebire de cadrul în care au fost adoptate pachetele normative corespunzătoare politicii de dezvoltare regională pentru 2007-2013 și pentru 2014-2020, în prezent, ne aflăm în fața unei Uniuni care a reușit să depășească și să îndepărteze consecințele extrem de negative ale celei mai grave recesiuni economice și financiare din istoria sa, dar care se confruntă cu noi provocări economice, sociale și politice referitoare la menținerea și îmbunătățirea guvernanței zonei euro, gestionarea migrației, susținerea spațiului Schengen și dezvoltarea acestuia și, ca premieră politică, decizia Marii Britanii de a părăsi Uniunea Europeană, în urma votului exprimat cu ocazia referendumului din 23 iunie 2016 (European Policies Research Centre, 2016, pp. 5-6).

Dat fiind faptul că, de-a lungul timpului, cele mai multe dintre evaluările realizate asupra impactului politicii de coeziune unionale dezvăluie impedimente în implementare din cauza lipsei de flexibilitate și accesibilitate, evidențiind existența unor sarcini administrative excesive în unele state membre, atât pentru beneficiari, cât și pentru autoritățile competente, noua reformă a politicii de dezvoltare regională se bazează, ca element cheie, pe simplificare, atât din perspectiva gestionării fondurilor, cât și din cea a implementării și evaluării/monitorizării acestora, având ca priorități asigurarea eficienței, a valorii adăugate europene și a performanței.

Mai precis, măsurile de simplificare reglementate în prezent nu și-au dovedit până acum eficiența în procesul de reducere a complexității și a sarcinii administrative. De exemplu, deși statele membre au avut o mai mare libertate de decizie în ceea ce privește modalitățile de gestionare și acordare a fondurilor, procedurile utilizate de acestea au rămas destul de exigente și greoaie, în principal, din cauza preocupărilor privind eventuale controale și audituri viitoare din partea Comisiei Europene. În ciuda faptului că Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului care a introdus numeroase măsuri care au în vedere deopotrivă simplificarea normativă și procedurală și o complexitate relativ redusă a auditului și controlului financiar, Parlamentul¹ și Comisia Europeană au reiterat nevoia de a îmbunătăți și simplifica aceste aspecte pentru perioada ce urmează. Totodată, alături de aceste instituții, Consiliul European, Comitetul Regiunilor, dar și alți parteneri, cum ar fi diferite grupuri de experți sau actori interesați, cadre universitare preocupate cu cercetarea acestui sector, și-au exprimat puncte de vedere ferme în vederea simplificării semnificative și sistemice a întregului cadru normativ al politicii de coeziune pentru 2021-2027.

În plan practic, un exemplu este reprezentat de atelierelor realizate în comun de Comitetul Regiunilor și Președinția Olandeză a Consiliului UE în lunile ianuarie și martie 2016 pe tema simplificării, ocazie cu care au fost consultați în jur de o sută de experți la nivel național, regional și local din statele membre, inclusiv persoane din cadrul autorităților de audit, concluziile constând în necesitatea de a îmbunătăți și simplifica întregul sistem administrativ al politicii de coeziune. Din perspectiva auditului, rezultatele atelierelor au arătat că se dorește formularea unor norme mai clare, pentru care interpretarea să fie unitară (aspect valabil mai ales în raporturile dintre autoritățile de management și diferite autorități de audit), sporirea cooperării între autoritățile de management și autoritățile de audit (care să guverneze întregul proces al programării, încă de la începutul său), dar și introducerea unei proporționalități sporite în ceea ce privește procedurile de control și audit.

Referitor la cerințele privind raportarea, experții au constatat o lipsă de încredere și un nivel înalt de insecuritate în procesul de interpretare a normelor cuprinse în varietatea de acte delegate, acte de punere în aplicare și alte orientări scrise existente în domeniu, subliniind faptul că modificările dese survenite în acest sector în timpul perioadelor de programare îngreunează activitatea autorităților, soluția fiind menținerea certitudinii juridice

1 Pentru detalii suplimentare, a se vedea, de exemplu, Rezoluția Parlamentului European din 26 noiembrie 2015 referitoare la tema simplificării și a orientării către performanță a politicii de coeziune în perioada 2014-2020 [P8_TA(2015)0419], și Rezoluția Parlamentului European din 13 iunie 2017 referitoare la elemente constitutive ale politicii de coeziune a UE pentru perioada de după 2020 [2016/2326(INI)].

pe durata întregului interval de programare și, eventual, identificarea unor posibilități de a combina diferitele rapoarte în funcție de valoarea proiectelor, astfel încât principiul „o singură dată” să fie mai eficient pus în aplicare (Committee of the Regions, 2016).

Nevoia de reducere a birocrăției excesive, a costurilor și a duratei de accesare a fondurilor se află, de asemenea, în centrul atenției dezbaterilor pentru viitorul politicii de coeziune a UE. Unele studii (Comisia Europeană, 2017; Directorate-General for Internal Policies, 2018) arată faptul că semnificativa simplificare care se dorea pentru perioada 2014-2020 nu s-a realizat încă, una dintre bariere fiind lipsa de stabilitate și coerență a cadrului de reglementare. Totodată, au fost identificate și alte motive care au stat la baza complexității și a sarcinilor împovărătoare care însoțesc administrarea fondurilor politicii de coeziune ale UE, constând în diferențele de reglementare din afara sferei politicii de dezvoltare regională, evidențiate, în special, de normele naționale privind ajutoarele de stat și achizițiile publice. În acest sens, Parlamentul European constata faptul că normele care reglementează ajutoarele de stat „par să fie deosebit de împovărătoare, în special la combinarea granturilor cu instrumentele financiare” (Rezoluția Parlamentului European, „Combinarea corectă a surselor de finanțare pentru regiunile Europei: echilibrarea instrumentelor financiare și a granturilor în politica de coeziune a UE”, 2015), încurajând Comisia Europeană să propună simplificări legislative, pentru a se asigura condiții echitabile pentru implementarea tuturor instrumentelor financiare, înlăturându-se orice eventual tratament preferențial între sursele de finanțare.

În ceea ce privește ajutoarele de stat, experții consultați în cadrul atelierelor anterior menționate subliniau existența inconvenientelor legate de aplicabilitatea ajutorului de stat în diferitele politici ale UE, apreciind faptul că, în special, în cazul programelor de cooperare teritorială europeană, aplicarea normelor privind ajutoarele de stat echivalează cu un proces deosebit de complicat. În Raportul Final intitulat „Simplification of the Implementation of Cohesion Policy”, elaborat în urma atelierelor din 27 ianuarie și 10 martie 2016, în concluziile privind legislațiile naționale în domeniul achizițiilor publice, actorii interesați își exprimau îngrijorarea vis-a-vis de abundența de norme juridice materiale și procedurale diferite existente la nivelul statelor membre, care generează adesea mari dificultăți și determină chiar aplicarea de corecții financiare inclusiv din cauza unor erori tehnice, lipsite de implicații economice (Committee of the Regions, 2016). În același timp, experții consultați și-au exprimat nemulțumirea și față de modalitatea de interpretare a normelor privind achizițiile publice, care se pot schimba pe durata unui proiect, determinând neconcordanțe între acțiunea autorităților de management și cea a autorităților de audit. Mai mult, a fost evidențiat un alt aspect problematic referitor la necesitatea respectării deopotrivă a normelor UE și a celor naționale (acestea având grade diferite de flexibilitate și rigiditate), mai ales din perspectiva auditului realizat la nivelul UE, care impune respectarea ambelor cadre normative, rezultatul fiind caracterizat printr-o puternică lipsă de flexibilitate și evitarea utilizării procedurii achizițiilor publice, în special din motive de timp și costuri.

O altă provocare care trebuie abordată în noul cadru legislativ al politicii de dezvoltare regională este reprezentată de asigurarea coerenței regulilor privind accesarea și implementarea diferitelor instrumente ale UE, în vederea promovării și facilitării accesului la

combinarea diferitelor surse de finanțare. Legat de acest ultim aspect, Parlamentul European sublinia, în rezoluția sa din anul 2017, potențialul încă neexplorat al combinării granturilor și instrumentelor financiare, evidențiind nevoia armonizării suplimentare a normelor care au ca obiect asigurarea sinergiilor între fondurile ESI (fonduri structurale și de investiții europene) și între acestea și alte instrumente financiare, cum ar fi Orizont 2020. În acest context, încă din 2017, Parlamentul European solicita Comisiei să își concentreze atenția asupra elaborării unei legislații mai clare, consecvente și focalizate care să faciliteze combinarea granturilor din fondurile ESI cu alte surse de finanțare, astfel încât să pună la dispoziția beneficiarilor și a investitorilor din sectoarele public și privat un cadru legislativ simplificat și atractiv, aspecte care ar putea garanta un potențial de creștere durabilă în Uniune.

Cel de-al șaptelea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială – „Regiunea mea, Europa mea, Viitorul nostru” (Comisia Europeană, 2017) are un rol esențial în cadrul amplului proces de negociere și dezbateră în vederea adoptării normelor care reglementează noua politică de dezvoltare regională a Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027. În conținutul său, din perspectiva necesității simplificării, Comisia Europeană (2017, p. 175) constată faptul că, similar perioadei 2007-2013, cheltuielile din bugetul politicii de coeziune sunt concentrate sau acumulate în ultimii 2-3 ani (2018-2020), aspect care reflectă nevoia de simplificare și de consolidare a capacității administrative. Totodată, executivul european atrage atenția asupra slabei calități instituționale din statele membre, care generează efecte precum diminuarea competitivității și impactului investițiilor, echivalând cu un real impediment în fața creșterii economice (Comisia Europeană, 2017, p. XXVI) și cu o adevărată barieră împovărătoare în calea accesării fondurilor europene. În acest context, Comisia consideră că noul cadru legislativ ar trebui să se concentreze mai mult asupra îmbunătățirii calității administrațiilor naționale și asupra consolidării capacității administrative, în vederea reducerii birocrăției și a sarcinilor excesive. Mai mult, se evidențiază necesitatea ca, pentru 2021-2027, politica de dezvoltare regională a UE să se bucure de un cadru normativ mai suplă, care să se caracterizeze prin consolidarea legăturii între guvernanta economică și semestrul european, astfel încât toate părțile interesate să beneficieze de un sistem simplificat, transparent, accesibil care să permită punerea în aplicare în mod eficient a politicii de coeziune, favorizând, astfel, convergența. În concluziile raportului, executivul european subliniază îngrijorarea asupra faptului că politica de coeziune a Uniunii Europene devine, treptat, din ce în ce mai dificil de gestionat, fiind nevoie de „o abordare mult mai radicală pentru simplificarea punerii în aplicare” (Comisia Europeană, 2017, p. XXVII).

Similar concluziilor prezentate în cel de-al șaptelea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială (Comisia Europeană, 2017), în Avizul Comitetului European al Regiunilor (2018), se subliniază faptul că o politică de coeziune reformată și îmbunătățită se poate realiza doar prin intermediul simplificării fondurilor, aspect posibil prin acțiunea tuturor părților implicate în procesul de administrare și implementare a acestora (Comisia Europeană, Parlamentul European, Consiliul, statele membre, autoritățile regionale și locale). În același timp, Consiliul Uniunii Europene (2018) evidențiază, în Concluziile sale re-

feritoare la punerea în aplicare și implementarea politicii de coeziune post-2020 din aprilie 2018, necesitatea simplificării substanțiale și armonizării normelor privind fondurile ESI în perioada post-2020, în vederea unei implementări eficiente și rapide a fondurilor, astfel încât rezultatele politicii de coeziune să fie cantitativ și calitativ îmbunătățite, reiterând aspectele legate de flexibilitatea și adaptarea legislației unionale și naționale, punând accentul pe delimitarea clară a obiectivelor instrumentelor financiare ale UE și asigurarea sinergiilor dintre acestea, pe existența distincțiilor între conținutul acordurilor de parteneriat și cel al programelor operaționale și evitarea suprapunerilor și a derogărilor, pe flexibilitatea programelor și posibilitatea ajustării acestora în caz de evenimente neprevăzute, pe modernizarea sistemului de indicatori și simplificarea procesului de raportare, pe facilitarea tranziției de la o perioadă de programare la cealaltă și consolidarea abordării teritoriale.

3. Propuneri privind noua politică de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027. Instrumente de simplificare

Ținând seama de toate aspectele anterior prezentate și în vederea asigurării unui cadru flexibil și simplificat de norme, proceduri și mijloace pentru instituirea, menținerea și garantarea unui echilibru eficient și coerent între reglementare și implementare pentru politica de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii pentru intervalul 2021-2027, propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize², prezentată la Strasbourg, la sfârșitul lunii mai 2018, subliniază faptul că simplificarea administrativă reprezintă un obiectiv-cheie, care echivalează cu un răspuns ferm la complexitatea excesivă și la fragmentarea normelor identificate în raportul fonduri – modalități de finanțare, care, din păcate, au instituit, până în prezent, sarcini excesive și inutile deopotrivă pentru directorii de programe și pentru beneficiari.

Fără pretenția unei detalieri exhaustive, ne propunem să evidențiem principalele elemente de simplificare propuse pentru politica de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii Europene pentru intervalul 2021-2027. În acest sens, apreciem faptul că Propunerea de Regulament se axează pe câteva domenii principale de simplificare, și anume:

- unificarea și uniformizarea cadrului de reglementare a fondurilor, astfel încât acesta să ofere mai multă claritate, consecvență și certitudine;
- eficientizarea cadrului de politici, în vederea asigurării unei programări mai simple;

2 Pentru detalii suplimentare, a se vedea Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize, disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018P C0375&from=RO> – denumită, în continuare „Propunerea de Regulament”.

- reducerea numărului de cerințe strategice pentru creșterea eficacității politicii de coeziune a Uniunii;
- eficientizarea reglementării pentru o programare mai rapidă și mai strategică, astfel încât startul implementării să fie mai rapid și mai simplu;
- conceperea unor norme mai simple pentru instrumentele teritoriale, pentru ca acestea să se adapteze în condiții mai bune situațiilor locale;
- introducerea unei proceduri de implementare mai simplă, în vederea aplicării mai rapide a rezultatelor, și;
- flexibilizarea normelor privind managementul, controlul și auditul, astfel încât să fie pus la dispoziție un sistem mai simplu și mai proporționat bazat, într-o măsură mai mare, pe sistemele naționale ale statelor membre.

În ceea ce privește unificarea și alinierea prevederilor care reglementează fondurile puse la dispoziție prin politica de coeziune unională, Propunerea de Regulament este redată, pentru prima dată, într-un cadru normativ unic și simplificat pentru șapte fonduri cu gestiune partajată: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european plus (FSE+), Fondul de coeziune (FC), Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM), Fondul pentru azil și migrație (FAMI), Fondul pentru securitate internă (FSI) și Instrumentul pentru managementul frontierelor și vize (IMFV). În vederea asigurării unui pachet normativ complet și pentru evitarea oricăror lacune legislative, Parlamentul European a stabilit reintroducerea Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) în cadrul comun de reglementare a politicii de coeziune a Uniunii Europene pentru 2021-2027. Astfel, potrivit Rezoluției legislative a Parlamentului European adoptată, în primă lectură, la 27 martie 2019, noul regulament ar trebui să includă și norme financiare și dispoziții comune pentru FEADR³.

Totodată, uniformizarea cadrului legislativ al politicii de coeziune echivalează cu punerea la dispoziție a unei structuri normative accesibile, prin scurtarea numărului de cuvinte, asigurarea unei formulări mai simple și mai clare, evitarea suprapunerilor și a repetițiilor în textele Propunerii de Regulament și ale anexelor sale. De exemplu, acestea din urmă conțin modele detaliate pentru fonduri, care contribuie la accelerarea implementării, întrucât toate aspectele necesare și relevante pentru programare și începerea punerii în aplicare sunt încă de la început puse la dispoziție. De asemenea, etapele programării sunt descrise mai clar, asigurându-se un înalt nivel de securitate juridică și previzibilitate și un grad redus de risc pentru autoritățile de management din statele membre⁴.

3 Pentru detalii suplimentare, a se vedea „European Parliament legislative resolution of 27 March 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument”, denumită, în continuare, „Rezoluția legislativă a Parlamentului European” (2019) în special amendamentele 50, 431, 432, 56, 186, 188, 193, 255.

4 De exemplu, în conformitate cu prevederile articolului 111 din Propunerea de Regulament, care reglementează condițiile aplicabile operațiunilor care fac obiectul unei implementări etapizate, „(1) Auto-

Un alt aspect inovator al noii politici de coeziune a Uniunii pentru intervalul 2021-2027 este reflectat de eficientizarea obiectivelor de politică: se propune ca cele unsprezece obiective tematice din perioada 2014-2020 să fie transpuse în cinci obiective de politică, care asigură simplificare și flexibilitate pentru statele membre în ceea ce privește prioritățile spre care sunt transferate fondurile. În conformitate cu articolul 4 din Propunerea de Regulament, cele cinci obiective de politică sunt: o Europă mai inteligentă, o Europă mai ecologică, o Europă mai conectată, o Europă mai socială și o Europă mai aproape de cetățeni.

În vederea remedierii disfuncționalităților evidențiate de capacitatea administrativă a statelor membre, se propune ca investițiile în acest domeniu să poată fi realizate în cadrul fiecărui obiectiv de politică, fără să mai fie necesar un obiectiv separat, cum este cazul Obiectivului tematic unsprezece din prezent, referitor la consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă. În acest sens, potrivit prevederilor articolului 29 alineatul (1) din Propunerea de Regulament, la inițiativa Comisiei, fondurile pot sprijini „toate acțiunile vizând acordarea de asistență tehnică și administrativă necesare pentru punerea în aplicare a prezentului regulament (...)”. Mai mult, în Rezoluția legislativă a Parlamentului European adoptată, în primă lectură, la 27 martie 2019, se subliniază, în special, ca măsurile de sprijin să vizeze acțiunile pentru consolidarea instituțională și consolidarea capacității administrative, în vederea gestionării eficiente a fondurilor (Rezoluția legislativă a Parlamentului European, 2019, amendamentul 201). De asemenea, Parlamentul a adoptat amendamentul 204, potrivit căruia „pentru a evita situațiile în care sunt suspendate plățile, Comisia se asigură că statele membre și regiunile care se confruntă cu probleme de conformitate din cauza capacității administrative insuficiente beneficiază de asistență tehnică adecvată pentru a-și îmbunătăți capacitatea administrativă”.

În ceea ce privește reducerea numărului de cerințe strategice, se propune înjumătățirea lor și formularea mai clară a acestora. Anexele III și IV la Propunerea de Regulament reflectă concentrarea cerințelor pe domeniile de politică care au cel mai mare impact asupra eficienței acțiunii politicii de coeziune, fără a acoperi eventuale obligații juridice sau domeniile în care acționează alte condiții, cum ar fi, de exemplu, criteriile de eligibilitate a

ritatea de management poate proceda la selectarea unei operațiuni care constă în a doua etapă a unei operațiuni selectate pentru sprijin și începute în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1303/2013, cu condiția să fie îndeplinite cumulativ următoarele condiții: (a) operațiunea selectată pentru sprijin în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1303/2013 are două etape identificabile din punct de vedere financiar cu piste de audit separate; (b) costul total al operațiunii depășește 10 milioane EUR; (c) cheltuielile incluse într-o cerere de plată în legătură cu prima etapă nu se includ în nicio cerere de plată în legătură cu a doua etapă; (d) a doua etapă a operațiunii respectă legislația aplicabilă și este eligibilă pentru a beneficia de sprijin din partea FEDR, FSE+ și Fondul de coeziune în temeiul dispozițiilor prezentului regulament sau ale regulamentelor specifice ale fondurilor; (e) statul membru se angajează să finalizeze a doua etapă, cea finală, în cursul perioadei de programare și să se asigure că aceasta devine operațională în raportul final de implementare prezentat în conformitate cu articolul 141 din Regulamentul (CE) nr. 1303/2013. (2) Dispozițiile prezentului regulament se aplică celei de-a doua etape a operațiunii”.

proiectelor sau măsurile privind capacitatea administrativă. Articolul 11 din Propunerea de Regulament, alături de amendamentele 109-113 din Rezoluția legislativă a Parlamentului European (2019) evidențiază faptul că, pentru intervalul 2021-2027, condițiile sunt stabilite în mod clar încă de la începutul perioadei de programare și reprezintă ele însele baza de acțiune, neexistând nicio obligație pentru depunerea de planuri de acțiune în situația în care cerințele nu sunt îndeplinite la începutul programului. Aceste aspecte demonstrează că, pentru perioada 2021-2027, accentul se pune pe implementare, și nu pe raportare, având ca rezultat reducerea poverii administrative pentru statele membre.

Un alt element de simplificare inovator și foarte important pentru noul cadru al politicii de coeziune constă în instituirea unor norme noi pentru a se asigura programarea mai rapidă și strategică și eficientizarea startului implementării. Astfel, în vederea simplificării la nivelul documentației, se propune eliminarea cadrului strategic comun și îmbunătățirea dispozițiilor referitoare la acordurile de parteneriat. În conformitate cu prevederile articolelor 8 și 9 din Propunerea de Regulament, astfel cum au fost modificate prin Rezoluția legislativă a Parlamentului European (2019) adoptată în prima lectură, acordurile de parteneriat cuprind o serie de date clare și concrete, mai structurate și mai puțin detaliate. Spre deosebire de perioada de programare 2014-2020, în care acordurile de parteneriat se modificau în funcție de modificările de program, creând o reală sarcină administrativă excesivă pentru autoritatea competentă, se propune ca, pentru intervalul 2021-2027, acordul de parteneriat să coordoneze de la început negocierile programelor și să nu mai poată fi modificat pe parcurs. De asemenea, Anexele I și II la Propunerea de Regulament și forma acordată acestora prin Rezoluția Parlamentului pun la dispoziție o serie de modele pentru acordurile de parteneriat și programe, modalități de intervenție și alocare de fonduri, precum și aspecte privind indicatorii, elemente care asigură claritate și eficiență în procesul de elaborare și depunere a programelor într-un format corespunzător. Mai mult, este demn de menționat faptul că, prin noua reglementare, nu vor mai exista eventuale suprapuneri între conținutul acordurilor de parteneriat și cel al programelor, iar prevederile articolului 7 din Propunerea de Regulament reglementează posibilitatea depunerii acordurilor de parteneriat împreună cu programul național de reformă sau posibilitatea includerii acestuia în primul program depus.

Nu în ultimul rând, instrumentele teritoriale introduse în perioada 2014-2020, cum ar fi investițiile teritoriale integrate (ITI) și dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (DLRC), contribuie la oferirea unor soluții concrete nevoilor specifice din teritorii, sporindu-se atractivitatea acestora și eficiența intervenției publice. Având un rol esențial îndeosebi în procesul de adaptare la schimbările demografice și la combaterea dezechilibrelor de dezvoltare inter-regionale, aceste instrumente se mențin în noul interval de programare 2021-2027, fiind incluse în obiectivul de politică „o Europă mai aproape de cetățeni”, care se realizează prin promovarea dezvoltării durabile și integrate a tuturor regiunilor, zonelor și inițiativelor locale⁵. Potrivit articolului 22 și următoarele din Propu-

5 Pentru mai multe detalii, a se vedea amendamentul 67 din Rezoluția legislativă a Parlamentului European (2019).

nerea de Regulament, astfel cum au fost modificate prin Rezoluția legislativă a Parlamentului European, dispozițiile normative care reglementează instrumentele teritoriale pun la dispoziție o abordare comună și un set minim de cerințe pentru strategiile teritoriale, a căror implementare beneficiază de un grad mai mare de simplificare.

O importanță aparte o are dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității, cu privire la care Parlamentul European a adoptat, prin Rezoluția sa legislativă, câteva modificări demne de menționat. În acest sens, în viziunea Parlamentului European, pentru perioada 2021-2027, dezvoltarea locală nu mai trebuie considerată ca fiind „plasată sub responsabilitatea comunității”, ci „coordonată la nivelul comunității” de către grupurile de acțiune locală – GAL. Relația de coordonare asigură o eficiență sporită a modului de funcționare a grupurilor de acțiune locală, astfel încât să poată fi îndeplinite obiectivele de interes pentru comunitatea locală respectivă. Referitor la componența și modul de organizare a grupurilor de acțiune locală, pentru a nu exista dubii referitoare la influența procesului decizional, Parlamentul European stabilește, la amendamentul 189, faptul că grupurile de acțiune locală sunt formate din „reprezentanți ai intereselor socioeconomice locale ale sectoarelor public și privat, în care niciun grup individual de interese, inclusiv sectorul public, nu controlează procesul decizional”, evidențiind în mod clar faptul că sectorul public nu poate avea niciun amestec în procesul de adoptare a deciziilor în cadrul grupului de acțiune locală.

De asemenea, la amendamentul 195, Parlamentul European subliniază necesitatea ca grupurile de acțiune locală să fie „deschise unei participări largi”, astfel încât obiectivele strategiei de dezvoltare locală coordonată la nivelul comunității să poată fi îndeplinite cu succes. Totodată, este demn de menționat faptul că, deși inițial fondurile care puteau fi accesate în vederea sprijinirii dezvoltării locale coordonate la nivelul comunității, erau limitate la FEDR, FSE+ și FEPAM, Parlamentul European a introdus și posibilitatea finanțării prin FEADR, reiterând, astfel, importanța și utilitatea sprijinirii dezvoltării locale coordonate la nivelul comunității și consolidând abordarea multi-fond a acestora.

Considerăm că aceste grupuri de acțiune locală au un impact major asupra comunităților locale, pliindu-se pe realitățile din teren. Cu toate că s-au făcut progrese în ceea ce privește simplificarea procedurilor de absorbție a fondurilor prin intermediul GAL-urilor, apreciem totuși că este necesară majorarea alocațiilor financiare destinate dezvoltării locale.

Referitor la îmbunătățirea procedurilor de management, control și audit, se propune ca noua politică de coeziune a Uniunii să pună la dispoziția statelor membre un cadru legislativ mai eficient și mai orientat spre facilitarea atingerii rezultatelor. În primul rând, din dispozițiile articolului 68 alineatul 2 din Propunerea de Regulament putem interpreta faptul că se realizează o abordare mai proporționată a verificărilor de gestiune, în sensul că acestea se bazează pe riscurile identificate și sunt proporționale cu acestea (fiind definite într-o strategie de gestionare a riscurilor). Se estimează că reducerea în acest fel a obligației de control va contribui la diminuarea costurilor administrative cu 2-3%. În

6 Pentru mai multe detalii privind interpretarea articolului 68 alineatul (2) din Propunerea de Regulament, a se vedea pagina de internet a Comisiei Europene, Secțiunea Simplificare: reguli mai scurte,

al doilea rând, abordarea proporționată este prezentă și în cazul auditului, care prevede cerințe mai simple și permite ca programelor similare cu cele din perioada 2014-2020 care au cunoscut o evoluție anterioară bună și o funcționare corespunzătoare a sistemelor de gestiune și control să le fie reduse obligațiile, pe bază de criterii obiective. Articolul 74 din Propunerea de Regulament care reglementează auditul unic permite ca executivul european să auditeze numai activitatea autorității de audit, dacă opinia acesteia este fiabilă și dacă statul membru în cauză participă la cooperarea consolidată privind Parchetul European. Mai mult, există, ca regulă, principiul „auditării o singură dată” pentru proiectele FEDR și FC care au costuri eligibile sub 400.000 de euro, pentru proiectele FSE+ sub 300.000 de euro și pentru proiectele FEPAM, FAMI, FSI și IMFV sub 200.000 de euro. În aceste cazuri, auditarea se face fie de către Comisia Europeană, fie de către autoritatea de audit și numai înainte de prezentarea conturilor pentru anul fiscal în care se finalizează operațiunea. Același articol (68) prevede, ca regulă, faptul că celelalte operațiuni în afara celor precizate anterior „nu pot fi supuse la mai mult de un audit pe an fiscal efectuat fie de autoritatea de audit, fie de Comisie înainte de prezentarea conturilor pentru anul fiscal în care se finalizează operațiunea”.

În demersul nostru de a evidenția aspectele simplificatoare ale perioadei de programare ce urmează cu începere din 2021, este important să salutăm simplificările legislative propuse de Comisia Europeană referitoare la crearea de condiții echitabile pentru implementarea tuturor instrumentelor financiare. Astfel, atât în cuprinsul Propunerii de Regulament, cât și în textele amendamentelor introduse prin Rezoluția legislativă a Parlamentului European (2019), s-a urmărit integrarea corespunzătoare a instrumentelor financiare încă de la începutul procesului de programare și de punere în aplicare. De exemplu, prin amendamentul 252 din cadrul Rezoluției legislative a Parlamentului European (2019), se introduce o unificare a operațiunilor: instrumentele financiare pot fi combinate cu granturile într-o operațiune unică, în cadrul unui acord de finanțare unic, atunci când aceste forme de sprijin sunt oferite de organismul care implementează instrumentul financiar. În situația în care cuantumul finanțării prin grant este mai mic decât cuantumul finanțării prin instrument financiar, sunt aplicabile regulile privind instrumentele financiare. Așadar, prin introducerea operațiunii unice, s-a înregistrat un progres față de perioada 2014-2020, când combinarea surselor de finanțare necesita două operațiuni distincte. Alte norme referitoare la instrumentele financiare aduc plus-valoare noii reglementări prin aspecte precum simplificarea regulilor privind costurile și onorariile de gestiune, eficientizarea cererilor de plată, punerea la dispoziție a unui singur sistem de raportare pentru formele de finanțare în integralitatea lor, simplificarea sistemului de asigurare pentru instrumente financiare și granturi și realizarea evaluării ex-ante mai integrate, garantându-se o concentrare mai strategică.

Nu în ultimul rând, trebuie avute în vedere elementele de eficientizare a dispozițiilor privind monitorizarea, evaluarea și raportarea. Noul cadru legislativ nu mai impune

mai puține și mai clare, Documentul „80 măsuri de simplificare în politica de coeziune 2021-2027”, Punctul VII, p. 9, disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/2021_2027/#1.

obligăția efectuării de evaluări ex-ante a programelor viitoare, aceasta reprezentând doar o opțiune la nivel de program. Totodată, Propunerea de Regulament nu prevede dispoziții privind rezerva de performanță, ceea ce echivalează cu eliminarea procedurilor complexe și rigide. În ceea ce privește natura și utilizarea indicatorilor, pentru perioada 2021-2027, aceștia se împart în două categorii (indicatori de realizare și de rezultat) și fac parte din cadrul de performanță, acoperind o mare parte a investițiilor din cadrul programelor. Astfel, fiecare regulament specific fondurilor va cuprinde detalii privind indicatorii de realizare și rezultat. Dispozițiile privind monitorizarea și evaluarea sau raportarea prevăzute la articolele 33 și următoarele din Propunerea de Regulament (modificată prin Rezoluția legislativă a Parlamentului European) prevăd un dialog sporit între Comisia Europeană, comitetul de monitorizare și statele membre, care va asigura transparență, o bună structurare și o mai mare concentrare pentru rezolvarea problemelor identificate în procesul de punere în aplicare, sarcinile administrative legate de raportare și monitorizare fiind considerabil reduse față de perioada de programare din prezent.

4. Concluzii

Se poate observa faptul că, la nivelul Uniunii Europene, necesitatea de coordonare, uniformizare și simplificare a politicii de coeziune este un subiect des discutat, urmărindu-se, în permanentă, identificarea de noi metode de eficientizare a acestei politici. În acest context, noile regulamente instituie instrumente care să ușureze viața autorităților de execuție și a beneficiarilor, cum ar fi, între altele: condiții de eligibilitate mai clare, simplificarea raportării și a verificărilor de audit, reducerea sarcinilor administrative, uniformizarea normelor.

Deși propunerea pentru noul cadru legislativ și modificările adoptate, în primă lectură, de Parlamentul European asigură o abordare simplificată, strategică și mai concentrată a politicii de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii Europene pentru 2021-2027, este incert a estima care vor fi realizările acesteia pentru intervalul menționat, dacă legislația propusă se va menține în aceeași formă, precum și dacă elementele de simplificare prezentate vor contribui la asigurarea echilibrului corespunzător între reglementare și implementare. Deciziile statelor membre vor fi fundamentale în acest domeniu, atât în ceea ce privește structura finală deopotrivă a regulamentului privind dispozițiilor comune și a regulamentelor specifice fondurilor, cât și a motivației și ambiției de a concepe și pune în practică cele mai bune proiecte, strategii și planuri de acțiune în vederea maximizării rezultatelor. Tocmai de aceea, este extrem de important ca fiecare stat membru să înțeleagă nevoia de simplificare a politicii de coeziune și să fie dispusă să implementeze măsurile propuse la nivelul Uniunii, și adaptate, după caz, de specificul statelor membre.

Dincolo de cifrele pe care le rezervă viitorul, un aspect este stabilit cu certitudine: politica de coeziune economică, socială și teritorială a Uniunii Europene reprezintă și va reprezenta principalul motor care contribuie în permanență la dezvoltarea locală, regională și națională din statele membre și din UE, încercând și reușind, în mare parte, să învingă dezechilibrele și decalajele dintre diferitele zone ale Uniunii.

Bibliografie:

1. Avizul Comitetului European al Regiunilor, „Concluziile și recomandările finale ale Grupului la nivel înalt privind simplificarea pentru perioada de după 2020”, 2018, [Online] disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017AR4842&from=RO>, accesat la data de 8 iunie 2019.
2. Comisia Europeană, „Regiunea mea, Europa mea, Viitorul nostru: Cel de al 7-lea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială”, 2017, [Online] disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/publications/communications/2017/my-region-my-europe-our-future-the-seventh-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion, accesat la data de 3 iunie 2019.
3. Comisia Europeană, „80 măsuri de simplificare în politica de coeziune 2021-2027”, [Online] disponibil la adresa https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/2021_2027/#1, accesat la data de 11 iunie 2019
4. Committee of the Regions, „Simplification of the Implementation of Cohesion Policy”, Workshops on 27 January and 10 March 2016, Bruxelles, April 2016.
5. Consiliul Uniunii Europene, „Punerea în aplicare și implementarea politicii de coeziune post-2020: Consiliul adoptă concluzii”, 2018, [Online] disponibil la adresa <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2018/04/12/delivery-and-implementation-of-cohesion-policy-post-2020-council-adopts-conclusions/>, accesat la data de 9 iunie 2019.
6. Directorate-General for Internal Policies, „Research for REGI Committee – Control and Simplification of Procedures within ESIF”, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, European Union, 2018.
7. European Policies Research Centre, „Evolution or Revolution? Exploring New Ideas for Cohesion Policy 2020+”, EoRPA Paper 16/4, 2016, [Online] disponibil la adresa <http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/index.php/policies-menu/1084-evolution-or-revolution-exploring-new-ideas-for-cohesion-policy-2020>, accesat la data de 2 iunie 2019.
8. Juncker, J.C., „Discursul privind starea Uniunii 2018 – Momentul suveranității europene”, 2018, [Online] disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_ro#thecommissionsannouncements, accesat la data de 1 iunie 2019.
9. Parlamentul European, „Combinarea corectă a surselor de finanțare pentru regiunile Europei: echilibrarea instrumentelor financiare și a granturilor în politica de coeziune a UE”, 2017, [Online] disponibil la adresa http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0222_RO.html, accesat la data de 3 iunie 2019.
10. Parlamentul European, „Legislative Resolution of 27 March 2019 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and Financial Rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument”, 2019, [Online] disponibil la adresa http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0310_EN.html, accesat la data de 10 iunie 2019.
11. Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social euro-

pean plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize, 2018, [Online] disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&from=RO>, accesat la data de 10 iunie 2019.

12. Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului, 2013, [Online] disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>, accesat la data de 1 iunie 2019.
13. Rezoluția Parlamentului European din 13 iunie 2017 referitoare la elemente constitutive ale politicii de coeziune a UE pentru perioada de după 2020 [2016/2326(INI)], [Online] disponibil la adresa http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0254_RO.html?redirect, accesat la data de 1 iunie 2019.
14. Rezoluția Parlamentului European din 26 noiembrie 2015 referitoare la tema simplificării și a orientării către performanță a politicii de coeziune în perioada 2014-2020 [P8_TA(2015)0419], [Online] disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0419&from=SK>, accesat la data de 1 iunie 2019.
15. Workshop on European Territorial Cooperation (ETC), Final Report - „Simplification of the Implementation of Cohesion Policy”, 2017, [Online] disponibil la adresa <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex3-workshop-on-simplification-november-2017.pdf>, accesat la data de 3 iunie 2019.