

**RĂSPUNSURILE COMISIEI EUROPENE LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE
CONTURI EUROPENE
„FINANȚAREA BAZATĂ PE PERFORMANȚĂ ÎN CADRUL POLITICII DE COEZIUNE:
AMBIȚII ADMIRABILE, DAR AU PERSISTAT OBSTACOLE ÎN PERIOADA 2014-2020”**

SINTEZĂ

Răspunsul comun al Comisiei la punctele I-V:

Orientarea către performanță a devenit din ce în ce mai mult una dintre caracteristicile distincte ale politicii de coeziune, pe parcursul diferitelor perioade. Accentul pus pe performanță va fi menținut în totalitate în perioada de programare 2021-2027, prin diferite elemente ale politicii. Condițiile favorizante, noul cadru de performanță cu evaluare intermediară și modelele de finanțare bazate pe performanță vor continua să contribuie la menținerea poziției politicii de coeziune ca una dintre cele mai avansate politici ale UE în ceea ce privește orientarea către performanță. În propunerea sa pentru noul Regulament privind dispozițiile comune (RDC) pentru perioada 2021-2027, Comisia s-a bazat pe experiența pozitivă dobândită în trecut în ceea ce privește instrumentele de performanță anterioare, introducând în același timp adaptările necesare.

VI. În ceea ce privește în special condiționalitățile *ex ante*, Comisia subliniază că obiectivul principal al acestora a fost de a asigura un mediu strategic, juridic și administrativ favorabil în jurul investițiilor planificate finanțate de UE, care să stimuleze eficiența și eficacitatea.

VII. Performanța din perioada 2014-2020 nu depinde doar de punerea în aplicare efectivă a proiectelor, ci și de rezultatele care conduc la realizări concrete. Rezultatele – astfel cum sunt reflectate de indicatorii de rezultat definiți în RDC – necesită mai mult timp pentru a se materializa și, prin urmare, nu au fost incluse în cadrul de performanță și nici nu ar fi putut face obiectul examinării performanțelor. În plus, realizările, astfel cum sunt reflectate de indicatorii de realizare și de etapele principale de punere în aplicare, oferă un bun indiciu dacă o investiție este pe cale să își atingă obiectivele și să obțină rezultatele preconizate.

Pe baza experienței dobândite, evaluarea intermediară a programelor pentru perioada 2021-2027 va fi, într-adevăr, radical diferită de examinarea performanțelor din perioada anterioară și va implica o evaluare calitativă, multidimensională, bazată pe o gamă largă de factori, care va determina performanța programului la sfârșitul anului 2024 și va viza obținerea de rezultate. Dispozițiile RDC pentru perioada 2021-2027 oferă o descriere detaliată a tuturor elementelor pe care statele membre vor trebui să le ia în considerare în cursul evaluării intermediare (articolul 18 din RDC).

VIII. „Finanțarea nelegată de costuri” a fost introdusă târziu în perioada de programare 2014-2020, ceea ce a dus la o adoptare limitată de către statele membre în perioada respectivă. Comisia consideră că există complementarități puternice între instrumentele politicii de coeziune și Mecanismul de reziliență și redresare, care face parte din sprijinul financiar acordat în cadrul instrumentului NextGenerationEU instituit în scopul redresării în urma efectelor pandemiei și al relansării economiei UE.

IX. Comisia este de părere că cadrul de performanță 2014-2020 pentru politica de coeziune, unul dintre cele mai avansate sisteme de cheltuieli bugetare ale UE orientate spre performanță, a introdus o schimbare reală a culturii performanței în punerea în aplicare a politicii de coeziune. De asemenea, aceasta consideră că includerea examinării performanțelor împreună cu condiționalitățile *ex ante* și noile modele de finanțare nelegate de costuri, inclusiv opțiunile simplificate în materie de costuri, au contribuit la o nouă abordare a punerii în aplicare, chiar dacă sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru perioada de programare 2021-2027.

Corelarea alocării resurselor cu performanțele nu este o sarcină ușoară. Acesta este motivul pentru care Comisia s-a bazat pe experiența dobândită în perioada anterioară și a decis, pentru perioada 2021-2027, să propună trecerea de la sistemul automat, mecanic al perioadei de programare 2014-2020 – care și-a dovedit limitele – la un sistem mai cuprinzător, care să reunească un set de elemente calitative și cantitative. Acestea vor determina împreună performanța fondurilor pe teren: evaluarea intermediară va corela alocarea resurselor cu modul în care sunt cheltuite fondurile pentru atingerea obiectivelor UE în conformitate cu RDC.

X. Comisia poate accepta recomandările CCE și le va pune în aplicare, astfel cum se explică mai jos în răspunsurile la observațiile și recomandările relevante.

XI. În pregătirea și punerea în aplicare a planurilor de redresare și reziliență de către statele membre, Comisia va acorda o atenție deosebită învățămintelor desprinse din punerea în aplicare a fondurilor de coeziune. În cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, statele membre trebuie să îndeplinească obiectivele de etapă și țintele pentru a primi plățile; acesta va fi elementul central al punerii în aplicare a Mecanismului de redresare și reziliență în anii următori.

OBSERVAȚII

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 21 și 22:

Comisia subliniază că condiționalitățile *ex ante* și criteriile aferente au fost definite de colegiitori în urma negocierilor interinstituționale cu Consiliul și Parlamentul European.

În perioada 2014-2020, Comisia a elaborat o serie de orientări cuprinzătoare, care au oferit informații mai detaliate cu privire la criterii.

Comisia ia act de faptul că, în temeiul articolului 19 din RDC, a fost obligată din punct de vedere juridic să abordeze fiecare caz în parte și, în același timp, să se asigure de tratarea în același mod a cazurilor similare.

Comisia a evaluat și a justificat motivele pentru care aceste situații sunt diferite și necesită o abordare diferită. Tratarea acestor cazuri în același mod nu ar fi fost conformă cu dreptul Uniunii, în special cu principiul general al proporționalității.

27. Cuantificarea impactului cadrelor strategice de politică asupra eficacității cheltuielilor reprezintă o provocare. Cu toate acestea, introducerea condiționalităților *ex ante* a condus la elaborarea a numeroase cadre strategice de politică, care altfel nu ar fi existat, și, prin urmare, a oferit o direcție clară pentru cheltuieli, îmbunătățind relevanța și eficacitatea acestora. Această evoluție a cadrului de politică a fost confirmată, de exemplu, de evaluarea tematică a FSE pentru perioada 2014-2018.

Caseta 4. Comisia subliniază că condiționalitatea *ex ante* privind ajutoarele de stat s-a limitat la contextul fondurilor ESI.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 29 și 30:

Comisia confirmă că simplul fapt de neîndeplinire a condiționalităților *ex ante* nu a constituit un motiv suficient pentru suspendarea plăților. În conformitate cu articolul 19 alineatul (5) din RDC, Comisia ar putea suspenda plata numai dacă este necesar să se evite aducerea de prejudicii grave eficacității și eficienței îndeplinirii obiectivelor specifice ale priorității în cauză. De asemenea, ar trebui remarcat faptul că statele membre au fost de acord cu diferite forme de autosuspendări, de exemplu, în unele cazuri, au convenit să nu selecteze nicio operațiune în zonele afectate.

32. Cu toate că dispozițiile UE impuneau statelor membre să raporteze cu privire la condiționalitățile *ex ante* numai în raportul anual de implementare sau în raportul strategic din 2017, Comisia nu a așteptat prezentarea rapoartelor anuale de implementare în 2017, ci, de la aprobarea programelor, a

monitorizat în mod regulat îndeplinirea planurilor de acțiune. În practică, majoritatea statelor membre și a regiunilor au informat periodic Comisia cu privire la progresele înregistrate în finalizarea planurilor de acțiune prin intermediul schimburilor electronice și în cadrul comitetelor de monitorizare și al reuniunilor anuale.

În plus, Comisia a încurajat ferm statele membre să raporteze mai devreme de anul 2017 pentru a preveni blocajele în evaluarea îndeplinirii condiționalității *ex ante* în 2017. Acesta este motivul pentru care Comisia a creat un modul de schimb electronic de date dedicat, prin intermediul căruia statele membre și regiunile au transmis informațiile oficiale referitoare la finalizarea planurilor de acțiune. În cadrul acestui modul sunt incluse 1 485 de schimburi oficiale între Comisie și autoritățile statelor membre cu privire la finalizarea planurilor de acțiune în perioada 2014-2019.

37. Comisia constată că nu a existat nicio obligație generală introdusă de colegiitori de a informa Parlamentul European și Consiliul cu privire la respectarea de către statele membre a condițiilor favorizante nici pentru perioada 2014-2020 și nici pentru perioada 2021-2027.

38. Regimul general de condiționalitate și condițiile favorizante sunt două mecanisme distincte, care urmăresc obiective diferite și utilizează instrumente diferite. În conformitate cu articolul 1 din Regulamentul 2020/2092, acesta din urmă „stabilește normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre”. În conformitate cu definiția stabilită în RDC pentru perioada 2021–2027, condițiile favorizante sunt condiții [...] „pentru punerea în aplicare efectivă și eficace a obiectivelor specifice”. Textul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 prevede faptul că „măsurile adoptate în temeiul prezentului regulament sunt necesare în special în cazurile în care alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii nu ar permite o protecție mai eficace a bugetului Uniunii”.

Comisia poate propune măsuri în temeiul Regulamentului privind statul de drept, cu excepția cazului în care alte proceduri în temeiul legislației Uniunii îi permit să protejeze mai eficient bugetul Uniunii. Regimul general de condiționalitate completează instrumentele sectoriale, cum ar fi condițiile favorizante prevăzute în RDC pentru perioada 2021-2027, care stabilesc, pentru toate programele, condițiile prealabile orizontale necesare pentru utilizarea eficace și eficientă a tuturor fondurilor, precum și condițiile prealabile tematice, în funcție de obiectivele specifice selectate. Condițiile care guvernează propunerea de către Comisie și adoptarea de către Consiliu a măsurilor în cadrul regimului general de condiționalitate sunt definite în temeiul său juridic. În plus, Comisia a pregătit un proiect de orientări privind aplicarea regulamentului.

41. RDC permite modificarea programelor, inclusiv a obiectivelor de etapă, iar în practică, majoritatea programelor sunt modificate de mai multe ori în cursul perioadei de programare. În acest sens, colegiitorii au recunoscut complexitatea ciclului de programare de șapte ani al politicii de coeziune, dificultatea stabilirii obiectivelor de etapă și a țintelor la începutul ciclului și posibilitatea ca astfel de ținte și obiective de etapă să se schimbe în anumite condiții.

50. Modificările aduse regulamentului au oferit statelor membre posibilitatea de a ajusta și de a clarifica indicatorii pentru raportarea cu mai multă acuratețe a valorilor obținute.

În cazul indicatorilor de realizare, dispoziția legală inițială nu permitea raportarea realizărilor obținute efectiv dacă acestea făceau parte dintr-o operațiune mai mare.

În ceea ce privește indicatorul financiar, normele inițiale impuneau ca sumele să fie certificate și transmise Comisiei pentru a fi luate în considerare pentru examinarea performanțelor. Întrucât procesul de certificare poate dura mai multe luni, acest lucru ar fi amânat data-limită efectivă pentru raportare cu câteva luni înainte de sfârșitul anului 2018.

Prima liniuță: Comisia subliniază că modificarea Regulamentului (UE) nr. 215/2014 a fost introdusă pentru a remedia o neconcordanță în structura inițială a cadrului de performanță, care nu a permis, în

anumite cazuri, raportarea realizărilor efectiv obținute și integral îndeplinite în sensul cadrului de performanță de la momentul raportării până la finalizarea operațiunii globale.

Dispoziția inițială conținea o neconcordanță, care nu recunoștea faptul că anumite tipuri de operațiuni pot consta în mai multe proiecte care pot să furnizeze rezultate în mod progresiv înainte de finalizarea întregii operațiuni din care făceau parte. De exemplu, în cazul unei scheme de ajutoare pentru întreprinderi, mai multe întreprinderi pot fi selectate pentru ajutor ca parte a unei singure operațiuni. Cu toate acestea, în practică, ajutorul nu poate fi acordat în același timp pentru toate întreprinderile din cadrul aceleiași operațiuni. Conform formulării inițiale de la articolul 5 alineatul (3), realizările deja obținute în cadrul proiectelor individuale finalizate nu puteau fi raportate până la finalizarea efectivă a întregii operațiuni.

Deși era posibil ca operațiunile să fie incomplete, conform modificării statele membre nu putea să raporteze realizările în cazul proiectelor incomplete.

A doua liniuță: Ca și în cazul raportării unor operațiuni incomplete, modificarea efectuată pentru a include cheltuielile efectuate în 2018, dar certificate Comisiei până la 30 iunie 2019 în scopul examinării performanțelor, a corectat o lacună a textului inițial al regulamentului de punere în aplicare.

51. Indicatorul financiar pentru examinarea performanțelor se referă la cheltuielile suportate și plătite de beneficiari până la data de 31 decembrie 2018 și certificate Comisiei.

Comisia a considerat că obiectivele de etapă ale indicatorilor financiari stabilite în mod eronat pe baza normei în materie de dezangajare n+3 ar trebui corectate înainte de examinarea performanțelor.

Statelor membre care și-au stabilit obiectivele de etapă financiare pe baza normei în materie de dezangajare n+3 li s-a permis, în conformitate cu regulamentul, să le ajusteze proporțional cu eroarea inițială, pentru a asigura corectitudinea procesului și tratamentul egal al tuturor axelor prioritare și între statele membre.

52. Comisia atrage atenția asupra faptului că, astfel cum s-a menționat mai sus, modificările aduse regulamentului corectează neconcordanțele din legislația existentă, care ar fi sancționat în mod nejustificat anumite axe prioritare. Astfel de modificări legislative au permis statelor membre să raporteze cu mai multă precizie nivelurile de performanță prin abordarea neconcordanțelor și a rigidităților existente. Comisia reamintește, de asemenea, că examinarea performanțelor a fost efectuată în deplină conformitate cu toate dispozițiile aplicabile.

Chiar înainte de modificarea Regulamentului de punere în aplicare (UE) nr. 215/2014, era posibilă raportarea valorilor obținute în cadrul unor operațiuni pentru care nu fuseseră efectuate în mod necesar toate plățile aferente.

53. RDC nu a definit în mod exhaustiv cazurile justificate în mod corespunzător pentru revizuire [anexa II punctul (5) din RDC]. Fără clarificarea introdusă prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 215/2014, Comisia ar fi riscat să accepte obiective de etapă și ținte calculate în mod eronat ca bază pentru deblocarea rezervei de performanță. Acest lucru ar fi viciat exercițiul și l-ar fi privat de credibilitate.

În conformitate cu RDC, rezerva de performanță trebuia calculată ținând seama de indicatorii stabiliți în versiunea programului în vigoare la momentul examinării performanțelor.

62. Funcționarea sistemului de monitorizare a datelor referitoare la performanță și evaluarea acestuia prin intermediul auditurilor de sistem nu sunt limitate de nicio dată-limită, ci se bazează mai degrabă pe evaluarea cumulativă a sistemelor de-a lungul anilor, cu verificări și teste de fond efectuate la nivelul eşantioanelor de operațiuni. În plus, rapoartele anuale de control includ toate auditurile de

sistem efectuate până la prezentarea pachetului de asigurare, inclusiv după încheierea exercițiului financiar.

Prin urmare, rapoartele anuale de control și avizele pentru perioada 2017-2018, prezentate în februarie/martie 2019, au oferit asigurări cu privire la fiabilitatea datelor referitoare la performanță pentru examinarea performanțelor.

65. Marea majoritate a autorităților de audit au acoperit deja aspectele legate de fiabilitatea datelor referitoare la performanță în cadrul auditurilor operațiunilor înainte ca aceasta să devină în mod formal o obligație legală în temeiul Regulamentului delegat (UE) 2019/886 al Comisiei din 12 februarie 2019, pe baza orientărilor Comisiei. Cu toate acestea, întrucât eșantionul pentru auditurile operațiunilor este selectat în mod aleatoriu din cheltuielile certificate, acesta nu permite întotdeauna verificarea tuturor aspectelor legate de fiabilitatea datelor (de exemplu, este posibil ca eșantionul să nu includă operațiuni care contribuie la indicatorii din cadrul de performanță; sau operațiunile pentru care valorile obținute au fost deja raportate Comisiei). Prin urmare, în practică, cea mai importantă sursă de asigurare cu privire la fiabilitatea datelor referitoare la performanță este reprezentată de auditurile de sistem ale sistemului de monitorizare (audituri tematice), nu de auditurile operațiunilor. Prin urmare, modificarea în materie de reglementare a vizat creșterea bazei de asigurare, dar a reprezentat doar o parte a procesului de asigurare.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 68-70:

Comisia a monitorizat îndeaproape toate cazurile de deficiențe grave în ceea ce privește fiabilitatea datelor referitoare la performanță identificate prin intermediul autorităților de audit sau prin intermediul propriilor activități de audit ale Comisiei. În toate cazurile, autorităților responsabile de programe li s-a solicitat să ia măsurile corective corespunzătoare. De exemplu, examinarea performanțelor nu a putut fi efectuată pentru 4 programe (câte un program în Belgia, Lituania, România și, respectiv, Slovenia), din cauza scrisorilor de presuspendare emise de Comisie cu privire la deficiențele identificate în cadrul cerinței-cheie nr. 6 (fiabilitatea sistemului de monitorizare și a datelor).

Examinarea performanțelor a fost efectuată numai după întreruperea procedurii de suspendare. Acest lucru demonstrează seriozitatea monitorizării efectuate de către Comisie, atunci când au fost identificate deficiențe.

74. Examinarea performanțelor a fost efectuată în conformitate cu baza de reglementare, prin evaluarea indicatorilor incluși în cadrul de performanță. RDC prevedea că fiecare prioritate trebuie să aibă un indicator financiar, a se vedea punctul 42 prima liniuță din raport.

76. Cadrul juridic prevede în mod explicit două condiții în care este posibilă suspendarea plăților intermediare în cazul unei incapacități grave de atingere a obiectivelor de etapă.

Ambele condiții ar trebui să fie îndeplinite pentru a declanșa utilizarea prerogativei Comisiei de a suspenda plățile. În plus, articolul 22 alineatul (6) oferă statelor membre transferul alocărilor financiare către alte programe sau priorități ca o eventuală acțiune corectivă.

Având în vedere cadrul juridic existent, nu a existat nicio justificare legală pentru suspendarea plăților.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 79 și 80:

Comisia observă că evoluția normală a programelor duce adesea la creșteri și scăderi ale finanțării din motive subliniate, de asemenea, de CCE.

Atunci când se compară valoarea priorităților imediat înainte și după examinarea performanțelor, toate prioritățile cu rezultate slabe examinate în contextul acestui audit și-au pierdut rezerva de

performanță, iar valoarea lor a fost redusă în modificarea adusă programelor în contextul examinării performanțelor.

81. Pentru perioada de programare 2021-2027, examinarea performanțelor a fost înlocuită cu evaluarea intermediară, iar rezerva de performanță a fost înlocuită cu cuantumurile de flexibilitate (articolul 18 din RDC pentru perioada 2021-2027).

Cuantumurile de flexibilitate vor fi obligatorii și vor fi alocate definitiv numai după decizia Comisiei în urma evaluării intermediare. În plus, cuantumul de flexibilitate va acoperi, în medie, o parte mult mai mare din resursele programului decât rezerva de performanță.

RDC definește, în dispozițiile referitoare la evaluarea intermediară (articolul 18) și la modificările aduse programelor (articolul 24) din RDC, toate elementele necesare pentru efectuarea evaluării intermediare. În prezent, Comisia nu consideră că există motive pentru a prezenta detalii suplimentare privind evaluarea intermediară.

83. Pe lângă politica de coeziune, pentru a ajuta statele membre să se redreseze în urma efectelor pandemiei și să relanseze economia UE în cadrul dublei tranziții verzi și digitale, UE a instituit un sprijin financiar fără precedent prin intermediul instrumentului NextGenerationEU, care include Mecanismul de redresare și reziliență (MRR). Există complementarități puternice între MRR și instrumentele politicii de coeziune. Comisia nu consideră că există un risc semnificativ de concurență și suprapuneri între cele două instrumente, în special având în vedere intervalul de timp al celor două instrumente și nevoia excepțională de sprijin în contextul redresării.

Comisia consideră că statele membre vor lua toate măsurile necesare pentru a asigura adoptarea rapidă a ambelor instrumente și va monitoriza îndeaproape situația și va asista statele membre în funcție de necesități.

Răspunsul comun al Comisiei la punctul 99 și la caseta 9:

Mecanismele de audit al modelului de finanțare nelegată de costuri sunt clare în RDC pentru perioada 2014-2020. Articolul 67 alineatul (1) al doilea paragraf din RDC prevede, în cazul finanțării nelegate de costuri, că „în cazul formei de finanțare menționate la primul paragraf litera (e), auditul vizează exclusiv verificarea îndeplinirii condițiilor de rambursare.”.

Cu toate acestea, în ceea ce privește controalele de gestiune, au fost introduse clarificări prin considerentul 6 și prin punctul 4 din anexa la Regulamentul delegat (UE) nr. 694/2019, care prevăd că atât controalele de gestiune, cât și auditurile nu ar trebui să aibă loc la nivelul investițiilor individuale și că documentele justificative referitoare la cheltuielile subiacente nu ar trebui să fie supuse nici auditului, nici controalelor de gestiune.

Pentru perioada 2021-2027, finanțările nelegate de costuri vor face parte din programele aprobate sau modificate de către Comisie.

102. Pentru a sprijini o redresare rapidă și durabilă în urma crizei provocate de pandemia de COVID-19, legiuitorii Uniunii au convenit recent să instituie un nou tip de instrument de finanțare bazat pe performanță pentru a se asigura că reformele și investițiile necesare în contextul redresării sunt puse în aplicare în mod eficace de statele membre în următorii ani. Există diferențe semnificative între Mecanismul de redresare și reziliență și politica de coeziune în ceea ce privește utilizarea modelului de finanțare nelegată de costuri, care fac obiectul unor dispoziții de reglementare sectoriale diferite.

104. Comisia va examina împreună cu statele membre domeniile de investiții și tipurile de modele de activități standard pentru finanțarea nelegată de costuri care ar putea fi dezvoltate cel mai bine.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 105 și 106:

Comisia este de acord că statele membre trebuie să ofere asigurări că respectă normele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat. Cu toate acestea, controalele de gestiune și auditurile nu pot depăși domeniul de aplicare prevăzut la articolul 95 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2021/1060 de stabilire a dispozițiilor comune, care se limitează la asigurarea îndeplinirii condițiilor pentru finanțarea nelegată de costuri. Prin urmare, statele membre beneficiază de securitate juridică în această privință.

În acest context, Comisia va continua, prin urmare, să monitorizeze respectarea de către statele membre a normelor privind funcționarea eficientă a pieței interne a UE și să urmărească presupusele încălcări ale unor astfel de norme în cadrul rolului său de gardian al tratatului.

De asemenea, Comisia este dispusă să clarifice împreună cu statele membre modul în care este construită asigurarea atunci când se utilizează scheme de finanțare bazată pe performanță și faptul că domeniul de aplicare limitat al controalelor și al auditurilor în temeiul articolului 95 din Regulamentul (UE) 2021/1060 de stabilire a dispozițiilor comune nu aduce atingere necesității unei monitorizări continue a condițiilor favorizante relevante în ceea ce privește normele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 107 și 108:

Comisia este de acord că cadrul de performanță 2014-2020 pentru politica de coeziune a reprezentat un important pas înainte, introducând o schimbare reală a culturii performanței în punerea în aplicare a politicii. În plus, aceasta a reprezentat un act de pionierat, fără precedent la scară mondială, în direcția creșterii orientării către performanță a finanțării din bugetul UE.

Introducerea condiționalităților *ex ante* a condus la elaborarea a numeroase cadre strategice de politică, care altfel nu ar fi existat, și, prin urmare, a oferit o direcție clară pentru cheltuieli, îmbunătățind relevanța și eficacitatea acestora.

Alocarea rezervei de performanță a reprezentat un prim pas în recompensarea priorităților programelor care erau pe drumul cel bun în vederea atingerii obiectivelor de etapă stabilite în cadrul de performanță care trebuiau atinse la încheierea programelor (2023). Modelele de finanțare bazată pe performanță au fost introduse pentru prima dată în perioada 2014-2020 și vor fi încurajate în continuare, în măsura posibilului, pe parcursul negocierilor programelor pentru perioada 2021-2027, ca modele eficiente de punere în aplicare.

Comisia este de acord că stabilirea unei legături între alocarea resurselor și performanțe nu este o sarcină ușoară. Acesta este motivul pentru care Comisia s-a bazat pe experiența dobândită în perioada anterioară și a decis, pentru perioada de programare 2021-2027, să propună trecerea de la sistemul automat, mecanic al perioadei de programare 2014-2020 la un sistem mai cuprinzător, care să reunească un set de elemente calitative și cantitative. Acestea vor determina împreună performanța fondurilor pe teren: evaluarea intermediară va corela alocarea resurselor cu modul în care sunt cheltuite fondurile pentru atingerea obiectivelor UE în conformitate cu RDC.

111. De asemenea, Comisia consideră că cadrul de performanță, inclusiv rezerva de performanță, astfel cum a fost concepută în perioada 2014-2020, au permis, pentru prima dată, evaluarea performanțelor într-un cadru convenit care cuprinde un set de obiective de etapă pentru fiecare axă prioritară a programului. Acest lucru a constituit, în sine, un progres semnificativ în direcția unei culturi a performanței pentru punerea în aplicare a politicii de coeziune, în comparație cu perioadele de programare anterioare.

Comisia observă că dimensiunea rezervei de performanță stabilite în RDC de către colegiilor (6 % din alocarea totală) a urmărit obținerea unui echilibru între stimularea programelor în vederea atingerii obiectivelor de etapă, ținând seama, în același timp, de dificultățile inerente ale punerii în aplicare a

unor instrumente complexe. Aceasta a vizat, de asemenea, evitarea unor schimbări majore în ceea ce privește alocările, care ar fi riscat să submineze atât prioritățile cu un grad mai scăzut de reușită, cât și pe cele cu un grad mai mare de reușită, cele dintâi riscând să se confrunte cu o creștere semnificativă a finanțării, fără a avea neapărat posibilitatea de a o absorbi.

114. Condiționalitățile *ex ante* au fost concepute pentru a „stabili condițiile adecvate pentru eficacitatea cheltuielilor încă de la începutul programelor”.

Orientările detaliate pe care Comisia le-a elaborat în 2014 în atenția statelor membre și a serviciilor sale au contribuit la reducerea considerabilă a riscului de interpretare divergentă.

Pentru evaluarea condiționalităților *ex ante* din statele membre, Comisia era obligată din punct de vedere juridic, în temeiul articolului 19 din RDC, să abordeze fiecare caz în parte, asigurând, în același timp, tratarea uniformă a cazurilor similare.

Serviciile Comisiei au monitorizat îndeaproape, împreună cu statele membre în cauză și cu autoritățile responsabile de programe, aceste condiționalități *ex ante* pentru care planurile de acțiune nu erau încă finalizate. Ca urmare a acestei monitorizări stricte, astfel cum a indicat CCE, statele membre au finalizat efectiv 98 % din planurile de acțiune până la termenul-limită de raportare (august 2017). Comisia a aplicat dispozițiile de reglementare (suspendarea plăților pentru programele în cauză) atunci când au fost întrunite condițiile stabilite de colegiitori.

117. Regimul general de condiționalitate și condițiile favorizante sunt două mecanisme distincte, care urmăresc obiective diferite și utilizează instrumente diferite. În conformitate cu articolul 1 din Regulamentul 2020/2092, acesta din urmă „stabilește normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre”. În conformitate cu definiția stabilită în RDC pentru perioada 2021–2027, condițiile favorizante sunt condiții [...] „pentru punerea în aplicare efectivă și eficace a obiectivelor specifice”. Textul Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 prevede faptul că „măsurile adoptate în temeiul prezentului regulament sunt necesare în special în cazurile în care alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii nu ar permite o protecție mai eficace a bugetului Uniunii”.

Comisia poate propune măsuri în temeiul Regulamentului privind statul de drept, cu excepția cazului în care alte proceduri în temeiul legislației Uniunii îi permit să protejeze mai eficient bugetul Uniunii. Regimul general de condiționalitate completează instrumentele sectoriale, cum ar fi condițiile favorizante prevăzute în RDC pentru perioada 2021-2027, care stabilesc, pentru toate programele, condițiile prealabile orizontale necesare pentru utilizarea eficace și eficientă a tuturor fondurilor, precum și condițiile prealabile tematice, în funcție de obiectivele specifice selectate. Condițiile care guvernează propunerea de către Comisie și adoptarea de către Consiliu a măsurilor în cadrul regimului general de condiționalitate sunt definite în temeiul său juridic. În plus, Comisia a pregătit un proiect de orientări privind aplicarea regulamentului.

Răspunsul comun al Comisiei la punctele 119 și 120:

Modificările legislației de punere în aplicare și clarificările privind criteriile au fost determinate de necesitatea de a adapta țintele și obiectivele de etapă inițiale ale programelor bazate pe ipotezele inițiale, care este posibil să se fi dovedit, în timp, neadecvate. Ajustarea respectivelor ipoteze, ținte și obiective de etapă, inclusiv în urma clarificărilor aduse prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 215/2014, a reprezentat, prin urmare, o necesitate pentru o examinare corectă și solidă a performanțelor (a se vedea mai multe detalii în răspunsurile Comisiei la punctele 51-53).

Toate cererile de modificare a obiectivelor de etapă au fost evaluate de Comisie pe baza dispozițiilor aplicabile. Acest lucru a dus la deblocarea legitimă a 82 % din rezervă.

121. Comisia consideră că datele referitoare la performanță utilizate pentru examinarea performanțelor au fost suficient de solide pentru a efectua o examinare semnificativă a performanțelor. Pe baza tuturor rezultatelor disponibile ale auditurilor și ale controalelor suplimentare efectuate de administratorii programelor, toate programele afectate de deficiențe grave în ceea ce privește fiabilitatea sistemului de monitorizare care nu erau încă remediate la momentul examinării performanțelor au fost excluse din alocarea rezervei de performanță până la remedierea deficiențelor (a se vedea răspunsurile Comisiei la punctele 64-70).

Cadrul juridic prevede în mod explicit două condiții în care este posibilă suspendarea plăților intermediare în cazul unei incapacități grave de atingere a obiectivelor de etapă. Ambele condiții ar trebui să fie îndeplinite pentru a declanșa utilizarea prerogativei Comisiei de a suspenda plățile.

122. Examinarea performanțelor a fost efectuată în conformitate cu baza de reglementare, prin evaluarea indicatorilor incluși în cadrul de performanță.

Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 prevede, într-adevăr, efectuarea unei examinări a performanțelor prin evaluarea etapelor de punere în aplicare și a indicatorilor incluși în cadrul de performanță. Raționamentul care stă la baza intervențiilor din cadrul politicii de coeziune asigură o relație secvențială între indicatorii financiari și indicatorii de realizare și rezultate de-a lungul timpului. La momentul examinării performanțelor, ar fi fost prea devreme să se obțină (și să se evalueze progresele înregistrate în raport cu) rezultatele pentru investițiile multianuale finanțate în cadrul politicii de coeziune.

123. Comisia observă că evoluția normală a programelor duce adesea la creșteri și scăderi ale finanțării pe parcursul întregii perioade de programare.

Atunci când se compară valoarea priorităților înainte și după examinarea performanțelor, toate prioritățile cu rezultate slabe examinate în contextul acestui audit și-au pierdut rezerva de performanță, iar valoarea lor a fost redusă în modificarea adusă programelor în contextul examinării performanțelor.

124. Pentru perioada de programare 2021-2027, examinarea performanțelor a fost înlocuită cu evaluarea intermediară, iar rezerva de performanță a fost înlocuită cu cuantumul de flexibilitate. RDC definește toate elementele necesare pentru efectuarea evaluării intermediare în dispozițiile referitoare la evaluarea intermediară (articolul 18) și la modificările aduse programelor (articolul 24) din RDC. În prezent, Comisia nu consideră că există motive pentru a prezenta detalii suplimentare privind evaluarea intermediară.

Pe lângă politica de coeziune, pentru a ajuta statele membre să se redreseze în urma efectelor pandemiei și să relanseze economia UE în cadrul dublei tranziții verzi și digitale, UE a instituit un sprijin financiar fără precedent prin intermediul instrumentului NextGenerationEU, care include Mecanismul de redresare și reziliență (MRR). Există complementarități puternice între MRR și instrumentele politicii de coeziune. Comisia nu consideră că există un risc semnificativ de concurență și suprapuneri între cele două instrumente, în special având în vedere intervalul de timp al celor două instrumente și nevoia excepțională de sprijin în contextul redresării.

Comisia consideră că statele membre vor lua toate măsurile necesare pentru a asigura adoptarea rapidă a ambelor instrumente și va monitoriza îndeaproape situația și va asista statele membre în funcție de necesități.

128. Autoritățile de management și de audit trebuie să ofere asigurări în temeiul articolului 69 alineatul (2). Cu toate acestea, în ceea ce privește contribuțiile Uniunii bazate pe finanțarea nelegată de costuri, controalele de gestiune și auditurile nu pot depăși domeniul de aplicare prevăzut la articolul 95 alineatul (3).

Pentru perioada 2021-2027, finanțările nelegate de costuri vor face parte din programele aprobate sau modificate de către Comisie.

În plus, Comisia este dispusă să clarifice faptul că domeniul de aplicare limitat al controalelor și al auditurilor în temeiul articolului 95 din Regulamentul (UE) 2021/1060 de stabilire a dispozițiilor comune nu aduce atingere necesității unei monitorizări continue, la nivel de program, de către autoritățile statelor membre și de către Comisie, a condițiilor favorizante relevante în ceea ce privește normele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat.

În final, Comisia va examina, de asemenea, împreună cu statele membre domeniile de investiții și tipurile de modele de activități standard pentru finanțarea nelegată de costuri care ar putea fi dezvoltate cel mai bine.

Recomandarea 1 – Să se utilizeze în mod optim condițiile favorizante în perioada 2021-2027

Comisia acceptă recomandarea.

(a) Comisia va acționa în consecință în cadrul comitetelor de monitorizare pentru programele finanțate din fondurile prevăzute în RDC.

(b) Comisia constată că Regulamentul (UE) 2021/1060 de stabilire a dispozițiilor comune nu prevede o astfel de obligație. Cu toate acestea, la solicitarea acestor două instituții, Comisia va prezenta informațiile solicitate și, prin urmare, acceptă recomandarea.

Recomandarea 2 – Să se pregătească din timp terenul pentru o evaluare intermediară eficace pentru perioada 2021-2027

Comisia acceptă recomandarea.

(a) Comisia va informa statele membre în timp util, înainte de evaluarea intermediară, cu privire la abordarea care urmează să fie aplicată, ținând seama de dispozițiile articolului 18 din noul RDC. Aceasta va include, printre altele, orientări în materie de investiții pentru statele membre în contextul exercițiului semestrului european 2024.

(b) Comisia subliniază că fondurile cu gestiune partajată și Mecanismul de redresare și reziliență sunt reglementate de norme distincte și sunt puse în aplicare în conformitate cu metode diferite de execuție bugetară. Articolul 18 din RDC prevede lista elementelor care vor fi luate în considerare pentru efectuarea evaluării intermediare, iar evaluarea Mecanismului de redresare și reziliență nu se numără printre acestea. În special, dacă anumite constatări ale evaluării Mecanismului de redresare și reziliență se reflectă în recomandările specifice fiecărei țări care urmează să fie adoptate în 2024 [articolul 18 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul (UE) 2021/1060 de stabilire a dispozițiilor comune], evaluarea intermediară va ține seama de acestea.

Recomandarea 3 – Să se clarifice normele care stau la baza modelului de „finanțare nelegată de costuri”

Comisia acceptă recomandarea.

(a) Comisia ia act de faptul că, în temeiul articolului 95 din noul Regulament (UE) 2021/1060 de stabilire a dispozițiilor comune, statele membre ar trebui să își propună propriile sisteme de finanțare nelegată de costuri, adaptate pentru tipurile de operațiuni pe care le consideră adecvate și pentru care vor solicita aprobarea Comisiei.

(b) Comisia observă că modificările programului trebuie să fie conforme și să urmeze procedura prevăzută la articolul 18 din Regulamentul (UE) 2021/1060. Pe baza acestei dispoziții, statele membre ar trebui să prezinte o cerere motivată de modificare, iar Comisia va evalua modificarea și

conformitatea sa cu RDC și cu regulamentele specifice fondurilor, inclusiv cu cerințele de la nivel național.

Recomandarea 4 – Să se clarifice abordarea pentru oferirea de asigurări cu privire la finanțarea UE prin intermediul modelului de „finanțare nelegată de costuri”

Comisia acceptă recomandarea.

(a) Comisia intenționează să definească, în strategia sa de audit, modul în care sistemele de audit asigură fiabilitatea datelor referitoare la performanță în scopul raportării condițiilor care trebuie îndeplinite sau a realizărilor/rezultatelor care trebuie obținute, și să discute cu autoritățile de audit pentru ca strategiile lor de audit să cuprindă o definiție în acest sens.

(b) Întrucât controalele de gestiune și auditurile nu pot depăși domeniul de aplicare prevăzut la articolul 95 alineatul (3), pentru cheltuielile din cadrul schemelor de finanțare nelegată de costuri, Comisia va clarifica modul în care statele membre ar trebui să ofere asigurări Comisiei, în special prin confirmarea faptului că sunt îndeplinite condițiile favorizante orizontale corespunzătoare în ceea ce privește normele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat pentru programul în cauză pe parcursul întregii perioade.

Articolul 15 alineatul (5) din RDC prevede că cheltuielile nu se rambursează de către Comisie în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile favorizante. Acest lucru permite Comisiei să ia măsuri adecvate pentru neîndeplinirea criteriilor privind condițiile favorizante, în special pentru normele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat.