



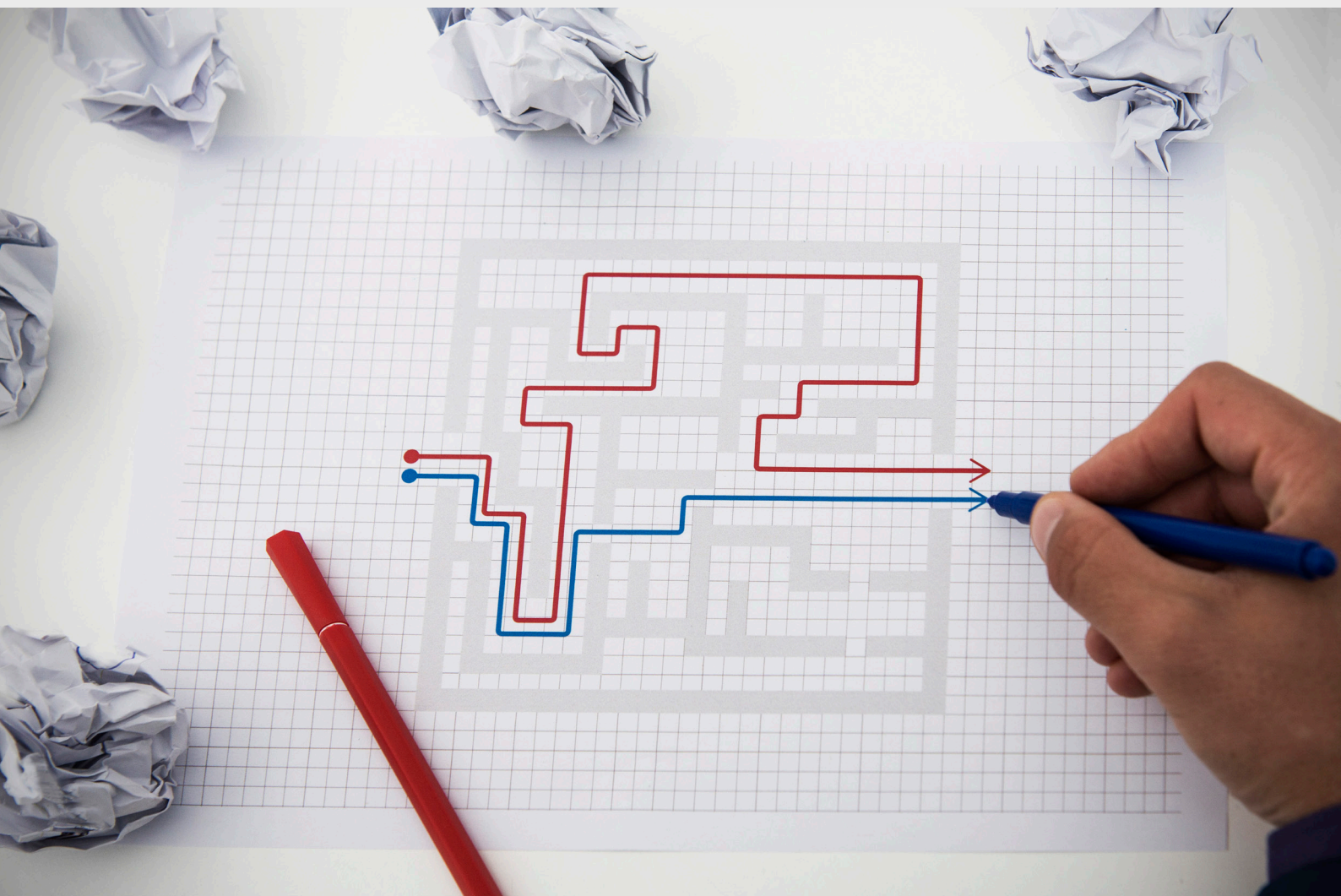
CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

RO

2018

# Simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020

Document de informare  
Mai 2018



## CUPRINS

	Puncte
Principiile directoare și domeniile principale pentru simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020: sinteză	I-IV
Introducere	1-13
Politica de coeziune a UE	1
Măsurile adoptate de UE pentru simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020	2-3
Măsurile de simplificare suplimentare propuse în 2016	4-5
Apeluri în vederea continuării simplificării politicii de coeziune în perioada de după 2020	6-9
Despre prezentul document de informare	10-13
Principii directoare pentru simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune	14-42
Este necesară o strategie bine definită pentru simplificarea administrativă	15-18
O abordare structurată și bazată pe date concrete este esențială pentru a înțelege complexitatea și pentru a propune simplificări	19-29
Pentru a se garanta o simplificare eficientă, este necesar un angajament ferm din partea Comisiei, a Parlamentului European, a Consiliului și a statelor membre	30-34
Asigurarea răspunderii și performanța: simplificarea nu este un scop în sine și nu ar trebui să pună în pericol realizările deja obținute în ceea ce privește consolidarea controlului intern	35-42
Axe posibile de simplificare a punerii în practică a politicii de coeziune	43-93
Legislația și orientările UE	44-52
Claritatea legislației și a orientărilor UE	44-47
Punerea la dispoziție în timp util a normelor și stabilitatea acestora în cursul perioadei și între perioade de programare	48-50
Armonizarea normelor reduce complexitatea sistemului și facilitează viața autorităților de management și a beneficiarilor	51-52
Structura de gestionare a programelor operaționale	53-59

Numărul programelor operaționale și al autorităților implicate	53-57
Raționalizarea altor elemente ale programelor operaționale, cum ar fi condiționalitățile <i>ex ante</i> și indicatorii de performanță	58-59
Ineficiențe administrative în selecția și implementarea proiectelor din domeniul coeziunii (inclusiv suprareglementarea)	60-72
Suprareglementarea	60-62
Raționalizarea procesului de selecție și de implementare a proiectelor	63-72
Utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri și a altor tipuri de măsuri bazate pe condiții	73-79
Utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri	73-75
Regulamentul Omnibus extinde sfera de utilizare și aplicabilitatea opțiunilor simplificate în materie de costuri și introduce noi tipuri de sprijin acordat sub rezerva respectării unor condiții	76-79
Controale mai eficiente și mai eficace	80-93
Marea majoritate a tuturor activităților de control și de audit corespunde verificărilor de gestiune	80-85
Îmbunătățirea eficienței verificărilor de gestiune ale statelor membre și a controalelor autorităților de certificare	86-89
Armonizarea interpretării normelor între Comisie și statele membre	90-93

Anexa I – Sinteza principalelor propuneri de simplificare pentru politica de coeziune din perioada de după 2020

Anexa II – Trecere în revistă a rapoartelor, a avizelor și a documentelor de informare ale Curții care prezintă relevanță pentru simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune

Anexa III – Examinarea procedurilor și a cerințelor în materie de documente care trebuie prezentate pentru selecția proiectelor și implementarea a 12 scheme de finanțare în cadrul unor programe operaționale din 12 state membre

Anexa IV – Impactul estimat al măsurilor de simplificare identificate de Comisie pentru perioada 2014-2020 asupra costurilor administrative pentru autorități și asupra sarcinii administrative pentru beneficiari

Anexa V – Evoluția legislației și a notelor de orientare

Anexa VI – Politica de coeziune (FEDR, Fondul de coeziune, FSE, inclusiv YEI) în perioada 2014-2020 – alocare financiară, numărul de programe operaționale, indicatorii utilizați și autoritățile implicate în gestionare, pe state membre

Anexa VII – Acronime

Anexa VIII – Glosar

## **PRINCIPIILE DIRECTOARE ȘI DOMENIILE PRINCIPALE PENTRU SIMPLIFICAREA PUNERII ÎN PRACTICĂ A POLITICII DE COEZIUNE ÎN PERIOADA DE DUPĂ 2020: SINTEZĂ**

I. Instrument principal de investiții al UE, politica de coeziune este pusă în aplicare în comun de către Comisie și statele membre. De-a lungul anilor, punerea în practică a acestei politici a devenit foarte complexă. Reacționând la această complexitate, Comisia a propus o serie de măsuri de simplificare pentru perioada 2014-2020. Punerea lor în aplicare a avut însă rezultate inegale. Parlamentul European, statele membre și Comisia sunt de acord că este necesar să se continue procesul de simplificare a punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020.

II. Prezentul document de informare contribuie la dezbaterile privind simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020. El nu constituie un raport de audit, ci o analiză realizată pe baza informațiilor aflate la dispoziția publicului larg și pe baza activităților de audit anterioare ale Curții în acest domeniu.

III. Curtea a constatat că nu exista un consens în ceea ce privește obiectivele simplificării, și anume în ceea ce privește motivele care o justifică, care sunt beneficiarii și modul în care trebuie procedat. Sprijinindu-se pe experiența unor actori de pe scena internațională, cum ar fi Comisia, OCDE și RegWatchEurope, Curtea a identificat patru principii directe pentru o simplificare eficace, care, în opinia sa, ar trebui să ghideze procesul de simplificare a politicii de coeziune de după 2020:

- Este necesară o strategie bine definită pentru simplificarea administrativă.
- O abordare structurată și bazată pe date concrete este esențială pentru a înțelege complexitatea și a propune simplificări.
- Pentru a se garanta o simplificare eficace, este necesar un angajament ferm din partea Comisiei, a Parlamentului European, a Consiliului și a statelor membre.
- Asigurarea răspunderii și performanța: simplificarea nu este un scop în sine și nu ar trebui să pună în pericol realizările deja obținute în ceea ce privește consolidarea controlului intern.

IV. Activitatea Curții a permis, de asemenea, identificarea a cinci domenii care sunt esențiale pentru simplificarea politicii de coeziune. Comisia, Parlamentul European, Consiliul și statele membre ar trebui să acorde o atenție specială acestor domenii.

- **Legislația și orientările UE.** Orice simplificare începe cu introducerea unor reguli simple, clare și stabile și cu o mai bună armonizare a normelor referitoare la diferitele fonduri și programe.
- **Structura de gestionare a programelor operaționale.** Există aproximativ 1 400 de autorități responsabile de gestionarea și de auditul a peste 390 de programe operaționale în statele membre. Această situație constituie o provocare pentru o punere în practică eficientă a politicii de coeziune. Raționalizarea programelor operaționale și a autorităților responsabile ar permite realizarea unor economii de scară și ar deschide posibilități de reducere a costurilor administrative și a sarcinii impuse beneficiarilor.
- **Ineficiențe administrative în selecția și implementarea proiectelor din domeniul coeziunii (inclusiv suprareglementarea).** La nivelul statelor membre, simplificarea ar trebui să abordeze și chestiunea suprareglementării, precum și problema cerințelor administrative inutile pentru selecția și monitorizarea proiectelor. Există un potențial considerabil de a se obține economii printr-o mai bună utilizare a tehnologiilor moderne.
- **Utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri și a altor măsuri bazate pe condiții.** Aceste opțiuni pot reduce sarcina administrativă pentru beneficiari și pot contribui la reducerea costurilor de implementare. Comisia și statele membre trebuie să se asigure că posibilitățile de simplificare oferite de condiționarea plăților de îndeplinirea unor cerințe sunt însoțite de punerea unui accent mai puternic pe performanță.
- **Controale mai eficiente și mai eficace.** Așa cum reiese din experiența dobândită de Curte în urma auditurilor pe care le-a efectuat, Comisia trebuie să prevadă dispoziții clare cu privire la sfera și la frecvența verificărilor de gestiune efectuate de autoritățile de management/organismele intermediare și de autoritățile de certificare. Statele membre ar trebui să soluționeze ineficiențele de ordin

administrativ (precum obligația de a se depune aceleași documente de mai multe ori) și problema sarcinii administrative conexe la care sunt supuși beneficiarii.

## **INTRODUCERE**

### ***Politica de coeziune a UE***

1. Politica de coeziune vizează reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare ale statelor membre și ale regiunilor<sup>1</sup>. Ea constituie principalul instrument de investiții al UE și este pusă în aplicare prin Fondul de coeziune, Fondul european de dezvoltare regională (FEDR) și Fondul social european (FSE). Bugetul total de care beneficiază această politică pentru perioada 2014-2020 se ridică la 350 de miliarde de euro<sup>2</sup>.

### ***Măsurile adoptate de UE pentru simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020***

2. În perioada de programare 2014-2020, au fost introduse o serie de măsuri pentru a se simplifica punerea în practică a politicii de coeziune. Există două tipuri de astfel de măsuri: cele obligatorii și cele facultative. Măsurile obligatorii implică armonizarea normelor, introducerea unor indicatori comuni, instituirea unui control proporțional și e-coeziunea<sup>3</sup>, precum și utilizarea obligatorie a opțiunilor simplificate în materie de costuri pentru proiectele desfășurate în cadrul FSE cu o valoare a finanțării publice de maximum 50 000 de euro<sup>4</sup>. Printre măsurile facultative de simplificare se numără

---

<sup>1</sup> Tratatul privind Uniunea Europeană (JO C 326, 26.10.2012, p. 13), articolul 3, și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C 326, 26.10.2012, p. 47), articolul 174.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/policy/what/investment-policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/investment-policy/)

<sup>3</sup> 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 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

<sup>4</sup> Articolul 14 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 470).



fuzionarea autorităților de management și a celor de certificare și extinderea posibilităților de utilizare a opțiunilor simplificate în materie de costuri<sup>5</sup>.

3. Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC) pentru perioada 2014-2020 subliniază responsabilitatea comună a Comisiei și a statelor membre în ceea ce privește simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune<sup>6</sup>. Statele membre aveau obligația de a furniza, în programele lor operaționale, un rezumat al sarcinii administrative estimate pentru beneficiari și, dacă este cazul, acțiunile planificate, însoțit de un calendar pentru reducerea sarcinii administrative<sup>7</sup>.

### ***Măsuri de simplificare suplimentare propuse în 2016***

4. În septembrie 2016, Comisia a propus o revizuire majoră a Regulamentului financiar care reglementează execuția bugetului UE, precum și a RDC și a regulamentelor sectoriale pentru fondurile ESI<sup>8</sup> (așa-numitul „Regulament Omnibus”). Curtea a publicat în 2017 un aviz cu privire la proiectul de propunere legislativă al Comisiei<sup>9</sup>. Principalele două obiective care stau la baza acestei revizuirii

---

<sup>5</sup> Articolele 67-68 din partea a doua a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320) și articolul 14 din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 470).

<sup>6</sup> Articolul 4 alineatul (10) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

<sup>7</sup> Articolul 96 alineatul (6) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

<sup>8</sup> Articolul 265 din propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2012/2002, a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1305/2013, (UE) nr. 1306/2013, (UE) nr. 1307/2013, (UE) nr. 1308/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014, (UE) nr. 652/2014 ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Deciziei nr. 541/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului, COM(2016) 605 final, Bruxelles, 14 septembrie 2016.

<sup>9</sup> Avizul nr. 1/2017 al Curții referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2012/2002, a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE)

sunt simplificarea și flexibilitatea. Textul definitiv al Regulamentului Omnibus urmează a fi adoptat până la mijlocul anului 2018, cu alte cuvinte în cursul celui de al patrulea an al actualei perioade de programare.

5. Pentru fiecare dintre ultimele trei perioade de programare, și anume 2000-2006, 2007-2013 și 2014-2020, Comisia a propus, după trecerea a aproximativ doi ani de la începutul fiecărei perioade, o agendă de reformă *ad hoc*<sup>10</sup> care urmărea un obiectiv de simplificare.

***Apeluri în vederea continuării simplificării politicii de coeziune în perioada de după 2020***

6. În 2015, Comisia a înființat un grup la nivel înalt pentru monitorizarea simplificării pentru beneficiarii fondurilor structurale și de investiții europene (fondurile ESI) în perioada de programare 2014-2020<sup>11</sup>. În 2017, grupul la nivel înalt și-a prezentat concluziile și recomandările pentru politica de coeziune de după 2020, care se bazează în

---

nr. 1305/2013, (UE) nr. 1306/2013, (UE) nr. 1307/2013, (UE) nr. 1308/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014, (UE) nr. 652/2014 ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Deciziei nr. 541/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului – Revizuirea Regulamentului financiar – Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului (JO L 298, 26.10.2012, p. 1).

<sup>10</sup> *Agenda 2000: For a stronger and wider Union* (Comunicarea Comisiei privind Agenda 2000 pentru o Uniune mai puternică și mai largă), document elaborat pe baza COM(97) 2000 final; Comunicarea Comisiei Europene către Consiliul European: „Un plan european de redresare economică”, COM(2008) 800 final, 26 noiembrie 2008, Bruxelles; *Commission Decision of 10 July 2015 setting up the High Level Group of Independent Experts on Monitoring Simplification for Beneficiaries of the European Structural and Investment Funds* (Decizia Comisiei din 10 iulie 2015 de instituire a Grupului la nivel înalt de experți independenți privind monitorizarea simplificării pentru beneficiarii fondurilor structurale și de investiții europene), C(2015) 4806 final, 10 iulie 2015, Bruxelles.

<sup>11</sup> Decizia Comisiei din 10 iulie 2015 de instituire a Grupului la nivel înalt de experți independenți privind monitorizarea simplificării pentru beneficiarii fondurilor structurale și de investiții europene, C(2015) 4806 final.

mare măsură pe experiența sa legată de implementarea programelor dinainte de perioada 2014-2020.

7. Parlamentul European<sup>12</sup> și Consiliul<sup>13</sup> și-au făcut cunoscute, la rândul lor, punctele de vedere privind viitorul politicii de coeziune și posibilitățile de simplificare. În iunie 2017, Comisia a prezentat un document de reflecție care conținea o serie de propuneri de simplificare a politicii de coeziune<sup>14</sup>. Comitetul Regiunilor și-a exprimat, în 2016<sup>15</sup>, punctele de vedere în ceea ce privește simplificarea fondurilor ESI și a publicat, în 2017<sup>16</sup>, un aviz privind viitorul politicii de coeziune după 2020 și, în 2018<sup>17</sup>, un aviz cu privire la concluziile și recomandările grupului la nivel înalt.

8. În plus, anumite state membre și-au prezentat și ele opiniile și așteptările cu privire la simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020. Curtea a obținut o serie de documente de poziție publicate de Germania<sup>18</sup>,

---

<sup>12</sup> 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)] și 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].

<sup>13</sup> Concluziile Consiliului (2017) privind „Sinergii și simplificare pentru politica de coeziune post-2020” din 15 noiembrie 2017, nr. 657/17.

<sup>14</sup> Comisia Europeană (2017), Document de reflecție privind viitorul finanțelor UE, 28 iunie 2017, COM(2017) 358.

<sup>15</sup> Comitetul Regiunilor (2016), avizul intitulat „Simplificarea fondurilor ESI din perspectiva autorităților locale și regionale”, 11 octombrie 2016, nr. CDR 8/2016.

<sup>16</sup> Comitetul Regiunilor (2017), Avizul Comitetului European al Regiunilor privind viitorul politicii de coeziune după 2020, 11 mai 2017, nr. CDR 1814/2016.

<sup>17</sup> Comitetul Regiunilor (2018), avizul intitulat „Concluziile și recomandările finale ale Grupului la nivel înalt privind simplificarea pentru perioada de după 2020”, 31 ianuarie-1 februarie 2018, COTER-VI/035.

<sup>18</sup> *Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020*, Berlin, 20 iunie 2017.

Austria<sup>19</sup>, Republica Cehă<sup>20</sup> și Polonia<sup>21</sup>. De asemenea, Curtea a avut un schimb de opinii cu Ministerul Economiei din Țările de Jos și cu Autoritatea daneză în Domeniul Afacerilor.

9. Punctele de vedere ale acestor instituții ale UE și ale altor organisme concordă în ceea ce privește domeniile care au cel mai mult nevoie de simplificare (a se vedea **anexa I**). Elementele care sunt invocate cel mai frecvent sunt următoarele:

- normele și reglementările (proliferarea normelor, complexitatea, întâzieri, neconcordanțe și lipsa de securitate juridică);
- gestiunea și controlul (suprapuneri, norme disproporționate și interpretări diferite ale acestora);
- numărul mare de programe operaționale și complexitatea mecanismelor instituționale.

#### ***Despre prezentul document de informare***

10. Obiectivul prezentului document de informare este de a aduce o contribuție la elaborarea pachetului legislativ pentru politica de coeziune din perioada de după 2020 și la dezbaterile pe tema simplificării punerii în practică a politicii de coeziune după 2020. Documentul nu constituie un raport de audit, ci o analiză realizată pe baza informațiilor aflate la dispoziția publicului larg și pe baza activităților de audit anterioare ale Curții în acest domeniu. Odată ce Comisia își va fi prezentat propunerea pentru cadrul legislativ de după 2020, Curtea intenționează să emită un aviz privind

---

<sup>19</sup> Politica de coeziune a UE de după 2020: simplificare și diferențiere, pe baza discuțiilor purtate în cadrul grupului de experți din cadrul republicii federale și al landurilor, ianuarie 2018.

<sup>20</sup> Prezentarea perspectivei cehe asupra viitorului politicii de coeziune de după 2020, Bruxelles, Reprezentanța Permanentă a Republicii Cehe pe lângă UE, 25 ianuarie 2018.

<sup>21</sup> *Wstępne stanowisko Rządu RP ws. polityki spójności po 2020 r. przyjęte przez Komitet do Spraw Europejski w dniu, 17 iulie 2017.*

propunerea legislativă în cauză, care va aborda, printre altele, măsurile luate pentru simplificarea normelor aplicabile politicii de coeziune.

11. În prima parte a prezentului document de informare, sprijinindu-se pe experiența unor actori de pe scena internațională, cum ar fi Comisia, OCDE și RegWatchEurope, Curtea expune o serie de principii generale, pe care le consideră necesare pentru orientarea procesului de simplificare. În cea de a doua parte, Curtea analizează o serie de propuneri specifice formulate de instituțiile UE și de experți. Această parte se axează pe cinci domenii, considerate de Curte ca fiind cruciale pentru obținerea unei simplificări eficiente.

12. Punctele de vedere ale Curții se bazează:

- pe activitățile sale anterioare (a se vedea **anexa II**);
- pe interviuri cu membri ai personalului Comisiei din cadrul Direcției Generale Politică Regională și Urbană (DG REGIO), al Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL) și al Serviciului de Audit Intern al Comisiei (IAS), pe consultări cu reprezentanți ai autorităților de audit din statele membre și pe interviuri cu entități externe (OCDE și alte organisme care se ocupă de reducerea sarcinii administrative);
- pe o analiză a rapoartelor privind simplificarea administrativă în general și în cadrul politicii de coeziune în special;
- pe o examinare a procedurilor administrative care reglementează selecția și implementarea proiectelor în cadrul unor programe operaționale din 12 state membre (a se vedea **anexa III**) ce acordă sprijin financiar pentru IMM-uri și
- pe o examinare a propunerilor de simplificare a politicii de coeziune formulate de Comisie, de Parlamentul European, de Consiliu și de Comitetul Regiunilor, precum și a pozițiilor adoptate de un număr de state membre selectate (a se vedea **punctele 6-8**).

13. Comisiei i s-a acordat posibilitatea de a formula observații cu privire la acest document înainte de finalizarea lui. Ea a furnizat o serie de clarificări de ordin factual și Curtea a considerat adecvată includerea lor în prezentul document de informare.

### **PRINCIPII DIRECTOARE PENTRU SIMPLIFICAREA PUNERII ÎN PRACTICĂ A POLITICII DE COEZIUNE**

14. Pentru simplificarea politicii de coeziune, este nevoie de anumite principii care să structureze dezbaterile și să orienteze părțile interesate relevante în procesul de luare a deciziilor, pentru următoarea perioadă de programare, cu privire la motivele care justifică simplificarea, la actorii care ar trebui să beneficieze de aceasta și la modul în care trebuie procedat. În acest scop, Curtea a identificat patru principii directoare:

**PRINCIPIUL DIRECTOR I:** este necesară o strategie bine definită pentru simplificarea administrativă.

**PRINCIPIUL DIRECTOR II:** o abordare structurată și bazată pe date concrete este esențială pentru a înțelege complexitatea și pentru a propune simplificări.

**PRINCIPIUL DIRECTOR III:** pentru a se garanta o simplificare eficientă, este necesar un angajament ferm din partea Comisiei, a Parlamentului European, a Consiliului și a statelor membre.

**PRINCIPIUL DIRECTOR IV:** asigurarea răspunderii și performanța: simplificarea nu este un scop în sine și nu ar trebui să pună în pericol realizările deja obținute în ceea ce privește consolidarea controlului intern.

***Este necesară o strategie bine definită pentru simplificarea administrativă***

**Simplificarea administrativă: context**

15. Potrivit OCDE, scopul strategiilor de simplificare administrativă este de a se îmbunătăți eficiența interacțiunilor cu cetățenii și cu întreprinderile, fără a se

*compromite beneficiile pe care le aduce reglementarea<sup>22</sup> și de a se reduce complexitatea și incertitudinea în materie de reglementare și de a se reduce birocrația pentru a se diminua obligațiile inutile create de diversele formalități administrative<sup>23</sup>. Aceste strategii ar trebui să aibă o concepție clară și ar trebui să prevadă obiective măsurabile și bine argumentate, resurse, un calendar, realizări și rezultate, precum și mecanisme de monitorizare și de evaluare.*

16. OCDE recomandă ca, atunci când se iau decizii cu privire la măsurile de simplificare, să se țină seama nu numai de costurile implicate, ci și de beneficiile aduse de o inițiativă de reglementare<sup>24</sup>. Comisia împărtășește acest punct de vedere și consideră că există un risc ca simplificarea să conducă la o dereglementare excesivă. În consecință, abordarea aplicată de Comisie presupune că se procedează mai întâi la o evaluare și, înainte de formularea oricărei propuneri, Comisia cuantifică costurile pe care le antrenează reglementarea, precum și beneficiile și economiile care pot fi generate de aceasta, în cazul care sunt disponibile astfel de date<sup>25</sup>.

17. În domeniul politicii de coeziune, Comisia face o diferență, din 2017, între costurile administrative la nivelul statelor membre și al UE și sarcina administrativă la care sunt supuși beneficiarii pentru respectarea obligațiilor lor<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> OCDE (2006), *Cutting Red Tape, National Strategies for Administrative Simplification*, p. 21.

<sup>23</sup> OCDE (2009), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies. Guidance for Policy makers*, p. 5.

<sup>24</sup> OCDE (2014), *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance*, p. 8, OECD Publishing, Paris.

<sup>25</sup> Document de lucru al serviciilor Comisiei (2017), *Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens* (Privire de ansamblu asupra eforturilor Uniunii de simplificare și de reducere a sarcinilor de reglementare), SWD(2017) 675 final, p. 3 și 44.

<sup>26</sup> Comisia Europeană (2017), studiul intitulat *Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of European Structural and Investment (ESI) Funds* (Utilizarea noilor dispoziții în materie de simplificare în faza timpurie de implementare a fondurilor structurale și de investiții europene), Sweco, t33 & Spatial Foresight.

### **Punctul de vedere al Curții**

18. Analiza realizată de Curte cu privire la diferitele puncte de vedere exprimate pentru perioada de după 2020 (a se vedea ***anexa I***) a pus în evidență că nu există un acord general cu privire la obiectivele simplificării, și anume cu privire la motivele pentru care ea este necesară și la actorii care ar trebui să beneficieze de aceasta. În concepția Curții, unul dintre principalele scopuri ale simplificării administrative este eliminarea costurilor inutile. Obiectivul primordial al simplificării ar trebui să fie reducerea sarcinii administrative impuse beneficiarilor și reducerea costurilor administrative pentru autoritățile statelor membre. Curtea consideră că simplificarea ar trebui să fie însoțită de punerea unui accent mai puternic pe performanță, precum și de asigurarea unui bun raport costuri-eficiență și a unei calități ridicate a reglementării și a formalităților administrative.



***Principiul director I: este necesară o strategie bine definită pentru simplificarea administrativă***

O măsură de simplificare bine definită ar trebui să urmărească reducerea sarcinii administrative impuse beneficiarilor și reducerea costurilor pentru autoritățile statelor membre, ținând totodată seama de beneficiile pe care le aduce reglementarea. Ea nu ar trebui să conducă la o dereglementare excesivă. Măsurile de simplificare ar trebui să se reflecte în strategii bine definite care să prevadă obiective măsurabile și bine argumentate, resurse, un calendar, realizări și rezultate, precum și mecanisme de monitorizare și de evaluare<sup>27</sup>.

***O abordare structurată și bazată pe date concrete este esențială pentru a înțelege complexitatea și pentru a propune simplificări***

**O abordare bazată pe date concrete: context**

19. Orice propunere de simplificare administrativă ar trebui să se bazeze pe elemente de probă solide. Există riscul ca simplificarea administrativă să se concentreze pe activități percepute ca iritante de actorii care fac obiectul reglementării, dar care nu sunt neapărat cele care generează sarcina cea mai importantă<sup>28</sup>. În acest context, Comisia a afirmat că o simplificare administrativă care nu se bazează pe o evaluare detaliată de jos în sus ar putea avea un impact asupra obiectivelor politicii în cauză<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> OCDE (2009), *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies, Guidance for Policy makers*, p. 16.

<sup>28</sup> OCDE (2010), *Cutting Red Tape; Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010*, OECD Publishing, Paris, p. 35.

<sup>29</sup> Document de lucru al serviciilor Comisiei (2017), *Privire de ansamblu asupra eforturilor Uniunii de simplificare și de reducere a sarcinilor de reglementare*, SWD(2017) 675 final, p. 44.

Pentru a contracara acest efect, Comisia<sup>30</sup> și OCDE<sup>31</sup> sugerează să se recurgă la metode cantitative, precum modelul costului standard, pentru măsurarea costurilor administrative și exprimarea lor în termeni monetari<sup>32</sup>. În completarea acestor probe cantitative, ar trebui să se utilizeze, de asemenea, metode calitative care să permită evaluarea sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii (de exemplu, proiectul de eliminare a birocrăției din Danemarca – *Burden Hunters Project*<sup>33</sup>).

20. În conformitate cu orientările pentru o mai bună legiferare<sup>34</sup>, Comisia a efectuat două studii pentru a evalua impactul modificărilor propuse în cadrul legislativ al politicii de coeziune asupra costurilor administrative implicate pentru statele membre și asupra sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii. Aceste studii sugerează că domeniul în care apare cel mai mare volum de muncă administrativă pentru administrațiile statelor membre este gestionarea programelor: 78 % pentru FEDR/Fondul de coeziune și 85 % pentru FSE (a se vedea [tabelul 1](#)).

---

<sup>30</sup> Comisia Europeană, *Better regulation toolbox* (Set de instrumente pentru o mai bună legiferare), Instrumentul nr. 60, *The standard cost model for estimating administrative costs* (Modelul costului standard pentru estimarea costurilor administrative).

<sup>31</sup> OCDE (2010), *Cutting Red Tape; Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010*, OECD Publishing, Paris, p. 45.

<sup>32</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>.

<sup>33</sup> OCDE (2010), *Cutting Red Tape. Why is Administrative Simplification so complicated? Looking beyond 2010*, Paris, p. 49.

<sup>34</sup> Comisia Europeană (2015), *Orientări pentru o mai bună legiferare*, p. 39.

**Tabelul 1 – Estimări privind volumul de muncă administrativă al statului membru, pe tipuri de activități, în cadrul FEDR/Fondului de coeziune și în cadrul FSE**

Tip de activitate	FEDR/FC	FSE
Coordonare la nivel național	6 %	3 %
Elaborarea programelor	3 %	5 %
Gestionarea programelor	78 %	85 %
Certificare	5 %	2 %
Audit	8 %	5 %

Sursa: studii ale Comisiei: *Measuring Current and Future Requirements on Administrative Cost and Burden of Managing the ESF* (Măsurarea cerințelor actuale și viitoare privind sarcina și costurile administrative generate de gestionarea FSE), iunie 2012, și *Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs* Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund (Guvernanța regională în contextul globalizării: revizuirea mecanismelor de guvernare și a costurilor administrative. Sarcina administrativă și costurile suportate de autoritățile publice din statele membre pentru punerea în aplicare a FEDR și a Fondului de coeziune), 2010.

21. Evaluarea impactului măsurilor de simplificare în perioada 2014-2020 sugerează că cele mai importante câștiguri de eficiență pot fi preconizate la nivelul activităților legate de gestionarea programelor și de implementarea proiectelor (a se vedea **anexa IV**). Per ansamblu, activitățile cele mai cronofage din cadrul gestionării programelor sunt selecția proiectelor și verificarea elementelor livrabile.

22. În ceea ce privește costurile administrative suportate de statele membre, sunt posibile economii importante de scară: programele din cadrul FEDR și al Fondului de coeziune care au un volum financiar relativ ridicat consacră sarcinilor administrative o proporție mai mică din bugetul lor. O observație de același gen se poate formula și în legătură cu programele FSE. Costurile de administrare a programelor din cadrul FSE (ca procentaj din bugetul total al programului operațional) sunt mai ridicate decât în cazul programelor ce țin de FEDR<sup>35</sup>. Această situație se explică prin faptul că sarcinile

---

<sup>35</sup> Sweco (2010): Guvernanța regională în contextul globalizării: revizuirea mecanismelor de guvernare și a costurilor administrative. Sarcina administrativă și costurile suportate de autoritățile publice din statele membre pentru punerea în aplicare a FEDR și a Fondului de coeziune, studiu comandat de DG Politică Regională și Urbană, p. 8.

obligatorii, de exemplu redactarea rapoartelor anuale de implementare, se aplică independent de alocarea financiară.

23. În ceea ce privește sarcina administrativă la care sunt supuși beneficiarii, o sursă importantă de complexitate este suprareglementarea (cu alte cuvinte, cerințele impuse la nivel național care le depășesc pe cele stabilite în regulamente). Evaluarea *ex post* a Comisiei pentru perioada 2007-2013 și un studiu efectuat în numele Parlamentului European sugerează că aproape o treime din sarcina administrativă care ar putea fi evitată este cauzată de ineficiențe la nivelul implementării naționale și de suprareglementare<sup>36</sup>. Este posibil ca la sursa acestei suprareglementări să se afle lipsa de securitate juridică și îngrijorarea administrațiilor naționale că o interpretare mai puțin strictă a normelor UE poate să se soldeze, în cele din urmă, cu impunerea de către Comisie a unor corecții financiare.

#### **O abordare structurată pentru simplificarea administrativă – context**

24. Experiența internațională, în special cea a statelor membre și a OCDE, sugerează că, pentru a fi o reușită, simplificarea administrativă necesită o abordare structurată. Aceasta presupune: (1) identificarea și cuantificarea sarcinii generate; (2) realizarea unei evaluări *ex ante* a impactului și o examinare independentă a acesteia și (3) stabilirea unor ținte pentru reducerea sarcinii și pentru monitorizarea progreselor<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF)* [Evaluarea *ex post* a programelor din cadrul politicii de coeziune 2007-2013, cu accent pe Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune ], august 2016, p. 17 și 106; și Parlamentul European (2017), *Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds* (Cercetare pentru Comisia REGI – Suprareglementarea în fondurile structurale și de investiții europene), 2017, p. 61.

<sup>37</sup> RegWatchEurope (2014): *A Smart Agenda for the New European Commission*.

### Punctul de vedere al Curții

25. O politică bazată pe date concrete este de o importanță crucială pentru o mai bună legiferare și pentru asigurarea unor norme simple. În opinia Curții, Comisia și statele membre ar trebui să se concentreze în principal pe domeniile care prezintă volumul de muncă administrativă cel mai ridicat și pe acele elemente care contribuie cel mai mult la complexitate (a se vedea **punctul 21**). Punctul de plecare ar trebui deci să constea în înțelegerea surselor de complexitate și a beneficiilor pe care acești factori le pot aduce, prin identificarea elementelor excesiv de împovărătoare și de costisitoare și a originii acestora (fie UE, fie statul membru). Ori de câte ori este posibil, evaluările ar trebui să includă analize cantitative și instrumente precum realizarea de sondaje/obținerea reacțiilor părților interesate, precum și utilizarea rezultatelor evaluărilor *ex post*. Astfel de analize ar trebui să permită identificarea unor măsuri adecvate de simplificare.

26. Curtea a constatat însă deficiențe în ceea ce privește disponibilitatea datelor relevante. Comisia a realizat o analiză cantitativă a sarcinii și a costurilor administrative pentru politica de coeziune la nivelul UE<sup>38</sup> în 2012, deci înainte de începerea perioadei de programare 2014-2020. În schimb, evaluarea efectuată de Curte cu privire la 12 programe operaționale din 12 state membre (a se vedea lista programelor operaționale în **anexa III**) a pus în lumină faptul că statele membre au efectuat o analiză limitată, care în general era de natură mai degrabă calitativă decât de cantitativă.

27. Începând din 2015, evaluările de impact constituie o componentă esențială a agendei Comisiei pentru o mai bună legiferare. Ele implică și evaluarea impactului

---

<sup>38</sup> t33 (2012), *Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burden of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds)* [Măsurarea impactului modificării cerințelor de reglementare asupra costurilor administrative și a sarcinii administrative implicate de gestionarea fondurilor structurale ale UE (FEDR și Fondul de coeziune)], studiu comandat de Direcția Generală Politică Regională și Urbană.

legislației asupra anumitor părți interesate, din punct de vedere atât calitativ, cât și cantitativ, în măsura posibilului. Calitatea evaluărilor de impact este examinată de un comitet independent de analiză a reglementării, înființat de Comisie în 2015. Consiliul și Parlamentul au obligația de a realiza evaluări ale impactului pentru toate modificările substanțiale pe care le aduc propunerilor legislative<sup>39</sup>. În plus, Comisia a instituit un program privind o reglementare adecvată și funcțională (*Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT*), care are misiunea de a analiza legislația în vigoare cu scopul de a se asigura că beneficiile legislației UE sunt obținute la cel mai mic cost. În rapoartele sale anuale pe 2016 și 2017, Comitetul de analiză a reglementării a semnalat o serie de deficiențe în ceea ce privește cuantificarea costurilor pe care le presupune reglementarea și cuantificarea beneficiilor aduse de aceasta<sup>40</sup>.

28. Comisia propusese deja, în propunerea sa de regulament privind dispozițiile comune (RDC)<sup>41</sup> pentru perioada 2014-2020, să se recurgă la ținte pentru reducerea costurilor și a sarcinii administrative. Aceste ținte au fost însă abandonate în cursul negocierilor privind RDC. În consecință, acordurile de parteneriat și programele operaționale ale statelor membre nu au stabilit nicio țintă pentru reducerea sarcinii administrative impuse beneficiarilor sau a costurilor pe care le suportă administrațiile din statele membre pentru punerea în aplicare a politicii de coeziune.

29. În mod similar, modelul de raport anual de implementare pentru programele operaționale aferente perioadei 2014-2020 nu prevede nicio rubrică consacrată progreselor înregistrate în ceea ce privește reducerea sarcinii administrative<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Acord interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare, 13 aprilie 2016 (JO L 123, 12.5.2016, p. 1).

<sup>40</sup> Comisia Europeană (2017): *Regulatory Scrutiny Board, Annual Report 2017* (Raportul anual pe 2017 al Comitetului de analiză a reglementării), punctul 2.3.

<sup>41</sup> Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului, COM(2011) 615 final/2, Bruxelles, 14 martie 2012, articolul 14 litera (e) punctul (ii).

<sup>42</sup> Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/207 al Comisiei din 20 ianuarie 2015 (JO L 38, 28.8.2015, p. 1).

Deoarece nu există indicatori care să măsoare progresele înregistrate în ceea ce privește reducerea costurilor și a sarcinii administrative în contextul punerii în practică a politicii de coeziune, este dificil să se evalueze eficacitatea acțiunilor Comisiei și ale statelor membre în direcția reducerii sarcinii administrative.

***Principiul director II: o abordare structurată și bazată pe date concrete este esențială pentru a înțelege complexitatea și pentru a propune simplificări***

Punctul de plecare pentru o simplificare eficace constă într-o trecere în revistă detaliată a surselor care stau la baza sarcinii administrative în programele operaționale, precum și în identificarea situațiilor de complexitate nejustificată și a costurilor inutile. Aceasta ar trebui să permită identificarea de către Comisie și de către statele membre a acelor măsuri de simplificare adecvate care fac posibilă reducerea eficace a costurilor administrative pentru autoritățile naționale și a sarcinii administrative pentru beneficiari. Statele membre ar trebui să își evalueze propunerile de simplificare și Comisia ar trebui să le examineze înainte de începerea programelor operaționale, astfel încât să se asigure o simplificare eficace și să se evite cazurile în care trebuie realizate ajustări *ad hoc* în cursul procesului de implementare.

Nu în ultimul rând, pentru a se garanta o simplificare sustenabilă în practică, este indispensabil să se stabilească ținte și să se monitorizeze progresele înregistrate în direcția reducerii costurilor și a sarcinii administrative.

***Pentru a se garanta o simplificare eficace, este necesar un angajament ferm din partea Comisiei, a Parlamentului European, a Consiliului și a statelor membre***

**Angajament: context**

30. Comisia, Parlamentul European, Consiliul și statele membre dețin fiecare o parte din responsabilitatea pentru simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune și

trebuie să se implice activ<sup>43</sup> în îndeplinirea acestui obiectiv. Cadrul juridic care reglementează gestionarea și implementarea fondurilor este propus de Comisie și este apoi negociat și adoptat de Parlamentul European și de Consiliu. Ulterior, statelor membre le revine responsabilitatea pentru stabilirea regulilor aplicabile beneficiarilor, de exemplu pentru selectarea operațiunilor, pentru monitorizare și pentru raportare. Aceste reguli au un impact direct asupra beneficiarilor și contribuie la sarcina administrativă reală și/sau percepută.

### **Punctul de vedere al Curții**

31. Experiența internațională, în special cea a statelor membre, sugerează că, pentru a fi o reușită, simplificarea administrativă are nevoie de un angajament politic ferm, precum și de o guvernare, de o metodologie și de resurse adecvate<sup>44</sup>. Acest lucru este valabil și pentru politica de coeziune. O simplificare eficace necesită un angajament ferm și asumarea răspunderii în acest sens de către Comisie, Parlamentul European, Consiliu și statele membre în rolurile lor respective.

32. Comisia poate contribui la simplificarea administrativă prin propunerea unor norme care să fie „adecvate scopului”, prin armonizarea respectivelor norme și prin simplificarea modelului de program operațional. Atunci când negociază aceste propuneri în cadrul procesului legislativ, Parlamentul European și Consiliul trebuie să demonstreze un angajament ferm față de simplificare, fără să compromită însă îndeplinirea obiectivelor de politică stabilite.

33. Odată adoptată, legislația trebuie să fie pusă în aplicare de către statele membre într-un mod care să conducă la o simplificare reală pentru beneficiari. Comisia a constatat că o parte importantă din volumul de muncă administrativă care le revine

---

<sup>43</sup> Comitetul Regiunilor (2016), avizul intitulat „Simplificarea fondurilor ESI din perspectiva autorităților locale și regionale”, 11 octombrie 2016, nr. CDR 8/2016.

<sup>44</sup> Centrul de Studii Politice Europene (CEPS) (2017), studiul intitulat *Introducing EU reduction Targets on regulatory Costs, a feasibility study*, A. Renda, p. 39.



beneficiarilor este reprezentată de procesul de depunere a cererilor de finanțare, alături de raportare și de arhivarea documentelor<sup>45</sup>. Responsabilitatea pentru luarea unor măsuri în vederea reducerii sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii în aceste domenii revine în primul rând statelor membre.

34. RDC prevedea că acordurile de parteneriat și programele operaționale ale statelor membre trebuiau să conțină „măsuri planificate pentru reducerea sarcinii administrative pentru beneficiari”. Cu toate acestea, nu exista o metodologie comună privind modul în care aceste măsuri trebuiau să fie evaluate în cadrul evaluărilor *ex ante* privind acordurile de parteneriat și programele operaționale. Această parte din programele operaționale nu trebuia să fie aprobată de Comisie. Experiența dobândită în urma implementării programelor aferente perioadei 2014-2020 (a se vedea **punctul 26**) sugerează că Comisia ar trebui să aibă un rol mai activ în acest sens.

---

<sup>45</sup> Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Impact Assessment* (Evaluarea impactului) (2011) din 6 octombrie 2011, SEC(2011) 1141 final, p. 17.

***Principiul director III: pentru a se garanta o simplificare eficace, este necesar un angajament ferm din partea Comisiei, a Parlamentului European, a Consiliului și a statelor membre***

O simplificare eficace necesită un angajament ferm și asumarea răspunderii în acest sens de către Comisie, Parlamentul European, Consiliu și statele membre în conformitate cu rolurile lor respective. Comisia poate contribui la simplificarea administrativă prin propunerea unor norme care să fie „adecvate scopului”. Parlamentul European și Consiliul ar trebui să demonstreze un angajament ferm față de simplificare, fără să pună însă în pericol îndeplinirea obiectivelor de politică. Responsabilitatea pentru luarea unor măsuri în vederea reducerii sarcinii administrative impuse beneficiarilor revine în primul rând statelor membre. Comisia ar trebui să supervizeze acest proces pentru a oferi o susținere mai bună statelor membre în eforturile lor de simplificare pe teren.

***Asigurarea răspunderii și performanța: simplificarea nu este un scop în sine și nu ar trebui să pună în pericol realizările deja obținute în ceea ce privește consolidarea controlului intern***

**Asigurarea, răspunderea publică pentru actul de gestiune și eficacitatea: context**

35. Responsabilitatea finală pentru execuția bugetului UE aparține Comisiei. Ea trebuie să dispună deci de asigurarea că statele membre utilizează fondurile într-un mod responsabil și eficace<sup>46</sup>. În opinia Curții, aceasta presupune următoarele:

- (a) Asigurare și răspundere publică pentru actul de gestiune. Autoritățile cheltuiesc fondurile în conformitate cu normele aplicabile. Acest lucru implică roluri și responsabilități în materie de gestiune și de control care să fie stabilite în mod clar și bine înțelese atât de către statele membre, cât și de către Comisie, precum și

---

<sup>46</sup> Considerentul 10 al Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

efectuarea unei raportări periodice cu privire la modul în care au fost utilizate aceste cheltuieli, la eligibilitatea lor și la auditul independent al acestora<sup>47</sup>.

- (b) Eficacitate – cu alte cuvinte, atingerea obiectivelor de politică convenite de organele legislative. În acest sens, este necesar, în primul rând, să se identifice nevoile în materie de investiții, prioritățile de finanțare, obiectivele și indicatorii de performanță. În al doilea rând, este necesar să se selecteze proiecte care corespund cel mai bine obiectivelor și care produc rezultate, prin colectarea unor date referitoare la performanță și prin monitorizarea progreselor.

36. În cursul celor două perioade de programare precedente, mecanismele de asigurare a răspunderii au fost consolidate, în special prin desemnarea oficială a autorităților și prin efectuarea de către Comisie și de autoritățile de audit a unor controale obligatorii cu privire la funcționarea sistemelor de gestiune și control pentru fiecare dintre programele operaționale<sup>48</sup>.

37. Îndeplinirea obiectivelor politicii de coeziune convenite de organele legislative rămâne principalul scop urmărit, dar este necesar să se pună totodată accentul pe utilizarea eficace a finanțării. În cadrul revizuirii sale a bugetului, Comisia a subliniat necesitatea de a se îmbunătăți eficacitatea politicii de coeziune prin punerea accentului pe rezultate<sup>49</sup>. Pachetul legislativ pentru perioada de programare 2014-2020, în principal RDC, a introdus modificări semnificative destinate să pună un accent mai puternic pe performanța efectivă, printre aceste modificări

---

<sup>47</sup> Curtea de Conturi Europeană, *Briefing Paper on Future of EU finances: reforming how the EU budget operates* (Document de informare privind viitorul finanțelor UE: reformarea modului de funcționare a bugetului UE), februarie 2018.

<sup>48</sup> Articolele 14 și 71 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 210, 31.7.2006, p. 25).

<sup>49</sup> Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și parlamentele naționale: „Revizuirea bugetului UE”, COM(2010) 700 final din 19 octombrie 2010.

numărându-se o logică de intervenție, condiționalitățile *ex ante* și un cadru de performanță.

### **Punctul de vedere al Curții**

38. Scopul principal al politicii de coeziune este acela de a îndeplini obiectivele politicii, și anume promovarea dezvoltării de ansamblu a UE prin reducerea disparităților dintre nivelurile de dezvoltare ale statelor membre și ale regiunilor. Curtea consideră că simplificarea politicii de coeziune nu ar trebui să se realizeze în detrimentul îndeplinirii obiectivelor politicii sau în detrimentul asigurării răspunderii pentru utilizarea fondurilor publice.

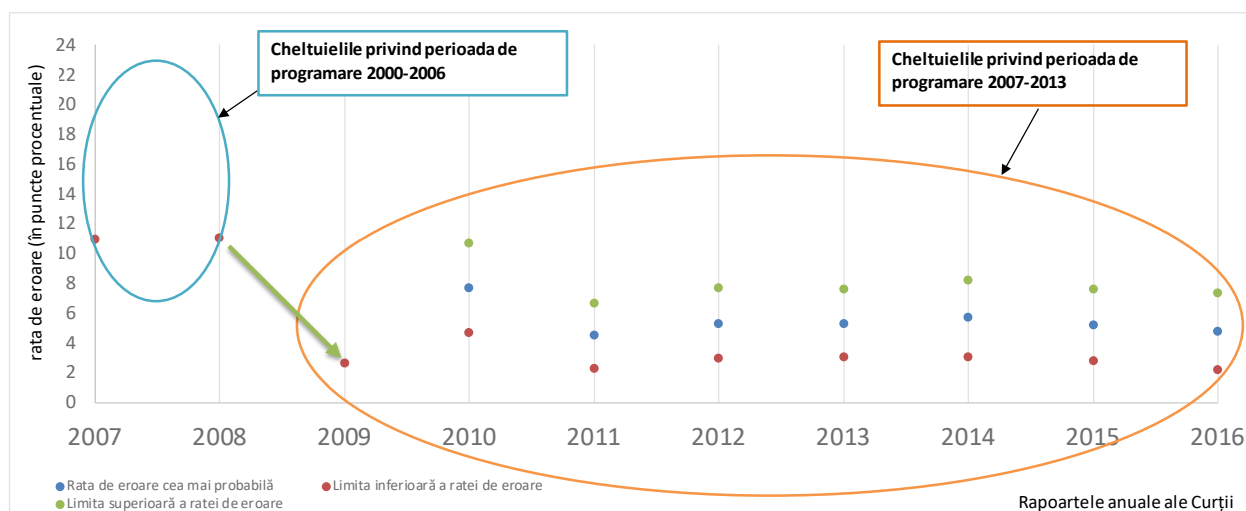
39. Pentru perioada de programare 2007-2013, organele legislative au decis să consolideze mecanismele de asigurare a răspunderii pentru politica de coeziune. Activitățile de audit ale Curții arată că această decizie a contribuit la o scădere semnificativă a nivelului neregulilor<sup>50</sup>. Începând din 2007, ratele de eroare raportate de Curte pentru cheltuielile aferente perioadei 2007-2013 au înregistrat un nivel semnificativ mai scăzut în comparație cu perioada de programare anterioară și, între 2011 și 2016, ele au cunoscut o diminuare constantă (a se vedea **figura 1**)<sup>51</sup>. Acest lucru înseamnă că miliarde de euro au fost cheltuiți fără să existe nereguli (cum ar fi proiecte sau categorii de costuri neeligibile, ajutoare de stat ilegale sau proiecte care nu au respectat normele UE și normele naționale în materie de achiziții publice). Aceste rezultate pozitive nu ar fi putut fi obținute dacă nu ar fi fost întărite mecanismele de control intern. Aceste realizări nu ar trebui să fie puse în pericol.

---

<sup>50</sup> George Karakatsanis și Martin Weber (2016), „The European Court of Auditors and Cohesion Policy” (Curtea de Conturi Europeană și politica de coeziune) în *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (Manual privind politica de coeziune în UE).

<sup>51</sup> Punctele 80 și 81 din Raportul special nr. 17/2018: „Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în cursul ultimilor ani ai perioadei de programare 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate”.

**Figura 1 – Ratele de eroare estimate din domeniul coeziunii, perioada 2007-2016**



*Sursa:* rapoartele anuale 2007-2016 ale Curții de Conturi Europene.

40. În 2018, Consiliul a propus un sistem de punere în practică a politicii de coeziune pentru perioada de după 2020, construit în întregime în jurul principiului potrivit căruia Comisia se bazează pe normele naționale și pe activitățile efectuate de autoritățile statelor membre, dispunând doar o marjă limitată de intervenție<sup>52</sup>. Dacă ar fi aplicată, o astfel de abordare ar constitui o schimbare majoră față de actuala configurație a sistemelor de gestiune și control. Așa cum s-a menționat deja, în cursul celor două perioade de programare precedente, mecanismele de asigurare a răspunderii au fost consolidate, printre altele, prin obținerea de către Comisie a unei asigurări cu privire la regularitatea cheltuielilor din domeniul coeziunii bazându-se pe controalele efectuate de autoritățile de audit ale statelor membre, în conformitate cu principiul „auditului unic”. O condiție prealabilă în acest scop este aceea ca activitățile autorităților de audit să fie de o calitate adecvată<sup>53</sup>. Renunțarea la rolul de supraveghere al Comisiei ar prezenta însă un risc semnificativ pentru actualul nivel în materie de răspundere

<sup>52</sup> Concluziile Consiliului (2018): „Punerea în aplicare și implementarea politicii de coeziune post-2020”, 12 aprilie 2018, comunicatul de presă 178/18.

<sup>53</sup> Articolul 73 din Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 (JO L 210, 31.7.2006, p. 25).

pentru actul de gestiune și de asigurare. În temeiul tratatului<sup>54</sup>, responsabilitatea pentru execuția bugetului în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare aparține Comisiei.

41. Așa cum a constatat deja Curtea în trecut, faptul că nu se acordă o atenție suficientă performanței constituie o problemă fundamentală în gestionarea fondurilor UE<sup>55</sup>. Deși această problemă a fost parțial abordată de RDC, activitățile de audit desfășurate de Curte au pus în lumină faptul că cele trei modificări menționate anterior au obținut rezultate eterogene. Curtea a observat că s-a reușit elaborarea unor programe operaționale cu o logică de intervenție mai solidă, dar că acest lucru a fost însoțit de creșterea complexității, inclusiv de un număr excesiv de indicatori și de deficiențe în definirea rezultatelor<sup>56</sup>. De asemenea, Curtea a constatat că condiționalitățile *ex ante* ofereau un cadru de referință armonizat pentru evaluarea condițiilor de care depinde o utilizare eficace a fondurilor. Nu este clar însă în ce măsură aceste modificări au determinat producerea unor schimbări pe teren. În plus, Curtea a ajuns la concluzia că acest cadru de performanță care prevedea o rezervă de performanță cu rolul de a acționa ca stimulent pentru îmbunătățirea performanței nu era orientat spre rezultate într-o măsură mai mare decât alte mecanisme similare din perioadele de programare anterioare<sup>57</sup>.

42. În pofida acestor rezultate eterogene, Curtea consideră că simplificarea poate și ar trebui să fie însoțită de un accent mai puternic pe performanță. De asemenea, Curtea este de acord cu poziția prezentată în Acordul interinstituțional privind o mai bună

---

<sup>54</sup> Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, articolul 317.

<sup>55</sup> Curtea de Conturi Europeană (2014), Raportul anual privind exercițiul financiar 2013, capitolul 10 punctul 10.57.

<sup>56</sup> Curtea de Conturi Europeană (2017), Raportul special nr. 2/2017: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020”, punctele 143, 146 și 150.

<sup>57</sup> Curtea de Conturi Europeană (2017), Raportul special nr. 15/2017: „Condiționalitățile *ex ante* și rezerva de performanță în domeniul coeziunii”, punctele 25-65 și 72.

legiferare din 2016, și anume aceea că obiectivele de simplificare a legislației UE și de reducere a sarcinii în materie de reglementare ar trebui să fie urmărite fără a se aduce atingere realizării obiectivelor de politică<sup>58</sup>.

***Principiul director IV: asigurarea răspunderii și performanța: simplificarea nu este un scop în sine și nu ar trebui să pună în pericol realizările deja obținute în ceea ce privește consolidarea controlului intern***

Obiectivul principal al politicii de coeziune este consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale. Fondurile ESI trebuie să fie utilizate în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare și cu respectarea cerințelor legale<sup>59</sup>.

Simplificarea nu constituie un obiectiv în sine.

#### **AXE POSIBILE DE SIMPLIFICARE A PUNERII ÎN PRACTICĂ A POLITICII DE COEZIUNE**

43. Curtea își prezintă în cele ce urmează punctele de vedere în legătură cu o serie de domenii principale în care este concentrată complexitatea punerii în practică a politicii de coeziune: legislația și orientările UE, structurile de gestionare a programelor operaționale, selecția și implementarea proiectelor (inclusiv suprareglementarea), utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri și a altor tipuri de măsuri bazate pe condiții și controale mai eficiente și mai eficace. Pentru fiecare dintre aceste domenii, Curtea a identificat o serie de constrângeri cărora trebuie să le facă față simplificarea administrativă. În opinia Curții, o aplicare consecventă a principiilor directoare enunțate în acest document ar contribui la eliminarea acestor constrângeri.

---

<sup>58</sup> Acord interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare, 13 aprilie 2016 (JO L 123, 12.5.2016, p. 1).

<sup>59</sup> Considerentul 10 al Regulamentului (UE) nr. 1303/2013.

## **Legislația și orientările UE**

### **Claritatea legislației și a orientărilor UE**

44. În primul său aviz referitor la propunerea de RDC, Curtea a afirmat, în 2011, că mecanismele de efectuare a cheltuielilor în domeniul coeziunii din cadrul actualei perioade de programare 2014-2020 sunt complexe și că sarcina administrativă rămâne ridicată pentru UE și pentru administrațiile naționale<sup>60</sup>. Un studiu din 2017 al Parlamentului European a constatat că complexitatea și lipsa de claritate a normelor antrenează probleme de interpretare și insecuritate juridică<sup>61</sup>. Acest lucru duce, la rândul său, la suprareglementare și la creșterea costurilor și a sarcinii administrative. Și Consiliul a concluzionat, în 2017, că existența unor norme complexe este una dintre principalele cauze ale erorilor<sup>62</sup>.

45. Pentru perioada 2014-2020, numărul atât al reglementărilor, cât și al orientărilor a crescut în mod semnificativ în comparație cu cele două perioade de programare anterioare. Între perioada 2007-2013 și perioada 2014-2020, numărul de pagini ale reglementărilor și ale orientărilor s-a dublat, de la 1 732 la 3 889. În comparație cu perioada de programare 2000-2006, reglementările au înregistrat, până în prezent, o creștere de 50 %, iar notele de orientare, de 570 % (a se vedea **anexa V**). Potrivit Comisiei, notele de orientare sunt elaborate în principal la cererea statelor membre.

---

<sup>60</sup> Avizul nr. 7/2011 al Curții de Conturi Europene referitor la propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului 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, care fac obiectul cadrului strategic comun, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006, punctul 5.

<sup>61</sup> Parlamentul European (2017), Cercetare pentru Comisia REGI – Suprareglementarea în fondurile structurale și de investiții europene, 2017, p. 63.

<sup>62</sup> Concluziile Consiliului (2017): „Sinergii și simplificare pentru politica de coeziune post-2020”, 15 noiembrie 2017, nr. 657/17, secțiunea II punctul 10.



46. Creșterea numărului notelor de orientare între perioada 2007-2013 și perioada 2014-2020 este legată în principal de faza de programare (a se vedea **figura 2**). Noile orientări vizau, în principal, să explice cum trebuiau să fie integrate în programele operaționale nu numai elementele nou-introduse destinate să imprime politicii de coeziune o orientare mai pronunțată către performanță (și anume, condiționalitățile *ex ante*), ci și logica de intervenție consolidată și rezerva de performanță. Cu toate că, în principiu, notele de orientare ale Comisiei sunt obligatorii numai pentru propriile servicii ale acesteia, statele membre sunt foarte preocupate de posibilitatea ca nerespectarea orientărilor Comisiei să antreneze, în cele din urmă, impunerea unor corecții financiare<sup>63</sup>.

**Figura 2 – Situația reglementărilor și a orientărilor aplicabile politicii de coeziune la 20 aprilie 2018**

Tip de document legat de faza programului	Perioadă de programare					
	2000-2006		2007-2013		2014-2020	
	Număr	Pagini	Număr	Pagini	Număr	Pagini
<b>Regulamente UE și decizii ale Comisiei</b>						
<b>Subtotal</b>	<b>19</b>	<b>138</b>	<b>21</b>	<b>313</b>	<b>28</b>	<b>774</b>
Orizontal	6	61	6	93	6	228
Programare	6	23	14	57	6	166
Implementare	7	54	1	163	16	380
Închidere	0	0	0	0	0	0
<b>Documente de orientare</b>						
<b>Subtotal</b>	<b>13</b>	<b>374</b>	<b>60</b>	<b>1 419</b>	<b>88</b>	<b>3 115</b>
Programare	4	76	5	76	49	1 413
Implementare	5	72	54	1 205	34	1 599
Închidere <sup>*)</sup>	4	226	1	138	5	103
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>512</b>	<b>81</b>	<b>1 732</b>	<b>116</b>	<b>3 889</b>

<sup>\*)</sup> Închiderea anuală a conturilor în perioada 2014-2020.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/information/legislation/guidance](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/legislation/guidance).

47. De-a lungul timpului și al perioadelor de programare, unele aspecte care țineau de gestionarea programelor au fost specificate în notele de orientare. De exemplu,

<sup>63</sup> Parlamentul European (2017), Cercetare pentru Comisia REGI – Suprareglementarea în fondurile structurale și de investiții europene, 2017, p. 67.

metodologia de eşantionare pentru auditul operaţiunilor sau metodologia de evaluare a proiectelor generatoare de venituri, care, anterior, figurau în notele de orientare, au fost încorporate, în perioada 2014-2020, în reglementări. Aceasta antrenează creşterea numărului reglementărilor, dar sporeşte totodată securitatea juridică pentru statele membre.

### **Punerea la dispoziţie în timp util a normelor şi stabilitatea acestora în cursul perioadei şi între perioade de programare**

48. Întârzierile înregistrate în negocierea cadrului financiar multianual (CFM) 2014-2020 au antrenat întârzieri în adoptarea pachetului legislativ pentru politica de coeziune: acesta a fost adoptat abia în decembrie 2013, deci cu doar două săptămâni înainte de începerea perioadei de programare. Orientările aferente au fost adoptate într-o manieră fragmentată până în septembrie 2014. Legislaţia secundară a fost adoptată treptat până în ianuarie 2016, în paralel cu adoptarea şi cu implementarea programelor operaţionale. Probele colectate de Curte sugerează că numeroasele norme şi cerinţe suplimentare au contribuit şi ele la apariţia unor întârzieri în procesul de negociere şi de adoptare a programelor operaţionale<sup>64</sup>. În acest context, Curtea a recomandat Comisiei să îşi prezinte propunerile legislative privind politica de coeziune pentru perioada de după 2020 în timp util pentru a se permite finalizarea negocierilor înainte de începerea perioadei de programare<sup>65</sup>.

49. Una dintre principalele constatări formulate de Comisie în urma evaluării sale *ex post* a perioadei 2007-2013 a fost aceea că modificările frecvente ale normelor, adesea cu aplicare retroactivă, au contribuit la lipsa de securitate juridică şi la diferenţe de interpretare între diverse autorităţi ale statelor membre. În consecinţă, autorităţile de management au avut tendinţa de a aplica normele în modul cel mai strict posibil

---

<sup>64</sup> Curtea de Conturi Europeană (2017), Raportul special nr. 2/2017: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat şi a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020”, punctul 55.

<sup>65</sup> Idem, figura 3, punctele 138 şi 139 şi recomandarea 1.

pentru a reduce riscul de a li se impune corecții financiare<sup>66</sup>. Diverse studii sugerează că, în afară de problema punerii la dispoziție în timp util a normelor, lipsa de stabilitate a acestora și caracterul retroactiv al unor decizii constituie, de asemenea, un pericol pentru securitatea juridică<sup>67</sup>. Grupul la nivel înalt privind simplificarea a confirmat că, deși normele ar trebui simplificate, ele ar trebui totodată să rămână stabile între perioadele de programare. Parlamentul European<sup>68</sup> și Comitetul Regiunilor<sup>69</sup> împărtășesc acest punct de vedere.

50. În opinia Curții, disponibilitatea în timp util a normelor este esențială. De asemenea, Curtea consideră că normele stabile pot fi un vector de simplificare eficace. În special, există riscul ca modificarea în profunzime a sistemului de asigurare actual să prejudicieze progresele recente care au permis asigurarea legalității și a regularității cheltuielilor din domeniul coeziunii (a se vedea **punctul 39**).

#### **Armonizarea normelor reduce complexitatea sistemului și facilitează viața autorităților de management și a beneficiarilor**

51. RDC pentru perioada 2014-2020 enunță norme comune care se aplică tuturor celor cinci fonduri ESI. Printre opțiunile prevăzute de acest regulament se numără programele finanțate din mai multe fonduri („programele multifonduri”) și posibilitatea de a înființa comitete de monitorizare comune, precum și posibilitatea ca

---

<sup>66</sup> Evaluarea *ex post* a programelor din cadrul politicii de coeziune 2007-2013, cu accent pe Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune, august 2016, p. 105 și 106.

<sup>67</sup> EPRC (2015), *IQ-Net Thematic Paper 37(2): Is simplification simply a fiction?*, European Policies Research Centre School of Government & Public Policy University of Strathclyde, p. 12.

<sup>68</sup> 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)], punctul 38.

<sup>69</sup> Comitetul Regiunilor (2016), avizul intitulat „Simplificarea fondurilor ESI din perspectiva autorităților locale și regionale”, a 119-a sesiune plenară, 10, 11 și 12 octombrie 2016, punctul 45.

fiecare fond să finanțeze operațiuni de asistență tehnică eligibile în temeiul oricăruia dintre celelalte fonduri.

52. În ciuda bunelor intenții exprimate în RDC, Comisia nu a reușit să armonizeze cu adevărat normele, nici măcar pentru cele trei fonduri (FEDR, Fondul de coeziune și FSE) care pun în aplicare politica de coeziune. Într-un raport anterior, Curtea a constatat că FEDR/Fondul de coeziune și FSE aplică definiții diferite pentru datele referitoare la performanță pentru perioada 2014-2020. Această situație implică crearea și menținerea unor sisteme informatice diferite, contribuind, astfel, la o creștere a costurilor administrative pentru administrațiile statelor membre și generând o sarcină administrativă inutilă pentru beneficiari<sup>70</sup>. Un alt exemplu care poate fi invocat este faptul că autoritățile de audit sau organismele echivalente nu urmează toate aceeași abordare pentru toate cele cinci fonduri. La rândul său, grupul la nivel înalt sugerează că normele nu sunt compatibile între fonduri și între moduri de gestiune, fapt care limitează sinergiile între fondurile ESI și alte fonduri UE, cum ar fi Programul UE pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (COSME) și programul Orizont 2020.

### ***Structura de gestionare a programelor operaționale***

#### **Numărul programelor operaționale și al autorităților implicate**

53. Politica de coeziune este pusă în practică prin intermediul programelor operaționale. Statele membre<sup>71</sup> beneficiază de o anumită marjă de autonomie în ceea ce privește luarea deciziilor cu privire la numărul de programe operaționale, la combinația de fonduri utilizată pentru un program operațional, la numărul de axe

---

<sup>70</sup> Curtea de Conturi Europeană (2017), Raportul special nr. 2/2017: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020”, punctele 148-151.

<sup>71</sup> Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 288/2014 al Comisiei din 25 februarie 2014 (JO L 87, 22.3.2014, p. 1).

prioritare și de obiective specifice, precum și la structurile de gestiune și control, sub rezerva anumitor restricții care sunt stabilite în regulamente<sup>72</sup>.

54. În perioada de programare 2014-2020, statele membre au creat peste 390 de programe operaționale. Numărul programelor operaționale și al autorităților implicate dintr-un stat membru depinde, printre altele, de structura constituțională și administrativă a acestuia. De exemplu, în statele federale (cum ar fi Germania sau Belgia), aproape toate programele sunt stabilite la nivel regional și sunt gestionate de autorități regionale.

55. Potrivit estimărilor Comisiei, în perioada 2014-2020, statele membre au înființat aproximativ 1 400 de autorități diferite pentru a gestiona programele: aproximativ 116 instituții în calitate de autorități de audit, 300 în calitate de autorități de certificare și de autorități de management și 924 de organisme intermediare, în cadrul FEDR, al Fondului de coeziune și al FSE (inclusiv cooperarea teritorială europeană).

56. Ca regulă generală, numărul de autorități nu este corelat cu alocarea bugetară pentru programele operaționale<sup>73</sup> (pentru detalii, a se vedea ***anexa VI***). Probele sugerează că volumul financiar al programului contează (a se vedea ***punctul 22***). Se pot realiza economii de scară și procentul cheltuielilor administrative tinde să scadă cu cât bugetul alocat este mai mare.

57. Evaluarea *ex post* a politicii de coeziune realizată de Comisie pentru perioada 2007-2013 indică faptul că riscul apariției unor diferențe de interpretare a normelor la diferite niveluri crește pe măsură ce se mărește numărul autorităților implicate pentru un program operațional dat<sup>74</sup>. Această situație poate duce, la rândul

---

<sup>72</sup> Articolul 96 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 288/2014 al Comisiei din 25 februarie 2014 (O L 87, 22.3.2014, p. 1).

<sup>73</sup> Conform datelor furnizate de Comisie.

<sup>74</sup> Evaluarea *ex post* a programelor din cadrul politicii de coeziune 2007-2013, cu accent pe Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune, august 2016, p. 106.

său, la insecuritate juridică și la suprareglementare și poate contribui, prin urmare, la costuri administrative suplimentare pentru autorități și la o sarcină administrativă în plus pentru beneficiari.

### **Raționalizarea altor elemente ale programelor operaționale, cum ar fi condiționalitățile *ex ante* și indicatorii de performanță**

58. Pentru perioada 2014-2020, statele membre aveau obligația de a se asigura că erau îndeplinite o serie de condiții prealabile necesare pentru a se garanta o utilizare mai eficientă și mai eficace a fondurilor UE: așa-numitele condiționalități *ex ante*. Curtea a recomandat Comisiei să elimine suprapunerile și să introducă criterii de evaluare clare pentru aceste condiționalități *ex ante*<sup>75</sup>.

59. În plus, statele membre au definit în jur de 9 000 de indicatori pentru a măsura performanța cheltuielilor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020. Majoritatea acestor indicatori sunt specifici fiecărui program: Comisia nu poate deci agrega într-un mod util aceste date la nivelul UE. Cu toate acestea, statele membre au obligația de a colecta toate informațiile cerute și de a le raporta la timp. Potrivit Comisiei, acest cadru de monitorizare constituie un factor major care contribuie la costurile administrative ale autorităților și la sarcina administrativă care revine beneficiarilor (a se vedea ***anexa IV***). Într-un raport anterior, Curtea a observat că, având în vedere costul colectării regulate a acestor date, numărul indicatorilor de performanță este excesiv. Ea a recomandat Comisiei să efectueze o analiză a indicatorilor stabiliți pentru realizări și pentru rezultate, cu scopul de a-i identifica pe cei mai relevanți și mai în măsură să determine impactul intervențiilor UE<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Curtea de Conturi Europeană (2017), Raportul special nr. 15/2017: „Condiționalitățile *ex ante* și rezerva de performanță în domeniul coeziunii”.

<sup>76</sup> Curtea de Conturi Europeană (2017), Raportul special nr. 2/2017: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020”.

***Ineficiențe administrative în selecția și implementarea proiectelor din domeniul coeziunii (inclusiv suprareglementarea)***

**Suprareglementarea**

60. Aproximativ o treime din sarcina administrativă la care sunt supuși beneficiarii pentru punerea în practică a politicii de coeziune este cauzată de suprareglementare<sup>77</sup>. Prin „suprareglementare” se înțeleg normele și obligațiile reglementare suplimentare stabilite de statele membre care depășesc cerințele stabilite la nivelul UE pentru fondurile ESI și din cauza cărora implementarea acestor fonduri devine mai costisitoare și mai împovărătoare pentru organismele ce gestionează programele și pentru beneficiari.

61. Cauzele principale care se află la sursa suprareglementării sunt: lipsa de securitate juridică, lipsa de coerență în cadrul de reglementare, teama de audit și complexitatea sistemului de gestiune partajată. Impactul negativ al suprareglementării este multiplu: acest fenomen conduce la creșterea costurilor administrative și a sarcinii impuse beneficiarilor și poate de asemenea descuraja utilizarea fondurilor din domeniul coeziunii<sup>78</sup>. Curtea a recomandat<sup>79</sup> Comisiei să analizeze normele naționale de eligibilitate pentru perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020, cu scopul de a identifica bunele practici și de a reduce suprareglementarea.

62. În răspunsurile sale la recomandările Curții, Comisia a fost de acord să efectueze o analiză detaliată a normelor naționale de eligibilitate, dar subliniază că responsabilitatea de a simplifica aceste norme și de a rezolva problema suprareglementării revine statelor membre. Până în aprilie 2018, Comisia nu

---

<sup>77</sup> Comisia Europeană (2017), Utilizarea noilor dispoziții în materie de simplificare în faza timpurie de implementare a fondurilor ESI, raport final, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

<sup>78</sup> Comisia Europeană (2017), Utilizarea noilor dispoziții în materie de simplificare în faza timpurie de implementare a fondurilor ESI, raport final, SWECO, t33 & Spatial Foresight.

<sup>79</sup> Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2014, capitolul 6 recomandarea 1, și Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2015, capitolul 6 recomandarea 2.

procedase încă la o astfel de analiză. Ea a indicat că, pentru formularea constatărilor de audit pentru perioada 2014-2020, utilizează sistemul MAPAR (*Management of Audit Processes, Activities and Resources* – Managementul proceselor, activităților și resurselor de audit), care îi permite colectarea unor informații specifice referitoare la cazurile de suprareglementare. Comisia nu a formulat încă nicio recomandare în atenția statelor membre cu privire la posibile modalități de eliminare a cazurilor concrete de suprareglementare. De asemenea, Comisia a anunțat că va lansa un proiect de raportare cu privire la constatările de audit anterioare și la tipurile de erori relevante care au fost identificate.

### **Raționalizarea procesului de selecție și de implementare a proiectelor**

63. Statele membre sunt responsabile de selectarea proiectelor în vederea finanțării, de evaluarea, aprobarea și monitorizarea acestora, precum și de raportarea cu privire la implementare. Deși cerințele generale sunt stabilite în RDC, activitățile de audit desfășurate de Curte au pus în lumină faptul că practicile administrative și sarcina administrativă conexasă suportată de beneficiari variază considerabil de la un stat membru la altul și de la un program operațional la altul.

64. Pentru a identifica eventuale posibilități de raționalizare, Curtea a examinat 12 scheme de investiții cofinanțate de FEDR (care țin de programe operaționale din 12 state membre) în perioada de programare 2014-2020 pentru obiectivul tematic 3 „Competitivitate” (a se vedea ***anexa III***). Această examinare a vizat faza cererii de finanțare a proiectului și cea de implementare.

#### *Faza cererii de finanțare a proiectului*

65. Examinarea Curții a relevat că numeroase elemente ale fazei cererii de finanțare a proiectului sunt comune pentru toate programele operaționale. Există totuși unele diferențe, în special în ceea ce privește modul în care sunt depuse cererile de finanțare, dimensiunea dosarelor de cerere și cantitatea de informații pe care solicitanții sunt invitați să le furnizeze.



66. Schimbul electronic de date (schimburile de informații între beneficiari și autorități) ocupă un loc central în cadrul articolului 122 din RDC<sup>80</sup>. În 2016, Comisia a estimat că utilizarea tehnologiilor digitale va reduce sarcina administrativă totală cu aproximativ 11 %, va diminua riscul pierderii documentelor și va reduce costurile de arhivare<sup>81</sup>. Analiza Curții a relevat că, în cazul a 6 dintre cele 12 programe operaționale examinate, toate cererile de finanțare a proiectelor au fost transmise pe cale electronică. În cazul celorlalte programe, cererile au fost depuse pe hârtie (trei programe) sau utilizându-se o combinație de documente electronice și documente pe hârtie (trei programe). Prin urmare, există în continuare o marjă de manevră considerabilă pentru reducerea în continuare a costurilor administrative pentru statele membre și a sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii, prin intensificarea utilizării tehnologiilor digitale.

67. Există, de asemenea, diferențe semnificative între programele operaționale în ceea ce privește dimensiunea dosarelor aferente cererilor de finanțare. Curtea a constatat că numărul de pagini care trebuiau completate varia între 15 și 134.

68. Există, de asemenea, diferențe în ceea ce privește informațiile pe care trebuie să le furnizeze solicitanții în sprijinul cererilor lor de finanțare. În timp ce unele informații trebuie furnizate pentru toate programele, de exemplu informațiile generale privind solicitantul și o descriere a proiectului propus, alte solicitări de informații variază de la un program operațional la altul, în funcție de diferitele criterii de eligibilitate considerate ca fiind determinante pentru un anumit tip de investiție, de exemplu: situația financiară a solicitantului (informație solicitată de 10 din 12 programe operaționale); situația concurențială a acestuia (8 din 12 programe operaționale); experiența în implementarea de proiecte (6 din 12 programe operaționale); și

---

<sup>80</sup> Articolul 122 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

<sup>81</sup> Comisia Europeană (2014), Tablou de bord final privind simplificarea pentru CFM 2014-2020. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, 3 martie 2014.

deținerea unui certificat ISO de management al calității (3 din 12 programe operaționale).

69. Informațiile pe care trebuie să le furnizeze solicitanții au un impact asupra volumului de muncă pe care beneficiarii trebuie să îl depună pentru a completa formularele de cerere de finanțare și *in extremis* ar putea chiar să îi descurajeze pe aceștia să solicite finanțare din partea UE. În plus, toate aceste date trebuie să fie prelucrate și de autorități și cu cât informațiile solicitate sunt mai numeroase, cu atât este mai mare costul administrativ pe care îl presupune selecția proiectelor.

#### *Faza implementării proiectului*

70. În ceea ce privește faza de implementare, Curtea a constatat, în urma examinării, că programele operaționale oferă posibilități diferite de depunere a cererilor de plată și a documentelor justificative (printre care, depunerea exemplarelor pe hârtie sau o combinație de documente pe hârtie și documente în format electronic).

71. Termenul obligatoriu de păstrare a documentelor justificative privind cheltuielile efectuate, care este definit la nivelul statelor membre, variază între 5 ani de la finalizarea proiectului și până în anul 2031. În consecință, beneficiarii care primesc finanțare pentru același tip de investiții, dar în cadrul unor programe operaționale diferite, se confruntă cu niveluri diferite de obligații administrative în ceea ce privește păstrarea documentelor.

72. În majoritatea statelor membre<sup>82</sup> care au făcut obiectul examinării Curții, societățile private nu sunt supuse normelor naționale în materie de achiziții publice, deoarece nu au un statut de autoritate contractantă. Cu toate acestea, Curtea a constatat că anumite state membre impun cerințe precise (și anume termene pentru depunerea/colectarea ofertelor, precum și criteriile de selecție și de atribuire) care sunt

---

<sup>82</sup> Cu excepția Slovaciei, unde IMM-urile în calitate de beneficiari de fonduri publice sunt obligate să respecte anumite dispoziții din Legea națională privind achizițiile publice.

foarte asemănătoare cu normele aplicabile achizițiilor publice. Comisia a identificat, la rândul său, diferențe similare în studiul pe care l-a efectuat cu privire la perioada de programare 2007-2013<sup>83</sup>.

***Utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri și a altor tipuri de măsuri bazate pe condiții***

**Utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri**

73. RDC pentru perioada 2014-2020 precizează că finanțările nerambursabile și asistența rambursabilă pot lua forma unor opțiuni simplificate în materie de costuri: baremele standard pentru costurile unitare, sumele forfetare și finanțarea la rate forfetare. Aceste opțiuni marchează o ruptură față de principiul costurilor reale. Responsabilii de verificările de gestiune și de audit vor fi nevoiți să se concentreze mai mult pe rezultatele proiectelor mai degrabă decât pe resursele și pe cheltuielile efectuate în cadrul acestora<sup>84</sup>.

74. În perioada de programare 2014-2020, opțiunile simplificate în materie de costuri constituie măsura de simplificare facultativă cel mai frecvent utilizată. Autoritățile de management autorizează utilizarea lor în cazul a aproximativ 80 % din programele operaționale care au făcut obiectul unui studiu în 2017<sup>85</sup>. Opțiunea la care se recurge cel mai frecvent este finanțarea la rate forfetare, pentru care nu trebuie să se furnizeze o justificare și care este utilizată pentru a acoperi costurile indirecte. Pentru a se facilita utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri, au fost deja introduse

---

<sup>83</sup> Comisia Europeană (2012), studiul *Comparative study of the project selection process applied in cohesion policy programmes 2007-2013 in a number of Member States* (Studiu comparativ al procesului de selecție a proiectelor aplicat în cadrul programelor politicii de coeziune pentru perioada 2007-2013 într-o serie de state membre), februarie 2012.

<sup>84</sup> Comisia Europeană (2014), Orientări privind opțiunile simplificate în materie de costuri (SCO), p. 33.

<sup>85</sup> Comisia Europeană (2017), Utilizarea noilor dispoziții în materie de simplificare în faza timpurie de implementare a fondurilor ESI, raport final, SWECO, t33 & Spatial Foresight, p. 61.

o serie de măsuri pentru intervențiile cofinanțate de FSE<sup>86</sup>. Ponderea din bugetele programelor constituită de opțiunile simplificate în materie de costuri este de 36 % pentru FSE, în timp ce programele din cadrul FEDR/Fondului de coeziune se caracterizează printr-o utilizare mai limitată a acestor opțiuni (2 %)<sup>87</sup>.

75. Studiul Comisiei din 2017 relevă că opțiunile simplificate în materie de costuri constituie în prezent măsura de simplificare care contribuie în modul cel mai eficace la reducerea sarcinii administrative la care sunt supuși beneficiarii. Dintr-un total de 21 de măsuri de simplificare, aproape jumătate din reducerea estimată a sarcinii administrative este obținută deocamdată grație opțiunilor simplificate în materie de costuri<sup>88</sup> (a se vedea *anexa IV*). Există mai multe motive care explică de ce aceste opțiuni nu sunt utilizate pe scară mai largă, printre ele numărându-se lipsa de securitate juridică (în special în ceea ce privește ajutoarele de stat și normele privind achizițiile publice) sau normele naționale care par să favorizeze sistemele bazate pe rambursarea cheltuielilor efective. În ceea ce privește ajutoarele de stat, modificarea din 2017 a Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare autorizează utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri în contextul ajutoarelor de stat<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 470).

<sup>87</sup> Comisia Europeană (2017), Utilizarea noilor dispoziții în materie de simplificare în faza timpurie de implementare a fondurilor ESI, raport final, SWECO, t33 & Spatial Foresight, p. 21 și 142.

<sup>88</sup> Comisia Europeană (2017), Utilizarea noilor dispoziții în materie de simplificare în faza timpurie de implementare a fondurilor ESI, raport final, SWECO, t33 & Spatial Foresight, p. 20.

<sup>89</sup> Articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2017/1084 al Comisiei din 14 iunie 2017 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 651/2014 (JO L 156, 20.6.2017, p. 1).

**Regulamentul Omnibus extinde sfera de utilizare și aplicabilitatea opțiunilor simplificate în materie de costuri și introduce noi tipuri de sprijin acordat sub rezerva respectării unor condiții**

76. Regulamentul Omnibus extinde în mod considerabil sfera de utilizare a opțiunilor simplificate în materie de costuri. Comisia a propus creșterea pragului existent<sup>90</sup> pentru utilizarea obligatorie a opțiunilor simplificate în materie de costuri pentru proiectele FSE (a se vedea **punctul 2**) de la valoarea de 50 000 de euro la cea de 100 000 de euro a sprijinului public și a propus, de asemenea, extinderea acestei obligații la FEDR. Conform estimărilor Comisiei, această creștere va permite acoperirea a aproximativ 70 % din totalul proiectelor finanțate prin FSE. Va exista, de asemenea, posibilitatea de a se utiliza rate forfetare pentru costurile cu personalul și pentru alte costuri directe (până în prezent, doar costurile indirecte erau acoperite), precum și posibilitatea de a se recurge la aprecieri emise de experți și la proiecte de buget pentru justificarea ratelor unitare standard.

77. Curtea a recomandat utilizarea într-o mai mare măsură a opțiunilor simplificate în materie de costuri cu scopul de a se reduce riscul producerii de erori în declarațiile de cheltuieli, precum și sarcina administrativă a beneficiarilor<sup>91</sup>. Ratele fixe pentru aceste opțiuni ar trebui să fie în mod sistematic aprobate/validate în avans de Comisie pentru a se asigura că sunt îndeplinite cerințele prevăzute în reglementări (calcul just, echitabil și verificabil). Revizuirea Regulamentului Omnibus, dacă este adoptată, ar putea avea un efect semnificativ asupra reducerii sarcinii administrative.

---

<sup>90</sup> Articolul 14 alineatul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 470).

<sup>91</sup> Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2011, capitolul 6 punctul 30; Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2012, capitolul 6 punctul 42; Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2014, capitolul 6 punctul 79.

78. Comisia a introdus, de asemenea, un nou tip de finanțare care nu are legătură cu costurile operațiunilor în cauză, ci se bazează pe îndeplinirea unor condiții legate de progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivelor.

79. În avizul său privind proiectul de regulament omnibus, Curtea a recomandat ca plățile bazate pe îndeplinirea unor condiții sau pe obținerea unor rezultate să devină opțiunea preferată la nivelul întregului buget al UE<sup>92</sup>. RDC pentru perioada 2014-2020 prevede deja o astfel de opțiune<sup>93</sup>. Cu toate acestea, niciunul dintre programele operaționale nu a făcut uz de această posibilitate până în prezent. Curtea a recomandat, de asemenea, ca, în domeniul dezvoltării rurale, Comisia să analizeze potențialul opțiunilor simplificate în materie de costuri de a permite trecerea de la rambursarea costurilor suportate la rambursarea în funcție de rezultatele obținute<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Curtea de Conturi Europeană, Avizul nr. 1/2017 referitor la propunerea de revizuire a Regulamentului financiar, punctul 84.

<sup>93</sup> Articolele 104-109 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

<sup>94</sup> Raportul special nr. 11/2018 al Curții de Conturi Europene: „Noile opțiuni pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare rurală sunt mai simple, dar nu sunt axate pe rezultate”, recomandarea 4.

### ***Controale mai eficiente și mai eficace***

#### **Marea majoritate a tuturor activităților de control și de audit corespunde verificărilor de gestiune**

80. Atât Parlamentul European<sup>95</sup>, cât și grupul la nivel înalt<sup>96</sup> solicită raționalizarea activităților de control și de audit în vederea reducerii costurilor administrative pentru statele membre și a sarcinii administrative pentru beneficiari în cursul perioadei de programare de după 2020.

81. Responsabilitatea pentru instituirea de sisteme de gestiune și control revine statelor membre. Acestea din urmă furnizează Comisiei o asigurare *ex ante* cu privire la legalitatea și regularitatea cheltuielilor. Ele desemnează, în acest scop, autorități de management, autorități de certificare și autorități de audit. Autoritățile de management și autoritățile de certificare pot, la rândul lor, să desemneze organisme intermediare pentru a desfășura aceste activități în numele lor.

82. Comisia supervizează activitățile autorităților statelor membre, formulează orientări și oferă asistență permanentă. Ea utilizează activitățile autorităților de audit pentru a evalua legalitatea și regularitatea fiecărui program. De asemenea, Comisia are posibilitatea de a efectua audituri cu privire la sistemele de control ale statelor membre și cu privire la proiecte.

83.  **Tabelul 2**  arată că autoritățile statelor membre efectuează marea majoritate a controalelor și a auditurilor la fața locului. Toate proiectele fac obiectul unor verificări de gestiune realizate de autoritățile de management/organismele

---

<sup>95</sup> 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].

<sup>96</sup> Grupul la nivel înalt, *Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020* (Concluziile și recomandările finale formulate de Grupul la nivel înalt privind simplificarea pentru perioada de după 2020), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020).

intermediare și al unor controale efectuate de autoritățile de certificare cel puțin o dată pe an și ori de câte ori este prezentată o declarație de cheltuieli. Aceste controale pot lua forma și a unor verificări la fața locului. În 2015, peste un milion de proiecte au făcut obiectul unor astfel de verificări.

84. Cu titlu de comparație, autoritățile de audit din statele membre au efectuat aproximativ 12 000 de controale la fața locului (aproximativ 1,1 % din totalul proiectelor), iar Comisia a examinat 226 de proiecte (mai puțin de 0,02 %) cofinanțate în cadrul politicii de coeziune.

**Tabelul 2 – Numărul de proiecte verificate și auditate în 2015**

LA NIVELUL STATELOR MEMBRE		
Numărul proiectelor cofinanțate prin Fondul de coeziune, FEDR și FSE care au făcut obiectul unor verificări de gestiune	1 081 386	100 % din totalul proiectelor
Numărul proiectelor verificate de autoritățile de audit	12 270	1,1 % din totalul proiectelor
LA NIVELUL UE		
Numărul proiectelor verificate de Comisia Europeană	226	0,02 % din totalul proiectelor
Numărul proiectelor examinate de Curtea de Conturi Europeană*	223	0,02 % din totalul proiectelor

*Notă:* \*în calitatea sa de auditor extern independent al UE, Curtea nu face parte din mecanismele de control intern prevăzute în reglementări.

*Sursa:* prezentare realizată de DG REGIO, intitulată *Post-2020 Audit reform in the EU – mission possible* (Reforma auditului în perioada de după 2020 în UE – o misiune posibilă) și prezentată Comisiei CONT a Parlamentului European la 11 octombrie 2017; Raportul anual pe 2015 al Curții.

85. În urma evaluării *ex post* realizate de Comisie cu privire la perioada 2007-2013, s-a constatat că majoritatea beneficiarilor percepeau verificările de gestiune ca fiind disproporționate<sup>97</sup>. Un factor-cheie în acest context era numărul mare al controalelor.

<sup>97</sup> Evaluarea *ex post* a programelor din cadrul politicii de coeziune 2007-2013, cu accent pe Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune, august 2016.



## Îmbunătățirea eficienței verificărilor de gestiune ale statelor membre și a controalelor autorităților de certificare

86. Există diferențe importante de la un stat membru la altul și de la un program la altul în ceea ce privește modul în care sunt efectuate în practică verificările de gestiune. Conform informațiilor puse la dispoziția Curții de autoritățile de audit pentru cele 12 programe operaționale examinate:

- în cazul a cinci dintre aceste 12 programe operaționale, verificările de gestiune sunt efectuate nu de un singur organism, ci de mai multe, de exemplu autoritatea de management și/sau organismul intermediar/autoritatea de certificare. Experiența dobândită de Curte în urma auditurilor sale arată că unele autorități de certificare efectuează verificări detaliate în plus față de cele efectuate de autoritatea de management, în timp ce altele nu fac astfel de verificări;
- sfera verificării și cerințele în materie de documente care trebuie prezentate variază în mod semnificativ (a se vedea *anexa III*); în cazul a 10 dintre cele 12 programe operaționale, verificările acoperă toate elementele de cost care figurează pe declarația de cheltuieli a beneficiarului, în timp ce, în cazul celorlalte două programe, elementele de cost sunt verificate prin eșantionare. În conformitate cu orientările Comisiei, eșantionarea este autorizată numai dacă ea se bazează pe o metodologie stabilită *ex ante* și permite proiecția erorilor în populația neverificată<sup>98</sup>.

87. RDC pentru perioada 2014-2020 a introdus unele dispoziții în vederea asigurării proporționalității, menite să reducă sarcina administrativă legată de audit și de control impusă beneficiarilor. Proiectele al căror buget nu depășește 200 000 de euro (în cazul FEDR și al Fondului de coeziune) și 150 000 de euro (în cazul FSE) sunt verificate doar

---

<sup>98</sup> Comisia Europeană (2015), Fondurile structurale și de investiții europene, Orientări pentru statele membre privind verificările de gestiune (perioada de programare 2014-2020), p. 12.

o singură dată (fie de Comisie, fie de autoritățile de audit) și nu pot fi verificate de alte entități mai mult de o dată pe an<sup>99</sup>. Actualul proiect de regulament omnibus prevede creșterea acestui prag la 400 000 de euro pentru FEDR și Fondul de coeziune și la 300 000 de euro pentru FSE<sup>100</sup>.

88. Variațiile existente în ceea ce privește gradul de acoperire și sfera verificărilor și în ceea ce privește distribuirea activităților între autoritățile de management și autoritățile de certificare demonstrează că este necesară stabilirea de către Comisie a unor dispoziții clare în cadrul eforturilor sale de a reduce sarcina administrativă la care sunt supuși beneficiarii. De asemenea, Comisia ar putea să examineze mai în profunzime posibilitatea de a simplifica metodele de eșantionare pentru verificările de gestiune, fără a pierde din vedere necesitatea de a se asigura răspunderea pentru actul de gestiune.

89. În plus, transferul electronic de date între autoritățile responsabile de programe și beneficiari (e-coeziunea) are potențialul de a reduce semnificativ costurile administrative, dar autoritățile statelor membre încă nu au valorificat pe deplin această opțiune. Curtea a constatat că 11 dintre cele 12 autorități de audit care au răspuns la chestionarul Curții dispun de un sistem de transfer electronic al datelor. Un astfel de sistem ar putea oferi eventual acces la documentele colectate și examinate în cadrul verificărilor de gestiune. Opt dintre autoritățile de audit au lăsat însă să se înțeleagă că sistemul nu oferă acces la toate documentele relevante pentru audituri.

### **Armonizarea interpretării normelor între Comisie și statele membre**

90. Evaluarea *ex post* a politicii de coeziune din perioada 2007-2013 realizată de Comisie a identificat deficiențele existente la nivelul verificărilor de gestiune ca fiind una dintre principalele cauze ale sarcinii administrative la care sunt supuși

---

<sup>99</sup> Articolul 148 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 din 17 decembrie 2013 (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

<sup>100</sup> Comisia Europeană, BudgWeb, articolul 148 din RDC, situația din 6 aprilie 2018.

beneficiarii<sup>101</sup>. Asigurarea interpretării în același mod a normelor aplicabile de către diferitele autorități responsabile de programe din statele membre ar constitui un pas important în direcția simplificării.

91. În ceea ce privește reglementările și notele de orientare, este responsabilitatea Comisiei să se asigure că există o înțelegere comună în rândul tuturor actorilor implicați. Comisia a luat o serie de inițiative pentru a armoniza interpretarea normelor referitoare la verificare, de exemplu prin publicarea unor orientări privind evitarea<sup>102</sup> și tratarea erorilor în domeniul achizițiilor publice<sup>103</sup>.

92. Curtea observă, de asemenea, că, la nivelul UE, există un grup de experți pentru fondurile structurale și de investiții europene (EGESIF), care ar trebui să permită realizarea unor schimburi între experți. Totuși, majoritatea normelor sunt naționale sau sunt specifice unui anumit program. În toate aceste cazuri, este responsabilitatea statului membru să asigure o interpretare armonizată între autorități.

93. Experiența dobândită de Curte în urma auditurilor sale indică, de asemenea, că statele membre au adoptat abordări variate în ceea ce privește schimburile tehnice și comunicarea între autoritatea de audit și organismele intermediare/autoritățile de management/autoritățile de certificare. Îmbunătățirea comunicării oferă un prilej pentru armonizarea interpretării normelor și pentru îmbunătățirea eficacității controalelor.

---

<sup>101</sup> Evaluarea *ex post* a programelor din cadrul politicii de coeziune 2007-2013, cu accent pe Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE) și Fondul de coeziune, august 2016, p. 17.

<sup>102</sup> Comisia Europeană (2015), *Public procurement guidance for practitioners on the avoidance of the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment funds* (Orientări în materie de achiziții publice destinate profesioniștilor din domeniu în vederea evitării celor mai frecvente erori apărute în proiectele finanțate din fondurile structurale și de investiții europene), 2015.

<sup>103</sup> Decizia Comisiei din 19 decembrie 2013 privind instituirea și aprobarea orientărilor pentru stabilirea corecțiilor financiare pe care Comisia trebuie să le aplice, în cazul nerespectării normelor în materie de achiziții publice, asupra cheltuielilor finanțate de Uniune în cadrul gestiunii partajate [C(2013) 9527].

**Anexa I – Sinteza principalelor propuneri de simplificare pentru politica de coeziune din perioada de după 2020**

Principalele propuneri de simplificare pentru politica de coeziune din perioada de după 2020	Comisia Europeană (1)	Grupul la nivel înalt privind simplificarea (2)	Parlamentul European (3)	Consiliul (4) (6)	Comitetul Regiunilor (5)
Fuzionarea și/sau concentrarea în măsură mai mare a fondurilor					
Armonizarea normelor între diversele instrumente ale UE					
Norme comune					
Adoptarea la timp a normelor și evitarea aplicării retroactive a orientărilor și a normelor					
Reducerea amplitudinii legislației și a orientărilor Comisiei					
Tranziție și desemnare fără dificultăți a autorităților					
Raționalizarea programelor operaționale și reducerea numărului acestora					
Sistem coerent și simplu de indicatori de performanță					
Raționalizarea gestiunii și a controlului și diferențierea lor, de exemplu prin abordarea bazată pe un audit unic					
Sprijinirea pe normele naționale și pe autoritățile naționale (de exemplu, renunțarea la rolul de supraveghere al Comisiei) în anumite state membre					
Raționalizarea condiționalităților <i>ex ante</i>					
Majorarea nivelurilor de cofinanțare națională					
Consolidarea capacității administrative					
Finanțare flexibilă pentru a face față noilor provocări					
Schimbul de bune practici					
Dezvoltarea e-coeziunii și creșterea utilizării opțiunilor simplificate în materie de costuri și a finanțării la rate forfetare					
Menținerea stabilității normelor					
Suprareglementarea nu ar trebui considerată în mod automat ca fiind o eroare, ci ar trebui evaluată de la caz la caz					

*Sursa:* (1) Comisia Europeană, Document de reflecție privind viitorul finanțelor UE, 28 iunie 2017; (2) Concluziile și recomandările finale formulate de Grupul la nivel înalt privind simplificarea pentru perioada de după 2020, 11 iulie 2017; (3) 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)]; (4) „Sinergii și simplificare pentru politica de coeziune post-2020”, concluzii ale Consiliului (15 noiembrie 2017), 14263/17; (5) Avizul Comitetului European al Regiunilor privind viitorul politicii de coeziune după 2020 – „Pentru o politică europeană de coeziune puternică și eficientă după 2020”, COTER-VI/015, și Avizul Comitetului European al Regiunilor intitulat „Simplificarea fondurilor ESI din perspectiva autorităților locale și regionale”, 10/12 octombrie 2016, COTER-VI/012; (6) Concluziile Consiliului (12 aprilie 2018): „Punerea în aplicare și implementarea politicii de coeziune post-2020”, 178/18.

**Anexa II – Trecere în revistă a rapoartelor, a avizelor și a documentelor de informare ale Curții care prezintă relevanță pentru simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune**

Nr.	Rapoarte și avize ale Curții
1	Raportul anual privind exercițiul financiar 2011
2	Raportul anual privind exercițiul financiar 2012
3	Raportul anual privind exercițiul financiar 2013
4	Raportul anual privind exercițiul financiar 2014
5	Raportul anual privind exercițiul financiar 2015
6	Raportul anual privind exercițiul financiar 2016
7	Avizul nr. 1/2017 referitor la propunerea de revizuire a Regulamentului financiar
8	Raportul special nr. 17/2016: „Instituțiile UE ar putea face mai multe pentru a facilita accesul la procedurile lor de achiziții publice”
9	Raportul special nr. 19/2016: „Execuția bugetului UE prin instrumente financiare – ce învățăminte trebuie desprinse din perioada de programare 2007-2013”
10	Raportul special nr. 24/2016: „Sunt necesare mai multe eforturi pentru a se asigura o mai bună cunoaștere și respectare a normelor privind ajutoarele de stat în cadrul politicii de coeziune”
11	Raportul special nr. 36/2016: „O evaluare a mecanismelor de închidere a programelor derulate în sectoarele coeziunii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2013”
12	Raportul special nr. 2/2017: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020: cheltuielile sunt direcționate într-o măsură mai mare către prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței”
13	Raportul special nr. 4/2017: „Protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările: în perioada 2007-2013, Comisia a recurs în mai mare măsură la măsuri preventive și la corecții financiare în cadrul politicii de coeziune”
14	Raportul special nr. 15/2017: „Condiționalitățile <i>ex ante</i> și rezerva de performanță în domeniul coeziunii: instrumente inovatoare, dar încă ineficace”
15	Raportul special nr. 16/2018: „Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în cursul perioadei de programare 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate”
16	Document de informare privind viitorul finanțelor UE: reformarea modului de funcționare a bugetului UE
17	Raportul special nr. 11/2018: „Noile opțiuni pentru finanțarea proiectelor de dezvoltare rurală sunt mai simple, dar nu sunt axate pe rezultate”

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

**Anexa III – Examinarea procedurilor și a cerințelor în materie de documente care trebuie prezentate pentru selecția proiectelor și implementarea a 12 scheme de finanțare în cadrul unor programe operaționale din 12 state membre**

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
<b>A</b>	<b>CONDIȚII DE ELIGIBILITATE</b>												
2	Cofinanțare, intensitatea ajutorului												
	Microîntreprinderi și întreprinderi mici	30 %	25 %	45 %	până la 45 %	până la 60 %	până la 50 %	până la 45-50 %	până la 45 %	până la 50 %	până la 45 %	până la 75 %	până la 50 %
	Întreprinderi mijlocii	20 %	15 %	45 %	până la 35 %	până la 60 %	până la 50 %	până la 35-50 %	până la 35 %	până la 50 %	până la 35 %	până la 75 %	până la 50 %
<b>B</b>	<b>CEREREA DE FINANȚARE A PROIECTULUI</b>												
1	Numărul de pagini al cererii de finanțare	22	52	32	25 <sup>1</sup>	16	46	15	18	15	134	40	41
2	Modalități de depunere a cererii de finanțare	Pe hârtie	Pe hârtie	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică și pe hârtie	Pe hârtie	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică și pe hârtie	Pe cale electronică și pe hârtie	Pe cale electronică
<b>B</b>	<b>INFORMAȚII PRIVIND SOLICITANTUL</b>												
1	Datele de identificare a solicitantului	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
2	Situația financiară a solicitantului	Da	Da	Nu	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu
3	Analiza situației solicitantului pe plan concurențial	Nu	Nu	Da	Da	Nu	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu
4	Experiența în implementarea de proiecte UE	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da <sup>2</sup>	Da	Nu	Da	Da	Nu	Da
5	Deținerea unui certificat de management al	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Nu	Nu	Da	Nu	Nu

		AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
	calității (certificat ISO)												
<b>B</b>	<b>INFORMAȚII PRIVIND PROIECTUL</b>												
1	Descrierea proiectului	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
2	Defalcarea cheltuielilor preconizate	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
3	Descrierea compatibilității strategice a proiectului	Nu <sup>3</sup>	Nu	Da	Da	Da	Da	Da <sup>3</sup>	Nu	Da	Da	Da <sup>3</sup>	Da
4	Contribuția proiectului la principiile orizontale	Da	Nu	Da	Nu	Da	Da	Da	Nu	Da	Da	Da	Da
5	Analiza alternativelor în ceea ce privește finanțarea proiectului	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Nu	Nu	Da	Da	Nu	Nu
6	Previțiuni financiare	3 ani	3 ani	Nu	3 ani	Nu	8 ani	Nu	Pentru primul an după finalizarea proiectului	Nu	19 ani	4-12 ani <sup>4</sup>	Nu
<b>C</b>	<b>IMPLEMENTAREA</b>												
<b>C</b>	<b>CERERILE DE PLATĂ</b>												
<b>1</b>													
1	Numărul de pagini al formularelor de cerere de plată	2	7	minim 10	14 <sup>5</sup>	3	9	minim 30	3	2	11	5	17
2	Modalități de depunere a dosarului cererii de plată	Pe cale electronică și pe hârtie	Pe hârtie	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică și pe hârtie	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică	Pe cale electronică și pe hârtie	Pe cale electronică

	AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK	
3	Raport de progres care trebuie să fie depus împreună cu fiecare cerere de plată	Da	Nu <sup>6</sup>	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	
<b>C</b>	<b>DOCUMENTE</b>												
<b>2</b>	<b>JUSTIFICATIVE</b>												
1	Câte documente trebuie să fie prezentate împreună cu cererea de plată	100 %, pe hârtie	100 %, pe hârtie	100 %, în versiune electronică	100 %, în versiune electronică	100 %, în versiune electronică	100 %, în versiune electronică	100 %, în versiune electronică	100 %, în versiune electronică	100 %, în versiune electronică	100 %, în versiune electronică	100 %, pe hârtie	Eșantion de documente justificative, în versiune electronică
2	Documentele justificative solicitate includ:												
	a) facturi	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
	b) dovezi de plată	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu
	c) aviz de livrare	Nu	Nu	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
	(d) contracte	Da	Nu	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da
	e) documente contabile	Da	Nu	Da	Da	Da	Da	Nu	Da	Da	Da	Da	Da
	f) alte documente specifice	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Da	Nu
3	Termenul de păstrare a documentelor justificative	Până în 2031	Până la 31.12.2028	Timp de 10 ani de la data plății finale și timp de 3 ani de la închiderea programului operațional	Timp de cel puțin 3 ani de la închiderea programului operațional, și anume până în 2028	Până la 31.12.2028	Timp de 5 ani de la finalizarea proiectului	Cel puțin până la 31.12.2027	Timp de 10 ani de la finalizarea proiectului <sup>7</sup>	Timp de 10 ani de la finalizarea proiectului	Timp de 2 ani <sup>8</sup>	Până la 31.12.2028	Timp de 2 ani <sup>8</sup>
<b>C</b>	<b>NORMELE ÎN</b>												
<b>3</b>	<b>MATERIE DE ACHIZIȚII</b>												
1	Existența unor proceduri de achiziții detaliate	Nu <sup>9</sup>	Nu <sup>10</sup>	Da	Da	Nu	Da	Da	Nu	Da	Da	Da	Da



	AT	DE	CZ	ES	FR	HR	HU	IT	MT	PL	SK	UK
care trebuie respectate de IMM-uri în calitatea de beneficiar												

- 1 Numărul final de pagini al cererii de finanțare poate varia în funcție de conținutul final al cererii.
- 2 În cazul Croației, experiența în implementarea de proiecte se referă la proiecte finanțate din orice sursă, deci nu numai proiecte finanțate de UE.
- 3 Indirect, întrucât solicitanții ar trebui să demonstreze conformitatea proiectului cu cererea de propuneri de proiecte (și cu condiția ca cererea de propuneri să fie în conformitate cu programul operațional).
- 4 În funcție de tipul de investiție.
- 5 Numărul final de pagini al cererii de plată poate varia în funcție de conținutul final al cererii.
- 6 Raportul de progres trebuie prezentat doar cu cererea finală de plată.
- 7 De la data ultimei facturi.
- 8 Doi ani începând de la data de 31 decembrie de după data depunerii la Comisia Europeană a conturilor în care sunt incluse cheltuielile finale aferente proiectului finalizat.
- 9 Nu există proceduri de achiziții; totuși, beneficiarii sunt obligați să demonstreze caracterul rezonabil al costurilor.
- 10 Selecția trebuie să fie documentată și trebuie să fie selectată oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor primite de la autoritățile statelor membre și a unor documente accesibile publicului larg.

### Programele operaționale examinate

Nr.	Stat membru	Program operațional examinat	Cod CCI al programului	Axa prioritară	Prioritate de investiții
1	Austria	Investiții în creștere și ocuparea forței de muncă – Austria – 2014-2020	2014AT16RFOP001	Axa prioritară 2	3d
2	Croația	Competitivitate și coeziune	2014HR16M1OP001	Axa prioritară 3	3d
3	Republica Cehă	Întreprinderi și inovare pentru competitivitate	2014CZ16RFOP001	Axa prioritară 3	3a
4	Franța	Programul operațional FEDR-FSE „Lorena și Vosgi” 2014-2020	2014FR16M2OP007/2014FR16M0OP015 <sup>1</sup>	Axa prioritară 2	3a
5	Germania	Saxonia-Anhalt FEDR 2014-2020	2014DE16RFOP013	Axa prioritară 2	3d
6	Ungaria	Programul operațional „Dezvoltare economică și inovare”	2014HU16M0OP001	Axa prioritară 1	3c
7	Italia	Programul operațional regional Apulia FEDR-FSE	2014IT16M2OP002	Axa prioritară 3	3a
8	Malta	Promovarea unei economii competitive și durabile pentru a face față provocărilor	2014MT16M1OP001	Axa prioritară 3	3d
9	Polonia	Programul operațional regional Silezia Inferioară 2014-2020	2014PL16M2OP001	Axa prioritară 1	3c
10	Slovacia	Cercetare și inovare	2014SK16RFOP001	Axa prioritară 3	3a
11	Spania	Programul operațional FEDR Andaluzia 2014-2020	2014ES16RFOP003	Axa prioritară 3	3d
12	Regatul Unit	Regatul Unit – Anglia FEDR	2014UK16RFOP001	Axa prioritară 3	3d

<sup>1</sup> Codul CCI pentru acest program operațional a fost modificat în 2017 din 2014FR16M2OP007 în 2014FR16M0OP015.

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

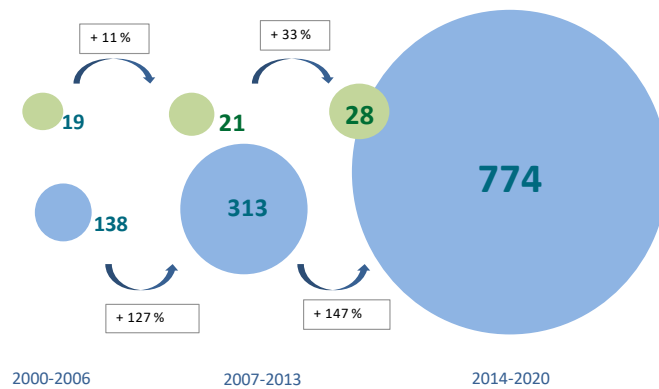
**Anexa IV – Impactul estimat al măsurilor de simplificare identificate de Comisie pentru perioada 2014-2020 asupra costurilor administrative pentru autorități și asupra sarcinii administrative pentru beneficiari**

Măsura de simplificare	Impact asupra costurilor administrative pentru autorități (%)	Impact asupra sarcinii administrative pentru beneficiari (%)
<b>Măsuri de simplificare relevante pentru politica de coeziune (Fondul de coeziune, FEDR și FSE)</b>		
Acordurile de parteneriat, care înlocuiesc cadrul de referință strategic național și planul strategic național	0,0 %	0,0 %
O mai mare concentrare tematică	0,0 %	0,0 %
Indicatori comuni și un cadru consolidat de monitorizare	0,5 %	0,9 %
Armonizarea normelor	-0,5 %	-1,2 %
Controale proporționale/un nivel minim al controalelor la fața locului	-0,6 %	-0,5 %
<b>„E-coeziune” cu beneficiarii</b>	<b>-1,7 %</b>	<b>-4,8 %</b>
<b>Norme mai simple pentru proiectele generatoare de venituri</b>	<b>-0,6 %</b>	<b>-2,2 %</b>
Perioadă mai scurtă de păstrare a documentelor	-0,3 %	-0,5 %
Procedură simplificată de modificare a programelor	0,0 %	0,0 %
Simplificarea documentului de programare	0,0 %	0,0 %
Raport de calitate independent pentru proiectele majore	0,0 %	0,0 %
Considerarea ca beneficiari a furnizorilor de cursuri de formare sau de transfer de cunoștințe	-0,2 %	-0,1 %
Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității și grupurile de acțiune locală	0,1 %	-0,1 %
Investiții teritoriale integrate	0,0 %	0,1 %
Fuzionarea autorității de management și a autorității de certificare/reducerea numărului agențiilor de plăți	-0,2 %	0,0 %
<b>Finanțare nerambursabilă și asistența rambursabilă sub formă de opțiuni simplificate în materie de costuri</b>	<b>-1,7 %</b>	<b>-6,3 %</b>
Planuri de acțiune comune	0,0 %	0,0 %
<b>Măsuri de simplificare pentru alte fonduri (FEPAM, FEADR)</b>		
Plăți în avans	0,1 %	-0,1 %
Stabilirea în prealabil a unor criterii pentru asigurare	0,0 %	0,0 %
Procedură accelerată pentru procesul de selecție	0,0 %	0,0 %
Reguli speciale de calculare a compensației	0,0 %	0,0 %
<b>Total fonduri ESI</b>	<b>-5,2 %</b>	<b>-14,9 %</b>

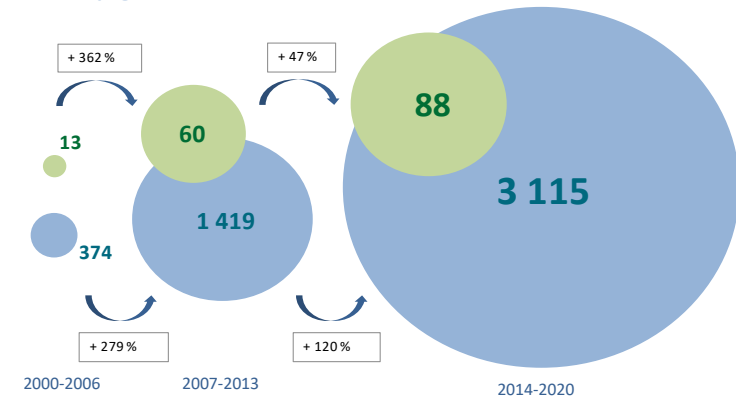
*Sursa:* Utilizarea noilor dispoziții în materie de simplificare în faza timpurie de implementare a fondurilor ESI, raport final, 19 iunie 2017, SWECO, t33 & Spatial Foresight, raport comandat de DG Politică Regională și Urbană.

### Anexa V – Evoluția legislației și a notelor de orientare

- Numărul de regulamente ale UE/decizii ale Comisiei
- Numărul de pagini al acestora



- Numărul de note de orientare
- Numărul de pagini al notelor de orientare



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/information/legislation/guidance](http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/information/legislation/guidance).

**Anexa VI – Politica de coeziune (FEDR, Fondul de coeziune, FSE, inclusiv YEI) în  
perioada 2014-2020 – alocare financiară, numărul de programe operaționale, indicatorii  
utilizați și autoritățile implicate în gestionare, pe state membre**

Stat membru	Fonduri UE (FEDR, FC, FSE, inclusiv YEI), în milioane de euro	Pondere procentuală în fondurile UE	Numărul de programe operaționale	Numărul de indicatori de realizare și de rezultat	Numărul de autorități (AM/OI/AC/AA) (estimări)	Pondere în numărul total al autorităților
AT	978	0,3 %	2	95	32	2,4 %
BE	2 021	0,6 %	7	227	37	2,7 %
BG	7 423	2,1 %	8	423	49	3,6 %
CY	702	0,2 %	2	99	9	0,7 %
CZ	21 643	6,2 %	8	399	15	1,1 %
DE	18 269	5,2 %	32	1 106	132	9,7 %
DK	413	0,1 %	2	58	10	0,7 %
EE	3 535	1,0 %	1	191	14	1,0 %
ES	27 942	8,0 %	45	756	89	6,6 %
FI	1 304	0,4 %	3	97	20	1,5 %
FR	14 763	4,2 %	40	1 366	323	23,8 %
GR	15 275	4,4 %	18	702	33	2,4 %
HR	8 463	2,4 %	2	282	24	1,8 %
HU	21 544	6,2 %	7	382	10	0,7 %
IE	1 020	0,3 %	3	86	4	0,3 %
IT	31 686	9,1 %	51	1 433	115	8,5 %
LT	6 709	1,9 %	1	288	31	2,3 %
LU	40	0,0 %	2	32	4	0,3 %
LV	4 418	1,3 %	1	244	3	0,2 %
MT	708	0,2 %	3	119	5	0,4 %
NL	1 015	0,3 %	5	103	10	0,7 %
PL	76 866	22,0 %	22	1 511	89	6,6 %
PT	21 343	6,1 %	12	450	66	4,9 %
RO	22 541	6,5 %	7	439	62	4,6 %
SE	1 764	0,5 %	11	150	5	0,4 %
SI	3 012	0,9 %	1	234	18	1,3 %
SK	13 768	3,9 %	7	467	35	2,6 %
UK	10 974	3,1 %	12	401	16	1,2 %
Cooperare teritorială	9 239	2,6 %	76	1 874	98	7,2 %
<b>Total general</b>	<b>349 380</b>	<b>100 %</b>	<b>391</b>	<b>-</b>	<b>1 358</b>	<b>100 %</b>

Notă: în ceea ce privește numărul autorităților, cifrele prezentate constituie estimări.

Sursa: Comisia Europeană.

**Anexa VII – Acronime**

AA	Autoritate de audit
AC	Autoritate de certificare
AM	Autoritate de management
CFM	Cadrul financiar multianual
COSME	Programul Uniunii Europene pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii
DG	Direcție generală
DG EMPL	Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune
DG REGIO	Direcția Generală Politică Regională și Urbană
EGESIF	Grupul de experți pentru fondurile structurale și de investiții europene
FC	Fondul de coeziune
FEDR	Fondul european de dezvoltare regională
Fondurile ESI	Fondurile structurale și de investiții europene
FSE	Fondul social european
IAS	Serviciul de Audit Intern
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OI	Organism intermediar
RDC	Regulamentul privind dispozițiile comune
REFIT	Programul privind o reglementare adecvată și funcțională ( <i>Regulatory Fitness and Performance Programme</i> )
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
UE	Uniunea Europeană

## **Anexa VIII – Glosar**

**Acordul de parteneriat** este un acord încheiat între Comisia Europeană și fiecare stat membru pentru perioada de programare 2014-2020. Aceste acorduri stabilesc modul în care autoritățile naționale intenționează să utilizeze finanțarea acordată prin fondurile structurale și de investiții europene și specifică obiectivele strategice și prioritățile de investiții ale fiecărei țări, puse în relație cu obiectivele globale ale Strategiei Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. De asemenea, ele includ, printre altele, detalii cu privire la eventualele condiționalități *ex ante* și la cadrul de gestionare a performanței. Acordurile sunt elaborate de statele membre în urma unui dialog cu Comisia și trebuie să fie adoptate de către aceasta din urmă.

**Ajutorul de stat** reprezintă orice formă de sprijin financiar direct sau indirect acordat de autoritățile publice întreprinderilor din sectorul privat. În principiu, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) interzice ajutoarele de stat în interiorul pieței comune, cu excepția cazului în care acestea sunt justificate în mod corespunzător. Normele UE privind ajutoarele de stat stabilesc cazurile în care se consideră că acest sprijin nu denaturează (sau nu amenință să denatureze) concurența. Comisia Europeană are competența exclusivă de a evalua compatibilitatea ajutoarelor de stat acordate de statele membre cu aceste norme. Deciziile și acțiunile procedurale ale Comisiei Europene sunt supuse controlului Tribunalului și al Curții de Justiție a Uniunii Europene.

**Autoritatea de certificare** efectuează controale de nivel primar cu privire la cheltuielile declarate de către autoritățile de management și certifică faptul că aceste cheltuieli sunt conforme cu legile și reglementările.

**Autoritatea de management** este o autoritate publică națională, regională ori locală (sau orice alt organism public ori privat) care a fost desemnată de statul membru să gestioneze un program operațional. Printre atribuțiile acesteia se numără selecția proiectelor în vederea finanțării lor, monitorizarea modului în care sunt implementate acestea și raportarea către Comisie cu privire la aspectele financiare și la rezultatele obținute. Autoritatea de management este, de asemenea, organismul care impune beneficiarilor corecții financiare în

urma auditurilor efectuate de Comisie, de Curtea de Conturi Europeană sau de către orice autoritate din statul membru.

**Autoritățile de audit** furnizează Comisiei o asigurare cu privire la funcționarea eficace a sistemelor de gestiune și a controalelor interne aferente unui program operațional dat (și, în consecință, cu privire la legalitatea și regularitatea cheltuielilor certificate). În general, autoritățile de audit sunt departamente din cadrul cancelariilor de stat, al ministerelor finanțelor (sau al organismelor de control intern aflate sub autoritatea acestor ministere), al altor ministere sau al instituțiilor supreme de audit. Aceste autorități trebuie să își desfășoare activitatea în mod independent de organismele care gestionează fondurile. O autoritate de audit raportează constatările pe care le formulează în urma auditurilor sale de sistem și a auditurilor sale privind operațiunile către autoritățile de management și autoritățile de certificare responsabile de programul operațional în cauză. Autoritățile de audit transmit în fiecare an Comisiei un raport anual de control în care raportează cu privire la activitățile lor anuale. În cazul în care autoritatea de audit consideră că autoritatea de management nu a luat măsurile corective care se impun, ea trebuie să atragă atenția Comisiei în acest sens.

O **axă prioritară** este una dintre prioritățile strategiei dintr-un program operațional constând într-un grup de operațiuni care sunt intercorelate și care au obiective măsurabile specifice.

Un **cadru de performanță** este constituit dintr-o serie de obiective de etapă și de ținte stabilite pentru un set de indicatori selectați de statul membru pentru fiecare axă prioritară dintr-un program operațional; fac excepție axele prioritare pentru asistența tehnică și programele sprijinite în cadrul inițiativei pentru IMM-uri.

**Condiționalitățile *ex ante*** obligă statele membre să îndeplinească anumite condiții înainte de a primi orice finanțare din fondurile structurale și de investiții europene. La elaborarea programelor operaționale pentru perioada de programare 2014-2020, statele membre au avut obligația de a evalua dacă erau îndeplinite aceste condiții. În cazul în care ele nu erau îndeplinite, era necesară elaborarea unor planuri de acțiune pentru a asigura îndeplinirea lor până la 31 decembrie 2016.



**Fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI)** sunt cinci fonduri separate care sprijină punerea în aplicare a strategiei Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii la nivelul Uniunii, precum și a misiunii specifice fiecărui fond. Aceste fonduri dispun de cadre în materie de politici stabilite pentru perioada bugetară de șapte ani a cadrului financiar multianual. Cele cinci fonduri sunt: Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (FEPAM).

**Logica de intervenție** stabilește legătura dintre nevoile evaluate, obiective, resurse (planificate și alocate), realizări (vizate și obținute) și rezultate (proapse și reale).

**Opțiunile simplificate în materie de costuri** sunt cele trei tipuri de finanțare definite la articolul 67 literele (b), (c) și (d) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013: bareme standard pentru costurile unitare, sume forfetare și finanțare la rate forfetare.

Un **organism intermediar** este un organism sau un serviciu public ori privat care acționează sub responsabilitatea unei autorități de management sau care îndeplinește o serie de sarcini în numele unei astfel de autorități în raport cu beneficiarii care implementează operațiuni.

**Programul operațional** stabilește prioritățile și obiectivele specifice ale unui stat membru și modul în care va fi utilizată finanțarea (atât din partea UE, cât și cofinanțarea din fonduri publice și private naționale) din partea fondurilor ESI în cursul unei anumite perioade (în prezent, de șapte ani) pentru sprijinirea de proiecte. Aceste proiecte trebuie să contribuie la atingerea anumitor obiective definite la nivelul axei prioritare a programului operațional. Programele operaționale sunt elaborate de statele membre și fac obiectul aprobării de către Comisie înainte de efectuarea oricăror plăți de la bugetul UE. Ele pot fi modificate în cursul perioadei vizate numai cu acordul ambelor părți.

**Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC)** este 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.

**Suprareglementarea** constă în normele și obligațiile reglementare suplimentare care depășesc cerințele stabilite la nivelul Uniunii Europene pentru fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI). Se poate face o diferențiere între „suprareglementarea activă” și „suprareglementarea pasivă”. „Suprareglementarea activă” descrie procedurile administrative și obligațiile reglementare suplimentare care depășesc cerințele stabilite la nivelul Uniunii Europene pentru fondurile ESI, în timp ce „suprareglementarea pasivă” apare atunci când actorii de la nivel național, regional sau local nu aplică măsurile de simplificare propuse în reglementările privind fondurile ESI.



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

**CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ**  
12, rue Alcide de Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: [eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx)

Website: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.