

Raportul special

Adaptarea normelor politicii de coeziune pentru a răspunde la pandemia de COVID-19

Fondurile sunt utilizate într-o manieră mai flexibilă, însă este necesară o reflecție asupra utilizării politicii de coeziune ca instrument de răspuns în situații de criză



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-08
Răspunsul UE la efectele pandemiei de COVID-19	01-03
Modificări ale normelor politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 prin CRII/CRII+ și REACT-EU	04-07
Roluri și responsabilități	08
Sfera și abordarea auditului	09-13
Observații	14-85
Comisia a adaptat rapid normele, însă măsurile riscă să exacerbeze provocările existente	14-42
Un răspuns rapid al UE, în trei etape, pentru modificarea cadrului juridic al politicii de coeziune în mai puțin de un an	15-21
Comisia a adaptat politica de coeziune pentru a ajuta statele membre să abordeze consecințele pandemiei de COVID-19	22-27
Modificările legislative riscă să exacerbeze unele dintre provocările cu care politica de coeziune se confrunta în perioada precedentă crizei și să adauge provocări suplimentare	28-42
Asistența furnizată în timp util de Comisie statelor membre a contribuit la accelerarea aprobării modificărilor programelor	43-56
Asistența furnizată de Comisie a fost acordată în timp util și a răspuns nevoilor statelor membre	44-49
Aprobarea de către Comisie a modificărilor programelor în cadrul CRII, CRII+ și REACT-EU a fost mult mai rapidă în comparație cu durata medie de dinaintea pandemiei	50-54
Comisia a efectuat verificările necesare, însă acest demers nu a fost întotdeauna bine documentat	55-56
Măsurile le-au permis statelor membre să aloce o finanțare suplimentară semnificativă pentru serviciile de sănătate, pentru ocuparea forței de muncă și pentru sprijinirea întreprinderilor	57-69

Statele membre au redirecționat 10 % din finanțarea din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 ca urmare a CRII/CRII+	58-63
REACT-EU a fost programat în principal pentru ocuparea forței de muncă, serviciile de sănătate și sprijinirea întreprinderilor, în mare măsură în mod similar cu realocările din cadrul CRII/CRII+	64-66
Flexibilitatea oferită de CRII+ a generat economii de aproape 13 miliarde de dolari pentru bugetele naționale, dar a însemnat, per ansamblu, o finanțare mai redusă pentru investițiile din cadrul politicii de coeziune	67-69
Comisia intenționează să evalueze rezultatele măsurilor, însă agregarea datelor privind indicatorii într-o manieră pertinentă va fi o misiune dificilă	70-81
Sistemul de monitorizare al Comisiei permite urmărirea separată a REACT-EU, dar nu și a măsurilor din cadrul CRII/CRII+	71-72
Comisia a stabilit indicatori privind COVID-19, dar nu a furnizat definiții pentru aceștia, iar utilizarea lor nu este obligatorie	73-79
Comisia intenționează să acopere atât CRII/CRII+, cât și REACT-EU, în evaluarea sa <i>ex post</i> pentru perioada 2014-2020	80-81
Politica de coeziune a fost utilizată deseori pentru a răspunde la crize, dar Comisia nu a analizat impactul produs asupra obiectivelor pe termen lung ale acesteia	82-85
Concluzii și recomandări	86-94

Anexă

Anexa I – Principalele aspecte și raționamentele de la baza măsurilor din cadrul CRII/CRII+ și al REACT-EU

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Încă de la începutul anului 2020, UE a luat o gamă largă de măsuri pentru gestionarea provocărilor aduse de pandemia de COVID-19. Politica de coeziune a jucat un rol în acest răspuns, prin trei acte legislative care au modificat normele perioadei de programare 2014-2020. În martie 2020, Comisia a lansat Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII). Aceasta a introdus măsuri în materie de simplificare, de lichiditate și de flexibilitate. În aprilie 2020, Inițiativa plus pentru investiții în răspunsul la coronavirus (CRII+) a consolidat flexibilitățile introduse în luna martie și a prevăzut, în plus, posibilitatea cofinanțării în proporție de 100 % de către UE pentru un an. În decembrie 2020, Asistența de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei (REACT-EU) a pus la dispoziția statelor membre 50,4 miliarde de euro, ca finanțare în plus (de tip „top-up”) față de fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020.

II Auditul Curții a examinat dacă Comisia a adaptat în mod adecvat normele privind politica de coeziune pentru perioada 2014-2020 prin CRII/CRII+ și REACT-EU, pentru a oferi o flexibilitate sporită statelor membre în utilizarea fondurilor politicii de coeziune ca răspuns la pandemia de COVID-19. Curtea a efectuat acest audit fiindcă modificările aduse cadrului juridic pentru politica de coeziune – unul dintre cele mai importante domenii de politică ale UE – au fost substanțiale și a existat un interes public privind gradul în care măsurile au ajutat statele membre să gestioneze pandemia. Prezentul raport al Curții este elaborat la momentul oportun pentru a permite Comisiei să țină cont de constatările acestuia atât pentru evaluarea *ex post* a perioadei 2014-2020, cât și pentru pregătirea cadrului politicii de coeziune pentru perioada de după 2027.

III Curtea a concluzionat că, în general, Comisia a adaptat în mod adecvat normele politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, astfel încât statele membre să poată utiliza fondurile de coeziune într-o manieră mai flexibilă. UE a reacționat cu promptitudine după răspândirea de amploare a pandemiei în Europa în martie 2020, adoptând măsuri legislative în mai puțin de două luni pentru a mobiliza prin CRII/CRII+ fonduri necheltuite și în mai puțin de un an pentru a furniza resurse suplimentare prin REACT-EU. Aceste măsuri au modificat unele caracteristici esențiale ale politicii de coeziune, cum ar fi accentul pus de aceasta pe regiunile mai puțin dezvoltate. Statele membre care dispuneau de mai multe fonduri în 2020 s-au aflat într-o poziție mai bună pentru a face uz de măsurile din cadrul CRII/CRII+. Pe de altă parte, REACT-EU a distribuit tuturor statelor membre resurse suplimentare, care să fie utilizate până în 2023, asigurând practic o finanțare de tip „punte” între perioada 2014-2020 și perioada 2021-2027.

IV Permițând redirectionarea resurselor și cofinanțarea în proporție de 100 % din partea UE, CRII/CRII+ a menținut pe făgaș cheltuielile aferente politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, într-un moment în care pandemia afecta în mod grav activitatea economică normală. Noile resurse semnificative aduse de REACT-EU le-au permis statelor membre să finanțeze investiții suplimentare, dar au sporit totodată presiunea de a cheltui. Aceste modificări ale cadrului juridic au condus la activități de programare suplimentare, ceea ce a mărit volumul de muncă administrativă pentru autoritățile de management și a contribuit la întârzieri în demararea perioadei 2021-2027.

V Comisia a oferit statelor membre asistență în timp util pentru punerea în aplicare a CRII/CRII+ și a REACT-EU. Aceasta a redus perioada de timp necesară pentru prelucrarea și aprobarea modificărilor programelor pentru CRII/CRII+, deși a depășit cu puțin termenul stabilit în regulament în ceea ce privește REACT-EU.

VI Analiza Curții a arătat că flexibilitățile oferite de CRII/CRII+ în ceea ce privește transferurile au condus la o circulație substanțială a fondurilor. Aproximativ 10 % din fondurile politicii de coeziune, adică 35 de miliarde de euro, au fost transferate de statele membre între diferitele domenii de investiții și în cadrul acestora, această sumă fiind una semnificativă, mai ales având în vedere faptul că pandemia a izbucnit spre sfârșitul perioadei de programare. Statele membre au pus la dispoziție această finanțare suplimentară pentru serviciile de sănătate și pentru sprijinirea întreprinderilor, fondurile fiind transferate în special de la energie și mediu și de la cercetare și inovare. În ceea ce privește REACT-EU, ale cărui resurse fuseseră programate în proporție de 86 % până în iunie 2022, finanțarea este direcționată în principal către ocuparea forței de muncă, serviciile de sănătate și sprijinirea întreprinderilor.

VII Sistemul de monitorizare al Comisiei permite urmărirea separată a REACT-EU, dar nu și a măsurilor din cadrul CRII/CRII+. De asemenea, Comisia se poate sprijini pe indicatori fără caracter obligatoriu privind pandemia de COVID-19 pentru a evalua realizările măsurilor sale de răspuns la criză. Totuși, întrucât nu există definiții comune, Comisia riscă să se confrunte cu dificultăți în interpretarea datelor agregate raportate de statele membre.

VIII Realizările programelor operaționale pentru perioada 2014-2020 vor fi reunite în evaluarea *ex post* pe care Comisia trebuie să o efectueze până la 31 decembrie 2024. Comisia intenționează să acopere atât CRII/CRII+, cât și REACT-EU, în evaluarea sa *ex post* privind perioada 2014-2020, chiar dacă nu există nicio cerință de a realiza o evaluare specifică pentru CRII/CRII+.

IX În trecut, politica de coeziune a fost utilizată deseori drept instrument de răspuns în situații de criză, însă nu au existat evaluări oficiale privind impactul pe termen lung al unei astfel de utilizări. Normele pentru perioada 2021-2027, care se sprijină pe flexibilitățile introduse de CRII/CRII+, vor facilita utilizarea fondurilor politicii de coeziune ca răspuns la evenimente neprevăzute. Acest lucru poate duce la riscul ca utilizarea în mod repetat a politicii de coeziune pentru a răspunde la crize să aibă un impact asupra obiectivului strategic primar al acesteia, și anume de a consolida coeziunea economică și socială între regiuni.

X Curtea recomandă Comisiei:

- să analizeze impactul pe care utilizarea fondurilor politicii de coeziune ca răspuns la crize îl are asupra obiectivelor pe termen lung ale acesteia;
- să monitorizeze îndeaproape absorbția REACT-EU și, acolo unde este necesar, să direcționeze în mod specific sprijinul astfel încât să se pună accentul pe rezultate.

Introducere

Răspunsul UE la efectele pandemiei de COVID-19

01 Virusul COVID-19 a fost depistat pentru prima dată în Europa la începutul anului 2020, primele cazuri fiind identificate în Franța la 24 ianuarie 2020¹. Ulterior, acesta s-a răspândit rapid pe tot continentul. Până la jumătatea lunii martie 2020, fuseseră raportate cazuri în toate statele membre ale UE², iar Organizația Mondială a Sănătății declarase Europa epicentrul pandemiei globale³.

02 Pandemia cauzată de virus și măsurile de sănătate publică adoptate pentru limitarea răspândirii acestuia au declanșat perturbări sociale și economice fără precedent. Multe întreprinderi s-au confruntat cu deficite de lichiditate și cu riscuri de insolvabilitate. Economia UE s-a contractat cu 6 % în 2020⁴. La nivel internațional, criza a condus la cea mai mare recesiune de la Al Doilea Război Mondial⁵.

03 De la începutul anului 2020, statele membre au început să ia numeroase măsuri economice și fiscale pentru atenuarea impactului acestui șoc major asupra cetățenilor, a lucrătorilor și a întreprinderilor. În ceea ce o privește, UE a facilitat utilizarea unor politici fiscale naționale expansive, prin relaxarea normelor sale bugetare și privind ajutoarele de stat⁶ și prin furnizarea unui sprijin financiar direct statelor membre, de exemplu prin Fondul de solidaritate al Uniunii Europene și prin Instrumentul de sprijin de urgență. De asemenea, aceasta a adoptat o serie de modificări ale cadrului legislativ aplicabil politicii de coeziune și a creat noi instrumente bugetare (a se vedea [caseta 1](#)).

¹ Centrul European de Prevenire și Control al Bolilor (ECDC), [Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus – third update](#), 31 ianuarie 2020.

² ECDC, [Novel coronavirus disease 2019 pandemic – sixth update](#), 12 martie 2020.

³ Organizația Mondială a Sănătății (OMS), [Discurs de deschidere al directorului general al OMS la briefingul de presă privind COVID-19](#), 13 martie 2020.

⁴ [European Economic Forecast, Spring 2021](#), documentul nr. 149, mai 2021, p. 20.

⁵ Banca Mondială, [EU regular economic report 7](#), 2021.

⁶ COM(2021) 105 final, [Un an de la izbucnirea pandemiei de COVID-19: răspunsul în materie de politică bugetară](#), 3 martie 2021, p. 5.

Caseta 1

Noi instrumente bugetare pentru abordarea crizei provocate de pandemia de COVID-19

Bugetul UE este instituit pentru o perioadă de șapte ani prin cadrul financiar multianual (CFM), majoritatea resurselor sale fiind prealocate statelor membre. Acest cadru bugetar asigură o flexibilitate limitată pentru direcționarea de fonduri suplimentare către răspunsul la criză, mai ales în ultimul an al perioadei CFM, când majoritatea fondurilor fuseseră deja angajate.

Se explică astfel de ce răspunsul financiar al UE la pandemia de COVID-19 din 2020 s-a concretizat în special prin crearea de instrumente noi, precum [Instrumentul de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență](#) (SURE) și [NextGenerationEU](#) (NGEU), cu un buget de 100 de miliarde de euro și, respectiv, de 807 miliarde de euro.

NGEU a fost adoptat oficial la 14 decembrie 2020. Acesta constă în noul [Mecanism de redresare și reziliență](#) (MRR), care reprezintă cea mai mare parte a pachetului, și în [Asistența de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei](#) (REACT-EU), prin care au fost majorate fondurile politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020. NGEU vine și sub formă de finanțări suplimentare în completarea altor instrumente existente ale UE.

Spre deosebire de bugetul obișnuit al UE, care este finanțat în principal direct din contribuțiile statelor membre, aceste noi instrumente sunt finanțate în mod excepțional din fonduri împrumutate de Comisie pe piețele de capital, în numele statelor membre.

Modificări ale normelor politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 prin CRII/CRII+ și REACT-EU

04 Politica de coeziune este unul dintre cele mai mari domenii de politică ale bugetului UE, cu o alocare de 355 de miliarde de euro (toate sumele din prezentul raport sunt în prețuri curente) pentru perioada 2014-2020. Principalul său scop este de a reduce decalajele de dezvoltare dintre diferitele regiuni. Aceasta este finanțată din Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), din Fondul social european (FSE) și din Fondul de coeziune, iar normele care reglementează utilizarea tuturor acestor fonduri sunt prevăzute în Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC).

05 Având programe deja în derulare și puse în aplicare direct de statele membre, fondurile politicii de coeziune au oferit un cadru pentru redirecționarea resurselor încă disponibile către nevoile de finanțare rezultate în urma crizei provocate de pandemia

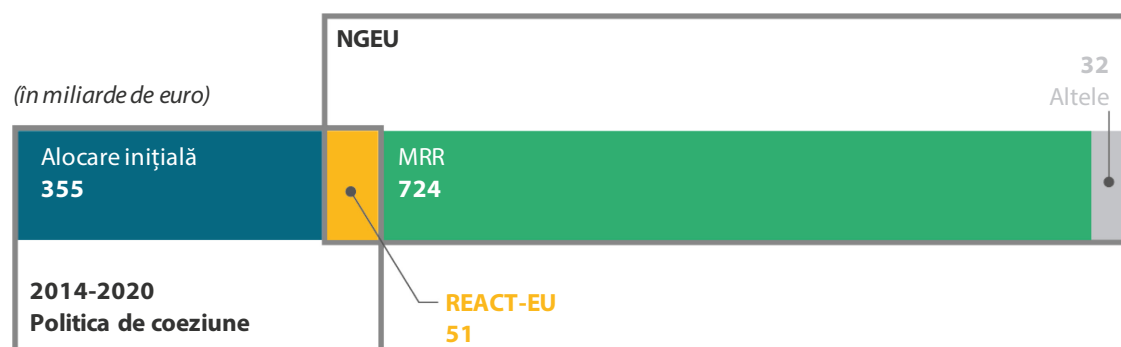
de COVID-19. Pentru ca fondurile din cadrul politicii de coeziune să fie mai flexibile și mai ușor de utilizat pentru abordarea crizei, Comisia a introdus modificări la RDC și la Regulamentul privind FEDR. Acestea se aplică perioadei de programare 2014-2020, care poate finanța investiții până la sfârșitul anului 2023. Principalul obiectiv al Comisiei a fost să furnizeze statelor membre o flexibilitate și lichidități suplimentare într-o perioadă de criză.

06 Comisia a răspuns pandemiei prin următoarele modificări legislative la normele politicii de coeziune:

- În martie 2020, **Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII)** a introdus o serie de simplificări, măsuri de lichiditate și flexibilități concepute pentru a ajuta statele membre să răspundă unor nevoi urgente, precum cele din sectorul serviciilor de sănătate, al întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri) și de pe piețele muncii.
- În aprilie 2020, **Inițiativa plus pentru investiții în răspunsul la coronavirus (CRII+)** a consolidat substanțial flexibilitățile care fuseseră introduse prin CRII. Aceasta a oferit în special posibilitatea de a aplica o cofinanțare de 100 % din partea UE pentru operațiuni pentru un an și a facilitat redirectionarea fondurilor disponibile din alocarea pentru 2020.
- În decembrie 2020, **Asistența de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei (REACT-EU)** a oferit statelor membre o finanțare suplimentară în valoare de 50,4 miliarde de euro pentru politica de coeziune din perioada 2014-2020 și de 0,2 miliarde de euro pentru asistența tehnică și cheltuielile administrative ale Comisiei (a se vedea [figura 1](#))⁷. Finanțarea din REACT-EU trebuie cheltuită până la sfârșitul anului 2023.

⁷ Spre deosebire de CRII/CRII+, REACT-EU nu se aplică Regatului Unit.

Figura 1 – REACT-EU ca parte a NGEU și a politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020



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

07 *Figura 2* sintetizează măsurile introduse la nivelul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 în contextul pandemiei de COVID-19, iar *anexa I* detaliază principalele aspecte și raționamentele de la baza acestora.

Figura 2 – Principalele măsuri ale CRII/CRII+ și REACT-EU

	CRII/CRII+	REACT-EU
 Lichiditate și măsuri financiare	• fără fonduri suplimentare • fără recuperarea sumei de 7,6 miliarde de euro reprezentând prefinanțare • 100 % cofinanțare din partea UE pentru un an	• fonduri suplimentare în valoare de 50,6 miliarde de euro • prefinanțare mai mare • 100 % cofinanțare din partea UE pe durata de viață a instrumentului
 Flexibilitate privind redirectionarea sau programarea fondurilor	• posibilități mai mari de transfer între FEDR, FSE și Fondul de coeziune și între diferitele categorii de regiuni pentru 2020 • exceptare de la cerințele privind concentrarea tematică pentru 2020 • flexibilitate suplimentară pentru realocarea fondurilor la închidere	• libertate deplină de decizie la programarea fondurilor REACT-EU între FEDR și FSE (inclusiv Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor) și între diferitele categorii de regiuni • exceptare de la cerințele privind concentrarea tematică pentru fondurile REACT-EU
 Eligibilitate extinsă	• eligibilitate retrospectivă până la 1 februarie 2020 pentru operațiunile legate de criză, chiar dacă sunt finalizate • eligibilitatea capitalului de lucru al IMM-urilor prin granturi • eligibilitate extinsă a investițiilor în servicii de sănătate în cadrul FEDR	• eligibilitate retrospectivă până la 1 februarie 2020 pentru toate operațiunile, chiar dacă sunt finalizate • toate operațiunile din cadrul FEDR și al FSE sunt eligibile
 Simplificări administrative	• transferuri financiare în cadrul unui program între axe prioritare, fără aprobarea Comisiei, sub anumite praguri • nicio modificare a acordurilor de parteneriat pentru a reflecta schimbările de program • nicio modificare a evaluării <i>ex ante</i> sau a planului de afaceri atunci când se modifică instrumentele financiare • amânarea termenului pentru transmiterea rapoartelor de implementare pe 2019 • posibilitatea ca autoritățile de audit să folosească o eșantionare nestatistică	• nicio evaluare <i>ex ante</i> pentru programele noi • exceptare de la aplicarea condiționalităților <i>ex ante</i> • fără cerințe privind rezerva de performanță și fără aplicarea cadrului de performanță • fără cerințe privind strategia de comunicare

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Regulamentului (UE) 2020/460, a Regulamentului (UE) 2020/558 și a Regulamentului (UE) 2020/2221.

Roluri și responsabilități

08 Gestionarea politicii de coeziune este partajată între statele membre și Comisie. Serviciile Comisiei responsabile pentru politica de coeziune sunt Direcția Generală Politică Regională și Urbană (DG REGIO) și Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (DG EMPL). Autoritățile de management de la nivel național și regional sunt responsabile pentru punerea în aplicare a fondurilor din cadrul politicii de coeziune prin programe operaționale.

Sfera și abordarea auditului

09 Obiectivul acestui audit a fost să examineze dacă Comisia a adaptat în mod adecvat cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 prin CRII/CRII+ și REACT-EU, pentru a oferi o flexibilitate sporită statelor membre în utilizarea fondurilor politicii de coeziune ca răspuns la pandemia de COVID-19. În special, Curtea a examinat dacă:

- Comisia a adaptat rapid cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020;
- Comisia a oferit în timp util statelor membre asistență pentru punerea în aplicare;
- măsurile au condus la alocarea de resurse către sectoarele în dificultate;
- sistemul de monitorizare al Comisiei va facilita evaluarea rezultatelor;
- Comisia a analizat impactul utilizării politicii de coeziune ca răspuns la crize.

Curtea nu a evaluat modul în care statele membre au utilizat măsurile și nici gradul în care aceste măsuri le-au ajutat să gestioneze provocările aduse de pandemie.

10 Curtea a obținut probe prin următoarele mijloace:

- o analize detaliate ale datelor din sistemele de monitorizare și de raportare ale Comisiei;
- o examinare a documentelor relevante;
- o chestionare și reuniuni aprofundate cu Comisia;
- o examinarea unui eșantion selectat pe baza raționamentului profesional (acoperind atât CRII/CRII+, cât și REACT-EU, și asigurând o reprezentare geografică echilibrată) de 25 de modificări care au fost aduse programelor operaționale și care au fost prelucrate de Comisie; și
- o un sondaj adresat tuturor autorităților de management ale programelor operaționale din cadrul FEDR, FSE și Fondului de coeziune pentru perioada 2014-2020, pentru a obține feedback privind experiența acestora cu CRII/CRII+ și REACT-EU; Curtea a primit 74 de răspunsuri care acopereau 39 % din 313 programe (au fost excluse programele transfrontaliere și transnaționale).

11 Auditul Curții acoperă FEDR, FSE și Fondul de coeziune, în cadrul politicii de coeziune. Elementele incluse în CRII/CRII+ în afara politicii de coeziune, a pescuitului și a dezvoltării rurale nu au făcut parte din sfera auditului Curții. Perioada acoperită s-a întins de la inițierea măsurilor de criză, de la începutul anului 2020, până la sfârșitul anului 2021. Curtea a luat în considerare date ulterioare, dacă acestea erau disponibile.

12 Acest audit a fost efectuat fiindcă modificările aduse cadrului juridic pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune au fost substanțiale, iar Parlamentul European și-a exprimat interesul față de această temă. Prezentul raport al Curții este elaborat la momentul oportun pentru a permite Comisiei să țină cont de constatările acestuia atât pentru evaluarea *ex post* a perioadei 2014-2020, cât și pentru pregătirea cadrului politicii de coeziune pentru perioada de după 2027.

13 Acest audit urmează celor două avize ale Curții privind [CRII+](#) și [REACT-EU](#) din 2020⁸ și completează [Documentul de analiză nr. 06/2020](#) al Curții, intitulat „Riscuri, provocări și oportunități în cadrul răspunsului în materie de politică economică al UE la criza provocată de pandemia de COVID-19”, care a oferit o imagine integrată a principalelor răspunsuri de politică economică la pandemie aduse de UE. De asemenea, auditul se bazează pe rapoarte speciale și documente de analiză publicate recent⁹.

⁸ [Avizul nr. 3/2020](#) privind modificarea Regulamentului UE pentru utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ca răspuns la epidemia de COVID-19 și [Avizul nr. 4/2020](#) referitor la propunerea de regulament privind REACT-EU și la propunerea de regulament de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile ESI.

⁹ [Raportul special nr. 24/2021](#): „Finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune: ambiții admirabile, dar au persistat obstacole în perioada 2014-2020”; [Raportul special nr. 08/2022](#): „Sprijinul din FEDR pentru competitivitatea IMM-urilor – Deficiențele de concepție reduc eficacitatea finanțării”; Documentul de analiză nr. 01/2023: „Finanțarea pusă la dispoziție de UE prin politica de coeziune și prin Mecanismul de redresare și reziliență: o analiză comparativă”.

Observații

Comisia a adaptat rapid normele, însă măsurile riscă să exacerbeze provocările existente

14 Curtea a examinat modul în care Comisia a conceput CRII/CRII+ și REACT-EU, urmărind să determine promptitudinea răspunsului, raționamentul măsurilor și posibilele provocări rezultate la nivelul punerii în aplicare a finanțării din cadrul politicii de coeziune. Ea a evaluat dacă maniera răspunsului a fost adecvată, ținând cont de urgența creată de pandemie.

Un răspuns rapid al UE, în trei etape, pentru modificarea cadrului juridic al politicii de coeziune în mai puțin de un an

15 *Figura 3* prezintă o cronologie de la începutul pandemiei până la adoptarea răspunsurilor legislative privind politica de coeziune. Pentru fiecare modificare a regulamentelor privind fondurile politicii de coeziune, Comisia a prezentat o propunere care trebuia adoptată împreună de Parlamentul European și de Consiliu, în calitate de colegiuitori.

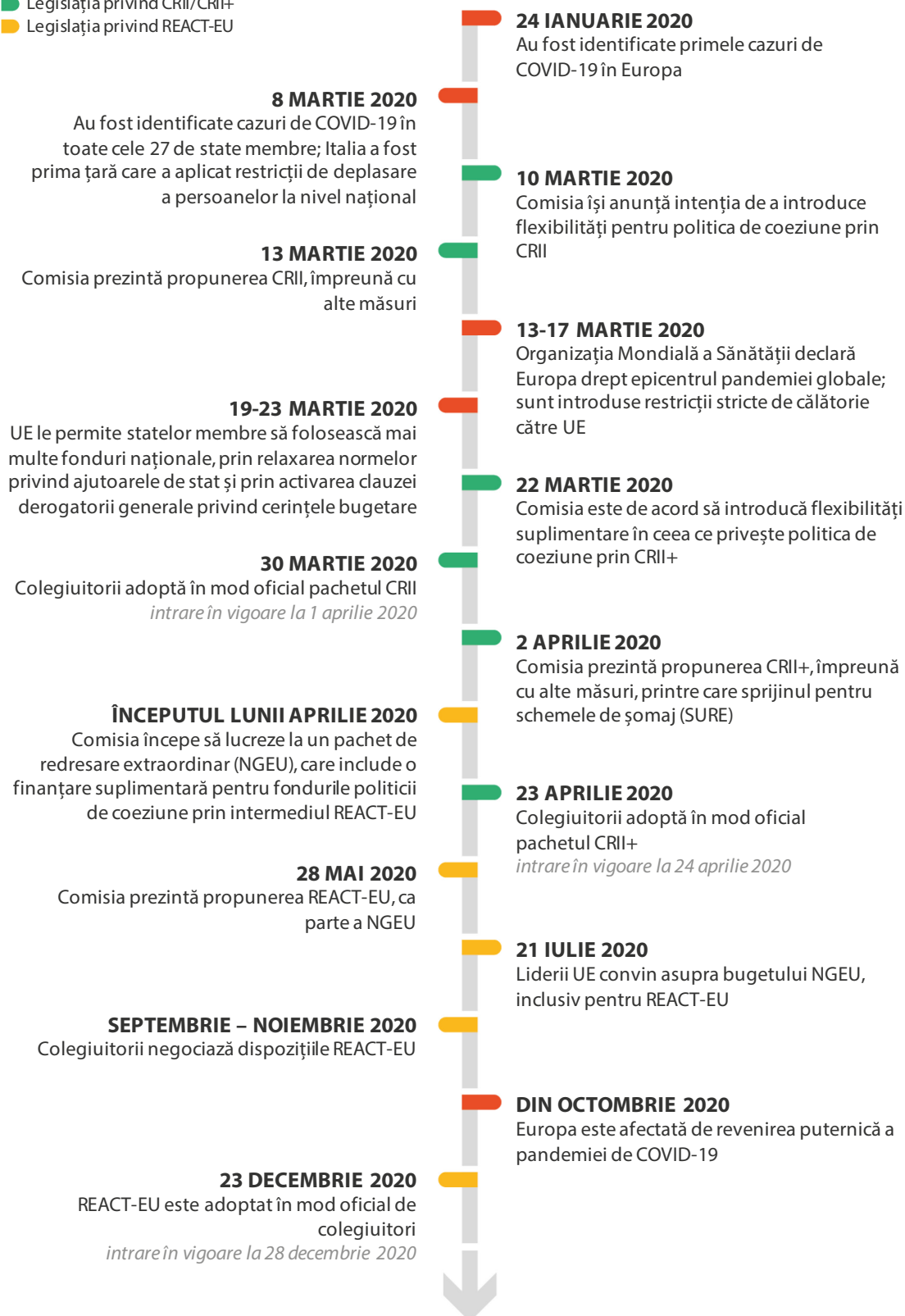
Figura 3 – Cronologia acțiunii UE de adaptare a politicii de coeziune în contextul pandemiei de COVID-19

EVENIMENTE LEGATE DE:

■ Izbucnirea pandemiei de COVID-19

■ Legislația privind CRII/CRII+

■ Legislația privind REACT-EU



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

16 La puțin timp după răspândirea importantă a virusului în Europa, Comisia a emis, la 13 martie 2020, inițiativa legislativă CRII, primul pachet de măsuri din cadrul politicii de coeziune care au abordat situația de criză. Întrucât statele membre au solicitat măsuri suplimentare, la 22 martie 2020, Comisia a decis să ofere mai multe flexibilități, printr-un al doilea pachet, CRII+, pe care l-a emis la 2 aprilie 2020. Comisia a reușit să elaboreze propunerile CRII și CRII+ într-o perioadă foarte scurtă, în pofida faptului că întregul său personal trecuse la munca de la distanță începând cu jumătatea lunii martie 2020. Potrivit sondajului Curții, 92 % dintre respondenți au fost de părere că Comisia a acționat rapid în adaptarea politicii de coeziune prin CRII și CRII+.

17 Colegiuitorii au adoptat propunerile Comisiei la 30 martie (după 17 zile calendaristice de la prezentarea lor de către Comisie) și, respectiv, la 23 aprilie 2020 (21 de zile calendaristice). Această perioadă este de douăsprezece ori mai scurtă decât media pentru alte modificări ale regulamentelor privind dispozițiile comune ale politicii de coeziune din perioada 2007-2013 și din perioada 2014-2020 (a se vedea [figura 4](#)).

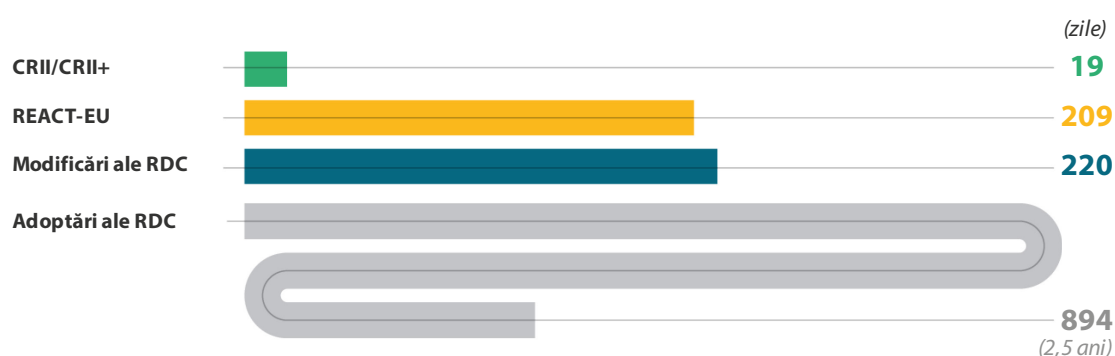
18 Pentru a facilita adoptarea rapidă a actelor juridice, Consiliul și Parlamentul au fost de acord să adopte propunerile Comisiei fără a le modifica și au utilizat anumite proceduri accelerate, precum votul de la distanță. Pentru a evita încetinirea procesului prin amendamente legislative, cele două instituții au solicitat măsuri suplimentare prin pachetul CRII+, în loc să modifice propunerea CRII inițială.

19 La începutul lunii aprilie 2020, când impactul economic pe termen lung al crizei provocate de pandemia de COVID-19 deja devenise clar, Comisia a început să dezvolte ceea ce avea să devină NGEU, un pachet de redresare în valoare de 807 miliarde de euro la nivelul UE. Ea a decis să includă în acest pachet resurse suplimentare pentru politica de coeziune din perioada 2014-2020, astfel încât să pună rapid fonduri la dispoziția statelor membre prin programe existente. Comisia a elaborat într-o săptămână, la începutul lui aprilie 2020, propunerea de suplimentare a fondurilor politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, denumită ulterior REACT-EU. Propunerea a fost prezentată la 28 mai 2020, odată finalizat întregul pachet NGEU.

20 Colegiuitorii au adoptat oficial regulamentul privind REACT-EU șapte luni mai târziu, la 23 decembrie 2020, după ce au adus o serie de modificări la propunerea inițială a Comisiei. Adoptarea REACT-EU a durat mult mai mult decât în cazul CRII și al CRII+, întrucât acesta făcea parte din noul instrument NGEU, care punea în joc peste 800 de miliarde de euro ([caseta 1](#)).

21 Totuși, timpul necesar pentru adoptarea REACT-EU se încadra în timpul mediu de care a fost nevoie pentru alte modificări ale RDC în ultimele două perioade de programare, chiar dacă modificările respective au avut un domeniu de aplicare mai limitat. Cu titlu comparativ, ultimele trei adoptări ale RDC au durat, în medie, doi ani și jumătate (a se vedea [figura 4](#)).

Figura 4 – Timpul necesar pentru adoptarea legislației privind politica de coeziune în perioadele 2007-2013 și 2014-2020



Notă: numărul de zile reprezintă timpul scurs între data propunerii Comisiei și data adoptării acesteia de către colegiitori, ca medie pentru fiecare categorie, cu excepția REACT-EU pentru care a existat un singur act legislativ. Media pentru adoptările RDC include și RDC pentru perioada 2021-2027.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza EUR-Lex.

Comisia a adaptat politica de coeziune pentru a ajuta statele membre să abordeze consecințele pandemiei de COVID-19

22 CRII și CRII+ au introdus adaptări țintite ale unor norme ale politicii de coeziune pentru un răspuns imediat la criză (a se vedea [anexa I](#)). Măsurile au asigurat lichiditate, flexibilitate și simplificare pentru a facilita utilizarea de fonduri necheltuite din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 și au modificat, pentru 2020, unele caracteristici esențiale ale finanțării din cadrul politicii de coeziune, inclusiv concentrarea acesteia asupra regiunilor mai puțin dezvoltate și cofinanțarea din partea UE. Comisia a considerat acest aspect acceptabil, întrucât punerea în aplicare era deja avansată în al șaptelea an al perioadei. Majoritatea măsurilor din cadrul CRII/CRII+ nu se limitează la răspunsul în situația pandemiei de COVID-19, ci pot fi utilizate pentru toate operațiunile, oferind astfel o marjă largă de decizie pentru autoritățile naționale.

23 Întrucât CRII/CRII+ nu au adăugat fonduri noi, unele autorități de management nu au putut aduce modificări semnificative programelor lor, fiindcă își angajaseră deja aproape toată alocarea pentru perioada 2014-2020 către beneficiari. Un sfert din respondenții la sondajul Curții au precizat că nu au folosit flexibilitățile de programare

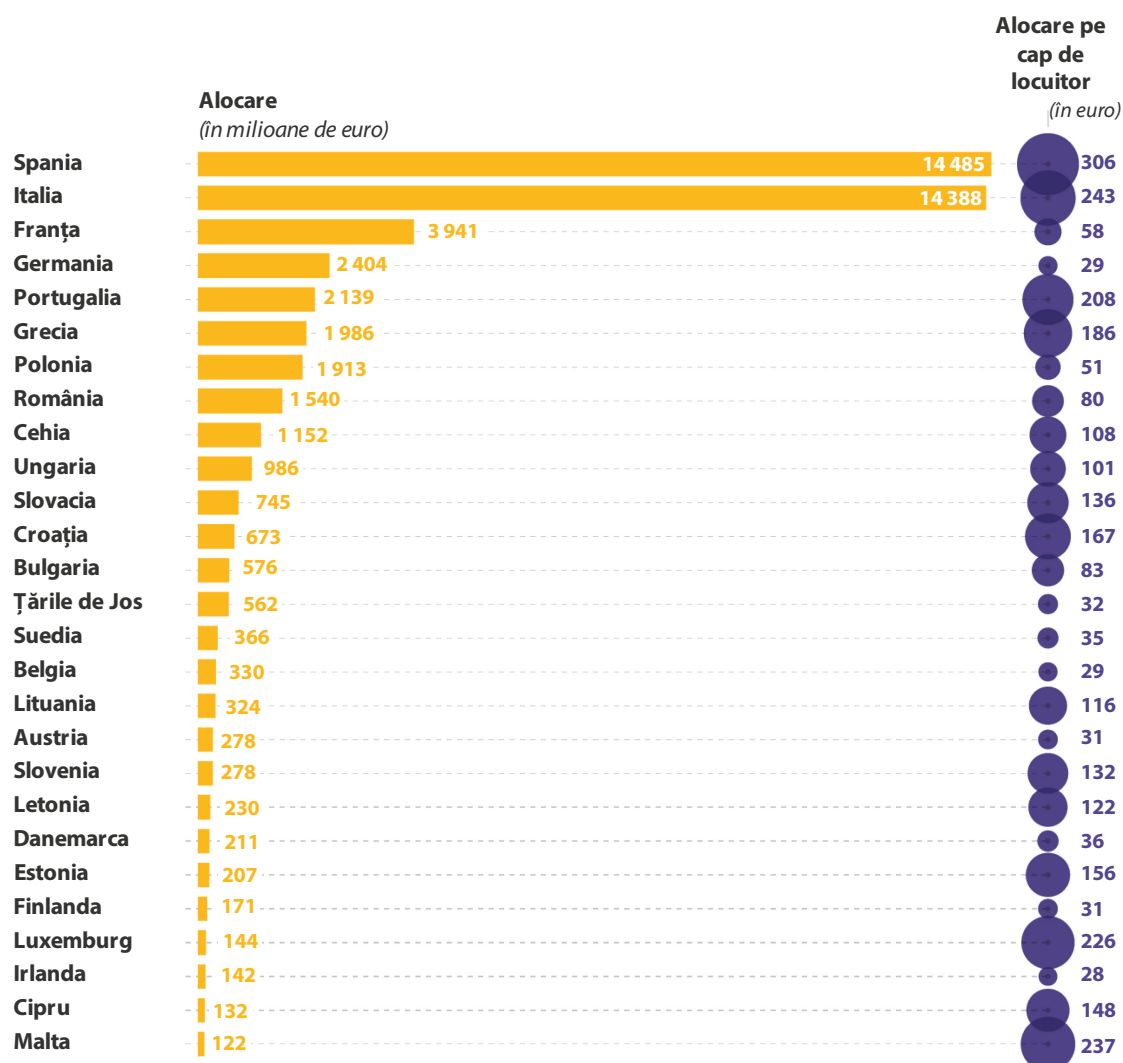
oferite de CRII/CRII+ pentru programele pe care le gestionau, 78 % dintre acești respondenți oferind ca explicație faptul că fondurile fuseseră deja angajate; aproape jumătate dintre cei care au folosit flexibilitățile oferite de CRII/CRII+ au precizat că s-au confruntat totuși cu limitări, deoarece fondurile erau deja angajate în mare parte.

24 Negocierea în paralel a pachetului legislativ privind politica de coeziune pentru perioada 2021-2027 a influențat alegerea unora dintre măsurile din cadrul CRII/CRII+, întrucât Comisia a vrut să evite crearea unor precedente în unele domenii. Prin urmare, aceasta a ales să nu ofere prefinanțare suplimentară, să nu elimine reținerea la plată aplicată plăților intermediare și să nu relaxeze normele privind dezangajarea.

25 REACT-EU este conceput pentru a servi drept instrument pe termen scurt și mediu pentru acțiuni de remediere și de redresare în urma crizei (a se vedea [anexa I](#)). Spre deosebire de fondurile obișnuite din cadrul politicii de coeziune, în cazul REACT-EU, statele membre au o marjă largă de decizie în ceea ce privește alocarea fondurilor suplimentare între FEDR și FSE, între regiuni și între tipurile de investiții eligibile. De asemenea, statele membre pot folosi resursele REACT-EU pentru a sprijini Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane și Inițiativa privind ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor. Astfel, REACT-EU reprezintă o abatere semnificativă de la normele obișnuite aplicabile fondurilor din cadrul politicii de coeziune și de la accentul pus în mod obișnuit de către politica de coeziune pe reducerea decalajelor regionale.

26 Resursele din REACT-EU au fost distribuite statelor membre pe baza unei metodologii care diferă de cea utilizată pentru fondurile obișnuite din cadrul politicii de coeziune. În timp ce aceasta din urmă reflectă în mare măsură decalajele regionale, metodologia REACT-EU se sprijină doar pe date de la nivel național privind situația anterioară pandemiei și privind impactul economic al crizei asupra statelor membre. Spania și Italia, fiecare cu o alocare de peste 14 miliarde de euro, sunt de departe principalii doi beneficiari și întrunesc, împreună, 57 % din bugetul total. [Figura 5](#) prezintă alocarea per stat membru și pe cap de locuitor în fiecare stat membru.

Figura 5 – Alocarea REACT-EU per stat membru



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

27 Dat fiind momentul creării sale, REACT-EU are, în majoritatea statelor membre, efectul de a oferi o finanțare de tip „punte” pentru a acoperi deficitul de finanțare între 2021 și 2023 cauzat de întârzierile semnificative în demararea programelor politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 (a se vedea [caseta 2](#)).

Modificările legislative riscă să exacerbeze unele dintre provocările cu care politica de coeziune se confrunta în perioada precedentă crizei și să adauge provocări suplimentare

28 În timp ce CRII/CRII+ au adus modificări în timp util la cadrul juridic, care au asigurat flexibilitate în utilizarea finanțării din cadrul politicii de coeziune, REACT-EU a oferit, de asemenea, resurse suplimentare semnificative, sporind provocările cu care statele membre se confruntau în utilizarea fondurilor politicii de coeziune.

Măsurile facilitează utilizarea fondurilor UE, însă finanțarea suplimentară poate accentua dificultățile de absorbție și presiunea de a cheltui

29 Pandemia de COVID-19 și măsurile de sănătate publică adoptate pentru a limita răspândirea acesteia, precum restricțiile de deplasare a persoanelor la nivel național, au afectat derularea obișnuită a programelor pentru perioada 2014-2020. Aproape toți respondenții la sondajul Curții au afirmat că pandemia le-a afectat punerea în aplicare a programelor, 81 % acuzând întârzieri ale proiectelor, iar 29 % anulări ale proiectelor, deseori din cauza dificultăților economice cu care se confruntau beneficiarii.

30 CRII și CRII+, mai ales dispozițiile care permit cofinanțarea în proporție de 100 % din partea UE și care oferă statelor membre posibilitatea de a redirecționa resurse, au fost concepute pentru a ușura povara pentru bugetele naționale. Ca urmare a acestor măsuri, statele membre au cheltuit în 2020 cu peste 10 % mai mult din fondurile lor din cadrul politicii de coeziune față de cât planificaseră înaintea pandemiei¹⁰. Până la sfârșitul anului 2021, statele membre cheltuiseră, în medie, 69 % din alocarea lor pentru perioada 2014-2020 (excluzând REACT-EU), comparativ cu numai 37 % până la finalul anului 2019 (a se vedea *figura 7*). Astfel, CRII/CRII+ a compensat cu prisosință încetinirea punerii în aplicare cauzată de pandemie.

31 Pe de altă parte, REACT-EU a adăugat un volum semnificativ de fonduri care trebuie cheltuite într-o perioadă foarte scurtă, mai exact până la sfârșitul anului 2023. Aceasta va fi probabil o provocare pentru mai multe state membre, întrucât, în mod obișnuit, politica de coeziune presupune planificare pe termen lung, iar absorbția este lentă. La un an și jumătate de la debutul REACT-EU, adică la 30 iunie 2022, unele state membre încă mai aveau de programat sume importante, precum Irlanda și Portugalia, care nu programaseră încă 38 % și, respectiv, 25 % din resurse. La data respectivă, statelor membre li se plătise doar 24 % din alocarea REACT-EU. Aproximativ două treimi din această sumă a fost plătită ca prefinanțare, restul fiind utilizat pentru rambursarea de cheltuieli deja efectuate, validate și închise. După cum a raportat Curtea în trecut, există un risc de precipitare pentru a se cheltui resursele disponibile înainte de finalul perioadei, ceea ce ar putea conduce la o situație în care nu se acordă

¹⁰ [Bugetul rectificativ nr. 6](#), 2020/1672 (JO 380/1), a fost adoptat cu scopul de a acoperi nevoia suplimentară, majorând cu 5 miliarde de euro creditele de plată din 2020 pentru politica de coeziune.

suficientă atenție considerentelor ce țin de performanță și de raportul costuri-beneficii¹¹.

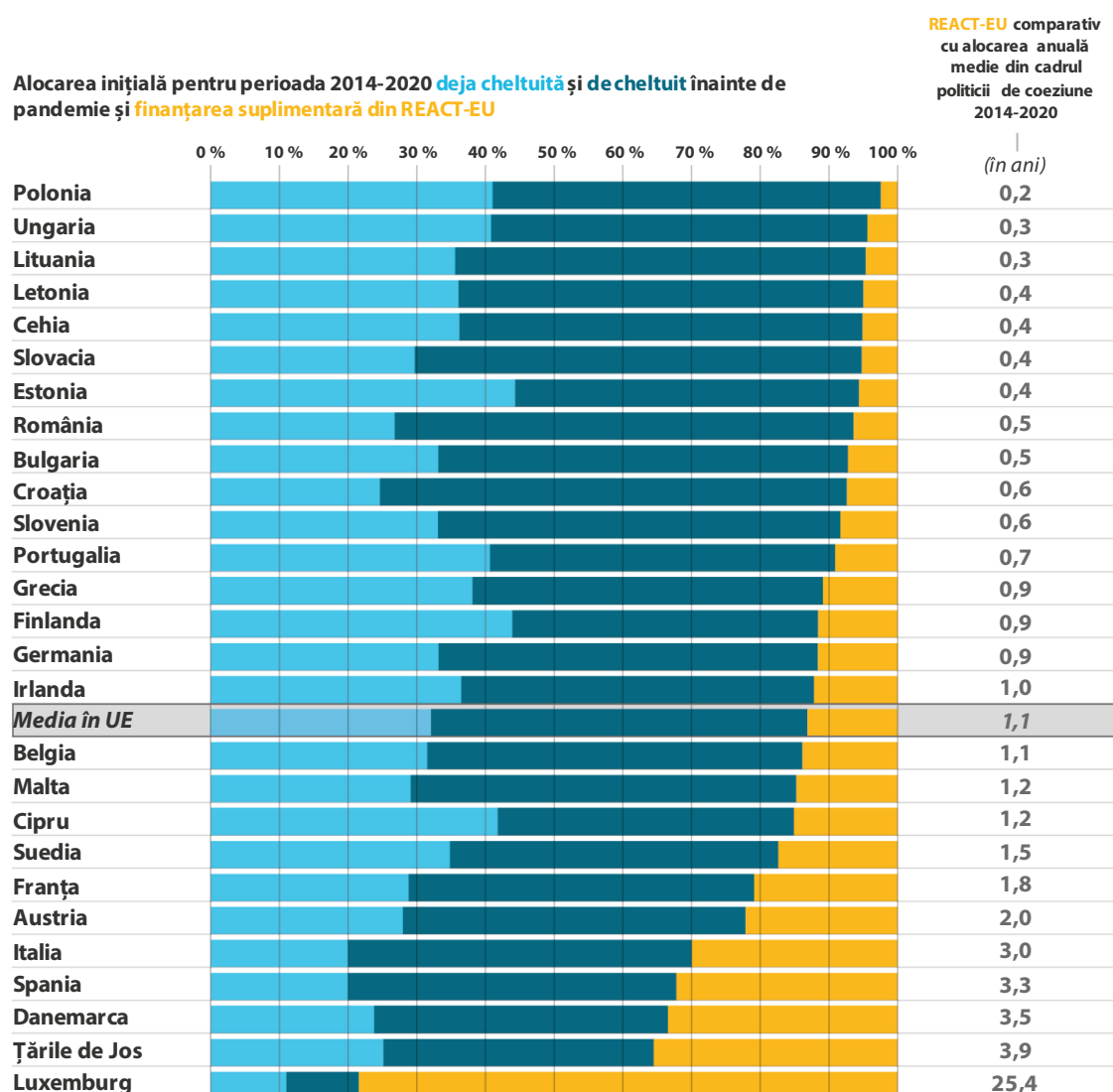
32 Printre factorii care accentuează provocarea de a cheltui fondurile REACT-EU până la sfârșitul lui 2023 se numără următorii.

- o Dimensiunea alocării din REACT-EU pentru unele state membre. La nivelul UE, REACT-EU oferă o finanțare suplimentară echivalentă cu încă un an de fonduri alocate politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020. Totuși, situația diferă semnificativ de la un stat membru la altul, din cauza metodei diferite de alocare bugetară. De exemplu, pentru cinci state membre, alocarea din REACT-EU reprezintă peste trei ani suplimentari de fonduri din cadrul politicii de coeziune (a se vedea *figura 6*).
- o Dificultățile cu care se confruntă anumite state membre în cheltuirea fondurilor disponibile din partea UE. La debutul REACT-EU, în ianuarie 2021, fondurile suplimentare reprezentau, în medie, o majorare cu 32 % a sumelor care încă trebuiau plătite statelor membre. Unele dintre statele membre afectate cel mai puternic de pandemia de COVID-19 se numărau, în același timp, printre cele cu ratele cele mai scăzute de absorbție pentru perioada de programare 2014-2020 înainte de pandemie. De exemplu, până la sfârșitul anului 2019, Italia și Spania, cei mai mari doi beneficiari ai fondurilor din REACT-EU, își cheltuiseră numai 29 % din alocarea din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, comparativ cu o medie a UE de 37 % (a se vedea *figura 7*).
- o Suma semnificativă din fondurile MRR pe care statele membre trebuie să o cheltuiască în paralel până în 2026 (a se vedea *figura 8*). De exemplu, Spania și Italia sunt, de asemenea, principalii beneficiari ai acestor fonduri. Curtea a evidențiat provocările pe care sumele mari puse la dispoziție din MRR le creează în ceea ce privește cheltuirea fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027¹². În anumite state membre pot apărea dificultăți similare în ceea ce privește fondurile din REACT-EU, deoarece perioada de eligibilitate a acestora se suprapune cu începutul perioadei de eligibilitate a MRR.

¹¹ Raportul special nr. 17/2018: „Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în ultimii ani ai programelor din perioada 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate”, punctul 87 și caseta 1, și *Avizul nr. 3/2020*.

¹² Documentul de analiză nr. 01/2023, punctele 53-54.

Figura 6 – REACT-EU și alocările inițiale din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020



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

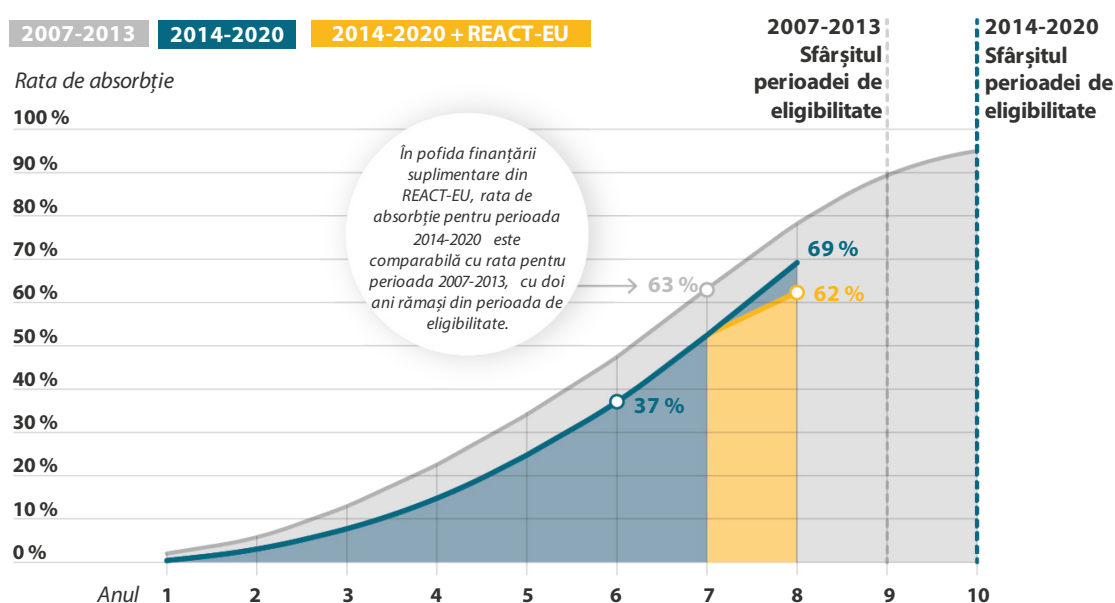
33 Totodată, există și o serie de factori care ar trebui să faciliteze utilizarea fondurilor din REACT-EU:

- o dispozițiile REACT-EU includeau flexibilități semnificative în materie de programare și nu prevedeau o cofinanțare națională obligatorie;
- o înainte de finanțarea suplimentară din REACT-EU, majoritatea statelor membre au raportat Comisiei că dispuneau de o rezervă solidă de proiecte pentru finanțare prin programele lor din perioada 2014-2020. Două treimi dintre aceste state membre identificaseră proiecte potențiale care le depășeau alocarea financiară;

- o provocarea de a cheltui fonduri din partea UE ar putea fi mai puțin acută în statele membre în care fondurile din cadrul politicii de coeziune reprezintă un procent mic din investițiile publice totale¹³.

34 La finalul anului 2021, în pofida fondurilor suplimentare din REACT-EU, rata de absorbție pentru perioada 2014-2020 s-a situat la 62 %, fiind similară cu rata de absorbție pentru perioada 2007-2013 la momentul echivalent în timp, cu doi ani rămași înainte de încheierea eligibilității pentru perioada respectivă (a se vedea [figura 7](#)).

Figura 7 – Ratele de absorbție în cadrul politicii de coeziune per an de programare: perioada 2014-2020 comparativ cu perioada 2007-2013



Notă: în perioada de programare 2014-2020, statele membre puteau folosi finanțarea corespunzătoare unui anumit an în termen de trei ani (n+3), în timp ce, în perioada 2007-2013, puteau folosi fondurile respective în termen de doi ani (n+2). Finanțarea se pierde dacă nu se folosește în termenul respectiv.

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

¹³ Raportul anual pe 2016, capitolul 2 „Gestiunea bugetară și financiară”, punctele 2.24-2.25, și Documentul de analiză nr. 01/2023, punctul 53.

Măsurile au sporit volumul de muncă administrativă pentru autoritățile de management și au întârziat și mai mult demararea programelor pentru perioada 2021-2027

35 Utilizarea fondurilor politicii de coeziune este deseori considerată o activitate complexă, cu o securitate juridică insuficientă și o sarcină administrativă de amploare pentru autoritățile de management și pentru beneficiari¹⁴. CRII/CRII+ au introdus un număr mare de măsuri care au permis o reprogramare considerabilă a fondurilor și, ulterior, finanțarea suplimentară din REACT-EU a impus programarea rapidă a unui volum semnificativ de resurse noi. Acest lucru a mărit implicit volumul de muncă administrativă pentru autoritățile de management.

36 Potrivit Comisiei, introducerea CRII/CRII+ și a REACT-EU a condus la o situație în care atât Comisia, cât și autoritățile de management și-au concentrat atenția asupra programelor aferente perioadei 2014-2020, în detrimentul pregătirii acordurilor de parteneriat și a programelor pentru perioada 2021-2027. De asemenea, autoritățile de management au acordat prioritate pregătirii și cheltuirii fondurilor din REACT-EU în detrimentul fondurilor pentru perioada 2021-2027, atât din cauza perioadei de punere în aplicare foarte scurte, cât și ca o consecință a condițiilor mai atrăgătoare. Acest fapt a contribuit la întârzierile semnificative înregistrate la începutul perioadei 2021-2027 (a se vedea [caseta 2](#)).

¹⁴ Document de informare 2018: „Simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020”, punctul 18 și punctul 61.

Caseta 2

Demarare tardivă a programelor din perioada 2021-2027

Deși întârzierile de la începutul perioadelor de programare nu sunt un fenomen nou¹⁵, programele politicii de coeziune din perioada 2021-2027 înregistrează întârzieri mult mai mari față de cele din perioadele precedente. Până la finalul primului an din perioada 2021-2027, nu fusese adoptat niciun program, comparativ cu proporțiile de 56 % și 95 % în care programele fuseseră adoptate în stadiile echivalente ale perioadelor 2014-2020 și, respectiv, 2007-2013. Până la sfârșitul lunii iunie 2022, doar 12 % din programele planificate pentru 2021-2027 fuseseră adoptate. Acestea priveau cinci state membre și numărau și programe interregionale.

Pe lângă CRII/CRII+ și REACT-EU, un alt factor care a contribuit la întârzieri a fost adoptarea foarte târzie a pachetului legislativ¹⁶.

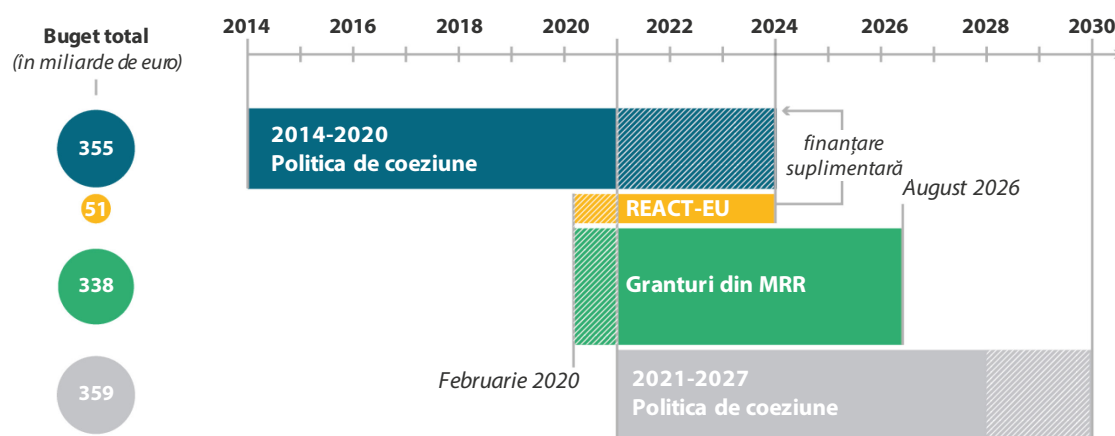
Punerea în aplicare în paralel a diferitor fluxuri de finanțare necesită eforturi de coordonare suplimentare

37 Perioada de eligibilitate pentru perioada 2014-2020, inclusiv pentru fondurile reprogramate prin CRII/CRII+ și pentru finanțarea suplimentară din REACT-EU, se suprapune nu numai cu perioada 2021-2027, ci și cu cea a MRR, după cum reiese din *figura 8*.

¹⁵ Raportul special nr. 17/2018, caseta 2.

¹⁶ Raportul special nr. 17/2018, punctele 16 și 18.

Figura 8 – Perioada de eligibilitate pentru programele politicii de coeziune și pentru MRR

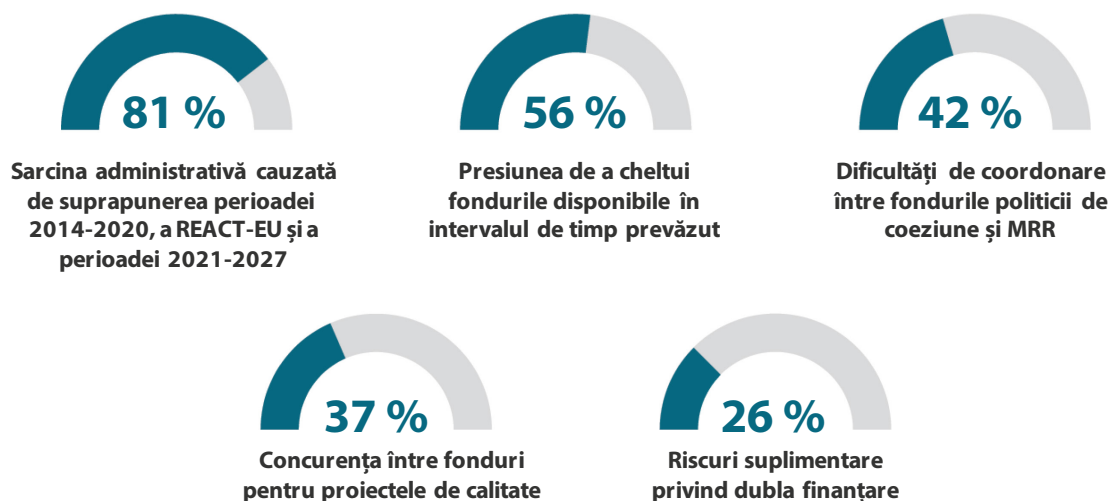


Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza RDC pentru perioadele 2014-2020 și 2021-2027, a Regulamentului privind MRR și a Regulamentului privind REACT-EU.

38 Punerea în aplicare în paralel a diferitor fluxuri de finanțare și necesitatea de a le coordona este un alt factor care accentuează sarcina administrativă cu care se confruntă statele membre.

39 De asemenea, aceasta a creat o serie de dificultăți și de provocări suplimentare pentru autoritățile de management. **Figura 9** prezintă opiniile autorităților de management care au răspuns la sondajul efectuat de Curte cu privire la amplexarea sarcinii administrative și la impactul posibil din punctul lor de vedere. Majoritatea respondenților la sondajul Curții sunt îngrijorați în legătură cu capacitatea lor administrativă de a gestiona multiplele fluxuri de finanțare.

Figura 9 – Dificultăți în coordonarea diferitelor fluxuri de finanțare, astfel cum reies din răspunsurile la sondajul Curții



Sursa: sondajul realizat de Curtea de Conturi Europeană.

40 Curtea a raportat că MRR și fondurile politicii de coeziune prezintă similitudini și că punerea lor în aplicare în paralel necesită eforturi administrative suplimentare din partea statelor membre, precum și nevoia de a se asigura complementaritatea și de a se evita riscul dublei finanțări¹⁷. Nevoia de coordonare și de complementaritate este chiar mai puternică între REACT-EU și MRR, ambele fiind instrumente de investiții menite să stimuleze redresarea și reziliența statelor membre. Ambele au un domeniu de aplicare foarte vast, nu necesită cofinanțare națională și trebuie cheltuite într-o perioadă scurtă (până la finalul anului 2023 și, respectiv, până la jumătatea anului 2026). De asemenea, ambele permit finanțarea de proiecte retroactive, cu perioada de eligibilitate începând din februarie 2020. Prin urmare, unele state membre, precum Italia și Slovenia, și-au prezentat planurile naționale de redresare și reziliență odată cu programele REACT-EU.

Comisia a luat măsuri pentru a aborda riscul sporit de nereguli și de fraudă

41 Pentru a asigura un echilibru între flexibilitățile prevăzute pentru utilizarea fondurilor și nevoia de a proteja bugetul UE, în pofida presiunii din partea unor state membre, Comisia nu a relaxat normele privind sistemele de gestiune și de control. O excepție referitoare la eșantionarea realizată de către autoritățile de audit a reprezentat o soluție tehnică la problema practică a continuării activității de audit pe perioada pandemiei. Curtea constată că, în Regatul Unit, raportul unei subcomisii parlamentare a atras atenția asupra faptului că, deși guvernul acționase rapid pentru a oferi un sprijin vital și decisese relaxarea sau modificarea anumitor controale, acest lucru mărise semnificativ expunerea la fraude și erori¹⁸.

42 Curtea a subliniat deja că flexibilitățile prevăzute prin măsurile de urgență din cadrul CRII/CRII+ și REACT-EU pot implica un risc crescut de nereguli și de fraudă¹⁹. Aceste aspecte vor fi acoperite în cadrul activității anuale obișnuite a Curții în contextul declarației de asigurare. Comisia și-a actualizat registrele de riscuri pentru a include riscurile legate de măsurile asociate CRII și REACT-EU, inclusiv în ceea ce privește fraudă. Aceasta a comunicat autorităților de management că trebuie să își actualizeze evaluările privind riscul de fraudă și să își adapteze măsurile antifraudă în contextul CRII/CRII+ și al REACT-EU; de asemenea, aceasta a propus măsuri de atenuare potențiale pentru reducerea riscurilor, inclusiv a riscului de fraudă.

¹⁷ Documentul de analiză nr. 01/2023, punctul 11 și punctele 52-54.

¹⁸ *Fraud and Error*, Camera Comunelor, Comisia pentru conturi publice, Al nouălea raport din sesiunea 2021-2022, 24 iunie 2021.

¹⁹ Avizul nr. 3/2020 și Avizul nr. 4/2020.

Asistența furnizată în timp util de Comisie statelor membre a contribuit la accelerarea aprobării modificărilor programelor

43 Curtea a examinat în ce măsură asistența furnizată de Comisie statelor membre a facilitat utilizarea în timp util a CRII/CRII+ și a REACT-EU și dacă Comisia a aprobat modificările programelor în conformitate cu cerințele legislației.

Asistența furnizată de Comisie a fost acordată în timp util și a răspuns nevoilor statelor membre

44 În cadrul gestiunii partajate, Comisia deține un rol de supraveghere, cu responsabilități specifice de monitorizare și de asigurare a respectării legislației. Printre activitățile de supraveghere ale Comisiei se numără oferirea de asistență statelor membre pentru a asigura securitate juridică, pentru a le ajuta să aplice în mod corect dreptul Uniunii și pentru a facilita implementarea finanțării din partea UE.

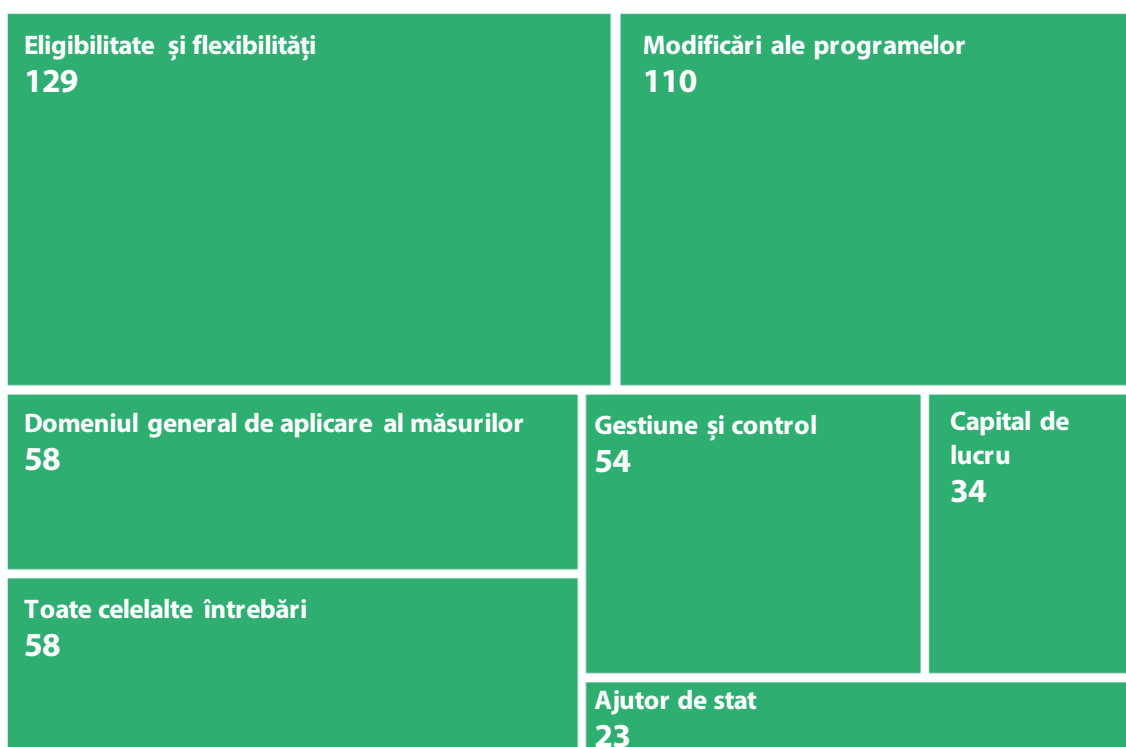
45 Comisia a început să acorde asistență statelor membre în paralel cu procesul de adoptare a legislației privind CRII. Simultan cu publicarea propunerii sale privind CRII, Comisia a instituit un grup operativ, desemnând funcționari ai UE drept puncte de contact pentru întrebările statelor membre. Apoi, aceasta a invitat statele membre să numească un punct de contact care să acționeze ca intermediar pentru întrebările legate de CRII ale autorităților de management.

46 Aceste întrebări au fost incluse în baza de date cu întrebări și răspunsuri privind CRII, un site web cu răspunsurile Comisiei la întrebări legate de punerea în aplicare a CRII și, ulterior, a CRII+, deschis tuturor autorităților de management pentru perioada 2014-2020. Acest acces deschis a reprezentat o abordare inovatoare, întrucât, înainte de pandemie, o bază de date similară era disponibilă doar la nivel intern, pentru partajarea de cunoștințe între unitățile din cadrul Comisiei responsabile de diferitele țări și de diferite politici. Comisia și-a folosit experiența cu baza de date cu întrebări și răspunsuri privind CRII pentru a-și adapta abordarea în vederea gestionării întrebărilor pentru perioada 2021-2027.

47 Statele membre au transmis 140 de întrebări în primele două zile de la deschiderea bazei de date. Până la sfârșitul lunii aprilie, fuseseră adresate peste 400 de întrebări, iar 90 % au primit un răspuns până la începutul lunii mai și 98 % până la sfârșitul lunii iulie. Înaintea pandemiei, în schimb, Comisia primea aproximativ 100 de întrebări pe an de la autoritățile de management. Pentru a gestiona volumul mare de întrebări, în primele două luni, Comisia a realocat către baza de date personal de la

alte servicii. Toate statele membre au adresat întrebări în baza de date, iar peste 50 % dintre întrebările adresate se refereau la aspecte legate de eligibilitate și la modificări ale programelor (a se vedea [figura 10](#)).

Figura 10 – Conținutul bazei de date cu întrebări și răspunsuri privind CRII



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza informațiilor din baza de date cu întrebări și răspunsuri privind CRII a Comisiei Europene.

48 Pe lângă răspunsurile furnizate în baza de date cu întrebări și răspunsuri privind CRII, Comisia a continuat să acorde asistență statelor membre la nivel bilateral, prin intermediul unităților sale responsabile de diferitele țări. Aceasta a fost abordarea folosită pentru REACT-EU: deoarece situația era mai puțin urgentă decât în cazul CRII/CRII+, Comisia a hotărât să nu extindă abordarea constând în baza de date cu întrebări și răspunsuri.

49 Curtea a constatat deja că eligibilitatea anumitor operațiuni putea fi interpretată diferit²⁰. În cadrul sondajului efectuat de Curte, 42 % dintre respondenți au precizat că s-au confruntat cu insecuritate juridică în ceea ce privește utilizarea măsurilor din cadrul CRII/CRII+. Totuși, sondajul realizat de Curte arată, de asemenea, că Comisia a acordat asistență în mod eficace autorităților de management: peste 90 % dintre

²⁰ [Avizul nr. 3/2020](#) al Curții de Conturi Europene, punctul 11.

respondenți au fost mulțumiți sau foarte mulțumiți de promptitudinea și de caracterul semnificativ al sprijinului primit în ceea ce privește CRII/CRII+ și REACT-EU.

Aprobarea de către Comisie a modificărilor programelor în cadrul CRII, CRII+ și REACT-EU a fost mult mai rapidă în comparație cu durata medie de dinaintea pandemiei

50 Punerea în aplicare a celor mai multe măsuri din cadrul CRII/CRII+ și programarea resurselor suplimentare din REACT-EU au impus modificări ale programelor pentru perioada 2014-2020. Cu excepția „transferurilor nesubstanțiale”²¹, aceste modificări trebuiau să facă obiectul unor cereri din partea statelor membre și să fie aprobate de Comisie, pentru a se garanta faptul că modificările propuse sunt conforme cu legislația, cu obiectivele programului și cu strategia globală a politicii de coeziune²².

51 Până la sfârșitul anului 2021, Comisia aprobase 351 de modificări ale programelor operaționale pentru CRII/CRII+, pentru 271 din totalul de 388 de programe cu finanțare din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, dat fiind că unele programe au făcut obiectul mai multor modificări. Toate statele membre, cu excepția Austriei și a Finlandei, au introdus modificări ale programelor în cadrul CRII/CRII+. Pentru REACT-EU, până la sfârșitul anului 2021, fuseseră aprobate 188 de modificări ale programelor și un nou program operațional în Germania.

52 Regulamentele privind CRII/CRII+ nu impuneau Comisiei să aprobe modificările programelor mai rapid decât în perioada de trei luni prevăzută în RDC²³. Totuși, Comisia s-a angajat să coopereze cu statele membre la pregătirea modificărilor CRII/CRII+ și să le aprobe cu prioritate. În temeiul Regulamentului privind REACT-EU, Comisia are obligația de a face tot ce este posibil să aprobe toate noile programe operaționale dedicate sau toate modificările aduse programelor existente în termen de 15 zile lucrătoare de la prezentarea acestora de către un stat membru²⁴.

²¹ Potrivit articolului 30 alineatul (5) din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#), transferurile către o altă prioritate a aceluiași fond și a aceluiași program, în valoare de până la 8 % din alocarea aferentă unei priorități la 1 februarie 2020, și nu mai mult de 4 % din bugetul programului, constituie transferuri nesubstanțiale.

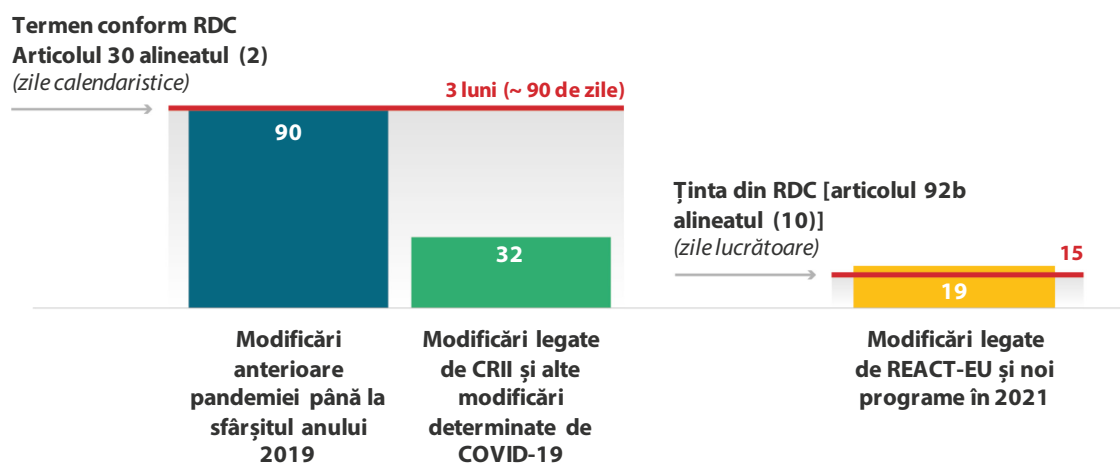
²² Articolul 30 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

²³ Articolul 30 alineatul (2) din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

²⁴ Articolul 92b alineatul (10) din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

53 La începutul anului 2020, înainte de pandemie, Comisia tocmai era pe cale să respecte termenul de trei luni prevăzut de RDC pentru aprobarea cererilor de modificare. Pentru CRII/CRII+ și REACT-EU, Comisia a prelucrat mai rapid cererile de modificare, utilizând o procedură accelerată. Printre elementele fundamentale ale acestei proceduri se numărau: un accent sporit pe colaborarea cu statele membre pentru a clarifica modificările propuse și a discuta despre probleme la nivel informal, creșterea numărului de angajați alocați unităților în care apăreau de obicei blocaje și acorduri interne pentru a reduce perioada de aprobare. Aceste măsuri au contribuit la reducerea semnificativă a timpului necesar pentru aprobarea modificărilor programelor de către Comisie (a se vedea [figura 11](#)).

Figura 11 – Timpul necesar pentru aprobarea modificărilor programelor în cadrul CRII/CRII+ și al REACT-EU (ca număr de zile)



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

54 Perioada medie de o lună în care Comisia a reușit să aprobe modificările privind CRII/CRII+ este mai bună comparativ cu termenul de trei luni prevăzut în regulament și cu timpul mediu de aprobare atins înainte de pandemie. De asemenea, această perioadă respectă angajamentul Comisiei de a acorda prioritate modificărilor aduse în contextul CRII. Timpul mediu de aprobare a modificărilor programelor în contextul REACT-EU a fost de 19 zile lucrătoare, puțin mai mult decât obiectivul de 15 zile lucrătoare.

Comisia a efectuat verificările necesare, însă acest demers nu a fost întotdeauna bine documentat

55 Comisia a pregătit orientări interne pentru personalul implicat în evaluarea cererilor de modificare a programelor. Examinarea de către Curte a procesului de aprobare pentru un eșantion de modificări aduse programelor în contextul CRII și al REACT-EU a arătat că aceste orientări au fost urmate de personalul Comisiei atunci când s-a verificat dacă modificările erau în conformitate cu legislația și bine justificate și dacă țineau cont de aspecte legate de performanță, precum ajustarea sau, după caz, stabilirea de ținte pentru indicatori.

56 De asemenea, în majoritatea cazurilor, Comisia a folosit fișe standardizate de verificare a calității pentru a-și documenta activitatea de aprobare. Astfel de fișe au fost utilizate pentru 19 dintre cele 25 de modificări examinate de Curte. În cele șase cazuri în care nu s-au folosit deloc sau nu s-au folosit pe deplin fișele de verificare, Comisia și-a consemnat activitatea efectuată în alte documente, la nivelul unităților responsabile de diferitele țări. Deși utilizarea fișelor de verificare privind calitatea nu este o cerință legală, absența unei abordări standard în ceea ce privește documentarea nu permite o coordonare deplină și nici o imagine de ansamblu completă.

Măsurile le-au permis statelor membre să aloce o finanțare suplimentară semnificativă pentru serviciile de sănătate, pentru ocuparea forței de muncă și pentru sprijinirea întreprinderilor

57 Curtea a examinat modul în care au fost utilizate flexibilitățile CRII/CRII+ și resursele din REACT-EU la nivelul UE, pentru a stabili măsura în care acestea le-au permis statelor membre să aloce resurse pentru abordarea crizei provocate de pandemia de COVID-19.

Statele membre au redirecționat 10 % din finanțarea din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 ca urmare a CRII/CRII+

58 La 31 decembrie 2021, statele membre transferaseră 35 de miliarde de euro între domeniile de investiții și în cadrul acestora²⁵. Această sumă reprezintă 10 % din totalul

²⁵ Curtea a grupat cele 123 de coduri de intervenție definite în [Regulamentul \(UE\) nr. 215/2014](#) în 10 domenii de investiții (12 în cazul REACT-EU). Cele 35 de miliarde de euro reprezintă valoarea totală a majorărilor pentru anumite coduri de intervenție și sunt corelate cu reduceri corespunzătoare de la alte coduri de intervenție.

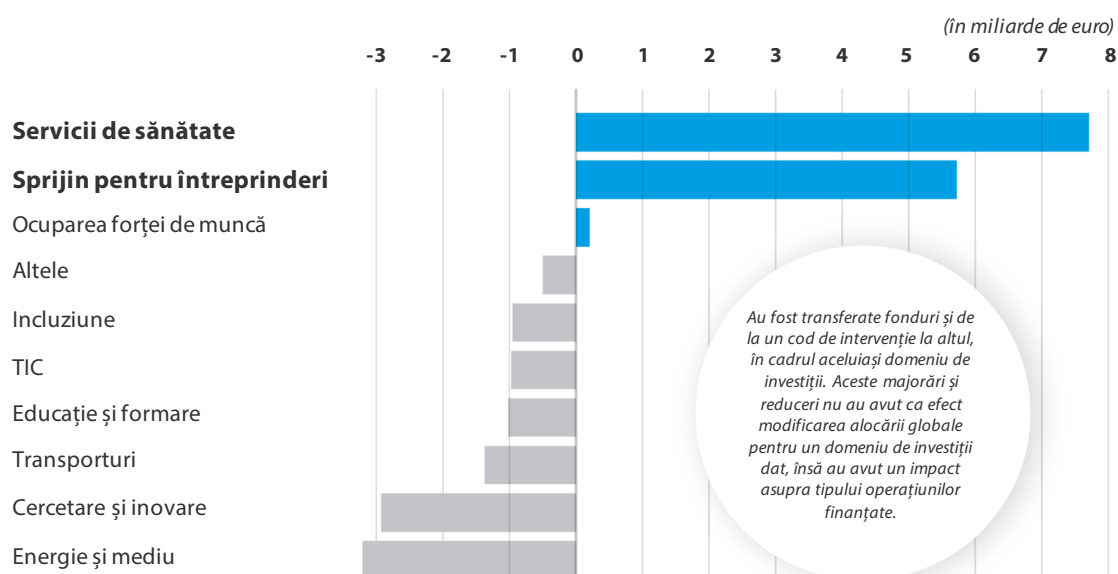
alocării financiare din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, o proporție semnificativă, având în vedere că pandemia a izbucnit în al șaptelea an al perioadei de eligibilitate.

59 Volumul transferurilor variază semnificativ de la un stat membru la altul. Acest lucru este determinat de mai mulți factori, inclusiv de politicile naționale și strategiile de investiții ale statelor membre, de alocarea financiară totală a acestora din fondurile politicii de coeziune și de suma rămasă disponibilă. În total, 74 % din programele pentru perioada 2014-2020 au efectuat transferuri în contextul CRII/CRII+. 11 state membre au transferat peste 10 % din alocarea lor pentru perioada 2014-2020 între domenii de investiții sau în cadrul acestora, Irlanda transferând 30 %.

60 Statele membre au folosit măsurile din cadrul CRII/CRII+ pentru a redirecționa finanțarea către investiții care abordau efectele pandemiei. Comparativ cu alocarea anterioară pandemiei, finanțarea pentru investițiile în serviciile de sănătate a crescut cu 80 % (7,7 miliarde de euro), iar cea pentru sprijinirea întreprinderilor cu 16 % (5,7 miliarde de euro). În schimb, finanțarea pentru investiții în tehnologia informației și comunicațiilor (TIC), energie și mediu, incluziune și cercetare și inovare a scăzut cu valori cuprinse între 5 % și 8 % (per ansamblu, cu aproximativ 8,1 miliarde de euro).

Figura 12 prezintă creșterile și reducerile nete ale finanțării pentru domenii de investiții începând cu februarie 2020.

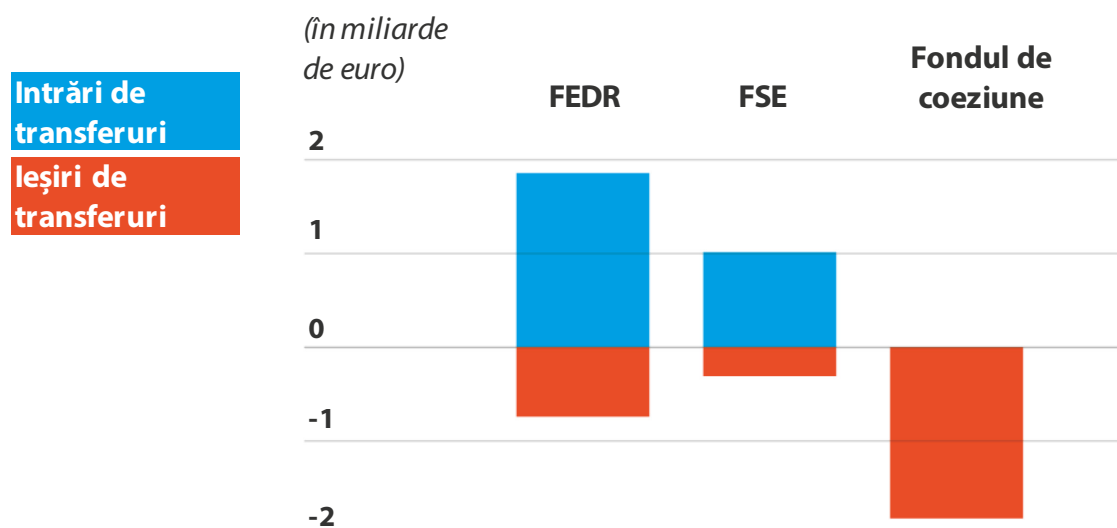
Figura 12 – CRII/CRII+: realocarea finanțării între domenii de investiții



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

61 S-au transferat fonduri dinspre Fondul de coeziune către FEDR și FSE, dar și către regiuni mai dezvoltate și în tranziție. În 2020, două treimi din statele membre (18 din 28) au transferat alocări între FEDR, FSE și Fondul de coeziune. Unele state membre, precum Cipru, Grecia și Croația, și-au transferat integral sau aproape integral alocarea din Fondul de coeziune pentru anul 2020. Ca urmare a acestor transferuri, alocările pentru 2020 către FEDR și FSE au crescut, ca valoare netă, cu aproximativ 1,1 miliarde de euro (3 %) și, respectiv, cu 0,7 miliarde de euro (5 %), alocarea aferentă Fondului de coeziune scăzând în consecință cu aproximativ 1,8 miliarde de euro (18 %) (a se vedea [figura 13](#)).

Figura 13 – Transferurile între FEDR, FSE și Fondul de coeziune



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

62 În perioada 2014-2020, 16 state membre numărau mai multe categorii de regiuni. Aproximativ 80 % dintre acestea (13 dintre cele 16) au efectuat transferuri între diferitele categorii de regiuni²⁶. Unele state membre, precum Grecia, Ungaria și Italia, au transferat sume substanțiale de la regiuni mai puțin dezvoltate la regiuni mai dezvoltate sau în tranziție. Per ansamblu, alocările către regiuni mai dezvoltate și în tranziție au crescut cu 1,7 miliarde de euro și, respectiv, cu 82 de milioane de euro, în timp ce alocările pentru regiuni mai puțin dezvoltate au scăzut ușor, cu 5,6 milioane de euro, iar restul fondurilor au provenit din Fondul de coeziune, care oferă sprijin statelor membre mai puțin bogate.

²⁶ Astfel cum sunt definite la articolul 90 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

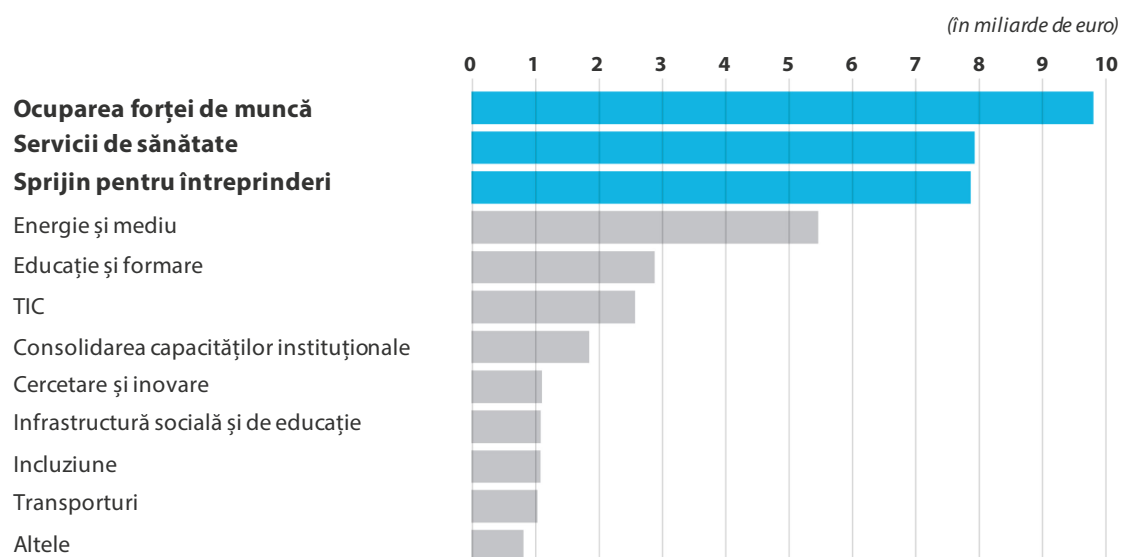
63 Curtea a constatat că, drept urmare a flexibilităților privind redirectionarea resurselor, statele membre au efectuat ajustări semnificative în alocarea fondurilor lor legate de coeziune între domenii de investiții, între fonduri și între categorii de regiuni. În special, anularea cerinței privind concentrarea tematică a facilitat pentru statele membre transferul de fonduri între operațiuni. În plus, statele membre au putut beneficia de eligibilitatea extinsă a operațiunilor care promovau capacități de răspuns la criză, inclusiv pentru proiecte deja finalizate. Toți respondenții la sondajul Curții au indicat că, din punctul lor de vedere, flexibilitățile de programare din cadrul CRII/CRII+ au fost utile (37 %) sau foarte utile (63 %).

REACT-EU a fost programat în principal pentru ocuparea forței de muncă, serviciile de sănătate și sprijinirea întreprinderilor, în mare măsură în mod similar cu realocările din cadrul CRII/CRII+

64 Data-limită a perioadei de eligibilitate pentru REACT-EU este 31 decembrie 2023, la fel ca pentru finanțarea din cadrul politicii de coeziune din perioada 2014-2020. Acest termen limitează capacitatea statelor membre de a folosi finanțarea pentru investiții pe termen lung, pentru a căror dezvoltare și punere în aplicare este nevoie de mai mult timp. Până la 30 iunie 2022, statele membre programaseră 43,5 miliarde de euro (86 %) din resursele REACT-EU în cadrul programelor operaționale aferente FEDR și FSE, cu o defalcare de 64 % și, respectiv, de 36 % între cele două fonduri. Situația a fost aproape similară cu defalcarea din perioada 2014-2020, de 70 %, respectiv 30 %.

65 Un volum semnificativ din resursele REACT-EU a fost programat pentru ocuparea forței de muncă (23 %), pentru serviciile de sănătate (18 %) și pentru sprijinirea întreprinderilor (18 %) (a se vedea [figura 14](#)). O parte importantă (trei sferturi) din finanțarea pentru sprijinirea întreprinderilor a mers către investiții productive generice, precum capitalul de lucru, în condițiile în care, înaintea pandemiei, categoria respectivă reprezenta doar jumătate din acest domeniu de investiții. Per ansamblu, Curtea a constatat diferențe semnificative între statele membre în ceea ce privește programarea resurselor. Unele state membre au ales să-și concentreze alocarea din REACT-EU în mod predominant într-un singur domeniu de investiții, în timp ce alte state membre și-au programat resursele din REACT-EU la nivelul mai multor domenii de investiții.

Figura 14 – REACT-EU: finanțarea suplimentară, în funcție de domeniul de investiții



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

66 Regulamentul privind REACT-EU²⁷ preconiza că REACT-EU va contribui cu 25 % din pachetul său financiar total la obiectivele climatice, deși aceasta nu era o cerință legală. Totuși, până la sfârșitul lunii iunie 2022, doar aproximativ 15 % (6,6 miliarde de euro) din resursele REACT-EU programate fuseseră alocate pentru investiții care ar fi trebuit să contribuie la obiectivele climatice. Contribuția la obiectivele climatice din resursele REACT-EU programate prin FEDR și FSE se ridică la 21,6 % și, respectiv, la 3,5 %. Curtea consideră că este improbabil ca așteptarea de 25 % să se concretizeze, întrucât, până în iunie 2022, resursele REACT-EU fuseseră deja programate în proporție de 86 %.

Flexibilitatea oferită de CRII+ a generat economii de aproape 13 miliarde de dolari pentru bugetele naționale, dar a însemnat, per ansamblu, o finanțare mai redusă pentru investițiile din cadrul politicii de coeziune

67 Pentru exercițiul contabil încheiat la 30 iunie 2021, 18 state membre au profitat de flexibilitățile oferite de CRII/CRII+ pentru a majora rata de cofinanțare la 100 % pentru aproape jumătate dintre programele pentru perioada 2014-2020. Pe baza calculului Comisiei, acest lucru însemna că statele membre respective puteau solicita, pe lângă cofinanțarea lor obișnuită, o finanțare suplimentară de 12,9 miliarde de euro din partea UE. Această sumă reprezintă 11 % din plățile a căror rambursare a fost

²⁷ Considerentul 6 al [Regulamentului \(UE\) 2020/2221](#).

solicitată în 2020 și în 2021 sau 3,6 % din alocarea financiară globală din cadrul politicii de coeziune. Pentru unele state membre, impactul a fost substanțial (a se vedea [caseta 3](#)).

Caseta 3

Economiile din bugetele naționale ca urmare a cofinanțării de 100 % din partea UE prin CRII+

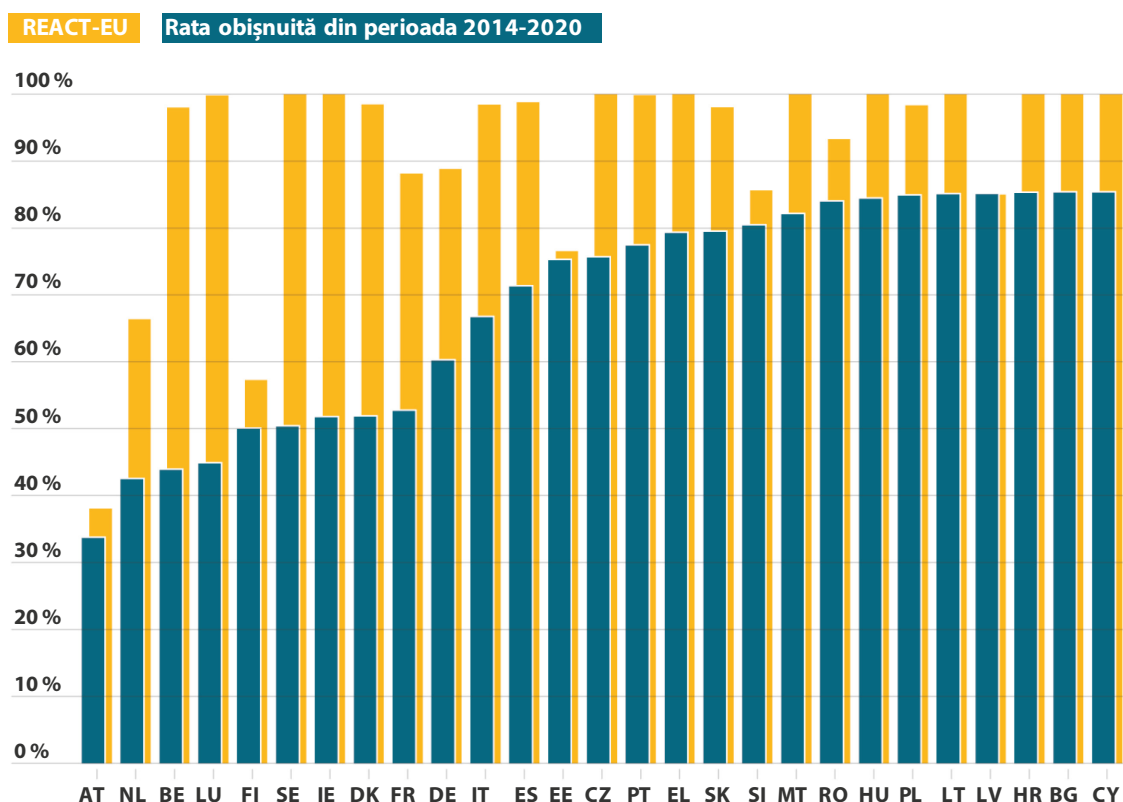
Irlanda a solicitat încă 230 de milioane de euro, ceea ce reprezintă peste o cincime (22,5 %) din întreaga sa alocare pentru perioada 2014-2020 și aproape 40 % din fondurile sale necheltuite până la sfârșitul anului 2019.

Italia și Spania au solicitat încă 3,4 miliarde și, respectiv, 2,7 miliarde de euro, adică aproximativ 10 % și, respectiv, 9 % din alocarea corespunzătoare pentru perioada 2014-2020 și 14 %, respectiv 13 % din fondurile lor necheltuite până la sfârșitul anului 2019.

68 Pentru resursele REACT-EU, statele membre au putut opta pentru o rată de cofinanțare de până la 100 %. Toate statele membre, cu excepția Letoniei, au folosit o rată de cofinanțare mai mare pentru resursele din REACT-EU comparativ cu rata lor medie de cofinanțare din perioada 2014-2020. Per ansamblu, rata de cofinanțare a crescut de la 74 % la 95 %²⁸. Două treimi dintre statele membre (18 din 27) au optat pentru o rată de cofinanțare cuprinsă între 98 % și 100 % (a se vedea [figura 15](#)).

²⁸ În scopul comparării cu REACT-EU, această rată medie de cofinanțare din partea UE pentru perioada 2014-2020 exclude programele pentru Regatul Unit și programele de cooperare teritorială.

Figura 15 – Rata medie a cofinanțării: REACT-EU comparativ cu rata obișnuită din perioada 2014-2020



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

69 Rata majorată a cofinanțării din partea UE a contribuit la reducerea sarcinii asupra bugetelor naționale. Pe de altă parte, aceasta înseamnă o finanțare mai redusă, per ansamblu, pentru investițiile aferente politicii de coeziune, întrucât pentru aceeași alocare financiară din partea UE, cofinanțarea națională și cea privată vor fi, per total, mai reduse. Nivelurile mai scăzute de cofinanțare națională prezintă și riscul ca autoritățile statelor membre să fie mai puțin motivate să se axeze pe performanță.

Comisia intenționează să evalueze rezultatele măsurilor, însă agregarea datelor privind indicatorii într-o manieră pertinentă va fi o misiune dificilă

70 Curtea a examinat sistemul de monitorizare al Comisiei pentru CRII/CRII+ și REACT-EU și planurile acestora de a evalua răspunsul la pandemie prin aceste măsuri. S-a evaluat dacă Comisia va fi în măsură să informeze părțile interesate cu privire la impactul măsurilor.

Sistemul de monitorizare al Comisiei permite urmărirea separată a REACT-EU, dar nu și a măsurilor din cadrul CRII/CRII+

71 Sistemul de monitorizare al Comisiei nu distinge între cheltuielile asociate măsurilor CRII/CRII+ și alte cheltuieli. Curtea a atras deja atenția asupra nevoii de a se asigura din partea Comisiei o raportare cuprinzătoare cu privire la cheltuielile asociate pandemiei de COVID-19²⁹. Comisia considera că aproape toate transferurile între domenii de investiții și în cadrul acestora (a se vedea punctele 58 și 60) și între fonduri și categorii de regiuni (a se vedea punctele 61-62) începând cu februarie 2020 erau, cel mai probabil, legate de pandemie și, astfel, puteau fi atribuite măsurilor din cadrul CRII/CRII+.

72 În schimb, Regulamentul privind REACT-EU³⁰ a introdus un obiectiv tematic transversal consacrat resurselor suplimentare. Acest lucru îi permite Comisiei să facă distincția între operațiunile REACT-EU și altele, facilitând monitorizarea și evaluarea.

Comisia a stabilit indicatori privind COVID-19, dar nu a furnizat definiții pentru aceștia, iar utilizarea lor nu este obligatorie

73 Regulamentele privind CRII/CRII+ și REACT-EU nu au dus la modificări formale ale cadrului și ale sistemelor de monitorizare aferente politicii de coeziune. Codurile de intervenție existente folosite pentru identificarea conținutului acțiunilor sunt generale și nu au fost concepute pentru a identifica cheltuieli legate de pandemie.

74 În mai 2020, la șase săptămâni de la adoptarea Regulamentului privind CRII, Comisia a publicat un set de 27 de indicatori fără caracter obligatoriu privind COVID-19³¹, cu scopul de a asigura o mai mare transparență și răspundere în ceea ce privește utilizarea fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru serviciile de sănătate, sprijinirea întreprinderilor și operațiunile din cadrul FSE. În februarie 2021, au fost adăugați alți cinci indicatori, referitori la sprijinul acordat de UE pentru vaccinarea

²⁹ Raportul anual pe 2020, capitolul 2 „Gestiunea bugetară și financiară”, punctele 2.7-2.8, recomandarea 2.1.

³⁰ Regulamentul (UE) 2020/2221 a introdus un nou obiectiv tematic intitulat „Sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei” (OT13).

³¹ EGESIF 20-00007-01, *Non-paper: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic*, mai 2020.

împotriva COVID-19. Acești 32 de indicatori monitorizează resursele utilizate, realizările și, în cazul operațiunilor din FSE, rezultatele. În mod similar cu perioada 2014-2020, Comisia nu a propus indicatori de rezultat pentru operațiunile din FEDR, dar statele membre puteau dezvolta indicatori proprii (a se vedea punctul 77). Curtea a evidențiat în trecut deficiențe legate de indicatorii de rezultat privind FEDR în perioada 2014-2020 și provocările întâmpinate în evaluarea impactului intervențiilor din FEDR³².

75 Comisia a ales să nu instituie obligativitatea indicatorilor, întrucât o astfel de măsură ar fi prelungit procesul de adoptare și ar fi întârziat aplicarea acestora de către statele membre. Regulamentul privind REACT-EU a stabilit că, acolo unde este cazul, statele membre ar trebui să utilizeze indicatorii specifici ai programului privind COVID-19 puși la dispoziție de către Comisie³³. Statele membre puteau include acești indicatori în programele lor în mod voluntar și monitorizarea și raportarea cu privire la aceștia puteau fi realizate prin sistemul de monitorizare existent.

76 Comisia nu a stabilit definiții comune pentru indicatori – tot din cauza intenției de a institui regulamentele cât mai rapid posibil – lăsând această sarcină sub responsabilitatea fiecărui stat membru în parte. Un studiu al Comisiei, limitat la operațiunile din FSE, a concluzionat că nu exista o imagine completă a definițiilor indicatorilor și că unii indicatori nu erau folosiți în mod uniform între statele membre³⁴. Drept urmare, Comisiei îi va fi greu să efectueze o agregare completă a datelor la nivelul UE într-o manieră coerentă.

77 Indicatorii Comisiei nu acoperă toate operațiunile eligibile. Statele membre au avut totodată opțiunea de a-și dezvolta propriii indicatori specifici la nivel de program pentru operațiunile legate de pandemie. Comisia le-a încurajat să codifice acești indicatori, astfel încât să poată fi identificați cu ușurință la nivel național și în scopul evaluării. Totuși, deoarece acești indicatori sunt specifici pentru un anumit program operațional sau pentru un anumit stat membru, ei nu pot fi agregați la nivelul UE.

³² Raportul special nr. 02/2017 al Curții de Conturi Europene: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020: cheltuielile sunt direcționate într-o măsură mai mare către prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței”.

³³ Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2020/2221.

³⁴ *Study on the Pathways to Enhance the use of Programme-Specific Indicators in the ESF and ESF+*, aprilie 2022.

78 Respondenții la sondajul Curții au avut aprecieri pozitive în ceea ce privește indicatorii Comisiei, trei sferturi declarând că aceștia erau relevanți pentru tipurile de operațiuni finanțate, iar două treimi indicând că erau relevanți pentru o evaluare generală. Curtea a constatat că, dintre toți indicatorii privind COVID-19 folosiți de statele membre, aproape 80 % erau indicatori ai Comisiei. În ceea ce privește CRII/CRII+, 25 dintre cele 28 de state membre și 65 % dintre programele operaționale care au efectuat transferuri legate de CRII/CRII+ au utilizat indicatorii Comisiei. În mod similar, pentru REACT-EU, 26 din 27 de state membre și 76 % dintre programele operaționale care au programat resurse din REACT-EU au utilizat indicatorii Comisiei. Această utilizare pe scară largă a indicatorilor săi ar putea ajuta Comisia să evalueze modul în care a fost utilizată finanțarea din cadrul politicii de coeziune, inclusiv din resursele REACT-EU, în contextul pandemiei.

79 Comisia a raportat cu privire la punerea în aplicare a măsurilor din cadrul CRII/CRII+ și la programarea REACT-EU în special pe site-uri web publice consacrate subiectului: [Coronavirus Dashboard](#), [REACT-EU Dashboard](#) și [Overview of Cohesion Policy Coronavirus Indicators](#). Aceste site-uri au fost create de îndată ce au existat suficiente date care să fie raportate și sunt actualizate periodic. La momentul efectuării auditului Curții, cele mai recente date privind punerea în aplicare se refereau la sfârșitul anului 2020. Or, la acea dată, statele membre nu erau încă în măsură să furnizeze informații utile privind punerea în aplicare.

Comisia intenționează să acopere atât CRII/CRII+, cât și REACT-EU, în evaluarea sa *ex post* pentru perioada 2014-2020

80 Până la 31 decembrie 2024, Comisia trebuie să efectueze o evaluare *ex post* pentru a examina eficacitatea și eficiența fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020³⁵. În ceea ce privește CRII/CRII+, în regulamente nu există nicio dispoziție explicită privind efectuarea unei evaluări specifice, în timp ce Regulamentul privind REACT-EU prevede obligația Comisiei de a efectua o evaluare până la 31 martie 2025³⁶.

³⁵ Articolul 57 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

³⁶ Articolul 1 alineatul (1) și articolul 2 din [Regulamentul \(UE\) 2020/2221](#).

81 Comisia intenționează să își evalueze răspunsul la pandemie, acoperind atât CRII/CRII+, cât și REACT-EU, în cadrul evaluării sale *ex post* asupra perioadei 2014-2020, până la sfârșitul anului 2024. Într-un raport precedent, Curtea a abordat și nevoia de a se corela evaluarea politicii de coeziune cu evaluarea MRR³⁷.

Politica de coeziune a fost utilizată deseori pentru a răspunde la crize, dar Comisia nu a analizat impactul produs asupra obiectivelor pe termen lung ale acesteia

82 Curtea a analizat modul în care CRII/CRII+ a influențat propunerile legislative ale Comisiei pentru perioada 2021-2027 și dacă Comisia a analizat impactul pe care utilizarea recurentă a politicii de coeziune pentru a răspunde la crize îl are asupra obiectivelor pe termen lung ale acesteia.

83 În mai 2020, Comisia a publicat modificări ale propunerilor sale legislative privind politica de coeziune pentru perioada 2021-2027, care să permită o flexibilitate mai mare în perioade de criză. O dispoziție de acest gen, adoptată ulterior, împuternicește Comisia să implementeze anumite măsuri temporare definite în utilizarea fondurilor politicii de coeziune ca răspuns la circumstanțe excepționale și neobișnuite, în spiritul a ceea ce s-a realizat prin CRII/CRII+ (a se vedea [caseta 4](#)).

³⁷ [Raportul special nr. 24/2021](#): „Finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune: ambiții admirabile, dar au persistat obstacole în perioada 2014--2020”, recomandarea 2.

Caseta 4

Modificări aduse pachetului legislativ privind politica de coeziune pentru perioada 2021-2027, adoptate în iunie 2021

Modificările aduse normelor privind politica de coeziune pentru perioada 2021-2027 prevăd, printre altele, o flexibilitate sporită pentru transferul fondurilor între FEDR, FSE+ și Fondul de coeziune, precum și o marjă mai largă pentru o eşalonare a operațiunilor de la o perioadă de programare la alta, pentru a ține cont de eventualele întârzieri generate de situații de criză.

Comisia este abilitată să răspundă la situații excepționale adoptând acte de punere în aplicare pentru a introduce măsuri precum majorarea cofinanțării cu 10 puncte procentuale și posibilitatea selectării retrospective a unor proiecte finalizate pentru perioade de cel mult 18 luni³⁸.

Aceste măsuri pot fi invocate atunci când Consiliul recunoaște producerea unui eveniment economic negativ neașteptat, care are un impact financiar major. Raționamentul de la baza lor este acela de a consolida capacitatea UE de a răspunde la crize viitoare prin intermediul politicii de coeziune, permițându-i Comisiei să reacționeze mai rapid, prin adoptarea unui simplu act de punere în aplicare care, spre deosebire de modificarea unui regulament, nu necesită aprobare din partea colegiilor.

84 Utilizarea normelor politicii de coeziune pentru a sprijini statele membre în timpul crizelor nu este un fenomen nou (a se vedea [figura 16](#)). Conform situației din octombrie 2022, dintre cele 26 de modificări ale RDC în perioadele 2007-2013 și 2014-2020, peste jumătate (15) erau asociate unei crize. REACT-EU constituie o premieră deoarece este pentru prima dată când finanțarea din cadrul politicii de coeziune a fost majorată ca răspuns la o criză, reflectând amploarea perturbărilor economice și faptul că pandemia de COVID-19 a debutat la finalul perioadei 2014-2020, când fondurile disponibile rămase erau limitate. Totuși, nu au existat evaluări *ex post* specifice sau evaluări formale ale utilizării politicii de coeziune ca instrument de răspuns în situații de criză.

³⁸ Articolul 20 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) din 24 iunie 2021, RDC (JO L 231, 30.6.2021, p. 159), articolul 4 alineatul (3) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1057](#) din 24 iunie 2021 de instituire a FSE+ (JO L 231, 30.6.2021, p. 21) și articolul 5 alineatul (6) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1058](#) din 24 iunie 2021 privind FEDR și Fondul de coeziune (JO L 231, 30.6.2021, p. 60).

Figura 16 – Răspunsul în situații de criză prin politica de coeziune în perioadele 2007-2013 și 2014-2020



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

85 Scopul principal al politicii de coeziune este dezvoltarea regională pe termen lung și, după cum se prevede în tratat³⁹, consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, precum și reducerea decalajelor dintre regiunile europene. Atractivitatea sa ca instrument de răspuns pe termen scurt în situații de criză se datorează adaptabilității sale și resurselor financiare semnificative implicate. Comisia este capabilă să relaxeze normele privind politica de coeziune pentru a încuraja utilizarea la maximum a finanțării disponibile, ușurând presiunea asupra resurselor naționale. O

³⁹ Articolul 174 din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#).

serie de modificări introduse în răspunsurile la crize precedente au devenit caracteristici obișnuite ale politicii de coeziune, în acord cu obiectivele generale de flexibilitate sporită și de simplificare ale Comisiei. Prin urmare, utilizarea repetată a politicii de coeziune pentru a răspunde la crize riscă să aibă un impact asupra obiectivului strategic primar al acesteia, și anume de a consolida coeziunea economică și socială între regiunile europene.

Concluzii și recomandări

86 Curtea a concluzionat că, în general, Comisia a adaptat în mod adecvat normele politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, astfel încât statele membre să poată utiliza fondurile politicii de coeziune într-o manieră mai flexibilă. Flexibilitățile oferite prin CRII/CRII+, precum și finanțarea suplimentară pusă la dispoziție prin REACT-EU au condus la o realocare semnificativă a fondurilor către serviciile de sănătate, sprijinirea întreprinderilor și ocuparea forței de muncă pentru a răspunde pandemiei de COVID-19. Totuși, REACT-EU, împreună cu finanțarea suplimentară din cadrul MRR, accentuează în același timp dificultățile cu care se confruntă unele state membre în cheltuirea fondurilor UE. În plus, Comisia nu a analizat impactul utilizării în continuare a finanțării din cadrul politicii de coeziune ca instrument bugetar de răspuns în situații de criză.

87 UE a reacționat prompt la criză utilizând politica de coeziune pentru a ajuta statele membre. În mai puțin de două luni de la răspândirea de amploare a pandemiei în Europa, aceasta a adoptat măsuri legislative pentru a mobiliza prin CRII/CRII+ fonduri necheltuite. În mai puțin de un an, Uniunea a adoptat REACT-EU, care a oferit resurse suplimentare statelor membre (punctele [15-21](#)).

88 Adaptările țintite ale finanțării din cadrul politicii de coeziune prin CRII și CRII+ au asigurat lichiditate, flexibilitate pentru transferul de fonduri și simplificări administrative pentru a facilita utilizarea fondurilor necheltuite, ușurând astfel povara pentru bugetele publice naționale. Măsurile au eliminat, pentru 2020, unele caracteristici obligatorii esențiale ale finanțării din cadrul politicii de coeziune, inclusiv cofinanțarea obligatorie, precum și concentrarea acesteia asupra regiunilor mai puțin dezvoltate. În schimb, REACT-EU a adus o finanțare suplimentară de 50,4 miliarde de euro pentru programele aferente perioadei 2014-2020, statele membre având o marjă largă de decizie privind destinația alocării acestor fonduri. Efectul este acela de a furniza o finanțare de tip „punte” între perioadele 2014-2020 și 2021-2027 (punctele [22-27](#)).

89 CRII/CRII+ a menținut pe făgaș cheltuielile aferente politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, într-un moment în care pandemia de COVID-19 afecta în mod grav activitatea economică normală. Totuși, noile resurse semnificative aduse de REACT-EU, care necesită o punere în aplicare într-o perioadă scurtă, vor accentua probabil presiunea asupra capacității statelor membre de a cheltui fondurile și de a asigura un bun raport costuri-beneficii pentru operațiunile finanțate de UE. Aceste modificări ale cadrului juridic și activitatea de programare rezultată au sporit totodată

volumul de muncă administrativă al autorităților de management. Acest fapt a contribuit, la rândul său, la întârzieri în demararea programelor pentru perioada 2021-2027 (punctele [28-42](#)).

90 Comisia a oferit statelor membre asistență adecvată, în timp util, pentru CRII/CRII+ și REACT-EU. Aceasta a redus semnificativ timpul necesar pentru prelucrarea și aprobarea modificărilor programelor, de la o durată medie de trei luni de dinainte de pandemie la o lună pentru CRII/CRII+ și la 19 zile lucrătoare pentru REACT-EU, deși, pentru acesta din urmă, durata a fost puțin mai mare decât obiectivul prevăzut în regulament (punctele [44-56](#)).

91 Curtea a constatat că flexibilitățile oferite de CRII/CRII+ în ceea ce privește transferurile au condus la o circulație substanțială a fondurilor: 10 % din fondurile politicii de coeziune au fost transferate de statele membre între diferitele domenii de investiții și în cadrul acestora, o sumă semnificativă, mai ales având în vedere faptul că pandemia a izbucnit aproape de finalul perioadei de programare. Finanțarea a fost transferată în special către serviciile de sănătate și sprijinirea întreprinderilor; alături de ocuparea forței de muncă, acestea sunt și principalele domenii spre care a fost direcționată finanțarea din REACT-EU. În ceea ce privește CRII/CRII+, finanțarea a fost transferată în principal de la energie și mediu și de la cercetare și inovare. Curtea constată că este puțin probabil să se concretizeze așteptarea prevăzută în regulament, și anume ca 25 % din noile resurse să fie alocate pentru atingerea obiectivelor climatice. Pe lângă flexibilitățile în materie de transferuri, utilizarea măsurii privind cofinanțarea în proporție de 100 % din partea UE a condus la economii de aproape 13 miliarde de euro pentru bugetele naționale, dar aceasta înseamnă, per ansamblu, o finanțare mai redusă pentru investițiile din cadrul politicii de coeziune (punctele [58-69](#)).

92 Sistemul de monitorizare al Comisiei permite urmărirea separată a măsurilor legate de REACT-EU, întrucât ele presupun o finanțare suplimentară. Comparativ, rezultatele măsurilor din cadrul CRII/CRII+, la fel ca cele legate de orice altă modificare a programelor, nu pot fi monitorizate separat. În evaluările sale privind răspunsul la criză prin CRII/CRII+ și REACT-EU, Comisia poate folosi un set de indicatori specifici privind COVID-19. Comisia a optat pentru introducerea unor indicatori fără caracter obligatoriu privind COVID-19, fără definiții comune, pentru a-i pune la dispoziție rapid. Prin urmare, există riscul ca datele raportate de statele membre Comisiei să fie dificil de agregat într-o manieră pertinentă (punctele [71-79](#)).

93 Realizările programelor din perioada 2014-2020 vor fi reunite în evaluarea *ex post* pe care Comisia trebuie să o efectueze până la 31 decembrie 2024. Curtea salută faptul

că Comisia intenționează să acopere atât CRII/CRII+, cât și REACT-EU, în evaluarea sa *ex post* privind perioada 2014-2020, chiar dacă, pentru CRII/CRII+, nu există nicio cerință de a se efectua o evaluare specifică (punctele **80-81**).

94 Deși politica de coeziune a fost folosită frecvent pentru a oferi răspunsuri pe termen scurt în situații de criză, nu au existat evaluări oficiale privind impactul pe termen lung al unei astfel de utilizări. Noile norme privind politica de coeziune pentru perioada 2021-2027 vor facilita utilizarea fondurilor politicii de coeziune pentru a răspunde la evenimente neprevăzute. Din această cauză, există un risc ca utilizarea repetată a politicii de coeziune pentru a răspunde la crize să aibă un impact asupra obiectivului strategic primar al acesteia, și anume de a consolida coeziunea economică și socială între regiuni (a se vedea punctele **83-85**).

Recomandarea 1 – Să se analizeze caracterul adecvat al politicii de coeziune ca instrument bugetar de răspuns în situații de criză

În contextul evaluării *ex post* pentru perioada 2014-2020, Comisia ar trebui să analizeze impactul pe care utilizarea politicii de coeziune ca instrument bugetar de răspuns pe termen scurt în situații de criză îl are asupra obiectivelor sale pe termen lung, pentru a veni în sprijinul unor eventuale propuneri viitoare legate de această politică.

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

Recomandarea 2 – Să se monitorizeze îndeaproape absorbția REACT-EU pentru a se furniza un sprijin axat pe rezultate acolo unde este nevoie

Întrucât REACT-EU adaugă un volum semnificativ de resurse care trebuie utilizate într-o perioadă relativ scurtă și se suprapune cu punerea în aplicare a MRR, Comisia ar trebui să monitorizeze îndeaproape evoluția absorbției REACT-EU pentru a identifica programele care întâmpină dificultăți în cheltuirea fondurilor. Aceasta ar trebui să acorde un sprijin direcționat, astfel încât operațiunile cofinanțate să contribuie în mod eficace la atingerea obiectivelor și a țăintelor în materie de performanță.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: imediat.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera II, condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 7 decembrie 2022.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexă

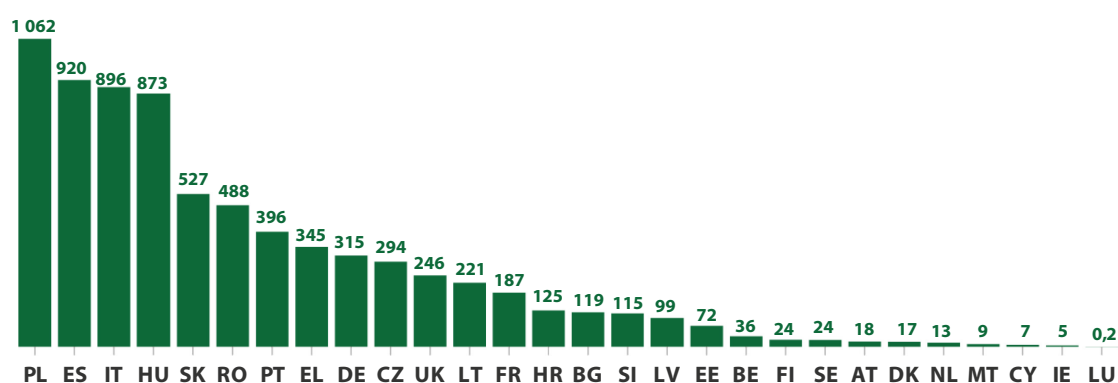
Anexa I – Principalele aspecte și raționamentele de la baza măsurilor din cadrul CRII/CRII+ și al REACT-EU

CRII/CRII+

CRII și CRII+ au introdus modificări țintite ale normelor privind politica de coeziune pentru perioada 2014-2020 pentru a facilita utilizarea fondurilor necheltuite și pentru a reduce povara pentru bugetele publice naționale. Principalele măsuri pot fi sintetizate după cum urmează.

Măsuri privind lichiditatea. CRII le-a permis autorităților de management să păstreze 7,6 miliarde de euro ca prefinanțare din 2019, suprimând recuperarea lor în 2020. CRII+ a redus și mai mult presiunea asupra bugetelor publice naționale prin relaxarea cofinanțării naționale obligatorii pentru un exercițiu contabil, chiar dacă acesta este un principiu financiar esențial al politicii de coeziune. În 2022, această dispoziție privind cofinanțarea în proporție de 100 % din partea UE a fost extinsă pentru încă un exercițiu contabil, ca urmare a crizei din Ucraina⁴⁰.

Figura 17 – Valoarea prefinanțării nerecuperate în 2020 (în milioane de euro)



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

Flexibilitate pentru transferuri. Prin CRII/CRII+, s-au oferit autorităților de management flexibilități considerabile pentru realocarea resurselor disponibile pentru programare în 2020. Aceste două inițiative au relaxat considerabil normele privind

⁴⁰ Regulamentul (UE) 2022/562 din 6 aprilie 2022 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1303/2013 și (UE) nr. 223/2014 în ceea ce privește Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa.

transferurile între fondurile din cadrul politicii de coeziune și între categoriile de regiuni, oferind și o exceptare de la cerințele privind concentrarea tematică. Astfel, aceste măsuri au eliminat, pentru 2020, unele caracteristici obligatorii esențiale ale finanțării din cadrul politicii de coeziune, inclusiv concentrarea acesteia asupra regiunilor mai puțin dezvoltate, a decalajelor economice și sociale și a obiectivelor tematice, precum economia cu emisii scăzute de dioxid de carbon.

Eligibilitate extinsă. Pentru a facilita utilizarea fondurilor disponibile ale UE, eligibilitatea operațiunilor care pot fi finanțate prin fondurile politicii de coeziune a fost extinsă, pentru a include operațiunile de asistență medicală într-un obiectiv tematic suplimentar al FEDR și capitalul de lucru pentru IMM-uri. În plus, operațiunile pot fi finanțate retrospectiv, până la 1 februarie 2020, chiar dacă sunt finalizate integral, cu condiția să fie concepute pentru a stimula capacitățile de răspuns la criză în contextul pandemiei de COVID-19. Totuși, regulamentul nu oferă detalii privind tipurile de operațiuni vizate. Acest fapt ar putea crea insecuritate juridică pentru autoritățile de management sau ar putea da naștere unor interpretări diferite privind operațiunile eligibile.

Simplificare administrativă. Măsurile de simplificare au fost concepute pentru a accelera punerea în aplicare și a reduce la minimum sarcina administrativă a autorităților naționale, deși utilizarea anumitor flexibilități a presupus modificări ale programelor, mai ales pentru CRII+. De exemplu, măsurile au eliminat cerința de a modifica acordurile de parteneriat astfel încât acestea să reflecte modificările aduse programelor și cerința de a obține aprobarea Comisiei pentru transferul de fonduri între axe prioritare sub anumite praguri. Aceste două simplificări fuseseră deja incluse în dispozițiile din proiectul de RDC pentru perioada 2021-2027, astfel cum fuseseră convenite de colegiitori.

REACT-EU

REACT-EU merge și mai departe în misiunea de a ajuta statele membre să abordeze consecințele pandemiei de COVID-19, oferindu-le resurse suplimentare. Principalele sale măsuri pot fi sintetizate după cum urmează.

Noi fonduri și măsuri privind lichiditatea. REACT-EU oferă o finanțare suplimentară de 50,4 miliarde de euro, care se adaugă la fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020. Canalizarea de fonduri suplimentare printr-un instrument existent, care are în derulare programe și un cadru legislativ instituit, a fost identificată drept o modalitate de a furniza rapid bani statelor membre. Eligibilitatea pentru REACT-EU se încheie la 31 decembrie 2023, la fel ca pentru finanțarea obișnuită din perioada 2014-2020. Astfel, statele membre au la dispoziție un timp limitat în care să își cheltuie alocările suplimentare. REACT-EU oferă un nivel relativ ridicat de

prefinanțare inițială, de 11 % în 2021, și permite o finanțare de până la 100 % din partea UE, pentru a oferi rapid lichiditate și a reduce sarcina asupra bugetelor naționale. Nivelul prefinanțării a fost majorat în 2022, ca urmare a crizei din Ucraina⁴¹.

Flexibilitate pentru programări și transferuri. Spre deosebire de fondurile obișnuite din cadrul politicii de coeziune, REACT-EU permite statelor membre o marjă largă de decizie în ceea ce privește alocarea fondurilor lor între FEDR și FSE și între diferitele tipuri de investiții eligibile. Statele membre au marjă largă de decizie și în ceea ce privește tipurile de proiecte pe care le finanțează, fără cerințe privind concentrarea tematică și fără obligația de a se axa pe sprijinirea regiunilor mai puțin dezvoltate. La fel ca pentru CRII/CRII+, în cazul în care autoritățile de management doresc să realoce resurse, REACT-EU oferă o posibilitate sporită de a efectua transferuri financiare fără cerințe privind concentrarea tematică.

Eligibilitate extinsă. REACT-EU oferă o eligibilitate retrospectivă pentru operațiuni finalizate integral, mergând înapoi până la 1 februarie 2020, chiar dacă acestea nu au legătură cu criza.

Simplificare administrativă. Punerea în aplicare a REACT-EU poate fi atribuită doar autorităților de management deja desemnate pentru perioada 2014-2020. Fondurile pot fi programate prin programe existente din perioada 2014-2020 sau prin noi programe specifice, iar acordurile de parteneriat nu trebuie modificate. Cerințele anterioare referitoare la evaluările *ex ante*, la condiționalitățile *ex ante* și la cadrul de performanță nu se aplică în cazul fondurilor REACT-EU.

⁴¹ [Regulamentul \(UE\) 2022/613](#) din 12 aprilie 2022 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1303/2013 și (UE) nr. 223/2014 în ceea ce privește majorarea prefinanțării din resursele REACT-EU și stabilirea unui cost unitar.

Acronime

CFM: cadru financiar multianual

CRII: Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus

CRII+: Inițiativa plus pentru investiții în răspunsul la coronavirus

DG EMPL: Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune

DG REGIO: Direcția Generală Politică Regională și Urbană

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FSE: Fondul social european

IMM-uri: întreprinderi mici și mijlocii

MRR: Mecanismul de redresare și reziliență

NGEU: *NextGenerationEU*

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune

REACT-EU: Asistența de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Glosar

Absorbție: partea din fondurile UE alocate unui stat membru, adesea exprimată procentual (rata de absorbție), care a fost cheltuită pentru proiecte eligibile.

Acord de parteneriat: acord încheiat între Comisie și un stat membru, în contextul unui program de cheltuieli al UE, în care sunt stabilite, printre altele, planurile strategice, prioritățile de investiții, condițiile schimburilor comerciale sau dispozițiile care reglementează furnizarea ajutorului pentru dezvoltare.

Autoritate de management: autoritatea națională, regională sau locală desemnată de un stat membru să gestioneze un program finanțat de UE.

Cadru financiar multianual: planul de cheltuieli al UE care stabilește prioritățile (pe baza obiectivelor de politică) și plafoanele, în general pentru o perioadă de șapte ani. Acesta asigură structura în care sunt stabilite bugetele anuale ale UE. Actualul CFM acoperă perioada 2021-2027, în timp ce CFM anterior a acoperit perioada 2014-2020.

Cod de intervenție: categorie de activități finanțate de Fondul european de dezvoltare regională, de Fondul de coeziune sau de Fondul social european.

Fondul de coeziune: fond al UE prin care se urmărește reducerea decalajelor economice și sociale din cadrul Uniunii prin finanțarea de investiții în statele membre al căror venit național brut pe cap de locuitor se situează sub 90 % din media UE.

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.

Fondul social european: fondul UE pentru crearea de oportunități în materie de educație și de ocupare a forței de muncă, precum și pentru ameliorarea situației persoanelor expuse riscului de sărăcie.

Fondurile din cadrul politicii de coeziune: cele trei fonduri ale UE care sprijină coeziunea economică, socială și teritorială în UE în perioada 2014-2020: Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune.

Gestiune partajată: metodă de execuție a bugetului UE, în cadrul căreia, spre deosebire de gestiunea directă, Comisia delegă punerea în aplicare statelor membre, păstrând însă responsabilitatea finală.

Mecanismul de redresare și reziliență: mecanismul de sprijin financiar al UE destinat să atenueze impactul economic și social al pandemiei de COVID-19 și să stimuleze redresarea pe termen mediu, promovând totodată transformarea verde și digitală.

Obiectiv tematic: rezultatul global preconizat al unei priorități de investiții, defalcat pe obiective specifice în scopul implementării.

Perioadă de programare: perioada în care un program de cheltuieli al UE este planificat și pus în aplicare.

Politică de coeziune: politica UE prin care se urmărește reducerea decalajelor economice și sociale dintre regiuni și dintre statele membre, prin promovarea creării de locuri de muncă, a competitivității întreprinderilor, a creșterii economice, a dezvoltării durabile și a cooperării transfrontaliere și interregionale.

Program operațional: cadrul 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.

Regulamentul privind dispozițiile comune: regulament care stabilește normele aplicabile mai multor fonduri ale UE supuse gestiunii partajate, inclusiv celor care sprijină politica de coeziune a UE.

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

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 II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene.

Auditul a fost condus de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții, sprijinită de: James Verity, șef de cabinet, și Ivan Genchev, atașat în cadrul cabinetului; Friedemann Zippel, manager principal; Viorel Cîrje, coordonator; Anna Fiteni, Marion Boulard și Christophe Grosnickel, auditori.



De la stânga la dreapta: Ivan Genchev, James Verity, Marion Boulard, Iliana Ivanova, Friedemann Zippel, Christophe Grosnickel.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2023

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.

Figura 2 – 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 978-92-847-9302-0	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/75451	QJ-AB-23-002-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-9275-7	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/75476	QJ-AB-23-002-RO-Q

Curtea a examinat modul în care Comisia a adaptat normele pentru a oferi o flexibilitate sporită statelor membre în utilizarea fondurilor politicii de coeziune din perioada 2014-2020 ca răspuns la pandemia de COVID-19. Curtea a constatat că reacția Comisiei a fost una promptă, aceasta adaptând normele în mare măsură în mod adecvat și facilitând redirectionarea resurselor existente într-un moment în care situația economică era deosebit de gravă. Noile resurse semnificative puse la dispoziție au permis statelor membre să finanțeze investiții suplimentare, dar au accentuat totodată presiunea de a cheltui fondurile în mod corespunzător. Curtea recomandă Comisiei să analizeze impactul pe care utilizarea de fonduri din domeniul coeziunii ca răspuns la crize îl are asupra obiectivelor pe termen lung ale politicii de coeziune și să monitorizeze cheltuielile statelor membre pentru a le ajuta să își atingă țintele în materie de performanță.

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



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