



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 14.3.2012
SWD(2012) 61 final

Partea I

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Elemente ale unui cadru strategic comun 2014 – 2020 pentru

**Fondul european de dezvoltare regională,
Fondul social european,
Fondul de coeziune,
Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și
Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime**

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

Elemente ale unui cadru strategic comun 2014 – 2020 pentru

**Fondul european de dezvoltare regională,
Fondul social european,
Fondul de coeziune,
Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și
Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime**

Prezentul document de lucru a fost elaborat pe baza propunerilor de regulament adoptate de Comisia Europeană la 6 octombrie 2011, 12 octombrie 2011 și 2 decembrie 2011. El nu aduce atingere naturii finale a actelor și nici conținutului oricăror acte delegate sau de punere în aplicare care ar putea fi elaborate de către Comisie.

1. INTRODUCERE

Europa trebuie să își repună economia pe o traiectorie de creștere sustenabilă. Acest lucru necesită o combinație de consolidare bugetară, de reforme structurale și de investiții în favoarea unei creșteri sustenabile din punct de vedere al mediului.

Fondul european de dezvoltare regională (FEDER), Fondul social european (FSE), Fondul de coeziune (FC), Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime (EMFF) urmăresc obiective politice complementare, iar gestionarea lor este partajată între statele membre și Comisie. Ele constituie principala sursă de investiții la nivelul UE pentru a ajuta statele membre să restabilească creșterea și să asigure o redresare bogată în locuri de muncă, garantând totodată o dezvoltare durabilă, în conformitate cu obiectivele strategiei Europa 2020.

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) atribuie obiective clare pentru aceste instrumente. Comisia consideră că aceste obiective pot fi urmărite în mod mai eficace dacă cele cinci fonduri sunt mai bine coordonate pentru a evita suprapunerile și a maximiza sinergiile, dacă ele sunt integrate pe deplin în guvernarea economică a Uniunii Europene și contribuie la punerea în aplicare a strategiei Europa 2020 prin implicarea părților interesate la nivel național, regional și local.

Acesta este motivul pentru care Comisia a propus un regulament privind dispozițiile comune pentru toate cele cinci fonduri. Propunerea prevede o coordonare mult mai strânsă a fondurilor pentru a obține:

- concentrarea resurselor asupra obiectivelor strategiei Europa 2020, prin intermediul unui set comun de obiective tematice la care fondurile vor contribui;
- simplificare prin modalități de planificare și de punere în aplicare mai coerente;
- o mai mare atenție acordată rezultatelor, prin intermediul unui cadru și a unei rezerve de performanță;
- armonizarea normelor de eligibilitate și extinderea opțiunilor simplificate în materie de costuri, pentru a reduce sarcina administrativă pentru beneficiari și autoritățile de management.

În plus, propunerea prevede adoptarea de contracte de parteneriat care vor stabili angajamentele partenerilor la nivel național și regional. Aceste contracte vor fi corelate cu obiectivele strategiei Europa 2020 și cu programele naționale de reformă. Acestea vor stabili „o abordare integrată pentru dezvoltarea teritorială, susținută de toate fondurile aparținând cadrului strategic comun”¹.

În scopul de a facilita dezvoltarea contractelor de parteneriat și a programelor, propunerea prevede adoptarea unui cadru strategic comun (CSC). CSC ar trebui să sporească coerența între angajamentele politice asumate în contextul strategiei Europa 2020, precum și investițiile pe teren. El ar trebui să încurajeze integrarea, definind modalitățile de colaborare

¹ COM(2011) 500/II final, Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - „Un buget pentru Europa 2020 - partea II - fișe de politică”, p. 5.

între fonduri. El va constitui o sursă de orientare strategică, care va trebui tradusă de către statele membre și regiuni în programarea fondurilor aparținând CSC, în contextul necesităților, oportunităților și provocărilor lor specifice.

Scopul prezentului document de lucru este de a stabili principalele elemente ale CSC, în calitate de bază de discuție cu Parlamentul European și cu Consiliul. Aceste elemente includ:

- pentru fiecare dintre obiectivele tematice stabilite în propunerea de regulament privind dispozițiile comune,
 - principalele obiective de politică ale strategiei Europa 2020 care ar trebui abordate de statele membre în cadrul contractelor lor de parteneriat, strâns legate de programele lor naționale de reformă
 - și acțiunile-cheie, care corespund priorităților de investiții și priorităților Uniunii, susceptibile să genereze cel mai mare impact asupra creșterii, creării de locuri de muncă și sustenabilității în timpul punerii în aplicare a programelor²;
- legăturile cu procesul de guvernanță al semestrului european;
- coordonarea și integrarea fondurilor CSC;
- principiile orizontale și obiectivele de politică pentru punerea în aplicare a fondurilor CSC;
- dezvoltarea de contracte de parteneriat și de programe pentru a aborda provocările teritoriale ale unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii;
- priorități pentru activitățile de cooperare.

Documentul abordează fiecare dintre aceste elemente în următoarele secțiuni.

2. OBIECTIVE TEMATICE ȘI ACȚIUNI-CHEIE

În iunie 2010, Consiliul European a aprobat strategia Europa 2020, strategia UE pentru atingerea creșterii inteligente, durabile și favorabile incluziunii. Strategia detaliază obiectivele principale ale UE pentru anul 2020 în ceea ce privește cercetarea și inovarea, schimbările climatice și energia, ocuparea forței de muncă, educația și reducerea sărăciei, care trebuie transpuse în obiective naționale. Orientările integrate Europa 2020³ și șapte inițiative emblematiche au stabilit în detaliu calea către o creștere durabilă și generatoare de locuri de

² Propunerea de regulament privind dispozițiile comune stabilește o ierarhie a obiectivelor, conform căreia obiectivele tematice, bazate pe Europa 2020, sunt comune tuturor celor cinci fonduri ale CSC. Acestea sunt traduse în priorități de investiții (FEDER, FSE, FC) și în priorități ale Uniunii (FEADR și EMFF) specifice fiecărui fond (și prevăzute în propunerile de regulamente privind FEDER, FSE, FC, FEADR și EMFF). Fiecare program ar trebui să descrie măsurile pentru realizarea priorităților de investiții și a priorităților Uniunii pentru fiecare dintre fondurile CSC. Programele ar trebui să țină cont de aceste acțiuni-cheie, susceptibile să genereze cel mai mare impact asupra creșterii, creării de locuri de muncă și sustenabilității în contextul specific al unui stat membru sau al unei regiuni.

³ Recomandarea Consiliului din 13 iulie 2010 privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (JO L 191, 23.7.2010, p. 28) și Decizia Consiliului din 21 octombrie 2010 privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre (JO L 308, 24.11.2010, p. 46).

muncă⁴. Cu toate acestea, în scopul de a maximiza contribuția fondurilor CSC, această strategie trebuie să fie dezvoltată în continuare în contextele naționale și regionale. Astfel, coeziunea economică, socială și teritorială se poate afla în centrul strategiei Europa 2020, garantând că toate energiile și capacitățile sunt mobilizate și orientate către urmărirea priorităților strategiei.

Propunerea de regulament privind dispozițiile comune identifică unsprezece obiective tematice. Prin identificarea obiectivelor principale ale strategiei Europa 2020 care urmează să fie abordate în cadrul fondurilor CSC și a gamei de acțiuni-cheie care ar putea fi efectuate împreună în cadrul acestor obiective tematice, CSC poate furniza orientări suplimentare cu privire la modul cel mai eficient în care fondurile CSC pot fi orientate către creștere în contractele de parteneriat și în programe:

- FEDER va contribui la toate obiectivele tematice și se va concentra asupra domeniilor de investiție legate de contextul în care operează întreprinderile (infrastructură, servicii pentru întreprinderi, inovare, TIC și cercetare) și la prestarea de servicii pentru cetățeni în anumite domenii (energie, servicii online, educație, sănătate, infrastructuri sociale și de cercetare, accesibilitate, calitatea mediului). Fondul de coeziune se va axa pe ameliorarea mediului, dezvoltarea durabilă și TEN-T;
- FSE va fi programat în conformitate cu patru obiective tematice: ocuparea forței de muncă și mobilitatea lucrătorilor; educație, competențe și învățare pe tot parcursul vieții; promovarea incluziunii sociale și combaterea sărăciei, precum și consolidarea capacității administrative. Acțiunile sprijinite de FSE vor contribui, totuși, și la alte obiective tematice;
- cele șase priorități ale FEADR vor avea drept obiectiv o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii în sectorul agricol, alimentar și forestier, precum și în zonele rurale în ansamblu. Ele vizează transferul de cunoștințe și inovarea, competitivitatea agriculturii, gestionarea resurselor naturale și combaterea schimbărilor climatice, precum și dezvoltarea incluzivă a zonelor rurale;
- prioritățile EMFF, în conformitate cu reforma politicii comune în domeniul pescuitului, se vor concentra asupra viabilității și a competitivității pescuitului și a acvaculturii, sprijinind, în același timp, sustenabilitatea mediului. EMFF va promova coeziunea socială și crearea de locuri de muncă în comunitățile dependente de pescuit, în special prin diversificarea activităților în alte sectoare maritime, precum și prin acțiuni în domeniul politicii maritime integrate.

Anexa I stabilește în mod integrat, pentru fiecare din obiectivele tematice, principalele obiective care trebuie abordate, acțiunile-cheie pentru fiecare fond al CSC și principiile generale de punere în aplicare pentru a asigura o utilizare efectivă și eficientă a fondurilor.

3. COERENȚĂ ȘI CONSECVENȚĂ CU GUVERNANȚA ECONOMICĂ A UE

Strategia Europa 2020 constituie cadrul politic al Uniunii Europene în actualul deceniu: cele cinci obiective principale ale acesteia definesc poziția pe care UE dorește să o atingă în 2020

⁴ „O agendă digitală pentru Europa”, „O Uniune a inovării”, „Tineretul în mișcare”, „O Europă eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor”, „O politică industrială adaptată erei globalizării”, „O agendă pentru noi competențe și noi locuri de muncă” și „O platformă europeană de combatere a sărăciei”.

și orientările integrate stabilesc orientările de politică pe termen mediu. În vederea obținerii de rezultate, a fost pusă în aplicare o guvernanta economică mai puternică. Ea traduce prioritățile tematice și obiectivele strategiei Europa 2020 într-un ciclu anual de supraveghere multilaterală axată pe rapoartele naționale și pe recomandările specifice pentru fiecare țară.

În ianuarie 2011, primul semestru european privind coordonarea politicilor a fost lansat prin prezentarea analizei anuale a creșterii (AAC). În fiecare an, AAC identifică acțiunile prioritare pentru Uniunea Europeană, inclusiv măsurile de stimulare a creșterii pentru următoarele douăsprezece luni în contextul strategiei globale Europa 2020, în conformitate cu prioritățile sale pe termen mai lung. În fiecare primăvară, statele membre prezintă programe naționale de reformă (PNR), care expun măsurile de politică destinate să răspundă priorităților politice stabilite în AAC și angajamentelor Pactului euro plus, pentru a stimula creșterea și crearea de locuri de muncă și pentru a atinge obiectivele naționale stabilite în legătură cu obiectivele europene principale. Programele de stabilitate și convergență (PSC) asigură finanțe publice sănătoase. Pe baza unei evaluări detaliate a programelor naționale de reformă și a programelor de stabilitate și convergență, Comisia propune recomandări specifice pentru fiecare țară, care sunt apoi aprobate de către Consiliul European din iunie. Recomandările specifice pentru fiecare țară ar trebui apoi să fie luate în considerare în cadrul deciziilor economice și bugetare din a doua jumătate a anului și în programele naționale de reformă din anul următor.

Recomandările specifice pentru fiecare țară relevante pentru fondurile CSC sunt cele pe termen lung, care reflectă provocările structurale profunde care trebuie abordate prin strategiile multianuale de investiții. Unele recomandări vor fi de natură reglementară. Totuși, altele vor fi direct relevante pentru domeniile de intervenție ale fondurilor CSC care necesită o combinație de decizii de reglementare și bugetare, inclusiv investiții publice.

Exemple de recomandări relevante, specifice pentru fiecare țară

- Recomandările legate de orientările generale ale politicilor economice se referă la măsurile de stimulare a creșterii definite în programele naționale de reformă: în special cele referitoare la cercetare și inovare, la infrastructurile și serviciile TIC; consolidarea capacității IMM-urilor de a se dezvolta și de a se internaționaliza, inclusiv favorizând accesul la finanțarea nebancaară; noi surse de creștere, precum tehnologiile cu emisii reduse de carbon, eficiența energetică sau energiile regenerabile; sprijinul pentru gestionarea deșeurilor și a apei și pentru sistemele de stabilire a prețurilor și exploatarea și gestionarea durabilă a resurselor naturale; instituirea unor planuri multianuale pentru investiții în căile ferate, în infrastructuri; și reforma sistemelor de sănătate.
- Recomandări bazate pe liniile directoare privind ocuparea forței de muncă, în special cele menite să sporească eficacitatea politicilor active pe piața muncii și să amelioreze capacitatea serviciilor publice de ocupare a forței de muncă, să promoveze egalitatea de șanse între femei și bărbați și să favorizeze un mai bun echilibru la locul de muncă, să integreze mai bine pe piața muncii grupurile vulnerabile, să amelioreze rezultatele în domeniul educației, să adapteze competențele la necesitățile pieței muncii, să adopte și să pună în aplicare strategii globale de învățare pe tot parcursul vieții, să combată abandonul școlar și să îmbunătățească accesul la educație.

Fondurile CSC au un rol central de jucat în sprijinirea măsurilor prezentate în cadrul recomandărilor specifice pentru fiecare țară, pentru a genera schimbările structurale necesare și a soluționa carențele în ceea ce privește obiectivele principale ale strategiei Europa 2020. În special, Comisia a subliniat, în cadrul analizei anuale a creșterii din 2012, faptul că statele membre ar trebui să acorde o atenție specială stabilirii de priorități pentru cheltuielile care favorizează creșterea, cum ar fi cheltuielile în domeniile educației, cercetării, inovării și energiei, precum și asigurării eficienței acestor cheltuieli. Ar trebui, de asemenea, să se acorde

o atenție deosebită pentru menținerea sau consolidarea extinderii și eficacității serviciilor de ocupare a forței de muncă și a politicilor active pe piața muncii, cu accent asupra șomajului în rândul tinerilor, precum și pentru facilitarea accesului IMM-urilor la finanțare.

În cadrul pregătirii contractelor lor de parteneriat, statele membre și regiunile trebuie să programeze fondurile CSC ținând cont de cele mai recente recomandări specifice pentru fiecare țară, emise de Consiliu pe baza articolului 121 alineatul (2) și a articolului 148 alineatul (4) din TFUE, precum și de programele lor naționale de reformă. Statele membre ar trebui, de asemenea, să țină cont de recomandările Consiliului bazate pe Pactul de stabilitate și de creștere. Fiecare stat membru ar trebui să stabilească, în contractul de parteneriat, modul în care diferitele fluxuri de finanțare ale UE și naționale contribuie la abordarea provocărilor identificate în recomandările specifice pentru fiecare țară vizată.

Contextul global în care operează fondurile CSC se poate schimba și pot apărea noi priorități, astfel încât mecanismele de programare ale fondurilor CSC trebuie să fie suficient de flexibile pentru a reorienta resursele financiare în vederea abordării acestor noi provocări critice. Propunerea Comisiei prevede posibilitatea revizuirii cadrului strategic comun și a contractelor de parteneriat, în cazul în care apar modificări relevante în strategia Uniunii pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. În plus, Comisia poate solicita unui stat membru să revizuiască și să propună modificări ale contractului său de parteneriat și ale programelor relevante pentru a susține punerea în aplicare a unei recomandări specifice țării.

4. CONSOLIDAREA COORDONĂRII ȘI A INTEGRĂRII

În propunerile sale pentru un cadru financiar multianual, Comisia a stabilit un program ambițios de simplificare și de raționalizare a bugetului UE⁵. În conformitate cu această abordare, ea a propus un regulament privind dispozițiile comune pentru a asigura o mai mare coerență și coordonare intersectorială, precum și pentru a încuraja sinergiile potențiale. Aceste măsuri de raționalizare ar trebui să faciliteze transmiterea și prelucrarea cererilor de asistență financiară și să reducă sarcina administrativă pentru solicitanții și beneficiarii fondurilor CSC. În același timp, Comisia a căutat o mai mare armonizare a normelor atât în cadrul regulamentului financiar, cât și între regulamentele sectoriale, pentru a promova simplificarea și coordonarea.

4.1. Mecanisme de coordonare între fondurile CSC

Baza pentru coordonarea între fondurile CSC este furnizată prin intermediul unui cadru comun stabilit în propunerea de regulament privind dispozițiile comune. Actele delegate și actele de punere în aplicare vor continua să consolideze coordonarea și coerența între fondurile CSC. Integrarea fondurilor CSC în contractul de parteneriat al fiecărui stat membru prevede un cadru pentru o coordonare strânsă, cu scopul de a garanta că intervențiile finanțate creează sinergii și că această raționalizare conduce la o reducere a costurilor administrative și a sarcinii administrative pe teren.

⁵ COM(2012) 42 final, „O agendă de simplificare pentru CFM pentru perioada 2014-2020”.

Este esențial ca statele membre să se asigure că toate ministerele și autoritățile de management responsabile de punerea în aplicare a fondurilor CSC colaborează îndeaproape pentru elaborarea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea contractului de parteneriat și a programelor. Contractele de parteneriat ar trebui să stabilească dispozițiile menite să asigure această coordonare și măsurile concrete care vor fi luate pentru a menține această coordonare pe toată durata perioadei de programare. Această coordonare ar trebui să cuprindă:

- identificarea domeniilor de intervenție în care fondurile CSC pot colabora în mod complementar pentru a atinge obiectivele tematice stabilite în propunerea de regulament privind dispozițiile comune. Acest lucru poate fi realizat prin intermediul unei coordonări strânse a programării în cadrul a diferite programe finanțate dintr-un singur fond (*monofund*). În mod alternativ, statele membre au opțiunea de a pregăti și a pune în aplicare programe finanțate din mai multe fonduri (*multifund*), care combină FEDER, FSE și Fondul de coeziune într-un singur program;
- includerea, de către autoritățile de management responsabile de unul dintre fondurile CSC, a altor autorități de management și ministere relevante în dezvoltarea unor scheme de sprijin menite să asigure sinergii și să evite suprapunerile;
- stabilirea, dacă este necesar, de comitete mixte de monitorizare pentru programele de punere în aplicare a fondurilor CSC și dezvoltarea altor măsuri de gestionare și de control comune pentru a facilita coordonarea între autoritățile responsabile de punerea în aplicare a fondurilor CSC;
- o mai mare utilizare a soluțiilor comune de e-guvernare orientate către solicitanți și beneficiari și a „ghișeelor unice” pentru consiliere privind posibilitățile de sprijin din partea tuturor fondurilor CSC poate contribui în mare măsură la reducerea sarcinii administrative pentru beneficiari.

4.2. Mecanisme de coordonare între fondurile CSC și alte politici și instrumente ale UE

Este imperativ să se asigure coerența acțiunilor finanțate din fondurile CSC cu celelalte politici ale UE. FEADR și EMFF, în special, sunt părți esențiale ale cadrului politic global al politicii agricole comune, al politicii comune în domeniul pescuitului și al politicii maritime integrate. De asemenea, investițiile din partea tuturor fondurilor CSC pot contribui în mod direct la realizarea obiectivelor stabilite în conformitate cu alte politici ale Uniunii, în domenii precum mediul, lupta împotriva schimbărilor climatice, educația și ocuparea forței de muncă, dar și indirect, în domenii precum piața unică. Statele membre ar trebui să garanteze, în fazele de programare și de punere în aplicare, coerența între acțiunile sprijinite de fondurile CSC și obiectivele acestor politici.

În numeroase domenii, resursele necesare pentru a sprijini realizarea obiectivelor strategiei Europa 2020 pot proveni din partea mai multor instrumente ale UE. Aceste instrumente pot fi executate în cadrul gestiunii partajate cu statele membre, în domenii precum justiția și afacerile interne, dar pot fi plasate și sub gestiunea directă a Comisiei, precum mecanismul „Conectarea Europei” în domeniul infrastructurii, inițiativa „Orizont 2020” în domeniul cercetării și al inovării, programul „Erasmus pentru toți” în domeniul educației și al formării, programul Leonardo da Vinci pentru învățământul și formarea profesională, programul pentru schimbare socială și inovare socială în domeniul ocupării forței de muncă și al incluziunii sociale sau programul LIFE în domeniul mediului și al luptei împotriva schimbărilor

climatice. În aceste domenii de politică, este important ca statele membre și regiunile să identifice și să exploateze complementaritățile între diferitele instrumente ale UE la nivel național și regional, atât în faza de planificare, cât și în timpul punerii în aplicare.

Ele ar trebui să înființeze structuri care să faciliteze identificarea strategică a priorităților pentru diferitele instrumente și structuri de coordonare la nivel național. Aceste structuri ar trebui, de asemenea, să încerce să evite duplicarea eforturilor și să identifice domeniile în care este nevoie de un sprijin financiar suplimentar. Aceste structuri ar trebui stabilite în contractul de parteneriat și, după caz, în cadrul programelor.

Statele membre ar trebui, de asemenea, să profite din plin de posibilitatea de a combina sprijinul provenit de la diferite instrumente pentru a susține operațiunile individuale. Acest lucru a fost facilitat prin armonizarea regulilor aplicate diferitelor instrumente ale Uniunii la nivelul UE. În plus, va fi deosebit de important ca autoritățile naționale și regionale responsabile de punerea în aplicare a fondurilor CSC să lucreze în strânsă colaborare cu autoritățile responsabile de punerea în aplicare a altor instrumente naționale, pentru a le oferi beneficiarilor posibilități de finanțare coerente și raționalizate.

Amploarea complementarității între fondurile CSC și alte politici și instrumente ale Uniunii este prezentată mai detaliat în anexa I pentru fiecare dintre obiectivele tematice.

4.3. Încurajarea abordărilor integrate în ceea ce privește punerea în aplicare a fondurilor CSC

Regulamentul privind dispozițiile comune propune o serie de mecanisme menite să încurajeze abordări integrate în ceea ce privește programarea, pentru a obține coordonare și sinergii în timpul punerii în aplicare. Statele membre ar trebui să stabilească, în contractele de parteneriat și în programele lor, modul în care intenționează să le utilizeze pentru a realiza integrarea.

Pentru a promova abordări integrate în materie de dezvoltare teritorială, propunerea de regulament privind dispozițiile comune prevede două mecanisme pentru a facilita dezvoltarea unor abordări la nivel local și subregional. Acestea sunt dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității și investițiile teritoriale integrate pentru FEDER, FSE și Fondul de coeziune. Ambele vizează implicarea actorilor regionali și locali și a comunităților locale în punerea în aplicare a programelor.

Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității

Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității (bazată pe experiența inițiativei LEADER în cadrul dezvoltării rurale) poate completa și consolida formularea politicilor publice pentru toate fondurile CSC. Ea vizează creșterea eficacității și a eficienței strategiilor de dezvoltare teritorială, delegând procesul de luare a deciziilor și de punere în aplicare către un parteneriat local format din actorii din sectorul public și cel privat și din actorii societății civile. Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității ar trebui să fie pusă în aplicare în cadrul unei abordări strategice a responsabililor politici, pentru a garanta că definirea „ascendentă” a necesităților locale ține cont de prioritățile stabilite la un nivel superior. Prin urmare, statele membre vor trebui să definească abordarea în materie de dezvoltare locală plasată sub responsabilitatea comunității aplicabilă ansamblului fondurilor CSC și ar trebui să includă referințe la acest tip de dezvoltare în contractele de parteneriat. Contractul de parteneriat ar trebui să descrie în detaliu principalele provocări pe care statele membre intenționează să le abordeze, stabilind principalele obiective și priorități, precum și să indice tipurile de teritorii în care această abordare ar trebui pusă în aplicare și rolul specific care va fi atribuit grupurilor de acțiune locale în acest scop. În plus, ele ar trebui să indice modul în care vor fi utilizate fondurile CSC și să explice rolul prevăzut pentru diferitele fonduri în diferitele tipuri de teritorii (rurale, urbane etc.). În cadrul FEADR, LEADER

va continua să fie un element obligatoriu pentru fiecare program de dezvoltare rurală.

Investiții teritoriale integrate pentru FEDER, FSE și Fondul de coeziune

O investiție teritorială integrată (ITI) este un instrument care prevede acorduri de realizare integrată pentru investițiile care aparțin mai multor axe prioritare ale unuia sau mai multor programe operaționale. Finanțările provenind din mai multe axe și programe prioritare pot fi grupate într-o strategie de investiții integrată pentru un anumit teritoriu sau domeniu funcțional. Aceasta poate lua forma unei strategii integrate pentru dezvoltarea urbană, dar și pentru cooperarea intermunicipală în anumite teritorii. Ea le permite autorităților de management să delege punerea în aplicare a unor părți ale mai multor axe prioritare către un organism unic (o autoritate locală), pentru a se asigura că investițiile sunt efectuate în mod complementar. În cadrul unei ITI, anumite componente pot fi puse în aplicare prin dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității, combinând cele două abordări.

Propunerea de regulament privind dispozițiile comune introduce, de asemenea, noi mecanisme pentru a încuraja dezvoltarea de operațiuni integrate. Acest lucru permite punerea în aplicare în comun, de către un beneficiar unic, a unui anumit număr de proiecte din diferite surse din cadrul fondurilor CSC și, în anumite cazuri, din partea altor instrumente ale UE.

Operațiuni integrate

Spre deosebire de perioada actuală, o operațiune poate beneficia de sprijin din partea unuia sau a mai multor fonduri CSC și din partea altor instrumente ale Uniunii. Această posibilitate este supusă condiției ca o cheltuială să nu fie finanțată de două ori în cadrul fondurilor CSC sau al unui alt instrument al Uniunii. Ar fi astfel posibil, de exemplu, ca o singură operațiune să beneficieze de sprijin atât din partea FEDER și a FSE, cât și din partea FEDER și a inițiativei „Orizont 2020”.

Planuri de acțiune comune

Un plan de acțiune comun este un nou tip de operațiune integrată pusă în aplicare prin intermediul unei abordări bazate pe rezultate, pentru a atinge obiective specifice convenite de comun acord între statul membru și Comisie. Este vorba despre un grup de proiecte care sunt efectuate sub responsabilitatea unui beneficiar desemnat. În practică, gestionarea financiară a planului de acțiune comun va fi bazată exclusiv pe realizările și rezultatele vizate. Planul de acțiune comun poate fi finanțat prin FSE și FEDER. Totuși, el nu poate fi folosit pentru a sprijini infrastructurile. El poate face parte dintr-unul sau din mai multe programe operaționale și, astfel, poate constitui un instrument util pentru a promova o mai bună integrare a diferitelor fonduri în vederea realizării unui obiectiv comun.

5. PRINCIPII ORIZONTALE ȘI OBIECTIVE POLITICE

Propunerea de regulament privind dispozițiile comune conține dispoziții orizontale și obiective politice care se aplică punerii în aplicare a fondurilor CSC.

Promovarea egalității între bărbați și femei și nediscriminarea

Statele membre ar trebui să urmărească obiectivul egalității între bărbați și femei, astfel cum este prevăzut la articolul 8 din TFUE și să asigure integrarea acestuia în pregătirea, punerea în aplicare, monitorizarea și evaluarea acțiunilor din cadrul tuturor fondurilor CSC. Programele din cadrul FEDER, al FSE și al Fondului de coeziune ar trebui să precizeze în mod explicit contribuția preconizată a acestor fonduri la egalitatea de șanse între femei și bărbați, stabilind în detaliu obiectivele și instrumentele. Analiza problemelor referitoare la egalitatea de șanse între femei și bărbați ar trebui inclusă în analiza obiectivelor intervenției. Ar trebui asigurată participarea organismelor relevante însărcinate cu promovarea egalității de șanse între femei și bărbați în cadrul parteneriatului. Se recomandă cu tărie organizarea unor structuri permanente sau însărcinarea explicită a structurilor existente să ofere consultanță privind egalitatea de șanse între femei și bărbați, pentru a oferi expertiza necesară în ceea ce privește pregătirea, monitorizarea și evaluarea fondurilor CSC.

Sistemele de monitorizare și de colectare a datelor sunt, de asemenea, esențiale pentru a oferi o imagine clară a modului în care programele îndeplinesc obiectivele în materie de egalitate de șanse între femei și bărbați. În acest sens, în loc să se impună abordarea acestor aspecte în toate activitățile de evaluare, se recomandă ca autoritățile de management, în colaborare cu comitetele de monitorizare, să efectueze exerciții de autoevaluare generale, studii de evaluare specifice sau o reflecție structurată axată pe aplicarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați. Componenta comitetelor de monitorizare ar trebui să fie echilibrată din punctul de vedere al genului și ar trebui să includă o funcție de expertiză/responsabilitate în ceea ce privește egalitatea de șanse între femei și bărbați.

Statele membre ar trebui să ia măsuri adecvate pentru prevenirea oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, handicap, vârstă sau orientare sexuală⁶, precum și pentru a asigura accesibilitatea în timpul elaborării și al punerii în aplicare a

⁶ Acest lucru nu împiedică statele membre să mențină sau să adopte acțiuni pozitive pentru a preveni sau a compensa dezavantajele legate de unul dintre aceste motive [articolul 5 din Directiva 2000/43/CE a Consiliului din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (JO L 180, 19.7.2000, p. 22) și articolul 7 din Directiva 2000/78/CE a Consiliului din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă (JO L 303, 2.12.2000, p. 16)].

programelor și a operațiunilor cofinanțate prin fondurile CSC și pentru a descrie în mod explicit acțiunile menite să țină cont de acest principiu în programe.

Organismele de promovare a egalității în ceea ce privește programele referitoare la FSE, FEDER și Fondul de coeziune emit un aviz pentru a se asigura că toate dispozițiile necesare sunt în vigoare. În plus, participarea organismelor de promovare a egalității sau a altor organizații active în domeniul combaterii discriminării este puternic recomandată, pentru a furniza expertiza necesară în ceea ce privește pregătirea, monitorizarea și evaluarea fondurilor.

Toate programele vor trebui să combată discriminarea și să promoveze egalitatea de șanse, precum și să garanteze accesibilitatea pentru persoanele cu handicap în cursul pregătirii și a punerii lor în aplicare. Accesibilitatea ar trebui să fie o caracteristică a tuturor produselor și serviciilor oferite publicului și cofinanțate prin fondurile CSC. În special, accesibilitatea la mediul construit, la transport, la informare și la comunicare, inclusiv la noile tehnologii, ar trebui să fie solicitată de către autoritățile de management. Pe lângă principiul integrării, statele membre vor trebui să pună în aplicare acțiuni pozitive care vor fi susținute prin FSE pentru a promova egalitatea de șanse.

Dezvoltarea durabilă

Dezvoltarea durabilă impune respectarea acquis-ului în domeniul mediului. Întrucât fondurile CSC sunt principala sursă de finanțare a UE în ceea ce privește mediul, fondurile trebuie, de asemenea, să contribuie în mod substanțial la îmbunătățirea mediului și cel puțin 20% din bugetul UE pentru perioada 2014-2020 ar trebui alocat obiectivelor în materie de schimbări climatice. Prin urmare, este esențial ca statele membre să furnizeze în timp util informații complete privind valoarea cheltuielilor legate de climă, în conformitate cu metodologia prevăzută în regulamentul privind dispozițiile comune. Statele membre ar trebui să identifice cheltuielile legate de biodiversitate pe baza regimului de declarare propus.

Pentru a asigura integrarea orizontală a dezvoltării durabile, principiul „poluatorul plătește”, astfel cum este prevăzut la articolul 192 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, implică faptul că cei care cauzează daune mediului trebuie să suporte costurile pentru evitarea sau compensarea daunelor respective. Ca regulă generală, aceasta înseamnă că finanțarea nu ar trebui utilizată pentru a acoperi costurile de punere în conformitate cu legislația existentă. Principiul „poluatorul plătește” ar trebui aplicat în mod sistematic la nivelul programelor și al proiectelor. Principiul „poluatorul plătește” se aplică, de asemenea, în cazul finanțării oferite pentru activități potențial nefaste pentru mediu, în special în ceea ce privește finanțarea infrastructurilor. În astfel de cazuri, ar trebui să se prevadă o finanțare numai dacă taxarea utilizatorilor și internalizarea costurilor externe nu acoperă costul investiției și costul oricărui prejudiciu cauzat. În același timp, ar trebui demonstrat faptul că, în general, investițiile conduc la prestații nete de protecție socială.

În anumite cazuri, se poate ca aplicarea principiilor „utilizatorul plătește” și „poluatorul plătește” să nu fie posibilă sau să fie posibilă doar parțial:

- în cazul în care costul măsurilor pentru protejarea mediului este considerat disproporționat pentru autoritățile publice ale statelor membre, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede un sprijin financiar din partea Fondului de coeziune;
- dacă sursa poluării sau utilizatorul resurselor naturale este populația în general, s-ar

putea să nu fie posibil, în regiunile cu venituri mici, să se acopere totalitatea cheltuielilor de prevenire a daunelor în domeniul mediului sau costul producerii resurselor prin taxarea utilizatorilor (de exemplu, în ceea ce privește tratarea apelor reziduale sau a deșeurilor, în cazul în care legislația UE permite luarea în considerare a aspectelor sociale);

- în cazul în care poluatorii nu pot fi identificați și răspunderea juridică pentru daunele asupra mediului nu poate fi atribuită poluatorului sau altor părți interesate (de exemplu, în cazul terenurilor contaminate, atunci când contaminarea nu poate fi atribuită în mod clar poluatorului)⁷.

Un sprijin din partea FEADR poate fi furnizat administratorilor de terenuri în cazul în care cerințele obligatorii în domeniul mediului creează dezavantaje regionale specifice.

Investițiile realizate cu sprijinul fondurilor CSC trebuie să fie rezistente la impactul schimbărilor climatice și al catastrofelor naturale (creșterea riscurilor de inundații, valurile de căldură, fenomenele meteorologice extreme etc.).

6. ABORDAREA PROVOCĂRILOR TERITORIALE ALE UNEI CREȘTERI INTELIGENTE, DURABILE ȘI FAVORABILE INCLUZIUNII

Provocările societale majore cu care se confruntă în prezent Uniunea Europeană, respectiv globalizarea, schimbările demografice, degradarea mediului, migrația, schimbările climatice și utilizarea energiei, precum și necesitatea de a face față consecințelor economice și sociale ale crizei, vor avea efecte diferite în diferite regiuni⁸. Capacitatea statelor membre și a regiunilor de a realiza o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii depinde de potențialul lor de dezvoltare specific și de atuurile lor în materie de capital uman, fizic și natural, de cunoștințe, de instituții și de rețele. La rândul său, acest lucru necesită ca programele din cadrul fondurilor CSC să reflecte diversitatea regiunilor europene în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și caracteristicile pieței muncii, modelele de deplasare a lucrătorilor între domiciliu și locul în care își desfășoară activitatea profesională, îmbătrânirea populației și schimbările demografice, cultura, peisajul și patrimoniul, vulnerabilitățile la schimbările climatice și impacturile acestora, utilizarea terenurilor și constrângerile legate de resurse, acordurile instituționale și de guvernanță, conectivitatea sau accesibilitatea și legăturile dintre zonele rurale și cele urbane. Prin urmare, statele membre și regiunile ar trebui să țină cont de cinci elemente atunci când își elaborează contractele de parteneriat și programele:

- primul element este o analiză a potențialului de dezvoltare și a capacităților de care dispune statul membru sau regiunea, în special în ceea ce privește principalele provocări identificate în strategia Europa 2020, în programele naționale de reformă și în recomandările specifice pentru fiecare țară. În acest sens, este necesar ca autoritățile responsabile să efectueze o analiză detaliată a caracteristicilor naționale, regionale și locale;

⁷ A se vedea, în special, punctul 132 din Orientările comunitare privind ajutorul de stat pentru protecția mediului (JO C 82, 1.4.2008, p. 1-33).

⁸ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „Regiunile 2020 – o evaluare a provocărilor viitoare pentru regiunile UE”, noiembrie 2008.

- al doilea element, derivat în mod direct din primul element, este o evaluare a principalelor provocări care trebuie abordate de regiune sau de statul membru. În cadrul acestui proces este esențială identificarea blocajelor și a verigilor lipsă, a lacunelor în domeniul inovării, inclusiv a lipsei planificării și capacității de punere în aplicare care inhibă potențialul pe termen lung în materie de creștere și de locuri de muncă. Acest lucru va evidenția domeniile și activitățile posibile pentru stabilirea de priorități politice, pentru intervenție și concentrare;
- multe dintre provocările societale și de mediu cu care se confruntă regiunile și statele membre ale UE depășesc limitele administrative și frontierele naționale. Prin urmare, al treilea element necesită luarea în considerare a provocărilor unei coordonări intersectoriale, interjurisdicționale sau chiar transfrontaliere, în special în contextul strategiilor privind macroregiunile și bazinele maritime;
- în al patrulea rând, în numeroase cazuri, o abordare integrată, de conectare a strategiei Europa 2020 cu actorii de la nivel regional și local, va necesita o mai bună coordonare între diferitele niveluri teritoriale și surse de finanțare. Contractul de parteneriat va fi un element-cheie în dezvoltarea unei astfel de abordări;
- al cincea element constă în dezvoltarea unui contract de parteneriat și a unor programe bazate pe obiectivele tematice stabilite în propunerea de regulament privind dispozițiile comune, pentru a obține rezultate. Prin urmare, obiectivele specifice ale fiecărui program ar trebui să fie exprimate prin intermediul unor indicatori de rezultat adecvați, pentru a reflecta modificările pe care programul este destinat să le faciliteze.

Dezvoltarea unor contracte de parteneriat și a unor programe care țin cont de aceste elemente va permite statelor membre și regiunilor să beneficieze de diversitatea Uniunii Europene într-un mod corespunzător, adaptat la provocările, cunoștințele și posibilitățile de la nivel local. O astfel de abordare va constitui o bază solidă pentru identificarea modului în care fondurile CSC pot funcționa împreună în mod optim pentru a descătușa potențialul de a realiza o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

Tratatul de la Lisabona a adăugat coeziunea teritorială la principiile coeziunii economice și sociale și este clar că aceste caracteristici geografice sau demografice pot agrava problemele de dezvoltare⁹. Prin urmare, această abordare generală pentru promovarea unei creșteri inteligente, durabile și favorabile incluziunii va trebui să reflecte rolul orașelor, al zonelor rurale, al zonelor de pescuit și de coastă, precum și al zonelor care se confruntă cu probleme geografice sau demografice specifice. De asemenea, ea va trebui să țină cont de provocările specifice care afectează regiunile ultraperiferice, regiunile cele mai nordice cu densitate foarte scăzută a populației, precum și regiunile insulare, transfrontaliere sau muntoase, astfel cum a recunoscut în mod explicit Tratatul de la Lisabona. În sfârșit, coeziunea teritorială înseamnă, de asemenea, abordarea legăturilor dintre mediul urban și cel rural, din punct de vedere al accesului la infrastructuri și servicii abordabile și de calitate, precum și a problemelor din regiunile cu o mare concentrare de comunități marginalizate din punct de vedere social.

⁹ COM (2010) 642 final, Comunicare a Comisiei, „Concluziile celui de-al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială: viitorul politicii de coeziune”, p. 7.

7. PRIORITĂȚI PENTRU ACTIVITĂȚILE DE COOPERARE

Provocările cu care se confruntă regiunile și statele membre depășesc adesea frontierele naționale și regionale. Un răspuns eficace necesită o acțiune comună, orientată spre cooperare, precum și un schimb de cunoștințe la nivelul teritorial corespunzător. Această acțiune ar trebui să fie sprijinită atât prin FEDER, cât și prin FSE. În cazurile în care au fost puse în aplicare strategii privind macroregiunile și bazinele maritime, toate fondurile CSC ar trebui să sprijine punerea în aplicare a acestora.

Pentru a asigura contribuția eficace a programelor de cooperare teritorială europeană la realizarea obiectivelor strategiei Europa 2020 și pentru a evita fragmentarea finanțării disponibile, este necesar să se concentreze resursele FEDER și să se garanteze coordonarea cu alte programe finanțate de UE. O atenție deosebită ar trebui consacrată abordării provocărilor transfrontaliere cu care se confruntă regiunile ultraperiferice și zonele cu densitate redusă a populației.

Pentru a spori eficacitatea politicilor sprijinite prin FSE prin intermediul învățării reciproce, este important să se promoveze cooperarea transnațională între partenerii de la nivel național și/sau regional.

Anexa II stabilește mai detaliat domeniile care ar trebui să facă obiectul unor activități de cooperare teritorială.