



Strasbourg, 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de

REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune

privind un mecanism de soluționare a obstacolelor juridice și administrative în context transfrontalier

privind dispoziții specifice pentru obiectivul de cooperare teritorială europeană (Interreg) sprijinit de Fondul european de dezvoltare regională și de instrumentele de finanțare externă

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

Rezumatul evaluării impactului

1. DOMENIUL DE APLICARE ȘI MISIUNEA

Misiunea Fondului european de dezvoltare regională (FEDR) și a Fondului de coeziune este prevăzută în tratate: coeziunea economică, socială și teritorială. Ea constă în reducerea decalajelor regionale și naționale în numeroase domenii: inovare, competitivitate, ocuparea forței de muncă, mediu, transporturi, infrastructură de educație și de sănătate, precum și dezvoltarea urbană durabilă.

O prioritate transversală este cooperarea transfrontalieră în cadrul cooperării teritoriale europene („CTE” sau „Interreg”) și angajamentul transfrontalier european (ATE).

Pentru a permite coerența cu alte politici ale UE în cadrul gestiunii partajate, normele de implementare și de punere în practică ale FEDR și ale Fondului de coeziune sunt reglementate, în măsura posibilului, de Regulamentul privind dispozițiile comune („RDC”). Acesta stabilește dispoziții comune pentru șapte fonduri cu gestionare partajată la nivelul UE:

- FC: Fondul de coeziune
- FEPAM: Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime
- FEDR: Fondul european de dezvoltare regională
- FSE+: Fondul Social European Plus
- FAMI: Fondul pentru azil și migrație
- FSI: Fondul pentru securitate internă
- IMF: Instrumentul pentru managementul frontierelor

2. ÎNVĂȚĂMINTELE DESPRINSE DIN PROGRAMELE ANTERIOARE

În ceea ce privește **strategia, prioritățile și impactul politicii**, evaluarea ex post a făcut distincția între următoarele teme:

- Cu valoare adăugată și impact mare: susținerea IMM-urilor, specializarea inteligentă și facilitarea ascensiunii regiunilor în cadrul lanțului economic, economia cu emisii scăzute de carbon, dezvoltarea urbană durabilă și cooperarea regională
- Cu impact mai scăzut, precum sprijinul acordat întreprinderilor mari și investițiilor aeroportuare (cu excepția regiunilor ultraperiferice).

Simplificare: nevoia de a reduce sarcina administrativă. Evaluările *ex post* ale FEDR și ale Fondului de coeziune au constatat că sistemele de gestiune, de control și de audit erau excesiv de complexe. Acest fapt se traducea printr-o incertitudine administrativă și întâzieri la nivelul implementării. Complexitatea era o problemă în special în țările UE-15, unde finanțarea era relativ mai redusă, fapt ce sugera o nevoie de proporționalitate.

Nevoia de flexibilitate pentru a răspunde unor nevoi emergente: Evaluarea *ex post* a FEDR și a Fondului de coeziune a constatat că adaptarea programelor la criza economică a fost una dintre poveștile de succes ale perioadei 2007-2013 și că ea ar trebui dezvoltată.

Potențialul instrumentelor financiare (IF): Potrivit evaluării *ex post* a FEDR și a Fondului de coeziune, IF-urile au potențialul de a fi un mijloc mai eficient de finanțare a investițiilor în anumite domenii de politică, însă că există întâzieri la nivelul implementării și că răspândirea utilizării lor este dificilă.

Comisia a procedat la o consultare publică cu privire la „fondurile UE în domeniul politicii de coeziune” (de la 10 ianuarie 2018 până la 9 martie 2018). Necesitatea unei simplificări este principala concluzie care s-a desprins din consultare: părțile interesate consideră că procedurile complexe sunt de departe principalul obstacol în calea succesului, urmate de cerințele stricte în materie de audit și control, de lipsa flexibilității, de dificultatea de a asigura o sustenabilitate financiară și de întârzierile în efectuarea plăților.

În plus, respondenții au sprijinit cu fermitate următoarele aspecte:

- Politica de coeziune pentru toate regiunile (deși cu accent permanent pe regiunile mai puțin dezvoltate).
- Inovarea în domeniul politicilor, inclusiv strategii de specializare inteligentă și investiții inteligente în general.
- Menținerea și dezvoltarea concentrării tematice.
- Axarea pe provocările locale (în special pe dezvoltarea urbană durabilă).
- Cooperarea interregională, atât la nivel transfrontalier, cât și în întreaga Europă.

3. OPTIUNI DE POLITICĂ

Opțiunile prezintă alternativele pentru abordarea reducerii bugetului:

- Opțiunea 1: O reducere generalizată.
- Opțiunea 2: Reducerea contribuției pentru regiunile mai dezvoltate.
- Opțiunea 3: Menținerea sprijinului în domenii-cheie (concentrare tematică) și reduceri cu privire la alte teme.

Opțiunea 3 este opțiunea preferată, din următoarele motive:

- Pentru a menține accentul pe teme care oferă cea mai mare valoare adăugată pentru UE, în cazul cărora evaluările au indicat că acțiunile întreprinse au avut cel mai mare impact.
- Multe dintre cele mai mari provocări (globalizarea și transformarea economică, tranziția către o economie circulară și cu emisii scăzute de carbon, provocările de mediu, migrația și sărăcia în mediul urban) afectează din ce în ce mai numeroase regiuni din întreaga UE, inclusiv pe cele mai dezvoltate. Investițiile UE sunt necesare și reprezintă în același timp un semn de solidaritate.
- Este necesară menținerea unei mase critice, investițiile în regiunile mai dezvoltate fiind deja mici pe cap de locuitor.
- O mare majoritate a părților interesate care au participat la consultarea publică sprijină FEDR în toate regiunile. Acest scenariu asigură totodată o mai bună vizibilitate a fondurilor politicii de coeziune în toate statele membre.

4. OBIECTIVELE PRIORITARE, CONCENTRAREA TEMATICĂ

Cele unsprezece obiective tematice utilizate în perioada 2014-2020 au fost simplificate și transformate în cinci obiective de politică clare în prezentul regulament:

1. O Europă mai inteligentă – transformare industrială inovatoare și inteligentă.
2. O Europă mai ecologică, cu emisii scăzute de carbon.
3. O Europă mai conectată – mobilitate și conectivitate TIC regională.
4. O Europă mai socială – implementarea Pilonului european al drepturilor sociale.

5. O Europă mai aproape de cetățeni – dezvoltare durabilă și integrată a zonelor urbane, rurale și de coastă prin inițiative locale.

Simplificarea permite realizarea de sinergii și o flexibilitate între diferitele componente din cadrul unui anumit obiectiv, eliminând distincțiile artificiale dintre politicile care contribuie la același obiectiv. De asemenea, ea pune bazele unei concentrări tematice.

Pentru a se asigura că, într-un context de reduceri bugetare, există încă o masă critică de investiții, Regulamentul privind FEDR și Fondul de coeziune menține cerințele referitoare la concentrarea tematică. Majoritatea resurselor (65 %-85 %) se vor concentra asupra îndeplinirii obiectivelor de politică evidențiate de evaluare și de analiza impactului ca având cea mai mare valoare adăugată și cea mai mare contribuție la prioritățile UE:

- OP 1: „o Europă mai inteligentă, prin promovarea unei transformări economice inovatoare și inteligente”;
- OP 2: „o Europă mai ecologică, cu emisii scăzute de carbon prin promovarea tranziției către o energie nepoluantă și echitabilă, a investițiilor verzi și albastre, a economiei circulare, a adaptării la schimbările climatice și a prevenirii și gestionării riscurilor”.

Pentru a oferi flexibilitate, criteriile privind concentrarea tematică se vor aplica la nivel național.

Pentru țările cu:	procentaj minim „OP 1”	procentaj minim „OP 2”
VNB sub 75 %	35 %	30 %
VNB 75-100 %	45 %	30 %
VNB peste 100 %	60 %	<i>PO1 + PO2 = minimum 85 %</i>

5. COERENȚA CU PRIORITĂȚILE UE ȘI CU ALTE POLITICI ALE UE

Condițiile ex ante vor continua să existe, dar sub forma unor „condiții favorizante”. Ele vor fi mai puține și axate puternic asupra domeniilor cu cel mai mare impact asupra eficacității sprijinului FEDR și al FC. De asemenea, ele vor fi reevaluate de-a lungul întregii perioade.

Legătura cu semestrul european va fi consolidată. În faza de programare, statele membre vor identifica recomandările relevante specifice fiecărei țări (CSR) din ultimii doi ani (2019 și 2020), care vor trebui incluse în programe. Aceste recomandări vor fi analizate apoi de Comisie și statul membru vizat (precum și în cadrul reuniunilor comitetului de monitorizare) ca parte a dialogului politic anual.

Regulamentul privind dispozițiile comune ameliorează coerența și alinierea normelor între cele 7 **fonduri cu gestiune partajată** în cauză.

Data fiind concentrarea tematică asupra OP1, **coerența cu programul Orizont Europa** are o importanță deosebită. Programul Orizont Europa se va concentra asupra „excelenței europene” (generarea și exploatarea de cunoștințe noi, cercetarea în domenii de vârf), FEDR va pune accentul pe „relevanța regională” (difuzarea cunoștințelor și a tehnologiei existente în zonele care au nevoie de acestea, integrându-le pe plan local prin strategii de specializare inteligentă, crearea unor sisteme locale de inovare).

În ceea ce privește coerența cu **Mecanismul pentru interconectarea Europei (MIE)**, sinergiile și complementaritatea vor fi mai puternice dacă MIE se va concentra pe „rețeaua centrală”, în timp ce FEDR și Fondul de coeziune vor oferi sprijin și pentru „rețeaua globală”, inclusiv asigurând accesul la aceasta pe plan local și regional, precum și legături de transport în zonele urbane.

6. INTERREG ȘI MECANISMELE EUROPENE TRANSFRONTALIERE

Având în vedere succesul programelor Interreg anterioare, propunem următoarele evoluții:

- **Programele transfrontaliere** nu ar mai trebui să servească în principal gestionării și distribuirii fondurilor, ci ar trebui să joace rolul unor instituții de schimb, să faciliteze activitatea transfrontalieră și să devină un centru de planificare strategică.
- Includerea **cooperării externe**. Această evoluție va avea loc sub forma (1) unei componente specifice pentru regiunile ultraperiferice, (2) încorporării actualei finanțări IPA/IEV pentru sprijinirea extinderii și a cooperării cu țările vecine.

Interreg va putea să continue să susțină toate obiectivele prioritare (după caz) și, deși va fi finanțat de FEDR, va face obiectul unui regulament CTE care va stabili norme specifice pentru contextul Interreg.

De multe ori, obstacolele transfrontaliere (în special în ceea ce privește serviciile de sănătate, reglementarea muncii, transportul public local și dezvoltarea afacerilor) provin din diferențele dintre practicile administrative și cadrele juridice naționale. Aceste obstacole administrative sunt dificil de surmontat doar cu ajutorul programelor, fiind necesare decizii care depășesc structurile acestora.

Comisia propune să se faciliteze găsirea de soluții cu ajutorul **unui instrument juridic „gata de utilizare” care să permită utilizarea normelor unui stat membru într-un stat membru vecin**. Întrucât este voluntară și opțională, fiind utilizată (sau nu) la inițiativa statelor membre în cauză, această măsură respectă principiul subsidiarității și al proporționalității. De asemenea, ea nu are nicio incidență financiară asupra bugetului UE.

Instrumentul oferă două opțiuni: un angajament transfrontalier european („ATE”) (care permite, ca atare, derogarea de la normele obișnuite) sau o declarație europeană transfrontalieră („DTE”) (prin care semnatarii se angajează oficial să legifereze pentru a modifica normele obișnuite). Mecanismul se va aplica proiectelor comune referitoare la orice element de infrastructură cu impact într-o regiune transfrontalieră sau la orice serviciu de interes economic general furnizat într-o regiune transfrontalieră.

7. MODALITĂȚI SIMPLIFICATE DE PUNERE ÎN PRACTICĂ

Există dovezi privind existența unor costuri administrative substanțiale asociate FEDR și Fondului de coeziune, care într-un studiu recent¹ au fost estimate la 3 % din costurile medii ale programului pentru FEDR și la 2,2 % pentru Fondul de coeziune. Sarcina administrativă suportată de beneficiari (inclusiv IMM-uri) este mai mare.

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds, preliminary results (O nouă evaluare a costurilor și sarcinilor administrative aferente fondurilor ESI, rezultate preliminare).

Majoritatea măsurilor de simplificare a FEDR și a Fondului de coeziune vor fi instituite de RDC. Multe sunt dificil de cuantificat din punct de vedere financiar în avans, dar studiul a estimat că:

- O utilizare mai frecventă a **opțiunilor simplificate în materie de costuri** (sau a plăților bazate pe condiții) în cazul FEDR și al Fondului de coeziune ar putea reduce substanțial costurile administrative totale – cu 20-25 % dacă aceste opțiuni sunt aplicate la toate nivelurile.
- **O abordare mai proporțională a controalelor și a auditurilor** ar implica o reducere semnificativă a numărului de verificări și a sarcinii reprezentate de audit pentru programele „cu risc redus”. În acest mod s-ar reduce costurile administrative totale aferente FEDR și Fondului de coeziune cu 2-3 %, iar costurile pentru programele vizate cu o sumă mult mai mare.

Printre celelalte măsuri de simplificare se numără:

- Combinarea diferitelor fonduri, precum și a instrumentelor financiare și a granturilor, este codificată în norme simple;
- Nu vor mai exista norme specifice pentru investițiile generatoare de venituri;
- Nu va exista o procedură aplicabilă proiectelor mari (în schimb, proiectele strategice vor fi urmărite de comitetul de monitorizare).
- Finanțarea va fi simplificată, de exemplu prin abordarea de tipul mărcii de excelență.
- Instrumentele financiare vor fi mai bine integrate de la bun început în procesul de programare și de implementare, iar evaluarea ex-ante va fi raționalizată în consecință. Pentru combinarea granturilor cu instrumente financiare este propusă flexibilitatea;
- Au fost clarificate regulile privind eligibilitatea, iar cele privind costurile și comisioanele de gestiune au fost simplificate, rămânând însă în continuare bazate pe performanță pentru a încuraja o gestionare eficientă;
- Nu va exista o raportare separată suplimentară referitoare la instrumentele financiare, dat fiind că acestea sunt incluse în același sistem de raportare ca toate celelalte forme de finanțare.