RO 2022

23

Raportul special

# Sinergii între programul Orizont 2020 și fondurile structurale și de investiții europene

## Nu sunt încă utilizate la potențialul lor maxim

CURIA RATIONUM

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

# Cuprins


| | Puncte |
|---|---|
| **Sinteză** | I-IX |
| **Introducere** | 01-09 |
| Programul Orizont 2020 și fondurile structurale pentru cercetare și inovare | 01-08 |
| Roluri și responsabilități | 09 |
| **Sfera și abordarea auditului** | 10-12 |
| **Observații** | 13-77 |
| Nu toți factorii esențiali pentru crearea de sinergii au beneficiat de atenția cuvenită | 13-39 |
| Comisia a reacționat la deficiențele normelor și reglementărilor care împiedicau crearea de sinergii | 15-17 |
| Cooperarea dintre organismele implicate în gestionarea fondurilor ESI și a programului Orizont 2020 a fost redusă | 18-24 |
| Identificarea și monitorizarea sinergiilor au fost îngreunate de o lipsă de date adecvate | 25-32 |
| Utilizarea redusă a acțiunilor de consolidare a capacităților de către autoritățile de management | 33-39 |
| Sinergiile avute în vedere în documentele strategice au fost puse în aplicare în grade diferite | 40-77 |
| În documentele strategice ale fondurilor ESI au fost avute în vedere sinergii, dar nivelul de detaliere a variat | 43-49 |
| Sinergiile în amonte prevăzute au fost, în general, puse în aplicare | 50-54 |
| A existat o lipsă de sinergii în aval | 55-67 |
| Marca de excelență are potențial, dar a fost utilizată doar într-o măsură limitată | 68-77 |
| **Concluzii și recomandări** | 78-90 |

## Anexe

**Anexa I – Diferențe între programul Orizont 2020 și fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune**

**Anexa II – Statistici**

**Anexa III – Metodologie**

**Anexa IV – Sinergii în reglementările UE: perioada 2014-2020 comparativ cu perioada 2021-2027**

## Acronime

## Glosar

## Răspunsurile Comisiei

## Calendar

## Echipa de audit

# Sinteză

**I** În Strategia Europa 2020, Comisia a subliniat rolul cercetării și inovării ca forțe motrice ale prosperității sociale și economice și ale durabilității mediului. Cele două fonduri principale de sprijinire a cercetării și inovării au fost cel de Al optulea program-cadru al UE pentru cercetare și inovare, denumit Orizont 2020, cu o alocare bugetară de 76,4 miliarde de euro, și fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI), în principal Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), cu o sumă de aproape 41 de miliarde de euro angajată pentru activități de cercetare și inovare. Deși atât programul Orizont 2020, cât și fondurile ESI au sprijinit cercetarea și inovarea, obiectivele lor, implementarea, metodele de gestiune și stabilirea priorităților acestora au fost diferite.

**II** Pentru prima dată, cadrele juridice pentru perioada 2014-2020, atât cel pentru programul Orizont 2020, cât și cel pentru fondurile ESI, au inclus o solicitare specifică de stabilire a unor sinergii între cele două programe. Sinergiile implică două sau mai multe programe care interacționează pentru a produce un efect mai mare decât intervențiile individuale. Sinergiile pot lua diferite forme și pot include un sprijin din fondurile ESI pentru activități de consolidare a capacităților pentru cercetare în vederea creșterii șanselor ca beneficiarii să primească ulterior o finanțare mai competitivă în cadrul programului Orizont 2020 (sinergii în amonte) sau finanțarea din fondurile ESI a exploatării sau dezvoltării în continuare a rezultatelor proiectelor din cadrul programului Orizont 2020 (sinergii în aval).

**III** Prezentul raport special este cel mai recent dintr-o serie de publicații ale Curții de Conturi Europene care examinează sprijinul acordat de UE pentru activități de cercetare și inovare. Acesta completează Raportul special nr. 15/2022 al Curții privind măsurile de extindere a participării la programul Orizont 2020.

**IV** În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă Comisia și autoritățile naționale/regionale de punere în aplicare competente luaseră măsuri adecvate pentru a crea sinergii între programul Orizont 2020 și fondurile ESI. Curtea a examinat dacă aceste organisme au acordat importanța cuvenită factorilor esențiali pentru crearea de sinergii și dacă au prevăzut și au pus în aplicare măsuri în acest scop.

**V** Curtea a constatat că unii factori esențiali pentru crearea de sinergii nu erau încă pe deplin instituiți și că punerea în aplicare varia în funcție de tipul de sinergie. De exemplu, pe lângă diferențele dintre cadrele juridice ale celor două programe, pe care Comisia le-a abordat deja pentru perioada 2021-2027, cooperarea dintre părțile

interesate din domeniul cercetării și inovării din cadrul celor două programe era în continuare limitată. Absența unei baze de date integrate pentru proiectele finanțate din fondurile ESI care să fie interoperabilă cu baza de date a programului Orizont 2020 a îngreunat identificarea și explorarea posibilelor sinergii de către Comisie și de către autoritățile naționale/regionale. În plus, întrucât nu exista un sistem de monitorizare a sinergiilor, Comisia nu era în măsură să identifice și să promoveze în mod sistematic exemple de bune practici.

**VI** Curtea a constatat că documentele strategice ale fondurilor ESI, și anume strategiile de specializare inteligentă și programele operaționale, includeau trimiteri limitate la prioritățile programului Orizont 2020. În plus, prioritățile stabilite în aceste documente erau mai degrabă generale și, prin urmare, limitau posibilitatea de a crea sinergii.

**VII** Autoritățile de management al fondurilor ESI nu au pus în aplicare toate măsurile menite să favorizeze sinergiile care erau prevăzute în documentele strategice. În special, măsurile de creare a unor sinergii în aval pentru a exploata în continuare rezultatele proiectelor din cadrul programului Orizont 2020 au fost puse în aplicare doar într-o măsură foarte limitată, și aceasta din două motive principale: (i) beneficiarii granturilor din cadrul programului Orizont 2020 au avut rareori în vedere sinergii în aval cu fondurile ESI și (ii) autoritățile de management nu au știut cum să stabilească sinergii în aval sau cum să găsească rezultatele proiectelor finanțate în cadrul programului Orizont 2020. În plus, participarea autorităților de management la acțiunile Comisiei de consolidare a capacităților a fost limitată și acestea nu au promovat suficient conceptul de sinergii.

**VIII** În sfârșit, anumite propuneri de proiecte care au fost evaluate pozitiv în cadrul programului Orizont 2020, dar care nu au fost finanțate din cauza unei lipse de resurse din acest program, au primit o etichetă de calitate – marca de excelență – pentru a le facilita primirea de finanțare din fondurile ESI sau din orice altă sursă. Totuși, doar un număr limitat dintre programele operaționale incluse în eșantionul Curții au primit în cele din urmă finanțare din fondurile ESI.

**IX** Curtea recomandă modalități prin care Comisia poate:

- îmbunătăți cooperarea dintre părțile interesate care își desfășoară activitatea în domeniul cercetării și inovării;
- exploata potențialul bazelor de date pentru a stimula sinergiile;

- crește gradul de utilizare a sinergiilor în aval;
- îmbunătăți fluxurile de informații cu privire la proiectele cărora li s-a acordat marca de excelență.

# Introducere

## Programul Orizont 2020 și fondurile structurale pentru cercetare și inovare

**01** În Strategia Europa 2020, Comisia a subliniat rolul cercetării și inovării ca forțe motrice ale prosperității sociale și economice și ale durabilității mediului în UE. Prioritățile Comisiei pentru perioada 2019-2024 reflectă importanța continuă a cercetării și inovării la nivelul UE, dat fiind că acest domeniu joacă un rol esențial în cel puțin patru dintre cele șase priorități: un Pact verde european, o economie în serviciul cetățenilor, o Europă pregătită pentru era digitală și o Europă mai puternică pe scena internațională.

**02** În perioada 2014-2020, investițiile în cercetare și inovare din bugetul UE au atins un nivel fără precedent. Cele două fonduri principale de sprijinire a cercetării și inovării au fost Al optulea program-cadru pentru cercetare și inovare, denumit Orizont 2020, și fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI), 95 % dintre acestea fiind alocate din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR). Alocarea bugetară totală pentru programul Orizont 2020 a fost de 76,4 miliarde de euro, iar finanțarea din partea UE angajată pentru activități de cercetare și inovare în cadrul FEDR a fost de aproape 41 de miliarde de euro. În total, aceste sume reprezentau 12 % din bugetul UE pentru perioada 2014-2020. Pentru perioada 2021-2027, bugetul UE pentru cercetare și inovare a continuat să crească (de exemplu, bugetul pentru noul program-cadru este de 95,5 miliarde de euro, suma estimată din FEDR pentru activități de cercetare și inovare este de 56 de miliarde de euro, iar bugetul pentru cercetare și inovare inclus în planurile de redresare și reziliență aprobate până în martie 2022 a fost de 44,4 miliarde de euro).

**03** Comisia încurajează crearea de sinergii. În prezentul raport, acestea sunt definite ca fiind coordonarea finanțării UE pentru cercetare în cadrul fondurilor ESI și al programului Orizont 2020 pentru a spori eficacitatea și eficiența ambelor programe, obținându-se astfel un impact mai mare al acestora în ceea ce privește rezultatele inovării.

**04** Sinergiile au fost menționate pentru prima dată într-o comunicare a Comisiei din 2007 și de atunci au devenit din ce în ce mai importante. Pentru prima dată, cadrele juridice pentru perioada 2014-2020, atât cel pentru programul Orizont 2020[1], cât și cel pentru fondurile ESI[2], au inclus o solicitare specifică adresată organismelor de punere în aplicare de a crea sinergii între cele două programe. Cadrele juridice pentru perioada 2021-2027, atât cel pentru programul Orizont Europa (succesorul programului Orizont 2020), cât și cel pentru fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune (care succedă fondurilor ESI), acordă o importanță și mai mare sinergiilor. În special:

- Regulamentul privind programul Orizont Europa, care acordă o atenție deosebită coordonării și complementarității dintre politica de coeziune și politica de cercetare și inovare. Anexa IV la regulament este consacrată integral sinergiilor;

- Regulamentul privind dispozițiile comune care reglementează fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune și care subliniază importanța, pentru statele membre și pentru Comisie, a consolidării coordonării și a stabilirii de sinergii și de complementarități cu programul Orizont Europa.

**05** Un document de orientare[3] al Comisiei din 2014 privind sinergiile descrie diferite tipuri de sinergii posibile între programul Orizont 2020 și fondurile ESI (a se vedea ***figura 1***).

---

[1] Considerentul 33 și articolul 21 din Regulamentul (UE) nr. 1291/2013.

[2] Punctul 4.3 din anexa I la Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

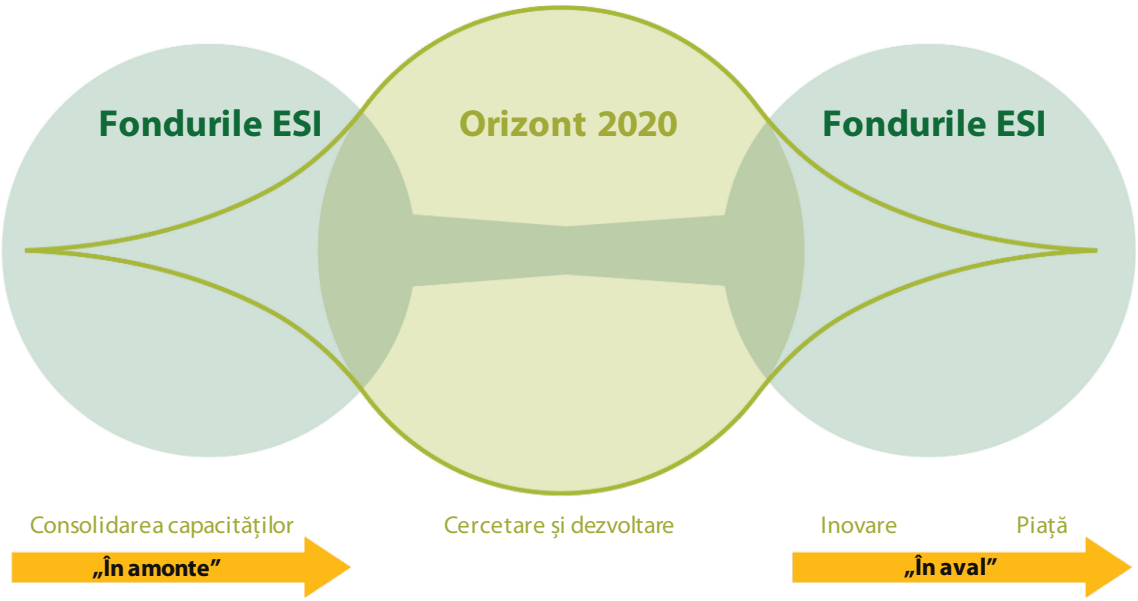
[3] *Enabling synergies between the ESIFs, H2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes*.

**Figura 1 – Tipuri de sinergii**

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

**06** ***Figura 2*** ilustrează logica sinergiilor în amonte și în aval între programul Orizont 2020 și fondurile ESI.

**Figura 2 – Sinergii în amonte și în aval între programul Orizont 2020 și fondurile ESI**




*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

**07** Deși atât fondurile ESI, cât și programul Orizont 2020 oferă un sprijin semnificativ pentru cercetare și inovare, planificarea și punerea în aplicare a sinergiilor este complexă, întrucât cele două programe diferă în mai multe privințe (pentru mai multe detalii, a se vedea ***anexa I***):

- **Obiective:** fondurile din programul Orizont 2020 vizează excelența, în timp ce fondurile ESI vizează consolidarea coeziunii economice și sociale prin reducerea disparităților între regiuni. Acest lucru este reflectat și de diferențele în distribuția pe state membre a fondurilor din programul Orizont 2020 în raport cu fondurile ESI consacrate cercetării și inovării (a se vedea ***anexa II***);

- **Gestiune:** Comisia a gestionat în mod direct programul Orizont 2020 (și anume, prin cereri de propuneri de proiecte la nivelul UE), în timp ce fondurile ESI au fost puse în aplicare în cadrul gestiunii partajate între Comisie și statele membre (și anume, prin cereri de propuneri de proiecte la nivel național/regional);

- **Implementare:** programul Orizont 2020 a fost implementat prin intermediul programelor de lucru multianuale elaborate de Comisie, în timp ce fondurile ESI au fost implementate pe baza programelor operaționale elaborate de autoritățile naționale/regionale și aprobate de Comisie;

- **Stabilirea priorităților:** în perioada 2014-2020, fondurile ESI pentru cercetare și inovare urmau să fie cheltuite în conformitate cu „Strategiile de specializare inteligentă” (S3), elaborate de statele membre sau de regiuni. Strategiile de specializare inteligentă sunt „strategii [...] în domeniul inovării care stabilesc priorități în scopul de a crea un avantaj competitiv prin dezvoltarea punctelor tari proprii cercetării și inovării și prin corelarea acestora cu nevoile întreprinderilor [...], evitând suprapunerea și fragmentarea eforturilor”[4]. Fondurile aferente programului Orizont 2020 au fost cheltuite în conformitate cu principalele domenii prioritare, astfel cum sunt definite în regulament, și, în cadrul acestor domenii, în funcție de temele definite în programele de lucru adoptate de Comisie prin procedura comitetului (și anume, implicând un comitet format din reprezentanți ai tuturor statelor membre).

**08** Sinergiile sunt deosebit de importante pentru țările care au performanțe mai slabe în ceea ce privește cercetarea și inovarea și, prin urmare, participă mai puțin la programul Orizont 2020 (a se vedea Raportul special nr. 15/2022). Aceste țări se numără printre cele cu cea mai mare finanțare pentru cercetare și inovare disponibilă din fondurile ESI (a se vedea ***anexa II***).

---

[4] Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

## Roluri și responsabilități

**09** În ***tabelul 1*** sunt descrise principalele părți interesate implicate în conceperea, implementarea și monitorizarea programului Orizont 2020 și a fondurilor ESI. ***Anexa I*** oferă detalii suplimentare.

### Tabelul 1 – Autoritățile responsabile de sau implicate în conceperea și gestionarea fondurilor ESI și a programului Orizont 2020

| | Fondurile ESI | Orizont 2020 |
|---|---|---|
| **Principala direcție generală (DG) a Comisiei Europene responsabilă** | Direcția Generală Politică Regională și Urbană<br><br>(DG REGIO) | Direcția Generală Cercetare și Inovare<br><br>(DG RTD) |
| **Conceperea politicii** | DG REGIO și organismele statelor membre, inclusiv autoritățile de management<br><br>Printre altele, DG REGIO a evaluat și a aprobat programele operaționale. | DG RTD și alte direcții generale, în funcție de domeniul prioritar<br><br>DG RTD a elaborat programele de lucru și cererile de propuneri de proiecte aferente. |
| **Implementare** | Autoritățile de management (conceperea și implementarea programelor operaționale, inclusiv selecția proiectelor, aprobarea acestora și acordarea de granturi)<br><br>Organismele intermediare (punerea în aplicare a măsurilor specifice din cadrul unui program operațional)<br><br>Acordarea grantului este, în general, formalizată printr-un acord de grant. | Peste 20 de organisme de punere în aplicare diferite, inclusiv agenții executive. Șase dintre acestea din urmă au executat peste 65 % din bugetul programului Orizont 2020, sub supravegherea direcției generale de tutelă.<br><br>Acordarea grantului este formalizată printr-un acord de grant. |
| **Sprijin pentru cei care prezintă propuneri de proiecte și pentru beneficiari** | Autoritățile de management | Punctele de contact naționale |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

# Sfera și abordarea auditului

**10** Având în vedere că temeiurile juridice relevante prevedeau, pentru prima dată, crearea de sinergii între programul Orizont 2020 și fondurile ESI pentru perioada 2014-2020 (a se vedea punctul ***04***), auditul a încercat să clarifice măsura în care această cerință a fost îndeplinită. Având în vedere importanța tot mai mare a sinergiilor și oportunitățile ratate în lipsa acestora, Curtea a decis să efectueze auditul de față și să vină totodată în completarea Raportului special nr. 15/2022, publicat recent, care s-a axat pe măsuri de extindere a participării țărilor cu performanțe scăzute la programul Orizont 2020. De fapt, Regulamentul privind programul Orizont 2020 prevede că sinergiile cu fondurile ESI și măsurile de extindere a participării la programul Orizont 2020 vor contribui la eliminarea decalajului în materie de cercetare și inovare în Europa.

**11** Curtea a urmărit să răspundă la întrebarea dacă Comisia și autoritățile naționale/regionale de punere în aplicare competente luaseră măsuri adecvate pentru a crea sinergii între programul Orizont 2020 și fondurile ESI. În acest scop, Curtea a examinat dacă:

- Comisia și autoritățile naționale/regionale de punere în aplicare au acordat importanța cuvenită factorilor esențiali pentru crearea de sinergii;
- Comisia și autoritățile naționale/regionale responsabile cu punerea în aplicare au prevăzut și au pus în aplicare sinergii în mod eficace.

**12** În cadrul activității sale de audit, Curtea a acoperit punerea în aplicare a sinergiilor în perioada 2014-2020 și a examinat dovezi dintr-o serie de surse (pentru detalii suplimentare privind metodologia, a se vedea ***anexa III***):

- examinarea documentară a documentelor relevante transmise de Comisie, precum și chestionare completate de membri ai personalului Comisiei și interviuri cu aceștia;
- examinarea unor date analitice;
- analiza prin explorare a unor texte de programe de lucru și de acorduri de grant din cadrul programului Orizont 2020;
- analiza unor documente relevante pentru un eșantion de cinci state membre (Portugalia, Polonia, Slovenia, Croația și România), precum și interviuri cu autoritățile de management ale acestora și cu punctele lor naționale de contact.

Curtea a selectat aceste țări pe baza performanței lor în materie de cercetare și inovare, a disponibilității fondurilor ESI pentru cercetare și inovare și a participării lor la programul Orizont 2020;

- sondaje trimise autorităților de management responsabile pentru 27 de programe operaționale (rata de răspuns: 64 %) și unui număr de 78 de puncte de contact naționale (rata de răspuns: 67 %), în toate statele membre;

- interviuri cu experți din domeniu.

# Observații

## Nu toți factorii esențiali pentru crearea de sinergii au beneficiat de atenția cuvenită

**13** Crearea de sinergii este complexă, deoarece finanțarea UE în cadrul fondurilor ESI și al programului Orizont 2020 diferă în multe privințe (a se vedea punctul ***06***). Documentația examinată și feedbackul obținut din partea Comisiei și a părților interesate de la nivel național au evidențiat o serie de factori ce pot determina succesul sau eșecul în crearea de sinergii: gradul de aliniere a normelor și reglementărilor, cooperarea dintre actorii relevanți la nivelul UE și al statelor membre, disponibilitatea datelor relevante și capacitatea administrativă la nivel național și regional.

**14** Prin urmare, Curtea a evaluat dacă:

- normele și reglementările au facilitat crearea de sinergii;
- cooperarea, atât la nivelul UE, cât și la nivel național, a fost adecvată pentru crearea de sinergii;
- Comisia dispunea de date și de instrumente de monitorizare adecvate pentru a identifica și a promova potențialele sinergii;
- Comisia a sprijinit în mod corespunzător consolidarea capacităților administrațiilor naționale/regionale.

### Comisia a reacționat la deficiențele normelor și reglementărilor care împiedicau crearea de sinergii

**15** Mai multe studii[5] efectuate pentru Comisie au indicat o lipsă de aliniere între dispozițiile normative care reglementează programul Orizont 2020, Regulamentul privind dispozițiile comune referitor la fondurile ESI și Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare privind normele în materie de ajutoare de stat, și au considerat că acest lucru reprezintă un obstacol în calea sinergiilor. Activitatea de audit

[5] *MLE on National Practices in Widening participation and Strengthening Synergies*, Comisia Europeană, 2018; *Synergies between FPs for Research and Innovation and European Structural and Investment Funds*, Comisia Europeană, 2017.

a Curții, în special sondajele și interviurile cu experți, cu reprezentanți ai autorităților de management și ai punctelor de contact naționale, a confirmat această concluzie, subliniind astfel importanța alinierii dispozițiilor de reglementare.

**16** Comisia a reacționat propunând mai multe ajustări, preluate în regulamentele relevante pentru perioada 2021-2027 (a se vedea ***anexa IV***). Câteva exemple de modificări sunt următoarele:

- pentru fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune trebuie să fie considerate acceptate condițiile deja evaluate în cadrul programului Orizont Europa, atât pentru proiectele cofinanțate în cadrul acestui program, cât și pentru cele cărora le-a fost acordată marca de excelență;
- alinierea criteriilor privind activitățile considerate eligibile, a metodelor de calculare a costurilor eligibile și a normelor privind ajutoarele de stat pentru proiectele cofinanțate de cele două programe sau pentru proiectele cărora le-a fost acordată marca de excelență;
- posibilitatea de a utiliza granturile din fondurile ESI drept contribuții naționale la parteneriatele europene instituite în cadrul programului Orizont Europa (parteneriate între Comisie și parteneri privați sau publici în cadrul unor inițiative de cercetare și inovare concertate);
- posibilitatea de a transfera până la 5 % din alocarea națională inițială a fiecăruia dintre fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune către orice alt instrument care face obiectul gestiunii directe sau indirecte (inclusiv Orizont Europa).

**17** Întrucât aceste modificări au fost efectuate doar pentru perioada 2021-2027, rămâne de văzut în practică dacă sau în ce măsură acestea se ridică la înălțimea așteptărilor de a avea un impact pozitiv asupra sinergiilor.

## Cooperarea dintre organismele implicate în gestionarea fondurilor ESI și a programului Orizont 2020 a fost redusă

**18** Regulamentul privind dispozițiile comune[6] și Regulamentul privind programul Orizont 2020[7] au subliniat importanța coordonării și a interacțiunii strânse dintre cele două programe. Astfel cum se menționează în ***tabelul 1***, fondurile ESI și programul-cadru pentru cercetare și inovare au structuri de guvernanță distincte atât la nivelul UE, cât și la nivel național/regional. În 2016, Serviciul de Cercetare al Parlamentului European[8] a subliniat rolul coordonării între direcțiile generale ale Comisiei în vederea depășirii abordărilor compartimentate, atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre. Această coordonare poate fi realizată printr-un schimb regulat și structurat de informații.

**19** Un raport[9] publicat de Comisie în 2018 a concluzionat că abordările „compartimentate" erau încă prezente în cadrul Comisiei și în statele membre. În cadrul acestuia se afirma că „ministerele sau administrațiile publice colaborează cu diferite organisme ale Comisiei Europene care au sarcini, priorități și culturi operaționale diferite, uneori chiar contradictorii", și se recomanda instituirea și instituționalizarea unui dialog structurat sub forma unui forum cu agende axate pe „căutarea de sinergii".

**20** În pofida acestei recomandări, Curtea a constatat că unele dintre deficiențele identificate în 2016 persistau încă în 2021. Curtea observă că cele două direcții generale principale implicate (DG RTD și DG REGIO) au cooperat bine la elaborarea reglementărilor pentru perioada 2021-2027. Comisia nu a instituit însă un proces de dialog regulat și structurat care să implice direcțiile generale competente ale Comisiei și actorii naționali responsabili cu elaborarea și punerea în aplicare a celor două programe.

---

[6] Punctul 4.3 din anexa I.

[7] Considerentul 33.

[8] *Maximisation of synergies between the European Structural and Investment Funds and other EU Instruments to attain Europe 2020 Goals*, Serviciul de Cercetare al Parlamentului European, 2016.

[9] „*Widening Participation and Strengthening Synergies – Challenge paper topic 5*" – Exercițiu de învățare reciprocă, Comisia Europeană, 2018.

**21** Mai precis, Curtea a identificat doar un număr limitat de exemple de dialog structurat, pe teme specifice, între direcțiile generale ale Comisiei și părțile interesate de la nivel național/regional. Un exemplu considerat pozitiv de către părțile interesate a fost „Comunitatea de practică a mărcii de excelență” (a se vedea ***caseta 1***).

**Caseta 1**

**„Comunitatea de practică a mărcii de excelență”: un exemplu pozitiv de cooperare pe mai multe niveluri**

„Comunitatea de practică a mărcii de excelență” este o platformă creată de Comisie pentru schimbul de informații, colectarea de date și schimbul de bune practici. Aceasta reunește reprezentanți ai DG REGIO, ai DG RTD, ai autorităților de management, ai punctelor de contact naționale și ai altor părți interesate, atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre, și anume reprezentanți ai Centrului Comun de Cercetare (JRC), ai Institutului European de Tehnologie și ai ministerelor și agențiilor de la nivel național și regional. Rețeaua are 250 de membri.

În sondajul său destinat punctelor de contact naționale, Curtea a solicitat informații cu privire la nivelul de satisfacție al acestora față de diferitele inițiative lansate de Comisia Europeană pentru a promova sinergiile. 60 % dintre respondenți erau mulțumiți sau foarte mulțumiți de „Comunitatea de practică a mărcii de excelență”.

**22** În ceea ce privește organismele naționale, Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 și standardele minime și principiile directoare pentru crearea de rețele de puncte de contact naționale în cadrul programului Orizont 2020 necesitau mai multă comunicare și cooperare între autoritățile de management ale fondurilor ESI și punctele de contact naționale din cadrul programului Orizont 2020.

**23** Curtea a constatat că, în două dintre cele cinci state membre incluse în eșantionul său, și anume Portugalia și Slovenia, punctele de contact naționale și autoritățile de management cooperau în mod corespunzător. În celelalte trei state membre, cooperarea și schimburile de informații erau limitate. Sondajele Curții au confirmat că majoritatea autorităților de management și a punctelor de contact naționale care au răspuns la sondaje continuau să lucreze utilizând o abordare compartimentată, ceea ce înseamnă că cooperarea dintre autoritățile de management (fondurile ESI) și punctele

de contact naționale (Orizont 2020) era redusă (pentru mai multe detalii legate de aceste sondaje, a se vedea ***anexa III***):

- 41 % dintre autoritățile de management care au răspuns la sondajul Curții au declarat că nu exista o colaborare structurată cu punctele de contact naționale. În plus, 59 % au răspuns că nu au organizat sau au organizat rareori evenimente care să reunească părțile interesate relevante din cele două comunități (beneficiari ai programului Orizont 2020 și beneficiari ai fondurilor ESI, precum și alte părți interesate);

- 85 % dintre punctele de contact naționale care au răspuns la sondajul Curții au declarat că nivelul de cooperare cu autoritățile de management era fie scăzut, fie foarte scăzut, sau că nu exista deloc cooperare. În plus, 75 % dintre punctele de contact naționale au declarat că nivelul lor de cunoștințe cu privire la sprijinul pentru cercetare și inovare acordat prin programele finanțate din fondurile ESI era scăzut ori foarte scăzut sau chiar au afirmat că nu era de competența lor să dețină cunoștințe despre aceste fonduri.

**24** Raportul din 2020[10] privind învățămintele desprinse în urma unei cereri experimentale de propuneri de proiecte finanțate din fondurile ESI în cadrul programului Interreg Europa Centrală a evidențiat, de asemenea, o nevoie mai mare de cooperare între părțile interesate din cadrul programului Orizont 2020 și cele din cadrul fondurilor ESI (a se vedea ***caseta 2***). Cererea de propuneri de proiecte experimentală a fost lansată deoarece cunoștințele rezultate în urma proiectelor finanțate de UE nu erau pe deplin utilizate pe teren și se întâmpla frecvent ca rezultatele cercetării și inovării să nu ajungă la părțile interesate relevante din regiunile UE. Acest lucru era cauzat de lipsa de comunicare, de coordonare și de cooperare între cercetători și părțile interesate de la nivel regional.

[10] *Capitalisation through coordination across EU funds*, Comisia Europeană, 2020.

**Caseta 2**

**Cerere de propuneri de proiecte experimentală în cadrul programului Interreg: *Capitalisation through coordination***

Această cerere de propuneri de proiecte experimentală a vizat creșterea impactului cooperării transnaționale în regiunile Europei Centrale prin testarea unor noi modalități de coordonare a diferitelor proiecte finanțate de UE. Raportul din 2020 privind învățămintele desprinse a concluzionat, printre altele, că:

(1) părțile interesate din cadrul programului Orizont 2020 și cele din cadrul programului Interreg sunt foarte interesate să lucreze împreună și să combine rezultatele obținute pentru a crește gradul de adoptare a acestora la nivel de politică și pentru a le extinde la noi grupuri-țintă și la noi teritorii. Părțile interesate au însă nevoie de un „impuls” deliberat pentru a căuta și a utiliza în mod activ sinergii între fonduri;

(2) creșterea impactului rezultatelor proiectelor finanțate în cadrul programelor Orizont 2020 și Interreg necesită un sprijin activ pentru beneficiarii proiectelor. Măsurile de consolidare a capacităților și oportunitățile de corelare pot spori cunoștințele părților interesate cu privire la rezultatele programelor Orizont 2020 și Interreg existente, care ar putea corespunde nevoilor specifice ale anumitor regiuni și grupuri-țintă.

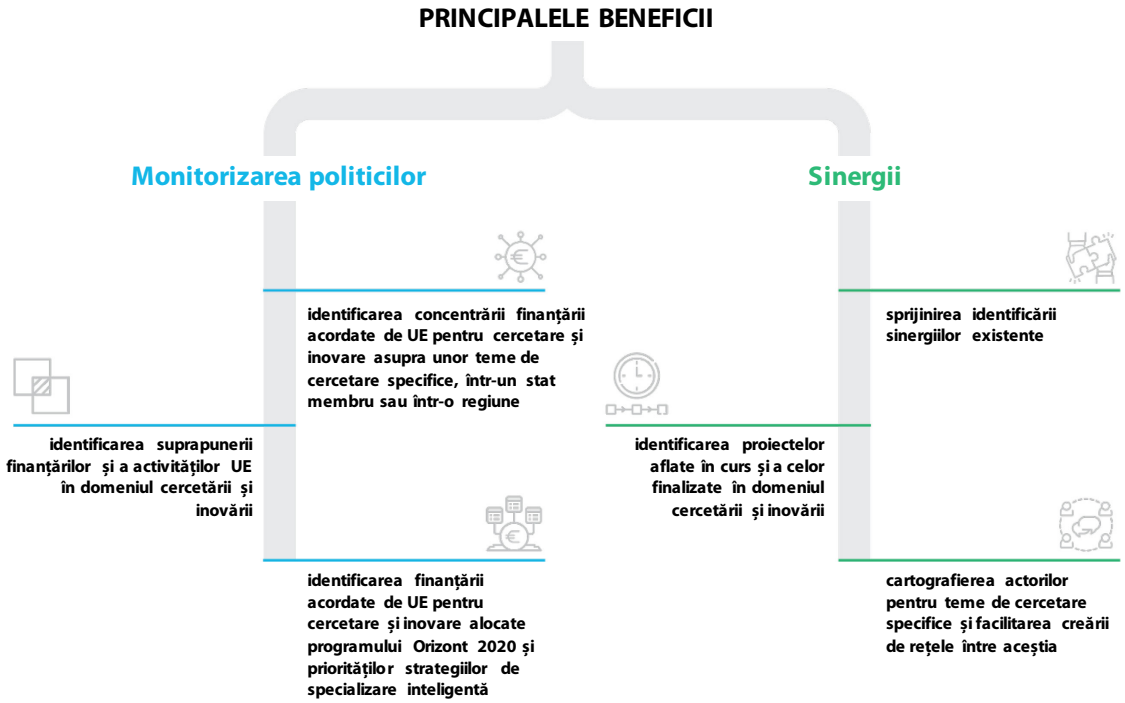
## Identificarea și monitorizarea sinergiilor au fost îngreunate de o lipsă de date adecvate

**25** Potrivit unui raport publicat de Centrul Comun de Cercetare al Comisiei, asigurarea interoperabilității bazelor de date aferente programului Orizont 2020 și fondurilor ESI ar aduce beneficii considerabile pentru monitorizarea și evaluarea politicilor, precum și pentru identificarea și crearea de sinergii[11].

**26** Pe baza unei examinări a documentației și a feedbackului primit din partea personalului Comisiei, Curtea a identificat beneficii care pot rezulta din crearea de baze de date interoperabile (care să acopere proiecte atât din cadrul programului Orizont 2020, cât și al fondurilor ESI) pentru (i) monitorizarea și evaluarea politicilor și pentru (ii) sinergii (a se vedea ***figura 3***).

[11] *Dataset of projects co-funded by the ERDF during the multi-annual financial framework 2014-2020*, Centrul Comun de Cercetare, 2019.

## Figura 3 – Beneficiile unor baze de date interoperabile




*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

**27** Curtea a analizat dacă Comisia luase măsuri pentru a crea baze de date interoperabile privind proiectele din cadrul programului Orizont 2020 și proiectele finanțate din fondurile ESI și dacă Comisia și statele membre identificaseră (i) domenii cu potențial de creare de sinergii și (ii) sinergii existente pentru a identifica exemple de bune practici.

**28** În perioada 2014-2020, informațiile cu privire la proiectele finanțate în cadrul programului Orizont 2020 și cele cu privire la proiectele finanțate din fondurile ESI au fost furnizate prin intermediul unor baze de date separate:

- pentru proiectele din cadrul programului Orizont 2020, Comisia a dispus doar de o bază de date internă până la lansarea, în 2018, a tabloului de bord al programului Orizont 2020, care este public. Noul tablou de bord include date privind proiectele finanțate și beneficiarii acestora, defalcate pe țări și pe regiuni, pe tipuri de organizații și pe domenii prioritare (de exemplu, energie, sănătate și spațiu);

- pentru proiectele cofinanțate din fondurile ESI, până în martie 2022 nu exista o bază de date integrată. În schimb, autoritățile de management înregistrau și publicau informații privind proiectele cofinanțate din fondurile ESI pe paginile web aferente programelor lor operaționale, în conformitate cu obligațiile lor

legale[12]. În martie 2022, Comisia a lansat Kohesio, o bază de date integrată a proiectelor cofinanțate din fondurile ESI. Kohesio include în prezent proiecte din perioada 2014-2020, dar Comisia intenționează să o extindă la perioada 2021-2027. Kohesio nu este însă interoperabilă cu baza de date a programului Orizont 2020.

**29** Utilizarea acestor baze de date disparate pentru a identifica proiecte care abordau domenii prioritare similare în cadrul programului Orizont 2020 și al fondurilor ESI și care erau, prin urmare, adecvate pentru crearea de sinergii, reprezenta o provocare, deoarece:

- nu exista o clasificare comună (taxonomie) a priorităților programului Orizont 2020 și a priorităților strategiilor de specializare inteligentă;
- datele privind fondurile ESI înregistrate de autoritățile de management nu erau pe deplin standardizate și erau, în cea mai mare parte, în limbile naționale;
- autoritățile de management nu înregistrau în mod sistematic prioritățile strategiei de specializare inteligentă aferente unui proiect. Este probabil ca acest lucru să rămână o provocare, întrucât Regulamentul privind dispozițiile comune care reglementează perioada 2021-2027 nu impune statelor membre să raporteze cu privire la domeniile prioritare ale strategiei de specializare inteligentă abordate de proiecte.

**30** În consecință, bazele de date existente nu au permis cartografierea principalelor proiecte de cercetare și inovare finanțate de UE și a investițiilor conexe (de exemplu, prin furnizarea de informații cu privire la distribuția geografică sau la prioritățile care sunt mai predispuse la sinergii). Acest lucru a împiedicat crearea de sinergii și monitorizarea politicilor în sensul descris în ***figura 3***.

**31** Mai mult decât atât, în pofida beneficiilor aduse de monitorizarea sinergiilor dintre fondurile ESI și programul Orizont 2020 (a se vedea punctul ***25***), Curtea a constatat că nici Comisia, nici autoritățile de management responsabile de programele operaționale analizate de Curte nu monitorizau în mod sistematic aceste sinergii.

---

[12] Articolul 46 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013.

**32** În plus, Curtea a identificat următoarele limitări la nivelul Comisiei în ceea ce privește identificarea sinergiilor și monitorizarea punerii lor în aplicare:

- informații în vederea identificării sinergiilor în amonte: deși Comisia dispune de un instrument de *text mining* (CORTEX) care, teoretic, este în măsură să identifice sinergiile existente în amonte, acesta nu poate fi utilizat în practică, deoarece în propunerile de proiecte din cadrul programului Orizont 2020 nu există nicio rubrică specială pentru semnalarea legăturilor cu proiecte anterioare cofinanțate din fondurile ESI;

- urmărirea subsecventă a proiectelor din cadrul programului Orizont 2020: deși datele privind utilizarea rezultatelor cercetării obținute în urma proiectelor finalizate în cadrul programului Orizont 2020 pot sprijini identificarea sinergiilor existente în aval, Comisia nu colectează astfel de informații;

- informații disponibile la nivel național: informațiile privind proiectele cofinanțate de fondurile ESI cărora le-a fost acordată o marcă de excelență nu sunt colectate și raportate în mod sistematic Comisiei.

## Utilizarea redusă a acțiunilor de consolidare a capacităților de către autoritățile de management

**33** Întrucât programul Orizont 2020 și fondurile ESI aveau fiecare propriile norme, propriile mecanisme de implementare și propriile părți interesate, existența unor capacități de gestiune și administrative adecvate era esențială pentru a concepe și a pune în aplicare acțiuni de cercetare și inovare cu sinergii la nivel național și regional. Acest lucru este cu atât mai relevant pentru perioada 2021-2027, în care finanțarea UE pentru cercetare și inovare a crescut.

**34** Curtea a analizat:

- sprijinul acordat de Comisie părților interesate de la nivel național, în special autorităților de management, pentru a-și spori expertiza în domeniul sinergiilor și

- receptivitatea părților interesate de la nivel național.

**35** Comisia a luat diferite măsuri pentru a sprijini părțile interesate de la nivel național să își sporească cunoștințele în domeniul sinergiilor. În special:

- în 2014, Comisia a publicat un document de orientare privind diferitele acțiuni (inclusiv activitățile de promovare și de formare, practicile de coordonare și monitorizarea) pe care serviciile Comisiei, autoritățile de management și punctele de contact naționale ar trebui să le întreprindă pentru a crea sinergii. Autoritățile de management din cele cinci state membre selectate au recunoscut că documentul de orientare a contribuit la sensibilizarea cu privire la sinergii, dar și că utilizaseră în mod limitat acest document. În iulie 2022, Comisia a publicat un nou document de orientare privind sinergiile dintre programul Orizont Europa și FEDR;

- în cadrul mecanismului de sprijin al politicilor (un instrument al programului Orizont 2020 utilizat pentru a promova reformele în ecosistemele naționale de cercetare și inovare), Comisia a desfășurat o activitate care a implicat promovarea schimbului de bune practici în domeniul sinergiilor. În special, participanții au împărtășit experiențe privind (i) modul de sprijinire a participării naționale la programele-cadru și (ii) modalitățile de maximizare a sinergiilor între programul Orizont 2020 și fondurile ESI[13]. Curtea a constatat însă că la această activitate au participat doar 11 state membre (Belgia, Bulgaria, Cipru, Spania, Croația, Ungaria, Letonia, Polonia, Portugalia, Slovenia și Suedia, plus Germania în calitate de observator);

- Comisia a promovat conceptul de sinergii în cadrul unor conferințe (de exemplu, Săptămâna regiunilor inovatoare din Europa și Săptămâna europeană a regiunilor și orașelor) și al unor evenimente specifice organizate de terți.

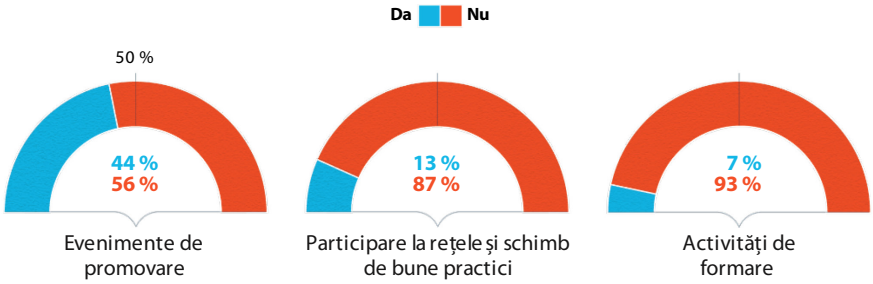
**36** În sfârșit, Parlamentul European a fost cel care a lansat și a finanțat principala inițiativă – proiectul *Stairway to Excellence* (*S2E*) – pentru a sprijini crearea de sinergii în perioada 2014-2020. Centrul Comun de Cercetare al Comisiei a pus în aplicare proiectul S2E în colaborare cu DG REGIO, care a sprijinit statele membre și regiunile în (i) valorificarea sinergiilor între fondurile ESI și programul Orizont 2020 și în (ii) punerea în aplicare eficace a strategiilor de specializare inteligentă la nivel național și regional și urmărirea excelenței inovatoare în general. Proiectul s-a încheiat în 2020 și nu va continua în perioada 2021-2027. Părțile interesate de la nivel național din trei

[13] *MLE on National Practices in Widening participation and Strengthening Synergies*, Comisia Europeană, 2018.

dintre cele cinci state membre incluse în eșantionul Curții au declarat că au participat la activitățile acestui proiect și au exprimat un nivel ridicat de satisfacție.

**37** Curtea observă, de asemenea, că participarea la activitățile de consolidare a capacităților organizate de Comisie a fost limitată. Potrivit sondajului Curții, aceasta a variat de la 44 % pentru evenimentele de promovare la 7 % pentru activitățile de formare (a se vedea ***figura 4***).

## Figura 4 – Participarea autorităților de management la activitățile de sprijin organizate de Comisie

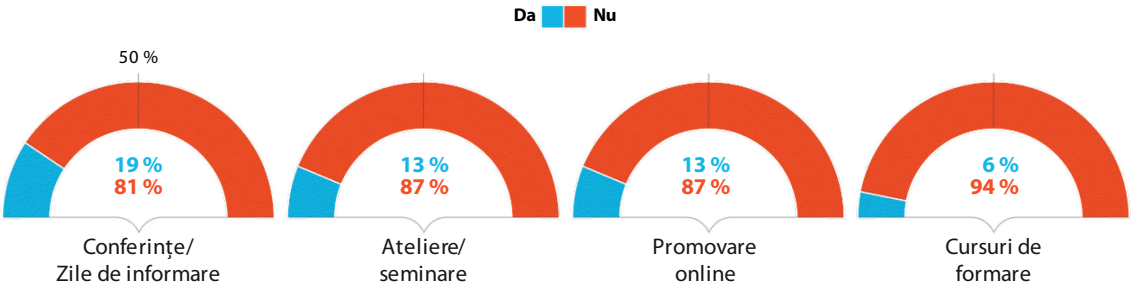



*Sursa:* sondajul efectuat de Curtea de Conturi Europeană în rândul autorităților de management.

**38** În pofida acestei participări limitate, autoritățile de management și punctele de contact naționale vizitate de Curte în cursul auditului au exprimat necesitatea intensificării formării, a activităților de îndrumare și a schimbului de bune practici.

**39** În sfârșit, potrivit sondajului Curții, autoritățile de management au declarat că ele însele luaseră doar măsuri foarte limitate pentru a sprijini crearea de sinergii între cele două programe (a se vedea ***figura 5***).

## Figura 5 – Organizarea de activități de promovare de către autoritățile de management pentru a sprijini crearea de sinergii între fondurile ESI și programul Orizont 2020




*Sursa:* sondajul efectuat de Curtea de Conturi Europeană în rândul autorităților de management.

## Sinergiile avute în vedere în documentele strategice au fost puse în aplicare în grade diferite

**40** Potrivit documentului de orientare al Comisiei din 2014 privind sinergiile (a se vedea punctul ***35***), „este extrem de important să se asigure sinergii optime între fonduri [...] și pentru a maximiza impactul și eficacitatea finanțărilor publice. Parlamentul European și Consiliul au precizat în mod clar că această abordare nu mai este un aspect de avut în vedere, ci o necesitate”. Acest lucru necesita o abordare sistematică a sinergiilor de către toate părțile interesate relevante și însemna că posibilitățile de sinergii stabilite în strategiile de specializare inteligentă și în programele operaționale trebuiau să fie însoțite de eforturi concertate pe teren pentru a se asigura faptul că acestea au fost puse în aplicare.

**41** Prin urmare, Curtea a evaluat dacă:

- strategiile de specializare inteligentă și programele operaționale aferente includeau măsuri pentru crearea de sinergii cu programul Orizont 2020;
- diferitele tipuri de sinergii au fost efectiv puse în aplicare, în special:
  - (a) sinergiile în aval;
  - (b) sinergiile în amonte;
  - (c) finanțarea alternativă pentru proiectele cărora li s-a acordat marca de excelență.

**42** În plus, toate autoritățile de management incluse în eșantion au furnizat finanțare complementară (a se vedea punctul ***05***) pentru un anumit tip de proiect („formare de echipe comune de cercetare (*teaming*)” sau „catedre ale Spațiului european de cercetare”) în cadrul componentei „Răspândirea excelenței și extinderea participării” din cadrul programului Orizont 2020. Dintre autoritățile de management care au răspuns la sondajul Curții, 44 % (7 din 16) au declarat că programele lor operaționale includeau astfel de măsuri, iar 31 % (5 din 16) au declarat că le puseseră în aplicare. Totuși, întrucât finanțarea complementară a fost deja abordată în raportul său special recent privind măsurile de extindere a participării (Raportul special nr. 15/2022), Curtea nu oferă nicio analiză suplimentară a acestui subiect în raportul de față.

## În documentele strategice ale fondurilor ESI au fost avute în vedere sinergii, dar nivelul de detaliere a variat

**43** Pentru ca sinergiile să se materializeze, acestea trebuie să fie planificate corespunzător în documentele strategice, în special în strategiile de specializare inteligentă (a se vedea punctul ***06***) și în programele operaționale, în cadrul fondurilor ESI.

**44** Potrivit ghidului din 2012 al Comisiei privind strategiile de specializare inteligentă, acestea ar trebui să concentreze investițiile naționale/regionale în cercetare și inovare în câteva domenii competitive la nivel mondial și să evite utilizarea dispersată a resurselor. Concentrarea pe un număr limitat de activități economice prioritare și de domenii tehnologice specifice la nivel național/regional era menită să faciliteze planificarea strategică a investițiilor în cercetare și inovare. Ghidul menționează, de asemenea, că stabilirea priorităților în contextul strategiilor de specializare inteligentă implică o corelare efectivă între (i) identificarea obiectivelor generale aliniate la politicile UE și (ii) definirea priorităților (sau a nișelor) pentru specializarea inteligentă.

**45** În ceea ce privește stabilirea priorităților în cadrul strategiilor de specializare inteligentă, diverse studii[14] au concluzionat că acestea „prezintă o proliferare a obiectivelor”. În special, studiul Comisiei din 2021 privind stabilirea priorităților în cadrul strategiilor de specializare inteligentă[15] a arătat că, în mai multe state membre, domeniile prioritare ale acestor strategii acopereau o gamă largă de tematici. Studiul a analizat, de asemenea, 2 324 de cereri de propuneri de proiecte lansate de autoritățile de management și a constatat că o majoritate substanțială a acestor cereri (74 %) abordau concomitent toate prioritățile strategiilor de specializare inteligentă.

**46** Lipsa de concentrare a priorităților strategiilor de specializare inteligentă și faptul că cererile de propuneri au fost, în general, deschise oricăreia dintre aceste priorități, mai degrabă decât să ia în considerare „specificitățile sectoriale și tehnologice, așa cum ar pleda însăși logica specializării inteligente”[16], reduc posibilitățile de a atinge masa critică și, prin urmare, de a crea sinergii.

---

[14] *Smart Specialisation: what gets lost in translation from concept to practice?*, Regional Studies Association, 2020; *How ‘smart’ are smart specialisation strategies?*, University Association for Contemporary European Studies, 2020.

[15] *Study on prioritisation in Smart Specialisation Strategies in the EU*, Comisia Europeană, 2021.

[16] A se vedea nota de subsol precedentă.

**47** În consecință, Curtea a analizat dacă, în cele cinci state membre incluse în eșantion, strategiile de specializare inteligentă și programele operaționale aferente cuprindeau măsuri pentru crearea de sinergii. Curtea a analizat, de asemenea, dacă strategiile de specializare inteligentă includeau trimiteri specifice la parteneriatele europene promovate în cadrul programului Orizont 2020. Aceste parteneriate urmăresc să reunească Comisia și partenerii privați și/sau publici (inclusiv cei care gestionează fondurile ESI) prin inițiative concertate de cercetare și inovare care abordează prioritățile politicilor UE.

**48** Curtea a constatat că:

- doar una dintre strategiile de specializare inteligentă incluse în eșantion (România) menționa parteneriate europene specifice cu care intenționa să creeze sinergii prin acordarea de granturi entităților naționale, care să le permită să participe la aceste parteneriate;

- trei dintre cele cinci programe operaționale incluse în eșantion (Portugalia, România și Slovenia) menționau că (unele dintre) prioritățile lor erau legate de prioritățile programului Orizont 2020. Conștientizarea acestei legături permite autorităților naționale/regionale să se adreseze în mod proactiv părților interesate, pentru a le sensibiliza cu privire la posibilitățile oferite de programul Orizont 2020 pentru cercetare și pentru a încuraja legăturile cu parteneriatele europene (de exemplu, prin acordarea de granturi);

- toate strategiile de specializare inteligentă și programele operaționale respective includeau măsuri pentru crearea de sinergii. Totuși, nivelul de detaliere a trimiterilor existente în strategiile de specializare inteligentă și în programele operaționale varia considerabil între statele membre incluse în eșantion: în unele țări, trimiterile la acțiuni care abordează sinergiile erau mai degrabă limitate și/sau foarte generale (Croația și Polonia), în timp ce în altele (Slovenia, România și Portugalia) acestea includeau descrieri detaliate ale mai multor măsuri.

**49** În ***caseta 3*** sunt prezentate exemple de sinergii prevăzute în programele operaționale.

## Caseta 3

### Exemple de măsuri din cadrul programelor operaționale care urmăresc crearea de sinergii

**Croația** a inclus trei măsuri pentru crearea de sinergii în programul său operațional intitulat „Competitivitate și coeziune”:

(a) finanțare alternativă pentru propunerile Consiliului European pentru Cercetare;

(b) finanțare complementară pentru proiectele privind formarea de echipe comune de cercetare în cadrul programului Orizont 2020;

(c) finanțare complementară pentru alte măsuri de extindere.

Programul operațional nu includea însă trimiteri specifice la prioritățile programului Orizont 2020 sau la parteneriatele europene. În plus, bugetul pus la dispoziție pentru fiecare măsură era insuficient pentru a finanța un singur proiect în temeiul măsurii de la litera (a) sau al celei de la litera (b). În cele din urmă, autoritatea de management din Croația a pus în aplicare doar măsura de la litera (c).

În programul operațional privind competitivitatea din **România** erau prevăzute opt măsuri concrete care vizau trei tipuri de sinergii (în amonte, finanțare alternativă și finanțare complementară). Programul operațional includea, de asemenea, trimiteri specifice la priorități ale programului Orizont 2020 și la parteneriate europene. Bugetul alocat a fost utilizat integral, dar execuția acestuia a suferit întârzieri semnificative: majoritatea granturilor au fost acordate abia în 2020.

## Sinergiile în amonte prevăzute au fost, în general, puse în aplicare

**50** Acțiunile în amonte (a se vedea punctul ***05***) includ, de regulă, dezvoltarea infrastructurii de cercetare și sprijin pentru a ajuta părțile interesate din domeniul cercetării și inovării să elaboreze propuneri de proiecte care să fie prezentate în cadrul cererilor competitive de propuneri de proiecte din cadrul programului Orizont 2020. Acest sprijin a fost deosebit de relevant pentru statele membre care au o rată constant scăzută de participare la programele-cadru, în special în ceea ce privește numărul de proiecte aprobate. Deși există multe variabile care influențează gradul de participare a unei țări la programul-cadru (a se vedea Raportul special nr. 15/2022), disponibilitatea fondurilor pentru a sprijini procesul de depunere a cererilor de finanțare este unul dintre factorii esențiali care afectează participarea.

**51** Sondajul realizat de Curte în rândul autorităților de management a arătat că 50 % dintre respondenți (8 din 16) aveau în vedere măsuri pentru crearea de sinergii în amonte, în timp ce 44 % (7 din 16) au pus efectiv în aplicare aceste măsuri.

**52** În urma analizei efectuate de Curte cu privire la programele operaționale incluse în eșantion, s-a constatat că toate acestea prevedeau și puneau în aplicare acțiuni de dezvoltare a infrastructurii de cercetare și inovare, cum ar fi centrele de excelență. Printre aceste acțiuni se numără, de exemplu, investițiile în infrastructură în domeniul fizicii fotonucleare din România și investițiile în centre de excelență și într-un centru național de supercalcul din Slovenia.

**53** De asemenea, Curtea a constatat că patru dintre cele cinci programe operaționale incluse în eșantion (Polonia, Portugalia, România și Slovenia) au avut în vedere și au pus în aplicare acțiuni destinate în mod direct să ajute părțile interesate naționale din domeniul cercetării și inovării să participe la programul Orizont 2020. Totuși, în două dintre aceste patru state membre (Polonia și România), acest sprijin a fost acordat abia după câțiva ani de la demararea programului Orizont 2020 (cinci ani în cazul Poloniei și șapte ani în cel al României).

**54** Un document de cercetare din 2016[17] și raportul final privind un proiect[18] finanțat de la bugetul UE au identificat astfel de scheme de sprijin ca fiind esențiale pentru a spori participarea la programul-cadru și, în consecință, probabilitatea de a crea sinergii în amonte. Curtea a constatat că aceste state membre, care își puneau în aplicare cu întârziere schemele de sprijin în cadrul fondurilor ESI, se numărau, de asemenea, printre țările cu cel mai scăzut grad de participare la programul Orizont 2020 (a se vedea Raportul special nr. 15/2022, figura 6):

- în ceea ce privește fondurile alocate din programul Orizont 2020 pe cap de locuitor, Polonia și România au fost statele membre care au primit sumele cele mai mici;
- în ceea ce privește fondurile alocate din programul Orizont 2020 în funcție de numărul de cercetători în echivalent normă întreagă, Polonia s-a situat în partea de jos a clasamentului.

---

[17] Enger, S. G., Castellacci, F., „Who gets Horizon 2020 research grants?Propensity to apply and probability to succeed in a two-step analysis”, *Scientometrics* 109, 1611-1638, 2016.

[18] Raport final privind proiectul MIRRIS (*Mobilizing institutional reforms for better R&I systems/institutions in Europe*), iunie 2016.

## A existat o lipsă de sinergii în aval

**55** În conformitate cu Regulamentul privind dispozițiile comune, strategiile de specializare inteligentă trebuie să includă „«[a]cțiuni în aval» pentru a oferi mijloacele de a exploata și difuza pe piață rezultatele C&I, care decurg din Orizont 2020 și din programele precedente, cu o atenție deosebită pentru crearea unui mediu favorabil inovării pentru mediul de afaceri și industrie [...]”.

**56** În plus, potrivit documentului de orientare al Comisiei din 2014 privind sinergiile (a se vedea punctul ***35***), atunci când implementează programul Orizont 2020, Comisia ar trebui să încurajeze utilizarea în aval a rezultatelor proiectelor din cadrul programului Orizont 2020 (și a rezultatelor proiectelor din programele-cadru de cercetare anterioare) pentru proiectele cofinanțate din fondurile ESI.

**57** Membrii personalului Comisiei intervievați de Curte au subliniat importanța exploatării rezultatelor programului Orizont 2020, indiferent de țara în care a fost dezvoltată tehnologia, pentru a spori impactul programului-cadru și circulația cunoștințelor în UE. Exploatarea transfrontalieră a rezultatelor cercetării și inovării este, de asemenea, deosebit de utilă pentru țările și regiunile cu niveluri scăzute de participare la programele-cadru (a se vedea Raportul special nr. 15/2022), deoarece le permite acestora să acceseze și să utilizeze tehnologii de ultimă generație.

**58** Dacă nu se urmărește crearea de sinergii în aval, se ratează ocazia de a transpune în practică rezultatele cercetării și inovării și de a le aplica pentru a soluționa provocări teritoriale, ceea ce ar asigura astfel impactul finanțării din partea UE.

**59** În consecință, Curtea a analizat dacă:

- autoritățile de management au pus în aplicare măsurile din cadrul programelor operaționale care erau menite să creeze sinergii în aval;
- Comisia a încurajat crearea de sinergii în aval prin intermediul programelor de lucru pe care le-a stabilit pentru programul Orizont 2020 (inclusiv cererile de propuneri de proiecte);
- beneficiarii de proiecte din cadrul programului Orizont 2020 au avut efectiv în vedere sinergii în aval.

**60** În pofida accentului pus de Comisie pe sinergiile în aval, sondajul efectuat de Curte în rândul autorităților de management a arătat că doar 44 % dintre respondenți (7 din 15) aveau în vedere măsuri care vizau crearea de astfel de sinergii. În plus, doar

13 % (2 din 15) au pus în cele din urmă în aplicare aceste măsuri. Astfel, dintre toate măsurile care urmăreau crearea de sinergii, cele care abordau sinergiile în aval au fost de departe cel mai puțin puse în aplicare.

**61** Situația era similară pentru cele cinci programe operaționale din statele membre incluse în eșantionul Curții, întrucât niciunul dintre acestea nu lansase măsuri care să vizeze sinergii în aval cu programul Orizont 2020. În plus, niciunul nu luase în considerare posibilitatea de a utiliza fondurile ESI pentru a crea sinergii în aval cu rezultatele cercetării și inovării dezvoltate în alte state membre sau regiuni în cadrul programului Orizont 2020.

**62** De asemenea, Curtea a constatat că patru dintre cele cinci programe operaționale incluse în eșantion cuprindeau trimiteri la achiziții publice de soluții inovatoare, un instrument care are potențialul de a crea sinergii în aval. În acest caz, achizitorul public acționează în calitate de prim client pentru lansarea unor soluții inovatoare (bunuri sau servicii) care nu sunt încă comercializate pe scară largă. Totuși, dintre cele patru programe operaționale, doar unul (Polonia) a implementat în mod efectiv achiziții publice de soluții inovatoare, chiar dacă fără o referire specifică la utilizarea rezultatelor proiectelor finanțate în cadrul programului Orizont 2020.

**63** Curtea a constatat că principalul motiv pentru care autoritățile de management nu urmăreau sinergii în aval era lipsa de cunoștințe și de informații, deoarece acestea:

- nu înțelegeau întotdeauna conceptul de sinergii în aval și beneficiile aferente acestora;
- aveau cunoștințe limitate cu privire la crearea de sinergii și la identificarea rezultatelor relevante obținute în cadrul programului Orizont 2020. În plus, lipsa unui instrument de corelare (cum ar fi o bază de date interoperabilă) între programul Orizont 2020 și fondurile ESI a împiedicat identificarea proiectelor care aveau potențial pentru crearea de sinergii. În raportul privind învățămintele desprinse în urma cererii experimentale de propuneri de proiecte din cadrul programului Interreg (a se vedea punctul ***24***) s-a ajuns la concluzii similare;
- deseori, nu erau familiarizate cu CORDIS, baza de date aferentă programului Orizont 2020 pentru diseminarea și utilizarea rezultatelor proiectelor finanțate în cadrul acestuia.

**64** Curtea a efectuat o analiză prin explorare a textelor unor programe de lucru aferente programului Orizont 2020, legate de acțiuni care au potențialul de a crea sinergii în aval. Au fost selectate cele publicate la sfârșitul programului Orizont 2020

(perioada 2018-2020). Curtea a constatat că toate conțineau cel puțin o referire la sinergii în aval cu fondurile ESI.

**65** Aceste referiri erau însă incluse, în general, doar în introducere, care oferă informații foarte generale pentru solicitanți, și nu în cererile individuale de propuneri de proiecte, care oferă informații mai detaliate. Analiza Curții cu privire la 632 de cereri de propuneri de proiecte a arătat că doar 2 % dintre acestea includeau efectiv trimiteri la sinergii în aval.

**66** Curtea a efectuat, de asemenea, o analiză prin explorare a textelor unui număr de 13 603 acorduri de grant aferente unor acțiuni din cadrul programului Orizont 2020 pe care le identificase ca având potențial de sinergii în aval. Acestea reprezintă 38 % din toate acordurile de grant încheiate în cadrul programului Orizont 2020 și 63 % din totalul fondurilor angajate în cadrul acestuia. Curtea a completat această analiză cu o examinare detaliată a unui eșantion de 100 de proiecte. S-a constatat că doar 4,8 % din cele 13 603 proiecte aveau în vedere crearea unor astfel de sinergii (a se vedea ***figura 6***). În plus, doar 2,2 % cuprindeau trimiteri specifice la strategiile de specializare inteligentă în propunerile aferente.

**Figura 6 – Proiecte finanțate în cadrul programului Orizont 2020 care aveau în vedere crearea de sinergii în aval**

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

**67** În plus, Curtea a efectuat o analiză detaliată a proiectelor aferente unui instrument al programului Orizont 2020, și anume „validarea conceptului de către Consiliul European pentru Cercetare (CEC)”. Obiectivul acestuia este în mod special adecvat pentru crearea de sinergii în aval, deoarece vizează facilitarea explorării potențialului de inovare comercială și socială al ideilor generate de granturile acordate de CEC. Curtea a constatat că posibilitatea de a crea sinergii în aval a fost luată în considerare doar în 0,5 % dintre proiectele aferente instrumentului „validarea conceptului de către CEC”.

## Marca de excelență are potențial, dar a fost utilizată doar într-o măsură limitată

**68** Marca de excelență este o etichetă de calitate acordată propunerilor de proiecte depuse pentru programele-cadru de cercetare și inovare ale UE (a se vedea punctul ***05***). Aceasta a fost lansată în cadrul programului Orizont 2020, cu scopul de a-i ajuta pe deținători să obțină pentru propunerile lor fonduri provenind din alte surse decât programul Orizont 2020, inclusiv din fondurile ESI. Marca de excelență a

implicat, de asemenea, acordarea posibilității altor organisme de finanțare de a profita de procesul de evaluare a proiectelor desfășurat de Comisie.

**69** Comisia a lansat inițiativa privind marca de excelență în 2015, pentru proiectele prezentate de întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri) în cadrul „Instrumentului pentru IMM-uri” al programului Orizont 2020, cunoscut ulterior sub denumirea de „Acceleratorul Consiliului European pentru Inovare (CEI)”. Ea a fost ulterior aplicată altor trei instrumente ale programului Orizont 2020, și anume: „Acțiunile Marie Skłodowska-Curie””, programul Orizont 2020 pentru studii doctorale și formare postdoctorală; formarea de echipe comune de cercetare (*teaming*) (a se vedea Raportul special nr. 15/2022); și granturile aferente instrumentului „validarea conceptului de către CEC” (a se vedea punctul ***67***).

**70** Curtea a evaluat dacă autoritățile de management utilizaseră în mod corespunzător eticheta „marcă de excelență” și dacă finanțaseră astfel de proiecte. Sondajul realizat de Curte în rândul autorităților de management a arătat că furnizarea de finanțare alternativă pentru proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență a fost cel mai frecvent tip de sinergie prevăzut în programele operaționale ale autorităților care au răspuns: 63 % (10 din 16) dintre aceste programe operaționale au luat în considerare astfel de măsuri, iar în 50 % (8 din 16) dintre ele măsurile au fost în cele din urmă puse în aplicare. Comisia însăși nu deține informații complete cu privire la numărul de proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență și care au fost finanțate din fondurile ESI.

**71** Pe baza analizei sale cu privire la programele operaționale incluse în eșantion, Curtea a constatat însă că nivelul de punere în aplicare a măsurilor de sprijinire a proiectelor cărora le-a fost acordată marca de excelență era variabil:

- toate aceste programe operaționale, cu o singură excepție (Croația), conțineau măsuri care vizau acordarea unei finanțări alternative pentru proiectele din cadrul „Instrumentului pentru IMM-uri”/„Acceleratorului CEI” cărora le-a fost acordată marca de excelență. După cum se arată în ***tabelul 2***, în cadrul a trei programe operaționale (Polonia, Portugalia și Slovenia) a fost în cele din urmă furnizată o astfel de finanțare, iar în cadrul unui program operațional (România) a fost lansată o cerere de propuneri de proiecte, în urma căreia s-a primit însă doar un număr mic de propuneri și niciuna dintre acestea nu a fost finanțată;

- două programe operaționale (Polonia și Slovenia) au inclus și au pus în aplicare măsuri pentru a oferi finanțare alternativă pentru proiectele din cadrul acțiunilor „Marie Skłodowska-Curie” cărora le fusese acordată marca de excelență;

- niciunul dintre programele operaționale incluse în eșantion nu cuprindea măsuri de sprijinire a proiectelor de tip „formarea de echipe comune de cercetare” sau „validarea conceptului de către CEC” cărora le fusese acordată marca de excelență. Curtea observă că, în ceea ce privește „validarea conceptului de către CEC”, inițiativa privind marca de excelență a demarat în 2018, dar a fost suspendată în 2019 din cauza unor probleme legate de sistemele de tehnologie a informației. Potrivit Comisiei, se estimează că aceasta va fi relansată în 2023.

### Tabelul 2 – Proiectele din cadrul „Instrumentului pentru IMM-uri”/„Acceleratorului CEI” cărora le-a fost acordată marca de excelență, cofinanțate din fondurile ESI (situația la 30 iunie 2021)

| Statul membru | Numărul de proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență | Numărul de proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență cofinanțate de fondurile ESI | Procent | Finanțarea alocată proiectelor cofinanțate cărora le fusese acordată marca de excelență *(în milioane de euro)* |
|---|---|---|---|---|
| Croația | 9 | 0 | 0 % | 0,0 |
| Polonia | 77 | 20 | 26 % | 17,9 |
| Portugalia | 108 | 35 | 32 % | 27,8 |
| România | 16 | 0 | 0 % | 0,0 |
| Slovenia | 54 | 15 | 28 % | 15,7 |
| **Total** | **264** | **70** | **26 %** | **61,4** |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisia Europeană și de autoritățile de management.

**72** Pentru perioada 2014-2020, Curtea a identificat două obstacole administrative principale în calea unui sprijin eficace pentru proiectele din cadrul „Instrumentului pentru IMM-uri”/„Acceleratorului CEI” cărora le-a fost acordată marca de excelență: (i) divergențele dintre normele privind ajutoarele de stat și (ii) faptul că autoritățile de management dispuneau de informații limitate cu privire la proiectele care primiseră eticheta „marcă de excelență”.

**73** Neconcordanța dintre normele privind ajutoarele de stat a condus la o discrepanță considerabilă la nivel de intensitate de finanțare între programul Orizont 2020 și fondurile ESI, primul fiind în măsură să ofere beneficiarilor rate de grant semnificativ mai mari. Comisia a reacționat la această situație și, în iulie 2021 (după șase ani de la lansarea mărcii de excelență), a modificat regulamentul aplicabil privind ajutoarele de stat (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare)

cu scopul de a soluționa această problemă pentru IMM-uri. În cadrul programului Orizont Europa, întreprinderile mici cu capitalizare medie pot, în cazuri excepționale, să devină și ele deținătoare ale mărcii de excelență. Diferența în ceea ce privește intensitatea finanțării va persista în aceste cazuri.

**74** Înainte de a aproba granturi pentru proiectele cărora le-a fost acordată marca de excelență, autoritățile de management trebuie să asigure și în acest caz respectarea următoarelor criterii atunci când decid cu privire la eligibilitatea proiectelor:

- conformitatea cu normele privind ajutoarele de stat: întreprinderile beneficiare trebuie (i) să fie IMM-uri potrivit definiției IMM-urilor date de Comisie și (ii) să nu fie întreprinderi aflate în dificultate. Persoana care prezintă propunerea de proiect depune o declarație pe propria răspundere care, în cazul proiectelor cărora le-a fost acordată marca de excelență, nu este verificată de Comisie;

- conformitatea cu reglementările privind politica de coeziune: proiectul propus trebuie să fie în concordanță cu prioritățile naționale/regionale privind strategiile de specializare inteligentă, să respecte programul FEDR și să intre în sfera de aplicare a FEDR[19].

**75** În cursul interviurilor desfășurate de Curte, patru autorități de management din cele cinci state membre incluse în eșantion au semnalat lipsa unui mecanism de notificare automată pentru furnizarea de informații structurate și cuprinzătoare referitoare la proiectele naționale/regionale cărora le-a fost acordată marca de excelență, inclusiv datele de contact ale titularului acesteia.

**76** În realitate, Comisia furniza doar informații agregate; informații detaliate erau furnizate la cerere. Pentru perioada 2021-2027, Comisia intenționează să pună la dispoziție informațiile privind proiectele care au primit eticheta „marcă de excelență” într-un mod mai ușor accesibil.

**77** Portugalia oferă un exemplu de beneficii aduse de instituirea unui sistem care să asigure acest flux de informații. Această țară a finanțat cel mai mare procent de proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență (32 %), în special datorită unui mecanism eficient de obținere, prelucrare și transmitere a unor astfel de informații (a se vedea ***caseta 4***) și unor cereri de propuneri specifice care vizează aceste proiecte. Curtea nu a identificat niciun mecanism similar în celelalte țări incluse în eșantion.

---

[19] Articolul 73 din Regulamentul (UE) 2021/1060.

## Caseta 4

## Exemplu de autorități naționale proactive

Portugalia finanțează proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență începând din 2018, utilizând o măsură existentă în diferitele sale programe operaționale. În urma unei analize interne, autoritățile portugheze au considerat că evaluarea Comisiei era valabilă și că, prin urmare, nu erau necesare evaluări tehnice suplimentare la nivel național.

Agenția națională pentru inovare (*Agência Nacional de Inovação*) a solicitat în mod sistematic Comisiei informații cu privire la proiectele portugheze cărora le-a fost acordată marca de excelență. Faptul că agenția făcea parte din „Comunitatea de practică a mărcii de excelență" (a se vedea ***caseta 1***) și că punctul de contact național pentru IMM-uri făcea parte din agenție a facilitat acest proces.

Agenția a transmis informațiile autorității naționale de management a programului operațional, care, la rândul său, a informat autoritățile de management ale programelor operaționale regionale. Ea a sugerat organizarea de cereri de propuneri de proiecte și a solicitat fiecărei autorități regionale să furnizeze informații cu privire la bugetul pe care îl va pune la dispoziție pentru fiecare cerere de propuneri. De asemenea, agenția i-a căutat, i-a identificat și i-a contactat pe deținătorii etichetei „marcă de excelență" pentru a-i informa cu privire la cererile de propuneri lansate.

# Concluzii și recomandări

**78** Concluzia generală a Curții este că punerea în aplicare a unor sinergii între programul Orizont 2020 și fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI) a variat în funcție de diferitele tipuri de sinergii: de exemplu, măsurile prevăzute pentru crearea de sinergii în amonte au fost bine puse în aplicare, în timp ce măsurile pentru crearea de sinergii în aval aproape că nu au fost puse în aplicare. Acest lucru se explică printr-o serie de motive: lipsa alinierii între norme și reglementări, cooperarea limitată între părțile interesate din domeniul cercetării și inovării din cadrul celor două programe și lipsa interoperabilității bazelor lor de date, care au limitat posibilitățile Comisiei și ale autorităților naționale/regionale de a crea sinergii. În plus, nu exista un sistem de monitorizare a sinergiilor, ceea ce însemna că Comisia nu era în măsură să identifice și să promoveze în mod sistematic exemple de bune practici.

**79** Curtea a identificat mai mulți factori esențiali pentru crearea de sinergii între programul Orizont 2020 și fondurile ESI. Primul dintre aceștia se referă la norme și reglementări. Acestea nu au fost bine aliniate în perioada 2014-2020, dar Comisia a reacționat la aceste deficiențe și a efectuat modificări care urmau să intre în vigoare în perioada 2021-2027. Rezultatul modificărilor introduse pentru perioada 2021-2027 rămâne de văzut în practică (a se vedea punctele ***15***-***17***).

**80** Cooperarea în cadrul Comisiei și cu statele membre, precum și la nivelul statelor membre – un al doilea factor esențial – a fost doar parțial instituită. Curtea a constatat că principalele direcții generale competente ale Comisiei au cooperat bine în cursul elaborării cadrului de reglementare pentru perioada 2021-2027. Comisia nu a organizat însă un dialog regulat și structurat care să reunească DG REGIO, DG RTD și părțile interesate responsabile cu elaborarea și punerea în aplicare a programelor la nivel național. La nivelul statelor membre, se aplica, de asemenea, o abordare „compartimentată”, ceea ce înseamnă că autoritățile de management (fondurile ESI) și punctele de contact naționale (programul Orizont 2020) nu și-au unit în mod sistematic forțele pentru a crea sinergii (a se vedea punctele ***18***-***24***).

## Recomandarea 1 – Îmbunătățirea cooperării între organismele implicate în gestiunea fondurilor ESI și a programelor-cadru

Pentru a îmbunătăți coordonarea și schimbul de informații, Comisia ar trebui:

(a) să instituie un dialog regulat și structurat care să reunească organismele competente ale Comisiei și ale statelor membre la nivel de politici (politica de cercetare și politica de coeziune) și la nivel de punere în aplicare (Orizont Europa și Fondul european de dezvoltare regională);

(b) să colaboreze cu statele membre pentru a încuraja o astfel de cooperare la nivel național/regional.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2023.**

**81** Al treilea factor esențial se referă la disponibilitatea și monitorizarea datelor. Pentru a fi în măsură să creeze sinergii între proiecte sau între diferite comunități de cercetare (cele cofinanțate din fondurile ESI și cele finanțate prin programul Orizont 2020), este esențial să se dispună de informații nu doar cu privire la proiecte, ci și cu privire la beneficiari (a se vedea punctele ***25***-***26***).

**82** Or, în ceea ce privește fondurile ESI, nu exista o bază de date integrată care să permită reunirea tuturor proiectelor cofinanțate din întreaga UE. O astfel de bază de date integrată a devenit operațională în martie 2022, după încheierea activității de audit a Curții. Totuși, bazele de date pentru noul program-cadru și pentru fondurile ESI nu sunt încă pe deplin interoperabile (a se vedea punctele ***27***-***29***).

**83** Curtea a constatat că Comisia nu a monitorizat sinergiile în mod sistematic. În consecință, Comisia nu a fost în măsură să identifice în mod sistematic exemple de bune practici și să le promoveze în rândul autorităților statelor membre. Curtea a identificat mai multe modalități de sprijinire a acestei activități de monitorizare care ar putea funcționa, dar acestea nu sunt utilizate în prezent de Comisie: (i) un instrument de *text mining* al Comisiei care are potențialul de a identifica sinergii în amonte; (ii) monitorizarea proiectelor din cadrul programului Orizont 2020 pentru a identifica sinergii în aval sau (iii) informațiile disponibile la nivel național cu privire la proiectele care au primit eticheta „marcă de excelență” cofinanțate de fondurile ESI, care nu sunt colectate și raportate în mod sistematic Comisiei (a se vedea punctele ***30***-***31***).

## Recomandarea 2 – Exploatarea potențialului datelor pentru a stimula sinergiile

Pentru a îmbunătăți disponibilitatea datelor privind proiectele și pentru a facilita astfel crearea de sinergii și monitorizarea acestora, Comisia ar trebui:

(a) să utilizeze bazele de date pentru programul-cadru și pentru fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune (care succedă fondurilor ESI) pentru a cartografia domeniile de politică sau tematice, astfel încât să se faciliteze formarea de legături între proiecte și între beneficiari;

(b) să utilizeze instrumentele existente (cum ar fi CORTEX sau „Comunitatea de practică a mărcii de excelență”) pentru a monitoriza sinergiile existente și pentru a identifica și promova exemple de bune practici.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2024.**

**84** Un al patrulea factor esențial îl constituie expertiza și capacitățile de gestiune ale părților interesate de la nivel național. Comisia a instituit o serie de măsuri de sprijin destinate statelor membre, pentru ca acestea să consolideze capacitatea părților interesate de la nivel național. Sprijinul cel mai intens a fost oferit de proiectul *Stairway to Excellence*, care a fost gestionat de Comisie, dar finanțat de Parlamentul European. Acesta a constituit, de asemenea, măsura de sprijin cea mai apreciată de părțile interesate din cele cinci state membre incluse în eșantion. Această măsură nu va fi continuată în perioada 2021-2027 (a se vedea punctele ***33***-***36***).

**85** Deși autoritățile de management au exprimat în mod clar necesitatea consolidării în continuare a capacităților, acestea au participat doar într-o măsură limitată la evenimentele de promovare și de formare organizate de Comisie. În plus, ele însele nu au promovat în mod activ conceptul de sinergii (a se vedea punctele ***37***-***39***).

**86** Pentru ca sinergiile să se concretizeze în mod sistematic, acestea trebuie să fie incluse în planificarea strategică dintr-un stadiu incipient. Prioritățile stabilite în strategiile de specializare inteligentă au fost adesea destul de generale, ceea ce le-a limitat potențialul de concentrare a investițiilor. În plus, în unele cazuri, nu exista nicio legătură cu prioritățile programului Orizont 2020 sau cu parteneriatele europene. Curtea a constatat că măsurile pentru crearea de sinergii prevăzute în strategiile de specializare inteligentă erau reflectate în programele operaționale relevante, dar că măsurile aferente au fost puse în aplicare doar parțial (a se vedea punctele ***43***-***49***).

**87** Punerea în aplicare a sinergiilor a variat în funcție de tipul acestora. În timp ce sinergiile în amonte au fost, în general, puse în aplicare, acest lucru a fost mult mai puțin valabil pentru sinergiile în aval. Principalele motive pentru care autoritățile de management au pus în aplicare în mod limitat sinergiile în aval au fost lipsa de cunoștințe cu privire la conceptul propriu-zis, modul de punere în aplicare a unor astfel de măsuri sau modul de identificare a rezultatelor proiectelor finanțate prin programul Orizont 2020 (a se vedea punctele ***55***-***61*** și ***63***).

**88** În plus, doar unul dintre cele cinci programe operaționale incluse în eșantionul Curții a implementat achiziții publice de soluții inovatoare, un instrument care are potențialul de a crea sinergii în aval, în timp ce patru programe operaționale doar au prevăzut implementarea de astfel de achiziții (a se vedea punctul ***62***).

**89** Deși programele de lucru aferente programului Orizont 2020 elaborate de Comisie conțineau o trimitere generală la sinergii în aval, cererile de propuneri de proiecte specifice programului Orizont 2020 includeau rareori astfel de referințe. În mod similar, doar un număr mic de proiecte din cadrul programului Orizont 2020 au avut în vedere posibilitatea de a crea sinergii în aval cu fondurile ESI (a se vedea punctele ***64***-***67***).

## Recomandarea 3 – Creșterea gradului de utilizare a sinergiilor în aval

Pentru a crește gardul de utilizare a sinergiilor în aval, Comisia ar trebui:

(a) să sprijine autoritățile de management în conceperea și punerea în aplicare a unor acțiuni menite să creeze sinergii în aval cu proiecte din cadrul programelor Orizont 2020 și Orizont Europa;

(b) să încurajeze autoritățile naționale și regionale (autorități de management și altele) să recurgă la achiziții publice de soluții inovatoare pe baza rezultatelor proiectelor de cercetare finanțate prin programul-cadru;

(c) să promoveze în rândul beneficiarilor programului Orizont Europa potențialul Fondului european de dezvoltare regională în ceea ce privește diseminarea și comercializarea rezultatelor proiectelor lor în conformitate cu strategiile de specializare inteligentă, atunci când este cazul.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2024.**

**90** Curtea a constatat că, pentru cele cinci programe operaționale incluse în eșantion, implementarea de scheme de sprijin pentru proiectele cărora le fusese acordată eticheta „marcă de excelență” era limitată. Acest lucru se explică în parte prin faptul că programele operaționale nu conțineau întotdeauna scheme de sprijin pentru proiectele cărora le fusese acordată eticheta „marcă de excelență”, precum și prin lipsa de aliniere a normelor privind ajutoarele de stat. În plus, nu au fost puse în mod sistematic la dispoziția autorităților de management informații structurate și cuprinzătoare cu privire la proiectele cărora li s-a acordat marca de excelență. Comisia însăși nu deține informații complete cu privire la numărul de proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență și care au fost finanțate din fondurile ESI (a se vedea punctele ***68***-***77***).

## Recomandarea 4 – Îmbunătățirea fluxului de informații cu privire la proiectele cărora le-a fost acordată marca de excelență

Comisia ar trebui să furnizeze periodic tuturor autorităților de management date privind propunerile de proiecte cărora le-a fost acordată marca de excelență în statul lor membru sau în regiunea lor.

**Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: sfârșitul anului 2023.**

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 11 octombrie 2022.

*Pentru Curtea de Conturi*

Tony Murphy
*Președinte*

# Anexe

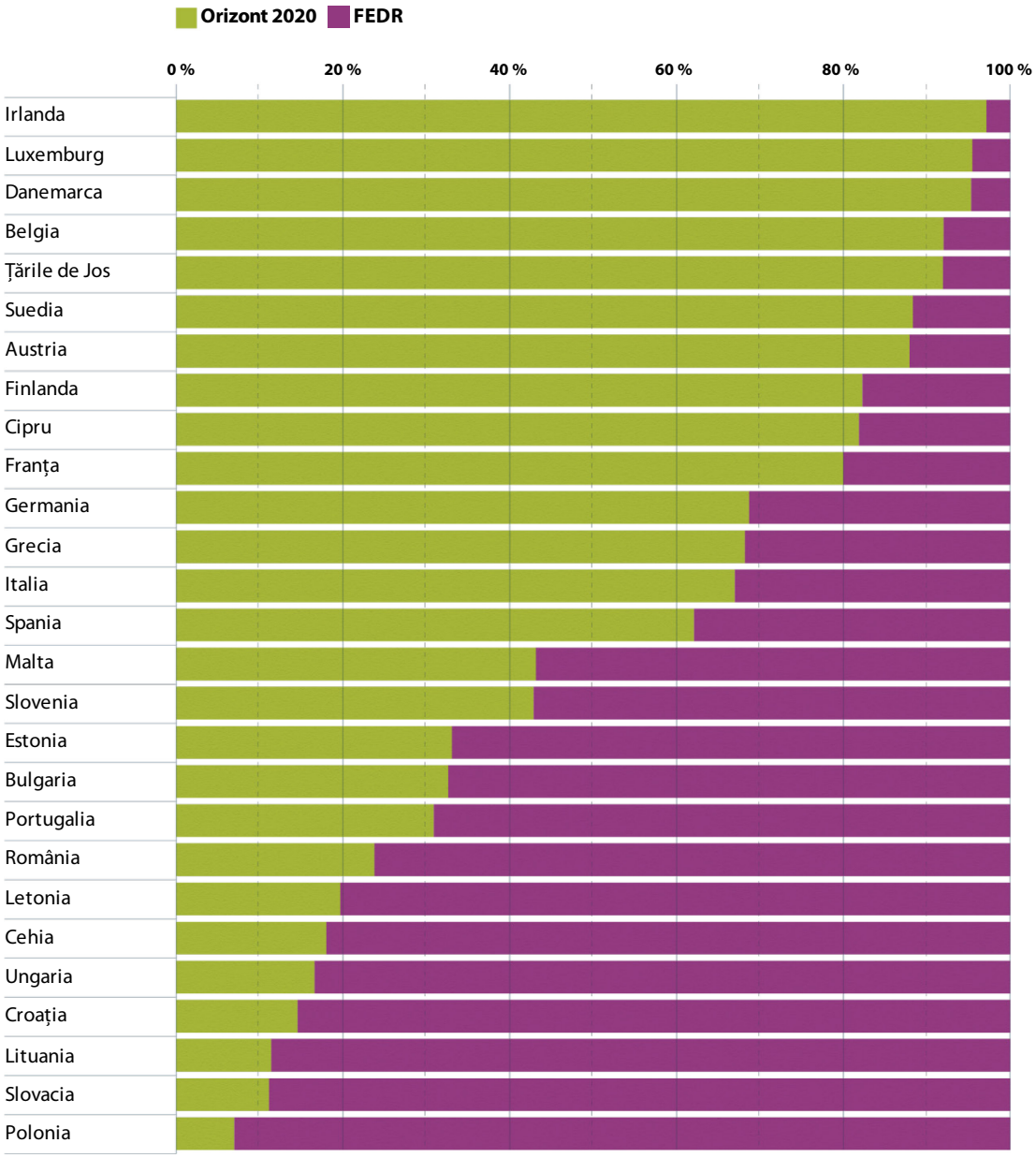
## Anexa I – Diferențe între programul Orizont 2020 și fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune

| Criteriu | Programul Orizont 2020 | Fondurile prin care este pusă în aplicare politica de coeziune (FEADR și FEDR) |
|---|---|---|
| Prioritate | Excelență în materie de cercetare și inovare | Relevanță regională și transformare economică, pe baza strategiilor de specializare inteligentă elaborate de autoritățile naționale/regionale |
| Gestiune | Gestiune centralizată – cerere de propuneri lansată anual de Comisie | Gestiune partajată<br>În programele operaționale, statele membre stabilesc modul în care trebuie cheltuiți banii proveniți din fondurile ESI în cursul perioadei de programare. Programele operaționale pot fi elaborate pentru o anumită regiune sau pentru un obiectiv tematic la nivel național. Pentru fiecare program operațional, statul membru desemnează o autoritate de management, care este responsabilă cu gestionarea și implementarea acestuia. |
| Alocarea fondurilor | Concurență bazată pe calitate pentru obținerea fondurilor | Concentrarea sprijinului acolo unde este cea mai mare nevoie de acesta în cadrul UE: alocarea financiară per stat membru depinde de poziția fiecărei regiuni în raport cu PIB-ul mediu al UE pe cap de locuitor, și anume regiunile mai puțin dezvoltate primesc mai multe fonduri decât celelalte. Odată ce fondurile au fost alocate regiunilor, programelor lor operaționale și priorităților acestora, proiectele depuse trebuie să îndeplinească criteriile de eligibilitate, printre care se numără și calitatea proiectelor. |
| Tipuri de proiecte și de beneficiari | În principal proiecte și consorții transnaționale | În principal beneficiari individuali sau părți interesate din aceeași țară/regiune (excepție: proiecte din cadrul programelor operaționale transfrontaliere sau interregionale, elaborate pentru obiectivul de cooperare teritorială europeană). |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor Comisiei.

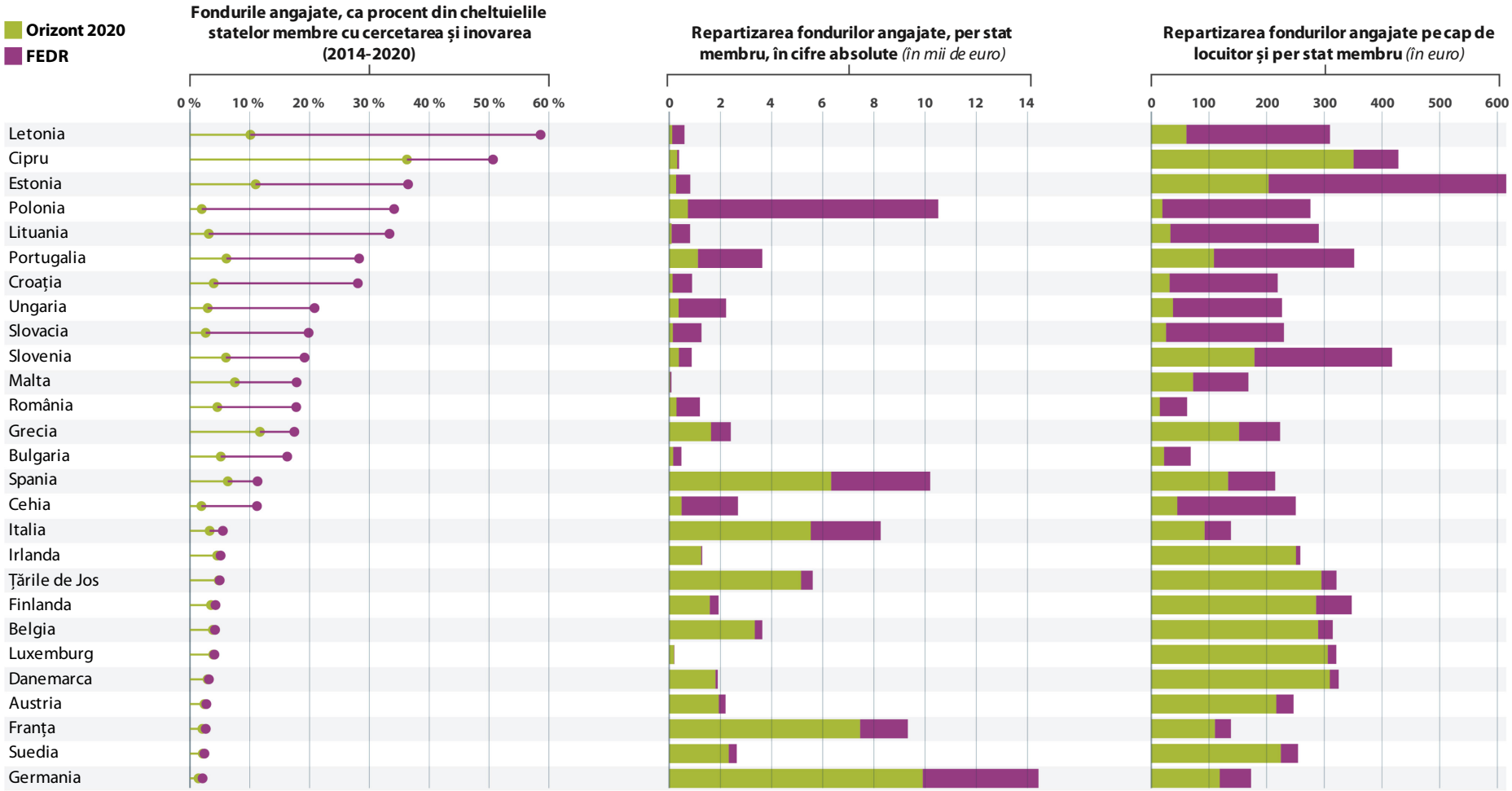
## Anexa II – Statistici

**Figura 7 – Repartizarea per stat membru, în procente, a fondurilor aferente programului Orizont 2020 și a fondurilor ESI angajate pentru cercetare și inovare în perioada 2014-2020 (situația la 31 decembrie 2021)**




*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

## Figura 8 – Fondurile aferente programului Orizont 2020 și fondurile ESI angajate (situația la 31 decembrie 2021)




*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

## Anexa III – Metodologie

Auditul Curții s-a bazat pe următoarea metodologie:

(1) examinarea documentară a unor documente publice și a unor documente interne ale Comisiei, cum ar fi texte juridice, orientări și evaluări;

(2) analiza statistică a unor date provenite din mai multe surse: CORDA, tabloul de bord al programului Orizont 2020, Eurostat și date privind proiectele cofinanțate din fondurile ESI;

(3) analiza prin *text mining*, care constă în:

(i) identificarea parametrilor (cuvinte și expresii) care trebuie utilizați în analiza prin *text mining*, cum ar fi *smart specialisation strategy*, *ESIF* sau *Interreg*;

(ii) analiza celor mai recente programe de lucru aferente programului Orizont 2020 (2018-2020), utilizând cuvintele și expresiile indicate la punctul (i);

(iii) analiza detaliată a unui eșantion selectat aleatoriu de programe de lucru aferente programului Orizont 2020 (11 programe de lucru) pentru a identifica trimiteri specifice la sinergii în rezultatele obținute la punctul (ii).

(4) analiza prin *text mining* a acordurilor de grant din cadrul programului Orizont 2020, constând în:

(i) identificarea proiectelor din cadrul programului Orizont 2020 care au potențialul de a crea sinergii în aval, și anume proiecte care se încadrează în instrumentul „validarea conceptului de către Consiliul European pentru Cercetare”, precum și în pilonii 2 și 3 ai programului Orizont 2020 (cu excepția acțiunilor de sprijin comun). Rezultatul a fost un număr de 13 603 acorduri de grant, reprezentând 38 % din totalul proiectelor din cadrul programului Orizont 2020 și 63 % din totalul fondurilor angajate în cadrul acestui program.

(ii) identificarea, în cooperare cu personalul Comisiei, a parametrilor (cuvinte și expresii) care urmează să fie utilizați în analiza prin *text mining*, cum ar fi *cohesion policy*, *smart specialisation strategy*, *operational programme*, *ESIF*, *managing authority* etc.;

(iii) o analiză prin *text mining*, efectuată cu ajutorul CORTEX (instrument de *text mining* al Comisiei Europene), a textelor acordurilor de grant din cadrul

programului Orizont 2020 selectate în etapa (i), utilizând cuvintele și expresiile indicate la punctul (ii), pentru a identifica proiectele care includeau trimiteri la fondurile ESI.

(iv) o analiză detaliată bazată pe un eșantion selectat aleatoriu, reprezentativ din punct de vedere statistic (100 de proiecte) pentru populația identificată în etapa (iii), pentru a distinge proiectele care urmăreau sinergii în aval de cele care conțineau alte referințe la fondurile ESI (de exemplu, experiențe anterioare ale participanților cu proiecte sprijinite de fondurile ESI);

(v) o analiză detaliată a proiectelor aferente instrumentului „validarea conceptului de către CEC” (16 proiecte) identificate în etapa (iii), pentru a distinge proiectele care urmăreau sinergii în aval de cele care conțineau alte referințe la fondurile ESI (de exemplu, experiențe anterioare ale participanților cu proiecte sprijinite de fondurile ESI);

(5) sondaje online pentru a colecta opinii ale părților interesate de la nivel național, trimise la:

— 27 de autorități de management (câte una pentru fiecare stat membru) care gestionează programele operaționale cu cele mai mari investiții în cercetare și inovare pentru fiecare stat membru, cu o rată de răspuns de 64 %. Programele operaționale reprezentau aproximativ 63 % din totalul cheltuielilor UE pentru cercetare și inovare angajate în cadrul FEDR (perioada 2014-2020);

— 78 de puncte de contact naționale, un eșantion reprezentativ de astfel de puncte selecționate în mod aleatoriu, cu o rată de răspuns de 67 %;

(6) chestionare și interviuri realizate cu membri ai personalului Comisiei;

(7) chestionare și interviuri realizate cu experți din domeniu;

(8) chestionare și videoconferințe de verificare a situației de fapt cu autoritățile de management și cu punctele de contact naționale, precum și analiza unui eșantion de strategii de specializare inteligentă și a programelor operaționale aferente din cinci state membre (Croația, Portugalia, Polonia, România și Slovenia). Curtea a selectat aceste țări pe baza performanței lor în materie de cercetare și inovare, a disponibilității fondurilor ESI pentru cercetare și inovare și a participării lor la programul Orizont 2020.

## Tabelul 3 – Eșantion de programe operaționale

| Statul membru | Programul operațional | Cuantumul prevăzut al investițiilor în cercetare și inovare din FEDR *(în milioane de euro)* | Angajamentele din FEDR pentru cercetare și inovare la sfârșitul anului 2021 *(în milioane de euro)* |
|---|---|---|---|
| Croația | 2014HR16M1OP001 | 760 | 984 |
| Polonia | 2014PL16RFOP001 | 7 476 | 11 545 |
| Portugalia | 2014PT16M3OP001 | 1 512 | 3 475 |
| România | 2014RO16RFOP001 | 780 | 1 011 |
| Slovenia | 2014SI16MAOP001 | 500 | 843 |
| | **Total** | **11 027** | **17 858** |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

Programele operaționale selectate reprezintă 34 % din investițiile în cercetare și inovare din FEDR (2014-2020). Codurile de intervenție relevante, astfel cum sunt indicate de DG REGIO, sunt următoarele:

— 002-Procese de cercetare și inovare în întreprinderile mari;

— 056-Investiții în IMM-uri legate direct de activități de cercetare și inovare;

— 057-Investiții în întreprinderi mari legate de activități de cercetare și inovare;

— 058-Infrastructuri de cercetare și inovare (publice);

— 059-Infrastructuri de cercetare și inovare (private);

— 060-Activități de cercetare și inovare în centre de cercetare publice;

— 061-Activități de cercetare și inovare în centre de cercetare private;

— 062-Transferul de tehnologie și cooperarea între universități și IMM-uri;

— 063-Asistență de grup și rețele de întreprinderi;

— 064-Procese de cercetare și inovare în IMM-uri;

— 065-Procese de cercetare și inovare, transfer de tehnologie și cooperare.

## Anexa IV – Sinergii în reglementările UE: perioada 2014-2020 comparativ cu perioada 2021-2027

**Tabelul 4 – Mecanisme de sinergie prevăzute în regulamentele privind dispozițiile comune aferente perioadelor 2014-2020 și 2021-2027**

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru CFM 2021-2027 |
|---|---|---|
| [În general] | *Conținutul acordului de parteneriat:*<br><br>Acordul de parteneriat trebuie să conțină modalități de asigurare a unei aplicări efective a fondurilor ESI. Aceste modalități trebuie să asigure coordonarea între fondurile ESI și alte instrumente de finanțare ale Uniunii și naționale, precum și cu BEI. [articolul 15 alineatul (1) litera (b) punctul (i)]<br><br>*Eligibilitate:*<br><br>O operațiune poate beneficia de contribuții din partea unuia sau mai multor fonduri ESI sau din partea unuia sau mai multor programe și din partea altor instrumente ale Uniunii cu condiția ca pentru cheltuieli să nu se beneficieze de contribuții din partea | *Investițiile finanțate de la bugetul UE:*<br><br>Pentru a optimiza valoarea adăugată a investițiilor finanțate de la bugetul UE, ar trebui să se urmărească realizarea de sinergii între fondurile UE și alte instrumente relevante [...]. Aceste sinergii ar trebui să fie obținute prin mecanisme-cheie ușor de utilizat (de exemplu, recunoașterea ratelor forfetare aplicabile costurilor eligibile în cadrul programului Orizont Europa, precum și posibilitatea de a combina, în cadrul aceleiași operațiuni, finanțări provenite de la diferite instrumente ale UE atât timp cât se evită dubla finanțare). Prin urmare, acest regulament trebuie să stabilească norme privind finanțarea complementară din fondurile UE (considerentul 49). |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru CFM 2021-2027 |
|---|---|---|
| | altui program/fond/instrument al UE. [articolul 65 alineatul (11)]<br><br>Este posibilă alinierea modelelor de costuri (bareme de costuri unitare, sume forfetare și rate fixe) pentru costurile corespunzătoare și pentru tipuri similare de operațiuni și beneficiari din cadrul programului Orizont 2020 și al altor programe ale UE [articolul 67 alineatul (5) litera (b) și articolul 68 alineatul (1) litera (c)]. | |
| Marca de excelență | | Ar trebui să fie optimizate sinergiile dintre fondurile UE și instrumentele gestionate direct. Ar trebui să fie facilitată acordarea de sprijin pentru operațiunile cărora li s-a acordat deja o „marcă de excelență” sau care au fost cofinanțate de Orizont Europa, printr-o contribuție din fondurile UE. Condițiile care au fost deja evaluate la nivelul UE nu ar trebui să fie evaluate din nou dacă operațiunile respectă cerințele stabilite în Regulamentul privind dispozițiile comune (considerentul 61).<br><br>„Marcă de excelență” înseamnă eticheta de calitate conferită de Comisie unei propuneri care atestă că propunerea care a fost evaluată în cadrul unei cereri de propuneri în temeiul unui instrument al Uniunii este considerată compatibilă cu cerințele minime de calitate ale respectivului instrument al Uniunii, dar, în absența resurselor bugetare disponibile pentru respectiva cerere de propuneri, nu a putut fi |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru CFM 2021-2027 |
|---|---|---|
| | | finanțată și ar putea beneficia de sprijin din alte surse de finanțare ale Uniunii sau naționale [articolul 2 punctul (45)].<br><br>Pentru operațiunile cărora li s-a acordat o „marcă de excelență” sau care au fost selectate în cadrul unui program cofinanțat de Orizont Europa, autoritatea de management poate:<br><br>o decide să acorde sprijin direct din FEDR sau FSE+, dacă operațiunile respective îndeplinesc cerințele prevăzute în Regulamentul privind dispozițiile comune;<br><br>o aplica acestor operațiuni cuantumurile maxime și metodele de calcul ale costurilor eligibile stabilite în temeiul instrumentului relevant al Uniunii [articolul 73 alineatul (4) din Regulamentul privind dispozițiile comune]. |
| Transferuri | | Statele membre ar trebui să aibă suficientă flexibilitate în execuția alocărilor care le revin în cadrul gestiunii partajate; ar trebui să fie posibil să se transfere anumite niveluri de finanțare între fonduri și între instrumentele care fac obiectul gestiunii partajate și instrumentele gestionate direct și indirect (considerentul 19). |

| | | |
|---|---|---|
| | | *Transferul de resurse [articolul 26 alineatele (1)-(9) din Regulamentul privind dispozițiile comune]*<br>o Statele membre pot solicita transferul a până la 5 % din alocarea națională inițială a fiecărui fond către orice alt instrument care face obiectul gestiunii directe sau indirecte.<br><br>Statele membre pot solicita, de asemenea, în acordul de parteneriat sau în cererea de modificare a unui program, transferul a până la 5 % din alocarea națională inițială a fiecărui fond către un alt fond sau către alte fonduri.<br><br>Statele membre pot solicita, de asemenea, un transfer suplimentar de maximum 20 % din alocarea națională inițială pentru fiecare fond între FEDR, FSE+ sau Fondul de coeziune, în limita resurselor globale ale statului membru din cadrul obiectivului „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică”. Statele membre a căror rată medie totală a șomajului pentru perioada 2017-2019 este sub 3 % pot solicita un astfel de transfer suplimentar de maximum 25 %.<br>o După consultarea cu statul membru vizat, Comisia se va opune unei cereri de transfer incluse în modificarea aferentă a programului: (i) dacă un astfel de transfer ar compromite îndeplinirea obiectivelor programului de la care ar urma să fie transferate resursele; și (ii) dacă statul membru nu a furnizat o justificare adecvată pentru transfer. |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru CFM 2021-2027 |
|---|---|---|
| | | o În cazul în care Comisia nu și-a asumat un angajament juridic în cadrul gestiunii directe sau indirecte, resursele neangajate corespunzătoare pot fi transferate înapoi către fondul din care au fost transferate inițial și alocate unuia sau mai multor programe. |
| Finanțare cumulativă | | O operațiune poate beneficia de sprijin din unul sau mai multe fonduri/programe/instrumente ale UE. În astfel de cazuri, cheltuielile declarate într-o cerere de plată pentru unul dintre fonduri nu se declară pentru niciunul dintre următoarele:<br>(a) sprijin din partea unui alt fond sau instrument al Uniunii; sau<br>(b) sprijin din partea aceluiași fond în cadrul unui alt program.<br>[articolul 63 alineatul (9)] |
| Finanțare combinată/parteneriate | | *Autorități responsabile de programe – organism intermediar*<br>În cazul în care se acordă sprijin din partea FEDR sau a FSE+ unui program cofinanțat de Orizont Europa, autoritatea de management a programului relevant ar trebui să identifice organismul intermediar (organismul care implementează programul cofinanțat prin Orizont Europa) [articolul 71 alineatul (5)].<br>*Selectarea operațiunilor de către autoritatea de management*<br>Pentru operațiunile cărora li s-a acordat o „marcă de excelență” sau care au fost selectate în cadrul unui program cofinanțat de Orizont Europa, autoritatea de management poate decide să acorde |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru perioada 2014-2020 | Regulamentul privind dispozițiile comune pentru CFM 2021-2027 |
|---|---|---|
| | | sprijin direct din FEDR sau FSE+, cu condiția ca operațiunile respective să îndeplinească cerințele prevăzute în Regulamentul privind dispozițiile comune.<br><br>Autoritățile de management pot aplica acestor operațiuni cuantumurile maxime și metodele de calcul ale costurilor eligibile stabilite în temeiul instrumentului relevant al Uniunii. |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

**Tabelul 5 – Mecanisme de sinergie în programele-cadru: perioadele 2014-2020 și 2021-2027**

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind programul Orizont 2020 (perioada 2014-2020) | Regulamentul privind programul Orizont Europa (perioada 2021-2027) |
|---|---|---|
| Sinergii cu alte programe | Trebuie create sinergii și consolidate sinergiile existente între programul Orizont 2020 și alte programe ale UE și politica de coeziune. Aceste sinergii pot lua, de asemenea, forma unor parteneriate publice cu programe regionale, naționale și internaționale care sprijină cercetarea și inovarea (considerentele 18, 32, 33, 39, 41).<br>Sinergii cu fondurile ESI<br>Programul Orizont 2020 va contribui la eliminarea decalajului în materie de cercetare și inovare din cadrul UE prin promovarea sinergiilor cu fondurile ESI. Acolo unde este posibil, ar trebui utilizată finanțarea cumulativă (articolul 21). | Necesitatea de a dezvolta sinergii mai multe și mai concrete între diferitele instrumente de finanțare ale Uniunii (considerentul 33).<br>Orizont Europa ar trebui să urmărească realizarea de sinergii cu alte programe ale Uniunii, din etapa de concepere și planificare strategică, trecând prin etapele de selectare a proiectelor, gestionare, comunicare, diseminare, exploatare a rezultatelor, monitorizare, audit și guvernanță. Sinergiile ar trebui să permită armonizarea cât mai mult posibil a normelor, inclusiv a normelor privind eligibilitatea costurilor. Sinergiile ar trebui promovate în special prin finanțare alternativă, combinată sau cumulativă și prin transferuri de resurse (considerentul 34). |
| În general | | Planificarea strategică, implementarea și forme de finanțare din partea UE<br>Planificarea strategică ar trebui să asigure alinierea cu alte programe relevante ale Uniunii și coerența cu prioritățile și angajamentele Uniunii și să crească complementaritatea și sinergiile cu programele și prioritățile |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind programul Orizont 2020 (perioada 2014-2020) | Regulamentul privind programul Orizont Europa (perioada 2021-2027) |
|---|---|---|
| | | naționale și regionale de finanțare, consolidând astfel Spațiul european de cercetare (SEC) (articolul 6).<br><br>Principiile programului Orizont Europa<br><br>Programul Orizont Europa ar trebui să fie implementat în sinergie cu alte programe ale Uniunii, urmărindu-se astfel o simplificare administrativă maximă [articolul 7 alineatul (7)].<br><br>Misiuni<br><br>Misiunile ar trebui să beneficieze în mod transparent de sinergii cu alte programe ale Uniunii, precum și cu ecosistemele de inovare naționale și, după caz, regionale [articolul 8 alineatul (4)].<br><br>Finanțare alternativă, combinată și cumulativă și transferuri de resurse<br><br>Programul Orizont Europa este implementat în sinergie cu alte programe ale Uniunii, în conformitate cu principiul prevăzut la articolul 7 alineatul (7) [articolul 15 alineatul (1)]. |
| Activități | Obiective și activități<br><br>Părțile I-III: obiective specifice<br><br>Extinderea participării: activitățile ar trebui să contribuie la eliminarea decalajului existent în Europa la nivelul cercetării și inovării prin promovarea sinergiilor cu fondurile ESI și prin măsuri specifice menite să stimuleze excelența în regiunile cu performanțe scăzute ale | Anexa I – Linii generale ale activităților<br><br>Ecosisteme de inovare europene: activitățile ar trebui să fie puse în aplicare în sinergie cu domenii precum sprijinul din partea FEDR pentru ecosistemele de inovare și pentru parteneriatele interregionale în legătură cu subiecte referitoare la specializarea inteligentă. |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul privind programul Orizont 2020 (perioada 2014-2020) | Regulamentul privind programul Orizont Europa (perioada 2021-2027) |
|---|---|---|
| | cercetării, dezvoltării și inovării, lărgind astfel participarea la Orizont 2020 și contribuind la implementarea SEC.<br><br>Poziție de lider în sectorul industrial: structura de punere în aplicare a programului Orizont 2020 care sprijină tehnologiile generice esențiale (TGE-urile) și activitățile transversale ale TGE-urilor ar trebui să asigure sinergiile și coordonarea eficientă, printre altele, cu provocările societale. De asemenea, se va încerca realizarea de sinergii, dacă este cazul, între activitățile TGE-urilor și activitățile din cadrul politicii de coeziune în perioada 2014-2020.<br><br>Partea IV – Obiectiv specific: Răspândirea excelenței și extinderea participării | Anexa III – Parteneriate europene<br><br>Asigurarea coerenței și a sinergiilor parteneriatului european cu peisajul din domeniul cercetării și inovării din Uniune, urmând în măsura cea mai mare posibilă normele programului – la nivel de selecție și de implementare.<br><br>Anexa IV – Sinergii cu alte programe ale UE<br><br>În anexa IV este inclusă o listă neexhaustivă de sinergii cu alte programe ale Uniunii, inclusiv fondurile de coeziune. |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

**Tabelul 6 – Comparație între versiunea din 2014 și cea din 2021 ale Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare pentru proiectele de cercetare și dezvoltare**

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2014 | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2021 |
|---|---|---|
| | **Articolul 25 din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare, referitor la ajutoarele pentru proiecte de cercetare și dezvoltare** | **Noile articole 25a-25d din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare** |
| În general | | Extinderea sferei exceptărilor care vor permite statelor membre să pună în aplicare anumite măsuri de ajutor fără notificare prealabilă și fără examinarea de către Comisie.<br><br>Ajutoare acordate de autoritățile naționale pentru proiecte finanțate prin intermediul anumitor programe ale UE gestionate la nivel central în cadrul noului CFM: |
| Marca de excelență | | <u>Ajutoarele pentru proiectele de cercetare, dezvoltare și inovare cărora li s-a acordat o etichetă de calitate „marcă de excelență” (articolul 25a)</u><br><br>Ajutoarele furnizate IMM-urilor pentru proiectele de cercetare și dezvoltare, precum și pentru studiile de fezabilitate cărora li s-a acordat o etichetă de calitate „marcă de excelență” în cadrul programului Orizont 2020 sau Orizont Europa sunt compatibile cu piața internă și sunt exceptate de la obligația de notificare prealabilă.<br><br>Activitățile eligibile ale proiectului de cercetare și dezvoltare sau ale studiului de fezabilitate care beneficiază de ajutor sunt cele |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2014 | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2021 |
|---|---|---|
| | | definite ca fiind eligibile în normele programului Orizont 2020 sau Orizont Europa, excluzându-se activitățile care nu se rezumă la activități de dezvoltare experimentală.<br><br>Categoriile, cuantumurile maxime și metodele de calcul ale costurilor eligibile ale proiectului de cercetare și dezvoltare sau ale studiului de fezabilitate care beneficiază de ajutor sunt cele definite ca fiind eligibile în normele programului Orizont 2020 sau Orizont Europa.<br><br>Cuantumul maxim al ajutorului nu depășește 2,5 milioane de euro pe IMM, pe proiect de cercetare și dezvoltare sau pe studiu de fezabilitate.<br><br>Finanțarea publică totală acordată fiecărui proiect de cercetare și dezvoltare sau fiecărui studiu de fezabilitate nu depășește rata de finanțare stabilită pentru respectivul proiect de cercetare și dezvoltare sau pentru respectivul studiu de fezabilitate în temeiul normelor programului Orizont 2020 sau Orizont Europa (articolul 25a din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare). |
| Acțiunile Marie Skłodowska-Curie și acțiunile de validare a conceptului de | | <u>Ajutoarele pentru acțiunile Marie Skłodowska-Curie și pentru acțiunile de validare a conceptului de către CEC (articolul 25b)</u><br><br>Categoriile, cuantumurile maxime și metodele de calcul ale costurilor eligibile ale acțiunii care beneficiază de ajutor sunt cele definite ca fiind eligibile în normele programului Orizont 2020 sau |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2014 | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2021 |
|---|---|---|
| către CEC cărora li s-a acordat o etichetă de calitate „marcă de excelență” | | Orizont Europa. Finanțarea publică totală acordată fiecărei acțiuni care beneficiază de ajutor nu depășește nivelul maxim al sprijinului prevăzut în programul Orizont 2020 sau în programul Orizont Europa. |
| Ajutoarele incluse în proiectele de cercetare cofinanțate | | Ajutoarele acordate unui proiect de cercetare și dezvoltare cofinanțat sau unui studiu de fezabilitate cofinanțat (inclusiv proiectelor de cercetare și dezvoltare puse în aplicare în cadrul unui parteneriat european instituționalizat în temeiul articolului 185 sau al articolului 187 din tratat sau în cadrul unei acțiuni de cofinanțare a programului, astfel cum este definită în normele programului Orizont Europa), care este pus în aplicare de cel puțin trei state membre sau, alternativ, de două state membre și cel puțin o țară asociată și care este selectat pe baza evaluării efectuate și a clasamentului întocmit de experți independenți în urma unor cereri de propuneri transnaționale, în conformitate cu normele programului Orizont 2020 sau Orizont Europa. Ajutoarele trebuie să fie compatibile cu piața internă [...] sub rezerva îndeplinirii condițiilor prevăzute în regulament.<br><br>Activitățile eligibile ale proiectului de cercetare și dezvoltare sau ale studiului de fezabilitate care beneficiază de ajutor sunt cele definite ca fiind eligibile în normele programului Orizont 2020 sau |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2014 | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2021 |
|---|---|---|
| | | Orizont Europa, excluzându-se activitățile care nu se rezumă la activități de dezvoltare experimentală.<br><br>Categoriile, cuantumurile maxime și metodele de calcul ale costurilor eligibile sunt cele definite ca fiind eligibile în normele programului Orizont 2020 sau Orizont Europa.<br><br>Finanțarea publică totală acordată nu depășește rata de finanțare stabilită pentru proiectul de cercetare și dezvoltare sau pentru studiul de fezabilitate în urma selecției, a clasificării și a evaluării efectuate în temeiul normelor programului Orizont 2020 sau Orizont Europa. |
| Acțiunile de *teaming* | | Ajutoarele acordate pentru acțiunile de *teaming* cofinanțate care implică cel puțin două state membre și care sunt selectate pe baza evaluării efectuate și a clasamentului întocmit de experți independenți în urma unor cereri de propuneri transnaționale, în temeiul normelor programului Orizont 2020 sau Orizont Europa, sunt compatibile cu piața internă.<br><br>Activitățile eligibile ale acțiunii de *teaming* cofinanțate sunt cele definite ca fiind eligibile în normele programului Orizont 2020 sau Orizont Europa. Sunt excluse activitățile care nu se rezumă la activități de dezvoltare experimentală. |

| Mecanisme de sinergie | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2014 | Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare din 2021 |
|---|---|---|
| | | Categoriile, cuantumurile maxime și metodele de calcul ale costurilor eligibile sunt cele definite ca fiind eligibile în normele programului Orizont 2020 sau Orizont Europa. În plus, sunt eligibile costurile de investiție în active corporale și necorporale aferente proiectelor.<br><br>Finanțarea publică totală acordată nu depășește rata de finanțare stabilită pentru acțiunile de *teaming* în urma selecției, a clasificării și a evaluării efectuate în temeiul normelor programului Orizont 2020 sau Orizont Europa. |

*Sursa:* Curtea de Conturi Europeană.

# Acronime

**C&I:** cercetare și inovare

**CEC:** Consiliul European pentru Cercetare

**CEI:** Consiliul European pentru Inovare

**CORDIS:** Serviciul comunitar de informare în domeniul cercetării și dezvoltării

**CORTEX:** instrument de *text mining*

**DG REGIO:** Direcția Generală Politică Regională și Urbană din cadrul Comisiei

**DG RTD:** Direcția Generală Cercetare și Inovare din cadrul Comisiei

**FEDR:** Fondul european de dezvoltare regională

**IMM:** întreprindere mică sau mijlocie

**JRC:** Centrul Comun de Cercetare

**S3:** strategii de specializare inteligentă

# Glosar

**Alocarea finanțării în funcție de excelență:** alocare pe baza unor cereri concurențiale de propuneri și prin intermediul unei evaluări *inter pares* independente și bazate pe merit, selectându-se doar cele mai bune proiecte, fără a se lua în considerare distribuția geografică.

**Angajament:** suma alocată în cadrul bugetului pentru finanțarea unui anumit element de cheltuieli, cum ar fi un contract sau un acord de grant.

**Autoritate de management:** autoritate publică (sau privată) națională, regională sau locală desemnată de un stat membru să gestioneze un program finanțat de UE.

**Centrul Comun de Cercetare:** serviciul științific și de gestionare a cunoștințelor al Comisiei, care oferă sprijin și consiliere științifică pentru politicile UE.

**Consiliul European pentru Cercetare:** organism al UE înființat pentru a sprijini cercetarea inovatoare pilotată de comunitatea științifică în toate domeniile.

**Consiliul European pentru Inovare:** programul emblematic de inovare al UE pentru identificarea, dezvoltarea și extinderea tehnologiilor și a inovațiilor revoluționare.

**Fondul european de dezvoltare regională:** fond al UE care consolidează coeziunea economică și socială în UE prin finanțarea de investiții menite să reducă dezechilibrele dintre regiuni.

**Fondurile structurale și de investiții europene:** cele cinci fonduri principale ale UE care, împreună, sprijină dezvoltarea economică pe tot teritoriul UE: 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.

**Formare de echipe comune de cercetare (*teaming*):** măsură de extindere constând în conectarea instituțiilor științifice de prim rang cu statele membre și cu regiunile cu performanțe mai slabe în domeniul cercetării și inovării, prin crearea unor centre de excelență în regiunile-gazdă sau prin modernizarea celor existente.

**Gestiune directă:** gestionarea unui fond sau a unui program al UE doar de către Comisie, spre deosebire de gestiunea partajată sau de gestiunea indirectă.

**Interreg:** un cadru pentru cooperarea interregională, transfrontalieră și transnațională, care orientează schimburile de politici și punerea în aplicare a acțiunilor comune.

**Măsură de extindere:** măsură specifică pentru a contribui la consolidarea capacităților, pentru a crea legături între instituții de cercetare de prim rang și regiunile UE cu performanțe mai slabe în domeniul cercetării și inovării, precum și pentru a oferi un sprijin specializat în materie de politici.

**Parteneriate europene:** inițiativă în cadrul căreia Comisia Europeană colaborează cu parteneri privați și/sau instituționali din statele membre cu scopul de a oferi sprijin concertat pentru activități de cercetare și inovare.

**Program operațional:** cadru pentru implementarea proiectelor finanțate de UE în domeniul coeziunii într-o perioadă dată, reflectând prioritățile și obiectivele stabilite în acordurile de parteneriat încheiate între Comisie și fiecare stat membru.

**Punct național de contact:** entitate înființată și finanțată de guvernul unui stat membru al UE sau de guvernul altei țări participante cu scopul de a furniza, la nivel național, sprijin și orientări pentru solicitanții și beneficiarii din cadrul programului Orizont 2020 sau Orizont Europa.

**Strategia Europa 2020:** strategia pe 10 ani a UE, lansată în 2010, cu scopul de a stimula creșterea și de a crea locuri de muncă.

**Strategie de specializare inteligentă:** o strategie națională sau regională care stabilește priorități în scopul de a crea un avantaj competitiv prin dezvoltarea punctelor tari proprii cercetării și inovării și prin corelarea acestora cu nevoile întreprinderilor, precum și prin încurajarea convergenței performanțelor în materie de inovare.

# Răspunsurile Comisiei

https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=62446

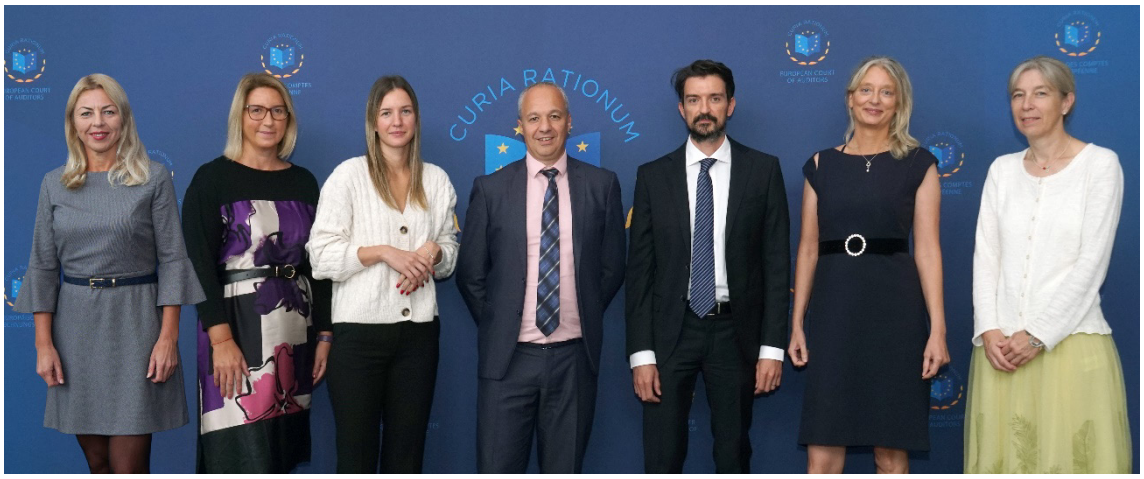
# Calendar

https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=62446

# Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții. Auditul a fost condus de doamna Ivana Maletić, membră a Curții de Conturi Europene, sprijinită de Sandra Diering, șefă de cabinet, și de Tea Vlainić, atașat în cadrul cabinetului; Marion Colonerus, manager principal; Juan Antonio Vazquez Rivera, coordonator; Marco Montorio și Katja Mravlak, auditori. Laura Mcmillan a asigurat sprijin lingvistic.




*De la stânga la dreapta:* Katja Mravlak, Ivana Maletić, Tea Vlainić,
Juan Antonio Vazquez Rivera, Marco Montorio, Sandra Diering, Marion Colonerus.

# DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2022

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional (CC BY 4.0). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Figurile 1 și 3 – pictograme: aceste figuri au fost concepute folosind resurse de pe site-ul Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

**Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene**

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.


| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| PDF | ISBN 978-92-847-8953-5 | ISSN 1977-5806 | doi:10.2865/418474 | QJ-AB-22-021-RO-N |
| HTML | ISBN 978-92-847-8930-6 | ISSN 1977-5806 | doi:10.2865/815896 | QJ-AB-22-021-RO-Q |

**Potrivit cadrelor juridice pentru perioada 2014-2020 ale principalelor programe ale UE de sprijinire a cercetării și inovării (Orizont 2020 și fondurile structurale și de investiții europene), Comisia și autoritățile naționale au obligația legală de a stabili sinergii între cele două programe.**

**Curtea a evaluat gradul de punere în aplicare a patru tipuri de sinergii și a ajuns la concluzia că acesta variază în funcție de tipul sinergiilor. În special, în timp ce măsurile pentru crearea de sinergii în amonte (de exemplu, sprijinirea centrelor de cercetare) au fost bine puse în aplicare, măsurile pentru crearea de sinergii în aval (de exemplu, finanțarea exploatării rezultatelor cercetării) aproape că nu au fost puse în aplicare.**

**Diferențele dintre cadrele juridice, cooperarea limitată între părțile interesate din domeniul cercetării și inovării din cadrul programelor și lipsa interoperabilității între bazele de date ale proiectelor acestora au limitat posibilitatea de a crea sinergii. Curtea formulează recomandări de abordare a acestor probleme pentru a crește gradul de utilizare a sinergiilor.**

**Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.**

CURIA RATIONUM
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene

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

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors