

RO

RO

RO



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles,
COM(2010) 642/3

**COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN, COMITETUL REGIUNILOR
ȘI BANCA EUROPEANĂ DE INVESTIȚII**

**Concluziile celui de-al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială:
viitorul politicii de coeziune**

{SEC(2010) 1348}

COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN, COMITETUL REGIUNILOR ȘI BANCA EUROPEANĂ DE INVESTIȚII

Concluziile celui de-al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială: viitorul politicii de coeziune

1. INTRODUCERE

Europa se confruntă cu o sarcină dificilă. Ea trebuie să iasă dintr-o criză profundă și să reducă șomajul și sărăcia, efectuând, în același timp, trecerea către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon. O astfel de sarcină ambițioasă necesită o acțiune rapidă pe numeroase fronturi, motiv pentru care Consiliul European a adoptat Strategia Europa 2020¹. Pentru ca Europa să reușească, este necesar ca toți actorii europeni, naționali, regionali și locali să își îndeplinească rolul. Politica de coeziune ar trebui să aibă în continuare un rol decisiv în această perioadă dificilă, pentru a garanta o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, promovând în același timp dezvoltarea armonioasă a Uniunii și a regiunilor sale printr-o reducere a disparităților regionale.

Politica de coeziune contribuie în mod semnificativ la generalizarea creșterii și a prosperității în întreaga Uniune, reducând în același timp disparitățile economice, sociale și teritoriale. Cel de-al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială arată faptul că politica de coeziune a creat noi locuri de muncă, a sporit capitalul uman, a dus la construcția de infrastructuri critice și a îmbunătățit protecția mediului, în special în regiunile mai puțin dezvoltate. Fără îndoială, în absența politicii de coeziune, disparitățile ar fi mai mari. Cu toate acestea, efectele sociale persistente ale crizei, cererea de inovare determinată de intensificarea provocărilor globale și necesitatea de a utiliza în mod optim fiecare euro în cheltuielile publice fac necesară realizarea unei reforme ambițioase a politicii.

Astfel cum se indică în revizuirea bugetului UE², sunt necesare progrese în special în următoarele domenii-cheie: concentrarea resurselor asupra obiectivelor Strategiei Europa 2020; obținerea angajamentului din partea statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a reformelor necesare pentru a asigura eficiența politicii și îmbunătățirea eficienței politicii, punând tot mai mult accentul pe rezultate. Legătura explicită dintre politica de coeziune și Strategia Europa 2020 oferă o reală oportunitate de a continua sprijinirea regiunilor mai sărace din UE în vederea reducerii decalajului față de celelalte regiuni, de a facilita coordonarea între politicile UE și de a transforma politica de coeziune într-un motor principal al creșterii, inclusiv din punct de vedere calitativ, pe întreg teritoriul UE, abordând în același timp provocări societale cum ar fi îmbătrânirea populației și schimbările climatice.

Bazându-se pe aceste concluzii, Comisia deschide o consultare publică referitoare la viitorul politicii de coeziune, organizată în jurul unei serii de întrebări privind principalele idei pentru reforma acestei politici.

¹ „Europa 2020: o strategie europeană pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii ” - COM(2010) 2020, 3.3.2010.

² „Revizuirea bugetului UE” - COM(2010) 700, 19.10.2010.

Următoarele secțiuni abordează, pe rând, modul în care poate fi sporită eficiența politicii și în care poate fi îmbunătățit impactul acesteia pentru a mări valoarea adăugată europeană (secțiunea 2), modul în care guvernanta politicii poate fi consolidată ulterior (secțiunea 3), modul în care poate fi raționalizat și simplificat sistemul de punere în aplicare (secțiunea 4) și arhitectura politicii (secțiunea 5).

2. SPORIREA VALORII ADĂUGATE EUROPENE A POLITICII DE COEZIUNE

Valoarea adăugată a politicii de coeziune este dezbătută în mod recurent de factorii de decizie, de cadre universitare și de părțile interesate. Unele părți afirmă că politica de coeziune nu se leagă suficient de prioritățile UE, că risipește resursele între diferite domenii de acțiune și că impactul său este adesea dificil de măsurat. Deși raportul arată că politica de coeziune a contribuit la dezvoltarea economică și socială a regiunilor și la bunăstarea populației, Comisia abordează cu multă seriozitate aceste critici.

Prin urmare, reformele ulterioare ale politicii de coeziune, menținând obiectul global al acesteia, ar trebui să vizeze o orientare clară a politicii către rezultate și o concretizare a reformelor necesare în vederea obținerii de rezultate, reducând, în același timp, constrângerile birocratice și simplificând gestionarea cotidiană a politicii.

2.1. Consolidarea planificării strategice

Politica de coeziune a fost deja aliniată în mod considerabil la Strategia de la Lisabona, în special prin repartizarea resurselor financiare. Totuși, această aliniere nu este suficientă, din cauza disparităților în materie de guvernanta dintre cele două procese strategice. În viitor, se pot adopta mai multe măsuri pentru o aliniere ulterioară a politicii de coeziune la Strategia Europa 2020. Aceasta necesită, în primul rând, orientări clare la nivel european și procese de negociere și monitorizare mai strategice.

Revizuirea bugetului UE a prezentat o nouă abordare în materie de programare strategică pentru politica de coeziune, în vederea unei integrări mai strânse a politicilor UE pentru a concretiza Strategia Europa 2020 și orientările integrate. Această abordare ar implica:

- un **cadru strategic comun** (CSC) adoptat de Comisie, care ar traduce obiectivele și ambițiile Strategiei Europa 2020 în priorități de investiții. Cadrul ar include Fondul de coeziune, Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit;
- un **contract de parteneriat pentru dezvoltare și investiții** care, pe baza cadrului strategic comun, ar stabili prioritățile de investiții, alocarea resurselor naționale și ale UE între domeniile și programele prioritare, condițiile convenite și obiectivele care trebuie atinse. Acest contract s-ar aplica politicii de coeziune. Pentru a promova coeziunea economică, socială și teritorială într-un mod coerent și integrat, ar putea fi utilă extinderea domeniului său de aplicare la alte politici și instrumente de finanțare ale UE. Contractul va fi rezultatul negocierilor dintre statele membre și Comisie cu privire la strategia de dezvoltare prezentată în cadrul programelor lor naționale de reformă. El ar descrie, de asemenea, coordonarea între fondurile UE la nivel național; și
- **programe operaționale** (PO) care, astfel cum este cazul în perioada actuală, ar reprezenta principalul instrument de gestionare și ar transpune conținutul documentelor strategice în priorități concrete de investiții, însoțite de obiective clare și măsurabile – care ar trebui să contribuie la îndeplinirea obiectivelor naționale stabilite în cadrul Strategiei Europa 2020.

Calendarul de prezentare a **rapoartelor anuale** de monitorizare a progreselor înregistrate în ceea ce privește atingerea obiectivelor ar fi aliniat la ciclul de guvernare al Strategiei Europa 2020. Pe această bază, o **dezbateră politică** regulată în cadrul formațiunilor Consiliului și al comisiilor Parlamentului European relevante ar îmbunătăți transparența, responsabilizarea și evaluarea efectelor politicii de coeziune.

Trei propuneri din cadrul revizuirii bugetului UE au un impact deosebit asupra politicii de coeziune: concentrarea resurselor financiare, sistemul referitor la condiționalitate și la stimulente și orientarea către rezultate.

2.2. Creșterea concentrării tematice

Evaluările *ex-post* ale politicii de coeziune au concluzionat necesitatea unei mai mari concentrări a resurselor în vederea constituirii unei mase critice și a obținerii unui impact tangibil.

Prin urmare, în viitor, va fi necesar să se garanteze că statele membre și regiunile **concentrează resursele UE și naționale** asupra unui număr mic de priorități care răspund provocărilor specifice cu care acestea se confruntă. Acest obiectiv ar putea fi îndeplinit stabilind, în regulamentele referitoare la politica de coeziune, o listă de priorități tematice legate de prioritățile, orientările integrate și inițiativele emblematice ale Strategiei Europa 2020.

În funcție de valoarea finanțării europene în cauză, li s-ar solicita țărilor și regiunilor să se concentreze asupra unui număr mai mare sau mai mic de priorități. Astfel, statelor membre și regiunilor care primesc o finanțare mai mică li s-ar solicita să aloce întreaga finanțare disponibilă pentru două sau trei priorități, în timp ce cele care primesc un sprijin financiar mai substanțial pot selecta mai multe priorități. Anumite priorități ar fi obligatorii.

În același timp, concentrarea tematică nu ar trebui să împiedice statele membre și regiunile să experimenteze și să finanțeze proiecte inovatoare. Alocarea de fonduri în favoarea unor grupuri-țintă sau a unor abordări experimentale (de exemplu, dezvoltare locală), ar putea fi luată, de asemenea, în considerare, eventual sub forma unor subvenții globale.

2.3. Consolidarea performanțelor prin condiționalitate și stimulente

Criza financiară și economică a constrâns deja Comisia să propună măsuri vizând îmbunătățirea guvernării economice a Uniunii³. Politici macroeconomice solide, un mediu microeconomic favorabil și un cadru instituțional puternic sunt condiții prealabile pentru crearea de locuri de muncă, stimularea creșterii, reducerea excluziunii sociale și introducerea unor modificări structurale.

Această constatare este și mai adevărată în cazul politicii de coeziune, deoarece eficacitatea acesteia depinde într-o mare măsură de mediul economic în care este pusă în aplicare. Prin urmare, este posibil să se consolideze legăturile dintre politica de coeziune și cadrul de politică economică al Uniunii.

³ „Consolidarea coordonării politicilor economice pentru stabilitate, creștere și locuri de muncă - Instrumente pentru o mai bună guvernare economică în UE” - COM(2010) 367.

În primul rând, pentru a sprijini noul sistem de guvernare economică, ar fi introduse noi dispoziții privind condiționalitatea, care să creeze stimulente pentru reforme. Statelor membre li s-ar solicita să inițieze reformele necesare pentru asigurarea unei utilizări eficiente a resurselor financiare în domeniile legate direct de politica de coeziune, de exemplu, protecția mediului, politici de flexibilitate, educație sau cercetare și inovare.

Pentru fiecare prioritate tematică, CSC ar stabili principiile-cheie pe care ar trebui să le urmeze intervențiile. Aceste principii trebuie să poată fi adaptate la contextele naționale și regionale. Principalul lor obiectiv ar fi sprijinirea țărilor și a regiunilor în vederea abordării problemelor care, după cum a arătat experiența anterioară, au fost deosebit de relevante pentru punerea în aplicare a politicii. Aceste principii ar putea fi legate, de exemplu, de transpunerea legislației UE specifice, de finanțarea unor proiecte strategice ale UE sau de capacitatea administrativă, de evaluare și instituțională.

Pe această bază, ar fi convenite cu fiecare stat membru și/sau regiune – în funcție de contextul instituțional - condiții obligatorii specifice în domenii legate direct de politica de coeziune, la începutul ciclului de programare în documentele de programare (de exemplu, contractele de parteneriat pentru dezvoltare și investiții, precum și programele operaționale), în cadrul unei abordări coordonate cu toate politicile UE relevante. Îndeplinirea lor ar putea fi o condiție prealabilă pentru plata fondurilor prevăzute în cadrul politicii de coeziune fie la începutul perioadei de programare, fie în cursul unei reexaminări prin care Comisia ar evalua progresele înregistrate cu privire la realizarea reformelor convenite.

Realizarea reformei instituționale este decisivă pentru sprijinirea ajustării structurale, promovarea creșterii și a creării de locuri de muncă și reducerea excluziunii sociale, în special prin reducerea sarcinilor de reglementare și administrative care le revin întreprinderilor sau prin îmbunătățirea serviciilor publice. Ca și în prezent, acestea ar fi completate prin măsuri de sprijin în cadrul politicii de coeziune în vederea dezvoltării capacității administrative și instituționale și a asigurării unei guvernări eficiente. Aceste măsuri ar trebui să fie disponibile pentru toate statele membre și pentru toate regiunile.

În al doilea rând, aplicarea sancțiunilor și a stimulentei financiare legate de Pactul de stabilitate și de creștere a fost, până în prezent, limitată la Fondul de coeziune. Comisia a propus extinderea sa la restul bugetului UE ca pârghie suplimentară în vederea garantării respectării condițiilor macroeconomice esențiale în contextul componentei corective a Pactului. În cazul nerespectării normelor prevăzute în Pact, ar trebui create stimulente prin suspendarea sau anularea unei părți din creditele actuale sau viitoare alocate din bugetul UE fără a afecta beneficiarii finali ai fondurilor UE. Resursele anulate ar rămâne în cadrul bugetului UE.

Tot în contextul unei guvernări economice extinse a UE, verificarea **principiului adiționalității** ar trebui reformată, legând-o de procesul de supraveghere economică la nivelul UE, pe baza indicatorilor deja stabiliți în programele de stabilitate și convergență pe care statele membre le prezintă Comisiei în fiecare an.

Cofinanțarea este unul dintre principiile fundamentale ale politicii de coeziune, asigurând asumarea politicii de către actorii acesteia la fața locului. Nivelul cofinanțării ar trebui revizuit și, eventual, diferențiat pentru a reflecta mai bine nivelul de dezvoltare, valoarea adăugată europeană, tipurile de acțiune și beneficiarii.

În sfârșit, este necesar să se analizeze, de asemenea, alte instrumente care ar putea consolida ulterior eficacitatea politicii de coeziune. De exemplu, ar putea fi constituită la nivelul UE o **rezervă de performanță** pentru a încuraja progresele către realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și a obiectivelor naționale aferente: o parte limitată din bugetul politicii de coeziune ar fi rezervată și alocată, în cursul unei evaluări la jumătatea perioadei, statelor membre și regiunilor ale căror programe au contribuit cel mai mult – în comparație cu punctul lor de plecare – la realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020. De asemenea, experiența dobândită în cursul perioadei actuale a demonstrat că Comisia are nevoie de resurse pentru a sprijini direct **experimentarea și constituirea de rețele**, în prelungirea acțiunilor inovatoare din perioadele de programare anterioare.

2.4. Îmbunătățirea evaluării, a performanțelor și a rezultatelor

Existența unor sisteme de monitorizare și evaluare de o calitate mai înaltă și cu o funcționare îmbunătățită este fundamentală pentru trecerea la o abordare mai strategică și mai orientată către rezultate a politicii de coeziune. Câteva modificări ar veni în sprijinul acestei reorientări.

În primul rând, punctul de plecare pentru o abordare orientată către rezultate este stabilirea *ex-ante* a unor **obiective și indicatori de rezultate** clari și **măsurabili**. Indicatorii trebuie să fie interpretabili în mod clar, validați din punct de vedere statistic, cu adevărat reactivi și direct legați de politica aplicată, precum și rapid colectați și publicați. Indicatorii și obiectivele ar trebui convenite în cadrul discuțiilor privind documentele de programare și ar trebui să se adauge la câțiva indicatori de bază proprii fiecărui fond, valabili pentru toate programele operaționale legate de cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, prezentarea la timp și exhaustivă a unor informații precise privind **indicatorii** și progresele înregistrate în realizarea obiectivelor convenite ar fi fundamentală pentru rapoartele anuale.

În al doilea rând, **evaluările ex-ante** ar trebui să se axeze pe îmbunătățirea conceperii programelor, astfel încât instrumentele și stimulentele pentru atingerea obiectivelor să poată fi monitorizate și evaluate în cursul punerii în aplicare.

În al treilea rând, evaluarea ar trebui să utilizeze într-o măsură mult mai mare metode riguroase conforme standardelor internaționale, inclusiv **evaluarea impactului**. Dacă este posibil, evaluările impactului ar trebui concepute într-o etapă timpurie pentru a asigura colectarea și difuzarea datelor adecvate. În plus, planurile pentru **evaluarea continuă** a fiecărui program ar deveni o obligație, deoarece ar facilita transparența la nivelul UE, ar promova strategiile de evaluare și ar îmbunătăți calitatea globală a evaluărilor. De asemenea, evaluările ar putea fi preconizate din momentul certificării către Comisie a unei anumite sume din fonduri.

În sfârșit, statele membre ar putea pregăti un raport care să sintetizeze rezultatele evaluărilor continue pe care le efectuează în perioada de programare, în vederea furnizării unei evaluări globale a performanței programelor.

2.5. Sprijinirea utilizării unor noi instrumente financiare

Revizuirea bugetului UE aduce argumente puternice în favoarea creșterii efectului de pârghie al bugetului UE. În perioada de programare 2007-2013 au fost dezvoltate noi forme de finanțare pentru investiții, care se îndepărtează de finanțarea tradițională bazată pe subvenții, orientându-se către modalități inovatoare de combinare a subvențiilor și a împrumuturilor. Comisia ar dori ca statele membre și regiunile să utilizeze astfel de instrumente într-o mai mare măsură în viitor.

Instrumentele financiare contribuie la crearea unor forme regenerabile de finanțare, conferindu-le durabilitate pe termen lung. De asemenea, ele reprezintă o modalitate de a ajuta Europa să își sporească resursele pentru investiții, în special în perioade de recesiune. Ele deschid noi piețe către diferite forme de parteneriat public-privat, introducând expertiza instituțiilor financiare internaționale.

Pentru a îmbunătăți instrumentele de inginerie financiară în cadrul politicii de coeziune, ar putea fi analizate câteva măsuri:

- asigurarea unei mai mari **clarități și diferențieri între normele** care reglementează finanțarea bazată pe subvenții și cele care reglementează formele rambursabile de asistență în cadrul de reglementare, în special cu privire la eligibilitatea cheltuielilor și a auditurilor;
- canalizarea **sprijinului financiar general către întreprinderi**, în principal prin instrumente de inginerie financiară și utilizarea de subvenții pentru a cofinanța regimuri de sprijin orientate către un anumit domeniu (inovare, investiții legate de protecția mediului etc.)
- **extinderea atât a domeniului de aplicare, cât și a gamei de instrumente de inginerie financiară**: în ceea ce privește domeniul de aplicare, înglobarea de noi activități (de exemplu, transportul urban durabil, cercetarea și dezvoltarea, energia, dezvoltarea locală, învățarea de-a lungul vieții sau acțiunile de mobilitate, schimbările climatice și mediul, TIC și banda largă); în ceea ce privește gama de instrumente, combinarea subvențiilor la dobândă cu împrumuturi sau alte forme de finanțare rambursabilă.

- Cum s-ar putea realiza o legătură mai strânsă între Strategia Europa 2020 și politica de coeziune la nivelul Uniunii Europene, la nivel național și subnațional?
- Domeniul de aplicare al parteneriatului pentru dezvoltare și investiții ar trebui să depășească cadrul politicii de coeziune și, dacă da, care ar trebui să fie acest domeniu de aplicare?
- Cum ar putea fi realizată o concentrare tematică mai puternică în ceea ce privește prioritățile Strategiei Europa 2020?
- Cum ar putea defini condiții și stimulente, precum și o gestionare bazată pe rezultate, să sporească eficacitatea politicii de coeziune?
- Cum s-ar putea realiza orientarea într-o mai mare măsură către rezultate a politicii de coeziune? Ce priorități ar trebui să fie obligatorii?

3. CONSOLIDAREA GUVERNANȚEI

3.1. Introducerea unei a treia dimensiuni: coeziunea teritorială

Tratatul de la Lisabona a adăugat coeziunea teritorială la obiectivele coeziunii economice și sociale. Prin urmare, este necesar să se abordeze acest obiectiv în cadrul noilor programe, punând accentul în special pe rolul orașelor, pe delimitările geografice funcționale, pe zonele care se confruntă cu probleme geografice sau demografice specifice și pe strategii macroregionale.

Zonele urbane pot fi motoare de creștere și centre de creativitate și inovare. Nivelurile de creștere pot fi ameliorate și noi locuri de muncă pot fi create prin stabilirea unei mase critice

de actori cum ar fi întreprinderile, universitățile și cercetătorii. Problemele urbane, indiferent dacă sunt legate de degradarea mediului sau de excluziunea socială, necesită un răspuns specific și o implicare directă la nivelul autorităților publice respective. Prin urmare, ar trebui elaborată o **agendă urbană** ambițioasă, care să definească mai clar resursele financiare în vederea abordării problemelor urbane, conferind autorităților urbane un rol mai important în conceperea și punerea în aplicare a strategiilor de dezvoltare urbană. Acțiunea în domeniul urban, resursele aferente și orașele în cauză ar trebui identificate în mod clar în documentele de programare.

În viitor, un aspect care ar trebui examinat este dacă arhitectura de reglementare a politicii de coeziune ar trebui să permită o **mai mare flexibilitate** în ceea ce privește organizarea programelor operaționale pentru a reflecta mai bine natura și geografia proceselor de dezvoltare. Programele ar putea fi astfel concepute și gestionate nu doar la nivel național și regional, ci și – de exemplu – la nivelul grupurilor de orașe sau la nivelul bazinelor fluviale și maritime.

Raportul a arătat că, în anumite cazuri, **caracteristicile geografice sau demografice** ar putea intensifica problemele de dezvoltare. Acesta este în special cazul regiunilor ultraperiferice, dar și al regiunilor celor mai nordice cu o densitate a populației foarte scăzută și al regiunilor insulare, transfrontaliere și muntoase, astfel cum se recunoaște în mod explicit în Tratatul de la Lisabona. Va fi necesară dezvoltarea unor dispoziții bine orientate pentru a reflecta aceste specificități, fără a multiplica în mod inutil instrumentele și programele. Coeziunea teritorială înseamnă, de asemenea, abordarea legăturilor dintre mediul urban și cel rural, din punct de vedere al accesului la infrastructuri și servicii abordabile și de calitate, precum și a problemelor din regiunile cu o mare concentrare de comunități marginalizate din punct de vedere social.

În sfârșit, acțiunile ulterioare privind **strategiile macroregionale** ar trebui să se bazeze pe o reexaminare minuțioasă a strategiilor existente și a resurselor disponibile. Strategiile macroregionale ar trebui să reprezinte instrumente integrate cu un domeniu de acțiune amplu, axate pe principalele provocări și susținute de o componentă transnațională consolidată, deși partea cea mai importantă a finanțării ar trebui să provină din programe naționale și regionale cofinanțate prin politica de coeziune și din alte resurse naționale.

3.2. Consolidarea parteneriatului

Punerea în aplicare eficientă a Strategiei Europa 2020 necesită un sistem de guvernare care implică participarea actorilor schimbării în statele membre și care realizează legătura între nivelurile europene, naționale, regionale și locale de administrație.

Pentru a mobiliza pe deplin toate nivelurile implicate, ar trebui consolidată reprezentarea părților interesate locale și regionale, a partenerilor sociali și a societății civile atât în cadrul dialogului politic, cât și în punerea în aplicare a politicii de coeziune. Ținând seama de aceste aspecte, ar trebui menținut sprijinul pentru dialogul dintre entitățile publice și private, inclusiv partenerii socio-economici și organizațiile neguvernamentale.

În acest context, rolul **abordărilor referitoare la dezvoltarea locală** în cadrul politicii de coeziune ar trebui consolidat, de exemplu prin susținerea incluziunii active, promovarea inovării sociale, dezvoltarea de strategii de inovare sau conceperea de programe de reabilitare a zonelor defavorizate. Acestea ar trebui strâns coordonate cu acțiuni similare susținute în cadrul politicii de dezvoltare rurală sau al politicii maritime.

- Cum poate politica de coeziune să țină seama în mai mare măsură de rolul fundamental al zonelor urbane și al teritoriilor cu caracteristici geografice speciale în cadrul proceselor de dezvoltare, precum și de emergența strategiilor macroregionale?
- Cum pot fi îmbunătățite principiul parteneriatului și implicarea părților interesate locale și regionale, a partenerilor sociali și a societății civile?

4. UN SISTEM RAȚIONALIZAT ȘI SIMPLIFICAT DE PUNERE ÎN APLICARE

Deși este prea devreme pentru a formula concluzii finale cu privire la eficacitatea sistemului de punere în aplicare a politicii de coeziune în perioada 2007-2013, statele membre s-au pronunțat împotriva unor modificări prea frecvente și radicale ale normelor, care ar putea împiedica punerea în aplicare a politicii. Cu toate acestea, merită să fie examinate câteva modificări precis orientate.

4.1. Gestione financiară

În conformitate cu recenta propunere de revizuire a regulamentului financiar⁴, autoritatea responsabilă cu gestionarea programelor privind politica de coeziune ar prezenta o declarație de asigurare în materie de gestiune însoțită de conturile anuale și de o opinie de audit independentă. Această măsură ar duce la o mai mare responsabilizare în ceea ce privește cheltuielile cofinanțate din bugetul UE în cursul oricărui exercițiu financiar.

Pe baza declarației anuale de asigurare în materie de gestiune, Comisia propune introducerea unei proceduri periodice de verificare și închidere a conturilor pentru politica de coeziune, care ar consolida procesul de asigurare și ar permite, de asemenea, închiderea parțială a programelor în mod regulat.

Comisia trebuie să examineze dacă neacordarea unei rambursări autorităților naționale înainte de efectuarea plății către beneficiari a contribuției UE corespunzătoare ar accelera plățile de subvenții către beneficiari și ar încuraja un control național mai riguros.

De asemenea, Comisia va analiza posibilitatea introducerii unor elemente bazate pe obținerea de rezultate pentru plata contribuției UE la programele operaționale sau la părți din aceste programe, în funcție de tipul de acțiune.

În sfârșit, ar trebui promovate în continuare metode simplificate de rambursare, cum ar fi baremul standard pentru costurile unitare și plăți forfetare pentru subvențiile introduse pentru perioada 2007-2013, amplificând astfel impactul acestora. Aceasta ar reprezenta o altă modalitate de orientare către o abordare bazată într-o mai mare măsură pe rezultate.

4.2. Reducerea sarcinii administrative

Este necesar să se mențină abordarea generală pentru perioada 2007-2013, care prevede stabilirea normelor de eligibilitate la nivel național. Cu toate acestea, ar trebui adoptate norme comune cu privire la puncte esențiale cum ar fi cheltuielile generale referitoare la diferite fonduri UE. O armonizare a normelor privind eligibilitatea cheltuielilor între domeniile de acțiune, instrumentele financiare și fonduri ar simplifica utilizarea fondurilor de către

⁴ „Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Uniunii Europene” - COM(2010) 260.

beneficiari și gestionarea fondurilor de către autoritățile naționale, reducând riscul de erori și permițând, în același timp, după caz, o diferențiere care să reflecte specificitățile politicii, ale instrumentului și ale beneficiarilor.

În conformitate cu principiul proporționalității, ar fi util, de asemenea, să se examineze modalitatea de a ameliora raportul cost-eficacitate al măsurilor de control și de a le orienta într-o mai mare măsură către riscuri pentru a le spori eficacitatea și eficiența, asigurând în același timp o acoperire adecvată a riscurilor inerente la un cost rezonabil, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare.

4.3. Disciplina financiară

Regula de dezangajare vizează garantarea punerii în aplicare a proiectelor într-un termen rezonabil și încurajarea disciplinei financiare. Cu toate acestea, ea poate altera comportamentul statelor membre și al regiunilor focalizând prea multă atenție asupra unei absorbții rapide – și mai puțin a unei utilizări eficiente – a resurselor. De asemenea, aplicarea regulii de dezangajare a fost complicată printr-un anumit număr de derogări. Este necesar să se asigure un echilibru atent între garantarea calității investițiilor și punerea în aplicare cu ușurință și rapiditate. O posibilitate în acest sens ar fi aplicarea regulii N+2, cu excepția primului an, în cazul tuturor programelor și suprimarea scutirilor și a derogărilor.

4.4. Control financiar

În ceea ce privește sistemele de gestionare și control, este necesară nu doar furnizarea unor asigurări mai solide, ci și obținerea unui angajament sporit din partea statelor membre cu privire la controlul calității. În acest fel, Parlamentul European, Comisia și statele membre ar putea să se concentreze mai mult asupra rezultatelor și impactului politicii de coeziune.

Prima propunere este revizuirea procedurii pentru evaluarea *ex-ante* a sistemelor, luând în considerare experiența dobândită în cursul evaluării *ex-ante* a conformității realizate pentru programele din perioada 2007-2013, pentru a preveni problemele legate de sistemele de gestionare și control. Procedura ar trebui raționalizată, păstrând avantajele sale. Această raționalizare poate fi realizată prin orientarea evaluării către principalul organism de gestionare responsabil prin intermediul unei proceduri de acreditare și prin revizuirea participării Comisiei în cadrul acestei proceduri.

A doua propunere este sporirea fiabilității asigurărilor furnizate, prin concentrarea responsabilităților. Un organism acreditat și-ar asuma întreaga responsabilitate pentru gestionarea și controlul programului operațional în mod adecvat.

- Cum poate fi simplificată procedura de audit și cum pot fi mai bine integrate auditurile efectuate de statele membre și de Comisie, menținând în același timp un nivel înalt de asigurare cu privire la cheltuielile cofinanțate?
- Cum ar putea aplicarea principiului proporționalității să reducă sarcina administrativă în materie de gestionare și control? Ar trebui să existe măsuri de simplificare specifice pentru programele de cooperare teritorială?
- Cum poate fi obținut un echilibru adecvat între normele comune pentru toate fondurile și recunoașterea specificităților fondurilor în cadrul definiției normelor de eligibilitate?

- Cum poate fi asigurată disciplina financiară, oferind în același timp suficientă flexibilitate pentru conceperea și punerea în aplicare a unor programe și proiecte complexe?

5. ARHITECTURA POLITICII DE COEZIUNE

Politica de coeziune vizează promovarea unei dezvoltări armonioase a Uniunii și a regiunilor sale prin reducerea disparităților regionale (articolul 174 din tratat). De asemenea, ea sprijină modelul de creștere al Strategiei Europa 2020, inclusiv necesitatea de a răspunde provocărilor societale și celor legate de ocuparea forței de muncă, cu care se confruntă toate statele membre și regiunile. Politica favorizează o astfel de dezvoltare grație unei strategii clare de investiții în fiecare regiune, crescând competitivitatea, extinzând ocuparea forței de muncă, îmbunătățind incluziunea socială, precum și protejând mediul și ameliorând situația ecologică. Sistemul său de guvernare pe mai multe niveluri contribuie la sporirea vizibilității Uniunii în raport cu cetățenii săi.

Toate regiunile și toate statele membre ar fi eligibile în cadrul politicii de coeziune și ar putea să își adapteze strategia în mod integrat în funcție de atuurile și punctele lor slabe specifice.

Astfel cum este cazul în prezent, regiunile ar obține un sprijin diferențiat în funcție de nivelul lor de dezvoltare economică (măsurat ca PIB pe cap de locuitor), fiind realizată o distincție clară între regiunile „mai puțin dezvoltate” și cele „mai dezvoltate”. Pentru a facilita tranziția între aceste două categorii și pentru a asigura un tratament mai echitabil pentru regiunile cu un nivel similar de dezvoltare economică, ar fi oportun să se analizeze posibilitatea unei eventuale înlocuiri a sistemului actual de suprimare și introducere progresive ale sprijinului printr-un sistem simplificat care să includă o nouă categorie intermediară de regiuni. Această categorie ar îngloba, de asemenea, regiuni eligibile în prezent în temeiul obiectivului de convergență, dar al căror PIB ar depăși 75% din media Uniunii, conform celor mai recente statistici.

În același timp și în concordanță cu revizuirea bugetului UE, este necesar să se examineze, în contextul viitoarei arhitecturi a politicii de coeziune, modul în care FSE ar putea fi reorientat către îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și modul în care s-ar putea obține o mai mare vizibilitate și s-ar putea asigura previzibilitatea volumelor de finanțare. De asemenea, este important să se analizeze modul în care fondul ar putea răspunde mai bine obiectivelor strategiei europene privind ocuparea forței de muncă și ar putea contribui la inițiativa europeană cuprinzătoare în materie de ocupare a forței de muncă, recomandată în cadrul revizuirii bugetului UE.

Politica se va axa în continuare pe punerea în aplicare a orientărilor integrate pentru politicile economice și de ocupare a forței de muncă.

Fondul de coeziune ar continua să sprijine statele membre al căror VNB pe cap de locuitor se situează sub 90% din media Uniunii.

În sfârșit, politica de coeziune ar continua să promoveze dimensiunile teritoriale ale cooperării (transfrontalieră, transnațională și interregională). Această acțiune ar include o revizuire și o simplificare a dispozițiilor în vigoare privind cooperarea transfrontalieră, inclusiv cea referitoare la IPA, IEVP și FED la frontierele externe ale UE, precum și a practicilor actuale privind acțiunea transnațională susținută atât prin FEDER, cât și prin FSE.

- Cum se poate garanta faptul că arhitectura politicii de coeziune ține seama de specificitatea fiecărui fond și, în special, de necesitatea de a asigura o mai mare vizibilitate și volume de finanțare previzibile pentru FSE și de a orienta acest fond către îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020?
- În ce mod ar putea fi concepută o nouă categorie intermediară de regiuni pentru a susține regiunile pentru care procesul de reducere a decalajului nu s-a încheiat încă?

6. URMĂTOARELE ETAPE

Cel de-al cincilea raport privind coeziunea prezintă câteva dintre principalele propuneri de reformă a politicii de coeziune preconizate de Comisie în urma unei lungi dezbateri care a început cu cel de-al patrulea raport privind coeziunea în 2007. Aceste propuneri vor fi perfecționate și consolidate în cursul următoarelor luni.

Comisia invită toate părțile interesate să răspundă la întrebările cuprinse în prezenta comunicare, formulând eventualele observații până la 31 ianuarie 2011 la următoarea adresă:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm.

Răspunsurile primite vor fi luate în considerare în mod corespunzător în cursul elaborării propunerilor legislative care urmează a fi prezentate imediat după adoptarea noului cadru financiar multianual, în 2011.

Cel de-al cincilea forum privind coeziunea, care va avea loc la Bruxelles între 31 ianuarie și 1 februarie 2011, va reprezenta o bună ocazie de a dezbate aceste idei.