

Documentul de analiză 04

RO

Politica de coeziune
a UE: lecții din trecut,
direcții pentru viitor



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

2025

Cuprins

	Puncte
Principalele mesaje	01-24
De ce este important acest domeniu	01-07
Observații de ansamblu și oportunități pentru viitor	08-24
Factori care afectează punerea în aplicare a politicii de coeziune	25-104
Stabilirea obiectivelor	26-37
Obiectivele politicii de coeziune au devenit mai largi de-a lungul timpului	26-29
Un accent sporit pe competitivitate	30-33
Abordarea nevoilor regionale și locale	34-37
Flexibilitatea cheltuielilor din cadrul politicii de coeziune	38-49
Planificarea pe termen lung oferă previzibilitate, dar poate afecta flexibilitatea	39-43
Reprogramările au devenit mai frecvente	44-46
Politica de coeziune a fost adesea ajustată pentru a permite o anumită flexibilitate în situații de criză	47-49
Simplificarea cadrului de reglementare	50-53
Absorbția fondurilor	54-62
Adoptarea cu întârziere a cadrului de reglementare și a programelor exercită presiuni asupra utilizării fondurilor politicii de coeziune	56-58
Coexistența MRR și a fondurilor politicii de coeziune prezintă riscuri suplimentare pentru absorbție	59-62
Consolidarea accentului pus pe performanță	63-92
Stimulentele care încurajează un accent mai puternic pe performanță în cadrul politicii de coeziune nu sunt suficiente	65-79
Din cauza deficiențelor în monitorizare și evaluare, nu există suficiente informații privind rezultatele	80-89
Provocări în ceea ce privește promovarea orientării către performanță prin intermediul modelului MRR	90-92

Regularitatea cheltuielilor din domeniul coeziunii	93-104
Cadrul de asigurare nu este încă pe deplin eficace	96-101
Atât cadrul de asigurare din domeniul coeziunii, cât și cadrul de conformitate aplicabil MRR prezintă deficiențe	102-104

Anexe

Anexa I – Ponderea politicii de coeziune ca procent din investițiile publice per stat membru (2014-2020)

Anexa II – Impactul politicii de coeziune asupra reducerii disparităților

Acronime

Glosar

Echipa din cadrul Curții

Principalele mesaje

De ce este important acest domeniu

01 Politica de coeziune este consacrată la articolele 174-178 din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#) (TFUE). Ea promovează dezvoltarea echilibrată la nivelul de ansamblu al UE prin consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale, precum și prin reducerea disparităților dintre regiuni. Depășirea deficiențelor structurale și consolidarea rezilienței pe termen lung sunt principalele sale priorități. Politica de coeziune pune un accent mai puternic pe regiunile mai puțin dezvoltate, pe zonele rurale, pe regiunile aflate în tranziție industrială sau expuse riscului de stagnare economică și pe zonele care se confruntă cu provocări naturale sau demografice.

02 Politica de coeziune este gestionată în comun de Comisia Europeană împreună cu peste 400 de autorități naționale și regionale din statele membre. Părțile interesate de la nivel național, regional și local sunt implicate ca parteneri în proiectarea și punerea în aplicare a politicii.

03 Între 1989 și 2023, UE a investit prin politica de coeziune 1 040 de miliarde de euro. Pentru perioada de programare 2021-2027, au fost alocați în plus 392 de miliarde de euro. Este cea mai mare politică de dezvoltare regională de acest tip din lume și reprezintă aproximativ o treime din bugetul UE. Politica de coeziune este adesea văzută ca o piatră de temelie a integrării UE.

04 Regiunile din UE pot fi grupate în trei categorii, în funcție de PIB-ul lor:

- regiuni mai puțin dezvoltate, unde PIB-ul pe cap de locuitor este sub 75 % din media UE;
- regiuni de tranziție, unde PIB-ul pe cap de locuitor este între 75 % și 100 % din media UE;
- regiuni mai dezvoltate, unde PIB-ul pe cap de locuitor se situează peste media UE¹.

¹ Articolul 108 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

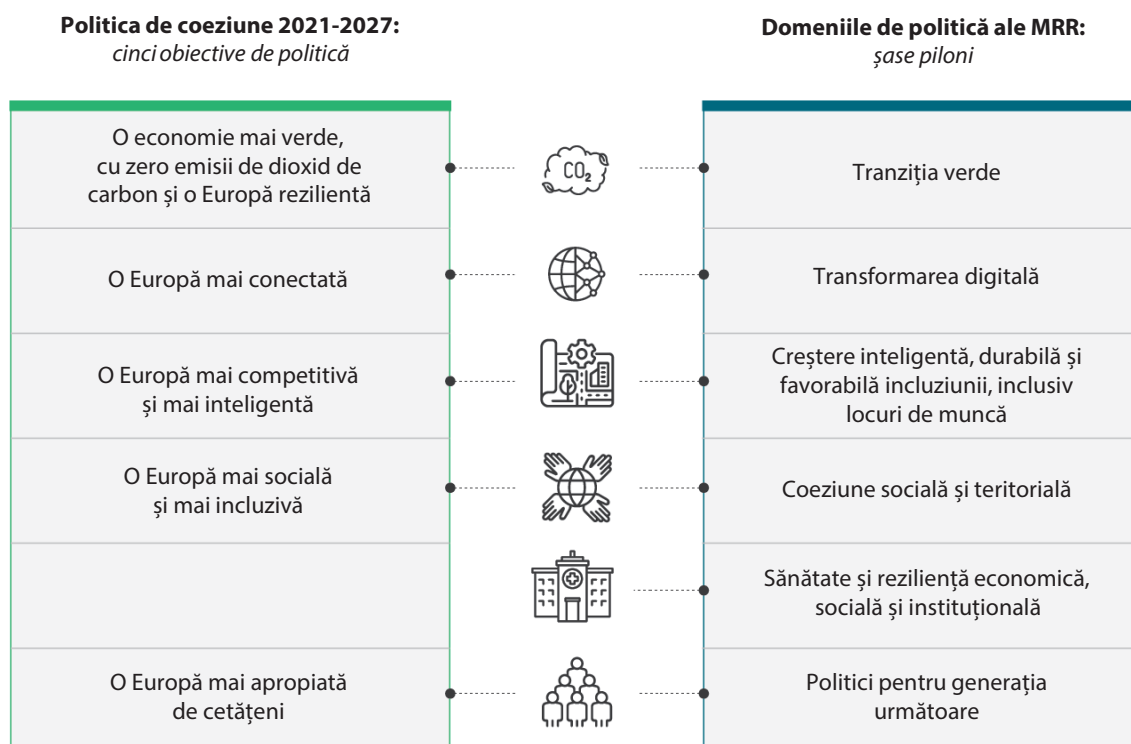
05 Politica de coeziune este pusă în aplicare prin intermediul următoarelor fonduri, care cofinanțează numeroase programe și proiecte în statele membre:

- Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), care sprijină dezvoltarea socială și economică a regiunilor;
- Fondul de coeziune, care sprijină investițiile în domeniul mediului și al transporturilor în statele membre mai puțin prospere;
- Fondul social european Plus (FSE+), care sprijină locurile de muncă și crearea unei societăți echitabile și favorabile incluziunii sociale în statele membre; și
- Fondul pentru o tranziție justă, un nou instrument pentru perioada 2021-2027, care sprijină regiunile cele mai afectate de tranziția către neutralitatea climatică.

06 În perioada de programare 2014-2020, politica de coeziune a contribuit, în medie, cu 14 % la investițiile publice totale din ansamblul UE, dar cu variații considerabile între statele membre (*anexa I*).

07 Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) a fost creat ca instrument temporar pus în aplicare de Comisie prin gestiune directă. El va funcționa concomitent cu fondurile politicii de coeziune până la finalizarea sa la sfârșitul anului 2026. În numeroase circumstanțe, statele membre au posibilitatea de a alege să finanțeze investiții folosind fie MRR, fie fondurile politicii de coeziune, fie o combinație a acestor două surse. *Figura 1* arată că prioritățile în materie de cheltuieli ale MRR și cele ale fondurilor politicii de coeziune sunt similare, chiar dacă sunt formulate diferit. O comparație între cele două instrumente, care finanțează același tip de investiții, este deci inevitabilă.

Figura 1 – Obiectivele politicii de coeziune și pilonii MRR



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului \(UE\) 2021/1060](#) și a [Regulamentului \(UE\) 2021/241](#).

Observații de ansamblu și oportunități pentru viitor

08 Documentul de față nu este un raport de audit, ci o analiză bazată pe activitatea anterioară a Curții în domeniul politicii de coeziune și al MRR, precum și pe alte informații publice. Scopul său este de a aduce perspective aprofundate care să contribuie la discuția privind direcția către care se va îndrepta politica de coeziune după 2027. Sunt reunite cu această ocazie auditurile, documentele de analiză și avizele publicate de Curte între 2018 și mai 2025 cu privire la diferite aspecte ale conceperii și punerii în aplicare a politicii de coeziune. După caz, acestea sunt comparate cu principalele concluzii ale Curții privind MRR.

Stabilirea obiectivelor

09 TFUE (articolul 174) definește politica de coeziune ca fiind un instrument de consolidare a coeziunii economice, sociale și teritoriale și de reducere a disparităților regionale. Raza sa de acțiune a evoluat și s-a extins de-a lungul timpului: politica acoperă în prezent un set mai larg de priorități și obiective ale UE și face obiectul unei serii de principii transversale. Această tendință, care continuă în propunerile Comisiei prezentate în contextul evaluării intermediare din 2025, riscă să accentueze fragmentarea și complexitatea programelor politicii de coeziune și să se abată de la misiunea principală a acesteia, și anume reducerea disparităților regionale (punctele [26-29](#)).

10 Competitivitatea a devenit o prioritate importantă a UE. Politica de coeziune pentru perioada 2021-2027 se axează deja pe investiții în domenii-cheie importante pentru competitivitate, inclusiv inovarea, decarbonizarea și competențele. Regiunile mai puțin dezvoltate depind în mai mare măsură de acest sprijin, deoarece, până în prezent, regiunile mai dezvoltate sunt cele care au avut cele mai bune rezultate în cererile extrem de competitive de accesare a fondurilor aflate în gestiune directă (cum ar fi prin programul Orizont Europa). În plus, există limitări în ceea ce privește utilizarea fondurilor politicii de coeziune pentru întreprinderile mari (punctele [30-33](#)).

11 Unul dintre obiectivele politicii de coeziune este de a răspunde diferitelor nevoi de dezvoltare regională și locală. Principiul parteneriatului pentru elaborarea, punerea în aplicare și evaluarea programelor urmărește să asigure implicarea utilă a autorităților, a societății civile și a altor părți interesate printr-o guvernanță de jos în sus și pe mai multe niveluri. Cu toate acestea, Curtea a constatat că obiectivele programelor nu reflectă întotdeauna nevoile specifice. Ea a mai subliniat și importanța utilizării unor criterii transparente, obiective și care să țină seama de necesități pentru a se identifica cele mai bune proiecte. De asemenea, Curtea a constatat că potențialul cooperării teritoriale europene nu a fost valorificat pe deplin (punctele [34-37](#)).

Caseta 1

Oportunități în stabilirea viitoarelor obiective ale politicii de coeziune

Atunci când vor fi stabilite viitoarele obiective ale politicii de coeziune, există oportunitatea:

- (1) să se conceapă obiective care să rămână ancorate în nevoile și strategiile de dezvoltare ale fiecărei regiuni, în conformitate cu principiul parteneriatului;
- (2) să se limiteze fragmentarea și complexitatea fondurilor politicii de coeziune și să se prevină multiplicarea obiectivelor de politică și a principiilor transversale;
- (3) să se sprijine sinergiile dintre programele de coeziune și cele gestionate direct, prin alinierea dispozițiilor normative, cum ar fi cerințele privind achizițiile publice și normele privind ajutoarele de stat.

Flexibilitatea cheltuielilor din cadrul politicii de coeziune

12 Cadrul aplicabil politicii de coeziune este conceput pentru a oferi statelor membre și regiunilor o direcție strategică și previzibilitate pe termen lung. În același timp, normele aferente limitează flexibilitatea statelor membre de a realoca fonduri în cursul perioadei de programare pentru a face față evoluției nevoilor lor (punctele [38-43](#)).

13 Reprogramarea fondurilor politicii de coeziune este principalul mecanism de care dispun autoritățile de management pentru a adapta programele, în timpul punerii în aplicare, la nevoile noi sau actualizate. Reprogramarea trebuie să se bazeze pe o justificare motivată. Legislația a oferit tot mai multe posibilități de reprogramare în fiecare perioadă succesivă, dar acest proces implică o sarcină administrativă considerabilă (punctele [44-46](#)).

14 Dincolo de mecanismele de flexibilitate pe care le integrează, cadrul de reglementare pentru politica de coeziune a fost adesea modificat pentru a ajuta statele membre să facă față unor crize specifice. Capacitatea sa de a răspunde rapid la crize este determinată de adaptabilitatea cadrului și de resursele semnificative pe care le poate mobiliza. Normele pentru perioada 2021-2027 prevăd o și mai mare flexibilitate în perioade de criză, care îi permite Comisiei să ia mai rapid măsuri de răspuns temporar. Pe de altă parte însă, utilizarea politicii de coeziune pentru răspunsul pe termen scurt în situații de criză riscă să submineze obiectivul strategic principal al acesteia, și anume consolidarea coeziunii și reducerea disparităților dintre regiunile UE (punctele [47-49](#)).

Caseta 2

Oportunități de flexibilitate în programarea fondurilor în cadrul politicii de coeziune

Pentru programările viitoare, există oportunitatea:

- (1) să se asigure că accentul strategic pe termen lung pe consolidarea coeziunii economice și sociale și pe reducerea disparităților nu este subminat de măsuri care răspund în primul rând nevoilor pe termen scurt;
- (2) să se procedeze de așa manieră încât normele, cum ar fi cele privind concentrarea tematică, să permită o flexibilitate suficientă prin care regiunile să se poată asigura că investițiile răspund nevoilor lor, contribuind în același timp la prioritățile UE;
- (3) să se adopte o abordare mai flexibilă, de exemplu prin neprogramarea totalității fondurilor în primii ani ai perioadei, menținând în același timp un echilibru între nevoile de planificare strategică pe termen lung și adaptarea la nevoile emergente;
- (4) să se optimizeze procedurile de reprogramare și procesele de aprobare ale Comisiei pentru a menține volumul de muncă administrativă la minimumul necesar.

Simplificarea cadrului de reglementare

15 Începând cu perioada de programare 2000-2006, simplificarea este un obiectiv recurent al Comisiei pentru fondurile politicii de coeziune. Normele care reglementează punerea în aplicare a politicii de coeziune a UE sunt importante pentru a se asigura faptul că fondurile sunt cheltuite în vederea atingerii obiectivelor de politică și că acestea aduc un raport costuri-beneficii optim. Adesea însă, aceste norme sunt considerate excesiv de complexe. Ele includ normele specifice politicii de coeziune, cum ar fi cele în materie de eligibilitate, alte norme transversale și privind piața internă, cum ar fi cele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat, precum și norme naționale (și uneori chiar regionale) care acoperă aspecte importante pentru factorii de decizie și autoritățile de reglementare de pe teren. Tot acest context normativ creează costuri administrative atât pentru beneficiari, cât și pentru administratorii de programe, și sporește riscul de eroare. O veritabilă simplificare trebuie să țină seama de toate normele UE, naționale și regionale relevante. Curtea a subliniat în repetate rânduri că simplificarea nu trebuie să se facă în detrimentul răspunderii de gestiune și al performanței (punctele [50-52](#)).

16 Normele care reglementează rambursarea costurilor suportate de beneficiari necesită o documentație detaliată și mecanisme de control. Opțiunile simplificate în materie de costuri reprezintă o simplificare și sunt mai puțin predispuse la erori neintenționate. Cu toate acestea, în pofida unor progrese, adoptarea lor de către autoritățile de management rămâne limitată, în special în cazul FEDR (punctul [53](#)).

Caseta 3

Oportunități pentru o și mai mare simplificare a politicii de coeziune

În cadrul unor eventuale inițiative viitoare de simplificare, există oportunitatea:

- (1) să se optimizeze cadrul juridic, fără a submina realizarea obiectivelor de coeziune. Aceasta presupune o regândire a normelor specifice ale politicii de coeziune a UE, a normelor transversale aplicabile politicii și a normelor suplimentare impuse de statele membre și de regiuni;
- (2) să se asigure faptul că simplificarea nu se face în detrimentul răspunderii de gestiune și al performanței;
- (3) să se încurajeze utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri în general și a celor „gata de utilizare” în special.

Absorbția fondurilor

17 Absorbția corespunde capacității administrațiilor naționale și regionale de a cheltui resursele financiare care le-au fost alocate. Există diferiți factori care afectează capacitatea de absorbție, atât între diferitele state membre, cât și în interiorul acestora. Printre ei se numără întârzierile în adoptarea cadrelor normative și în aprobarea programelor, precum și capacitatea administrativă insuficientă a autorităților de management de a selecta și de a pune în aplicare proiecte (punctele [54-55](#)).

18 Pentru a utiliza fondurile de coeziune în mod eficace, este esențial ca autoritățile de management să evite situația în care sunt nevoite să cheltuiască sume importante târziu în perioada de programare, deoarece acest lucru poate limita atenția pe care o acordă valorii adăugate potențiale și calității proiectelor pe care le selectează. Problemele de absorbție observate în trecut în politica de coeziune au fost exacerbate în perioada de programare 2021-2027 din cauza adoptării foarte târzii a cadrului de reglementare, a concurenței cu MRR și a presiunii rezultate asupra capacității administrative. Curtea a observat că nivelul mai mare de prefinanțare din cadrul MRR a facilitat inițial plata fondurilor disponibile prin acest instrument (punctele [56-62](#)).

Caseta 4

Oportunități pentru o absorbție mai rapidă a fondurilor

Pentru a îmbunătăți viteza de absorbție a fondurilor în cadrul politicii de coeziune, există oportunitatea:

- (1) să se adopte cadrul legislativ cu suficient timp înainte pentru ca programele să poată începe la timp;
- (2) să se introducă un exercițiu de programare mai rapid;
- (3) să se ofere statelor membre niveluri de prefinanțare adecvate pentru a facilita punerea în aplicare la timp a proiectelor.

Consolidarea accentului pus pe performanță

19 În perioadele recente de programare, Comisia a urmărit să consolideze accentul pus pe performanță în cadrul cheltuielilor din domeniul coeziunii, încurajând statele membre și regiunile să se concentreze pe obținerea de rezultate pe tot parcursul punerii în aplicare a programelor. Comisia a introdus în acest scop o serie de mecanisme noi. În ansamblu, ele nu au avut însă o influență vizibilă asupra modului în care sunt alocate și debursate fondurile din partea UE (punctele [63-66](#)).

20 Potrivit concluziilor Curții, condiționalitățile nu încurajează cu adevărat eficacitatea cheltuielilor din domeniul coeziunii. În anumite domenii, politica de coeziune poate deja sprijini financiar punerea în aplicare a unor reforme, iar Comisia a propus recent extinderea acestui sprijin. Deși MRR a fost conceput cu obiectivul de a sprijini reformele din statele membre, rezultatele în ceea ce privește abordarea provocărilor structurale și contribuția la obiectivele UE au fost până în prezent limitate. Orientarea către performanță poate fi încurajată, de exemplu, prin modelul de finanțare nelegată de costuri. Chiar și așa, utilizarea pe scară largă a acestui model în MRR nu face din acesta un instrument bazat pe performanță. Adoptarea modelului în cadrul politicii de coeziune s-a intensificat în perioada 2021-2027 comparativ cu 2014-2020, dar rămâne limitată (punctele [67-79](#) și [90-92](#)).

21 Monitorizarea și evaluarea sunt esențiale pentru a stabili care a fost contribuția cheltuielilor din domeniul coeziunii la realizarea obiectivelor politicii. Deși sistemul de monitorizare este amplu, rapoartele Curții arată că acesta nu aduce suficiente informații cu privire la realizările politicii de coeziune la nivelul UE, în special cu privire la rezultate. Curtea a ajuns la concluzii similare în ceea ce privește MRR, pentru care majoritatea indicatorilor comuni măsoară doar realizările. Lipsa de date fiabile, combinată cu faptul că rezultatele evaluărilor nu sunt disponibile în timp util pentru a sta la baza pregătirii cadrului juridic pentru perioada de după 2027, limitează în mod semnificativ rolul evaluării în sprijinirea elaborării de politici bazate pe date concrete (punctele [80-89](#) și [90-92](#)).

Caseta 5

Oportunități de consolidare a orientării către performanță

Pentru viitoarele fonduri din cadrul politicii de coeziune, există oportunitatea:

- (1) să se sprijine doar reforme care îmbunătățesc în mod direct eficiența și eficacitatea investițiilor finanțate de UE;
- (2) să se asigure faptul că reformele și investițiile sunt definite la același nivel (național sau regional), astfel încât plățile către regiuni să nu depindă de punerea în aplicare cu succes a reformelor naționale;
- (3) să se țină seama de contextul fiecărei regiuni atunci când li se solicită regiunilor să pună în aplicare reforme, precum și să se axeze investițiile pe potențialul economic specific nevalorificat al acestora, ca factor de creștere economică;
- (4) să se pună mai mult accentul pe elaborarea unor politici bazate pe date concrete, prin asigurarea disponibilității unor date de monitorizare utile și fiabile și a unor rezultate de înaltă calitate ale evaluărilor, care să fie disponibile în timp util.

Dacă se utilizează modele de finanțare bazate pe performanță pentru politica de coeziune, există oportunitatea:

- (5) să se coreleze în mod clar finanțarea cu rezultatele. Dacă acest lucru nu este posibil, nu ar trebui să se aplice un astfel de sistem;
- (6) să se asigure faptul că orientarea către performanță nu se limitează la specificarea condițiilor de plată (de exemplu, jaloane și ținte), ci include toate elementele necesare pentru evaluarea eficacității și a eficienței;
- (7) să se definească condițiile de plată în mod armonizat și acestea să fie aplicate în mod uniform tuturor statelor membre, pentru a asigura egalitatea de tratament;
- (8) să se definească clar sfera de aplicare și obiectivele acestor instrumente pentru a crește la maximum impactul finanțării UE și pentru a evita suprapunerile între diferite programe;
- (9) să fie puse la dispoziție în timp util informații transparente cu privire la contribuția finanțării la atingerea obiectivelor instrumentului (care a fost contribuția și cum s-a realizat).

Regularitatea cheltuielilor din domeniul coeziunii

22 În mod tradițional, plățile din domeniul coeziunii rambursează în principal costurile proiectelor declarate de beneficiari, care trebuie să respecte norme și procese complexe stabilite la nivelul UE și la nivel național. Această abordare creează un risc inherent ridicat de nerespectare a normelor, care duce la erori. Auditurile Curții au arătat de-a lungul anilor că cheltuielile din domeniul coeziunii rămân domeniul bugetar al UE cu cea mai mare rată de eroare în materie de conformitate, care depășește în mod constant pragul de semnificație. Altfel spus, cadrul de asigurare în vigoare nu este încă pe deplin eficace (punctele [93-97](#)).

23 Autoritățile statelor membre raportează Comisiei plățile pe care le-au efectuat către beneficiari și pe care le consideră eligibile pentru finanțare din partea UE și oferă asigurarea că acestea sunt conforme. În temeiul cadrului de asigurare pentru domeniul coeziunii, Comisia ar trebui să aibă asigurarea că sistemele de gestiune și control funcționează în mod eficace. Or, Comisia depinde în acest sens foarte mult de funcționarea eficace a sistemelor autorităților statelor membre implicate în verificarea și auditarea fondurilor politicii de coeziune (punctele [98-101](#)).

24 Spre deosebire de domeniul coeziunii, respectarea normelor UE și a celor naționale nu constituie o condiție pentru a primi plăți din MRR. Conform Curții, cadrul de conformitate al MRR și normele vizând protecția intereselor financiare ale UE nu sunt suficient de solide și este esențial ca viitoarele instrumente să fie concepute și puse în aplicare într-un mod care să nu afecteze răspunderea și transparența. Cele două modele de punere în practică diferă, dar Curtea a constatat că niciunul dintre cele două cadre de asigurare/conformitate aferente – inclusiv sistemele de control ale statelor membre – nu sunt suficient de eficace. În plus, Comisia nu poate efectua corecții pentru încălcări individuale ale normelor privind achizițiile publice în cazul MRR, cu excepția cazurilor de nereguli grave, cum ar fi fraudă, corupția sau conflictele de interese (punctele [102-104](#)).

Caseta 6

Oportunități pentru îmbunătățirea regularității cheltuielilor din domeniul coeziunii

Pentru a asigura legalitatea și regularitatea, există oportunitatea:

- (1) să se instituie mecanisme adecvate de asigurare a răspunderii de gestiune;
- (2) să se consolideze sistemele de control pentru a asigura respectarea normelor UE și a celor naționale;
- (3) să se asigure faptul că există mecanisme eficace de recuperare a fondurilor utilizate în mod necorespunzător.

Factori care afectează punerea în aplicare a politicii de coeziune

25 Responsabilitatea de ansamblu cu privire la execuția bugetului UE revine Comisiei. În ceea ce privește fondurile politicii de coeziune, această responsabilitate este partajată cu statele membre. Autoritățile naționale și regionale decid cum să cheltuiască fondurile, în conformitate cu prioritățile și obiectivele UE. Autoritățile de management selectează proiectele care urmează să fie sprijinite, efectuează plățile către beneficiari și gestionează și monitorizează punerea în aplicare. În această secțiune, Curtea utilizează rezultatele activităților sale de audit și de analiză pentru a identifica oportunități pentru o mai bună punere în aplicare a politicii de coeziune.

Stabilirea obiectivelor

Obiectivele politicii de coeziune au devenit mai largi de-a lungul timpului

26 În temeiul articolului 174 din [TFUE](#), politica de coeziune a fost creată inițial cu scopul de a reduce disparitățile regionale. Centrul său de interes a evoluat și s-a extins de-a lungul timpului pentru a include un număr mai mare de priorități ale UE². Această politică contribuie la realizarea unui set amplu de obiective ale UE, inclusiv tranziția verde și cea digitală, precum și la domenii de politică precum cercetarea și inovarea, ocuparea forței de muncă, educația și competențele, cooperarea transfrontalieră, transportul durabil și incluziunea socială. [Anexa II](#) prezintă o sinteză a constatărilor din rapoartele Curții care acoperă impactul politicii de coeziune asupra reducerii disparităților și implicațiile acestora pentru abordarea inegalităților sociale și economice în UE.

² *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe*, EPRS, 2024, p. 8.

27 **Propunerile** Comisiei de acte normative, formulate în cadrul evaluării sale intermediare din 2025, reflectă faptul că resursele politicii de coeziune sunt mobilizate într-o măsură din ce în ce mai mare pentru a aborda priorități emergente ale UE. Propunerile includ stimulente care încurajează autoritățile de management să reprogrameze fondurile de așa manieră încât să reflecte recalibrarea priorităților către competitivitate, locuințe la prețuri accesibile, reziliența în domeniul apei, capacitatea de producție în domeniul apărării și mobilitatea militară. În **avizul** său cu privire la aceste propuneri, Curtea observă că o astfel de abordare, deși poate îmbunătăți capacitatea de reacție la prioritățile în schimbare, riscă totodată să accentueze fragmentarea programelor politicii de coeziune și să sporească complexitatea punerii lor în aplicare. În plus, utilizarea fondurilor disponibile în serviciul unor obiective strategice mai ample riscă să slăbească abordarea bazată pe realitatea locului – și anume principiul adaptării investițiilor la nevoile specifice și la potențialul fiecărei regiuni – și poate să frâneze eficacitatea politicii în reducerea disparităților regionale. În plus, în lipsa unei evaluări a impactului propunerilor Comisiei, efectele potențiale ale modificărilor propuse sunt dificil de evaluat.

28 În plus, politica de coeziune face, de asemenea, obiectul unui set de principii transversale: principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ” (în raport cu obiectivele de mediu); respectarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene; egalitatea de gen; prevenirea oricărei discriminări; promovarea dezvoltării durabile; și sprijinul pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă ale ONU și a obiectivelor Acordului de la Paris³. De asemenea, statele membre au obligația de a ține seama de recomandările relevante specifice care le-au fost adresate în cadrul procesului semestrului european atunci când programează și pun în aplicare politica de coeziune (punctul **67**). Dată fiind gama largă de obiective și principii pe care politica de coeziune trebuie să le aibă în vedere, Curtea a subliniat anterior necesitatea unor priorități clare ale UE, cu ținte relevante⁴.

29 Politica de coeziune urmărește să răspundă atât nevoilor regionale, cât și celor naționale, contribuind în același timp la obiective europene mai vaste. Generarea unei valori adăugate europene presupune că o acțiune întreprinsă la nivelul UE ar aduce beneficii mai mari decât acțiunile întreprinse la nivel național, regional sau local. Documentul de analiză nr. 03/2025 al Curții observă că valoarea adăugată europeană poate fi măsurată în mod eficace numai dacă noțiunea este clar definită și aplicată uniform.

³ Considerentul 16 și articolul 9 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

⁴ [Documentul de analiză nr. 08/2019](#) (document de informare), punctele 14 și 128.

Un accent sporit pe competitivitate

30 Agenda strategică a Consiliului pentru perioada 2024-2029 și prioritățile politice ale Comisiei pentru aceeași perioadă se axează pe îmbunătățirea competitivității UE prin creșterea productivității în comparație cu concurenții mondiali. Pe fundalul evoluțiilor geopolitice recente, securitatea economică și competitivitatea UE au devenit priorități importante. Fondurile politicii de coeziune sprijină competitivitatea ca modalitate de promovare a creșterii economice. Acestea contribuie în special la reducerea disparităților regionale prin sprijinirea potențialului de creștere al regiunilor mai puțin dezvoltate.

31 O serie de fonduri ale UE care sprijină competitivitatea, cum ar fi Orizont Europa, sunt gestionate direct de Comisie. În cadrul acestei metode, deciziile de finanțare sunt luate la nivelul UE și nu la nivelul autorităților naționale sau regionale. Nivelurile de participare ale regiunilor și ale statelor membre la aceste programe diferă considerabil. Participarea se bazează, de regulă, pe cereri de propuneri extrem de competitive, iar regiunile cu performanțe mai bune în materie de inovare au șanse mai mari să atragă fonduri⁵. Orizont Europa a abordat decalajul în materie de inovare concentrându-se pe statele membre cu performanțe mai slabe, dar finanțarea este foarte limitată în comparație cu cea din cadrul politicii de coeziune⁶. Prin urmare, sprijinul din fondurile de coeziune este important pentru creșterea competitivității în regiunile mai puțin dezvoltate.

32 Comisia promovează sinergii îmbunătățite între programele gestionate direct și fondurile politicii de coeziune (sub gestiune partajată)⁷. Curtea a semnalat în trecut că o lipsă de aliniere între dispozițiile de reglementare împiedică astfel de sinergii. De exemplu, spre deosebire de politica de coeziune, programele aflate în gestiune directă nu cer ca investițiile să respecte principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ” mediul.

⁵ Raportul special nr. 23/2022, punctul 50 și figura 8; Molica, F. și Marques Santos, A., *Complementarities between R&I funds across EU regions*, Centrul Comun de Cercetare, 2024.

⁶ Raportul special nr. 15/2022, punctul II.

⁷ Raportul special nr. 23/2022, punctele 3-4.

33 Sprijinul pentru competitivitate acordat prin FEDR și Fondul de coeziune se axează pe investiții în IMM-uri. Curtea a recunoscut importanța sprijinirii IMM-urilor drept coloană vertebrală a economiei UE⁸. Statele membre pot utiliza MRR pentru a sprijini întreprinderile mari, dar finanțarea din FEDR și din Fondul de coeziune pentru investiții productive în astfel de entități este limitată. Cele două fonduri pot sprijini doar în anumite condiții proiecte de cercetare și inovare, de eficiență energetică sau de energie din surse regenerabile ori investiții care contribuie la obiectivele platformei „Tehnologii strategice pentru Europa”⁹.

Abordarea nevoilor regionale și locale

34 Politica de coeziune este menită să consolideze coeziunea economică, socială și teritorială și să răspundă diferitelor nevoi de dezvoltare ale regiunilor din UE. Ea se bazează pe principiul **parteneriatului**. Prin acesta se asigură faptul că autoritățile regionale și locale, societatea civilă și alte părți interesate sunt implicate în mod util pe tot parcursul pregătirii, punerii în aplicare și evaluării programelor. Principiul parteneriatului urmărește, de asemenea, să asigure că programele se bazează pe o abordare de jos în sus și pe o guvernanță pe mai multe niveluri, cu sprijin personalizat pentru provocările teritoriale și nevoile locale¹⁰.

35 Curtea a constatat că evaluările nevoilor nu erau întotdeauna suficient de legate de obiectivele programelor. În consecință, obiectivele stabilite în programe nu reflectau întotdeauna nevoile regionale sau naționale și/sau erau neclare¹¹. Practici solide de programare și de selecție bazate pe nevoi ar fi ajutat politica de coeziune să aducă o valoare reală pe teren. Curtea a subliniat importanța utilizării unor criterii transparente, obiective și bazate pe nevoi pentru a identifica proiectele care abordează cel mai bine lacunele în materie de dezvoltare regională și pentru a finanța proiecte care altfel nu ar avea loc¹².

⁸ Raportul special nr. 08/2022, punctul I.

⁹ Articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2021/1058.

¹⁰ Articolul 8 din Regulamentul delegat (UE) nr. 240/2014 al Comisiei.

¹¹ Documentul de analiză nr. 08/2019 (document de informare), punctele 35-36; Raportul special nr. 19/2018, punctul 99; Raportul special nr. 05/2017, punctele 165 și 170; Raportul special nr. 08/2015, punctul 66.

¹² Documentul de analiză nr. 08/2019 (document de informare), punctele 31 și 37-38; Raportul special nr. 21/2018, punctele 15-16.

36 Politica de coeziune sprijină, de asemenea, cooperarea dintre regiuni și țări prin intermediul programelor de cooperare teritorială europeană, cunoscute ca programe „Interreg”. Acestea urmăresc să depășească barierele legate de frontiere și să abordeze provocările comune identificate împreună de statele membre și de regiuni. Atât în perioada 2014-2020, cât și în perioada 2021-2027, programele Interreg au reprezentat mai puțin de 3 % din bugetul politicii de coeziune, limitând posibilitățile de abordare a provocărilor transfrontaliere sau transnaționale. În ceea ce privește programele transfrontaliere existente, Curtea a constatat că potențialul acestora de a debloca capacitatea de dezvoltare în regiunile de frontieră nu a fost valorificat pe deplin¹³.

37 Politica de coeziune și MRR au obiective comune și finanțează tipuri similare de investiții (*figura 1*). În timp ce politica de coeziune funcționează prin intermediul mai multor programe, cu un accent puternic pe nevoile teritoriale și pe regiunile mai puțin dezvoltate, MRR este un instrument centralizat, pus în aplicare printr-un plan național unic pentru fiecare stat membru. Spre deosebire de politica de coeziune, pentru MRR nu se aplică principiul parteneriatului. Statele membre au doar obligația de a furniza Comisiei o sinteză a consultărilor pe care le-au organizat atunci când au elaborat planurile de redresare și reziliență (PNRR-urile) pentru MRR¹⁴.

Flexibilitatea cheltuielilor din cadrul politicii de coeziune

38 Flexibilitatea cheltuielilor din cadrul politicii de coeziune se referă la capacitatea de adaptare a programelor pentru a răspunde condițiilor socioeconomice în continuă evoluție, provocărilor neprevăzute și priorităților emergente. Această secțiune prezintă modul în care flexibilitatea a crescut de-a lungul timpului, inclusiv ca răspuns la crize.

¹³ Raportul special nr. 14/2021, punctele 7 și 93-94.

¹⁴ Documentul de analiză nr. 01/2023, punctele 37-38.

Planificarea pe termen lung oferă previzibilitate, dar poate afecta flexibilitatea

39 Cadrul aplicabil politicii de coeziune este conceput pentru a oferi o direcție strategică și previzibilitate pe termen lung. Fondurile sunt alocate statelor membre în urma unor negocieri politice la nivel înalt desfășurate de UE¹⁵. Statele membre distribuie apoi alocările bugetare către programele lor naționale și regionale, ținând seama de categoriile din care fac parte diferitele regiuni (punctul 04). Această abordare asigură o previzibilitate financiară, cu investiții și sprijin furnizate pe perioade prelungite de până la zece ani, dar limitează flexibilitatea de a adapta programele la nevoile în continuă evoluție sau pentru a răspunde la situații de criză.

40 În plus, normele privind dezangajarea obligă statele membre să își cheltuiască fondurile alocate anual într-un interval de timp fix – în general doi sau trei ani –, în caz contrar riscând să le piardă¹⁶.

41 Statele membre definesc modul de utilizare a fiecărui fond pentru întreaga perioadă prin acorduri de parteneriat și programe, pe baza evaluărilor nevoilor și sub rezerva aprobării de către Comisie. Fondurile sunt alocate pentru obiective și domenii de politică specifice, iar normele privind concentrarea tematică se aplică urmând o abordare „de sus în jos” (*caseta 7*).

¹⁵ Documentul de analiză nr. 03/2019 (studiu de caz rapid), punctul 6.

¹⁶ Articolul 105 din Regulamentul (UE) 2021/1060.

Caseta 7

Normele privind concentrarea tematică

Normele privind concentrarea tematică impun ca o proporție semnificativă din finanțarea politicii de coeziune să fie alocată pentru priorități ale UE, cu praguri care variază în funcție de categoria de regiune sau de provocările sociale specifice. În perioada 2021-2027¹⁷:

- în cadrul FEDR, regiunile mai dezvoltate trebuie să aloce cel puțin 85 % din fonduri pentru competitivitate, inovare și tranziția verde și cel puțin 30 % în mod specific pentru tranziția verde. În schimb, regiunile mai puțin dezvoltate trebuie să aloce cel puțin 25 % din fonduri pentru competitivitate și inovare și cel puțin 30 % pentru tranziția verde. În plus, cel puțin 8 % din fondurile FEDR de la nivel național ar trebui alocate pentru dezvoltarea urbană durabilă;
- în cadrul FSE+, cel puțin 25 % din fonduri trebuie să fie alocate pentru incluziunea socială și cel puțin 3 % pentru a sprijini cele mai defavorizate persoane. Statele membre în care rata sărăciei în rândul copiilor sau rata tinerilor care nu sunt încadrați profesional și nu urmează vreun program educațional sau de formare depășește media UE pentru perioada 2017-2019 trebuie să programeze cel puțin 5 % pentru combaterea sărăciei în rândul copiilor și cel puțin 12,5 % pentru ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor.

42 Concentrarea tematică contribuie la consolidarea legăturii dintre prioritățile UE și finanțarea pe care aceasta o pune la dispoziție¹⁸. Curtea observă că, pentru a facilita reprogramarea, în cadrul normativ al politicii de coeziune au fost introduse derogări frecvente de la normele privind concentrarea tematică. Acest lucru poate slăbi credibilitatea și efectul de ansamblu al cerințelor privind concentrarea tematică¹⁹.

43 În comparație cu fondurile politicii de coeziune, MRR impune mai puține condiții de eligibilitate și aplică alocări tematice diferite. Acestea din urmă se limitează la minimum 37 % din alocarea totală pentru sprijinirea tranziției verzi și la 20 % pentru sprijinirea tranziției digitale²⁰.

¹⁷ Articolul 4 și articolul 11 alineatul (2) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1058](#); articolul 7 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Avizul nr. 06/2018](#), punctul 17; [Raportul special nr. 02/2017](#), punctele 67-80.

¹⁹ [Avizul nr. 02/2025](#), punctul 41; [Raportul special nr. 02/2023](#), punctul 69; [Raportul special nr. 02/2017](#), punctele 69 și 144.

²⁰ Articolul 18 alineatul (4) literele (e) și (f) din [Regulamentul \(UE\) 2021/241](#).

Reprogramările au devenit mai frecvente

44 Reprogramarea fondurilor politicii de coeziune este principalul mecanism de care dispun autoritățile de management pentru a adapta programele, în timpul punerii în aplicare, la nevoile noi sau actualizate. Modificările trebuie să fie însoțite de o cerere motivată, precum și de o descriere a impactului preconizat asupra îndeplinirii obiectivelor programului. De asemenea, acestea trebuie să respecte principalele condiții – cum ar fi concentrarea tematică – și să obțină aprobarea Comisiei pentru a asigura alinierea la obiectivele și cerințele juridice ale UE²¹. Cu fiecare nouă perioadă de programare – inclusiv 2021-2027 (*caseta 8*) –, normele au fost adaptate din ce în ce mai mult pentru a facilita reprogramarea.

Caseta 8

Noi posibilități de flexibilitate integrate în perioada de programare 2021-2027

- Până la 8 % din banii alocați pentru o anumită prioritate pot fi realocați altei priorități în cadrul aceluiași fond, program și categorie de regiuni fără să fie necesară o aprobare din partea Comisiei (această posibilitate este limitată la 4 % din bugetul total al programului).
- 50 % din banii atribuiți unui program pentru ultimii doi ani sunt alocați definitiv în cursul evaluării intermediare din 2025, ceea ce permite ajustări pentru a reflecta evoluția condițiilor socioeconomice.
- Nu mai este necesar ca acordurile de parteneriat să fie modificate și reaprobatе de Comisie de fiecare dată când intervin schimbări în programe²².

²¹ Articolul 24 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

²² Considerentul 18 și articolul 18, articolul 24 alineatul (5) și articolul 26 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

45 Autoritățile de management modifică acum programele mai frecvent, uneori de mai multe ori în perioade scurte de timp²³. În perioada 2007-2013, programele au fost modificate în medie de 1,3 ori, iar în perioada 2014-2020, de 8,2 ori. Peste 15 % din totalul fondurilor pentru perioada 2014-2020 au fost reprogramate. În cazul unor programe, a fost realocată peste jumătate din finanțare. Curtea a observat că procesul de reprogramare crește volumul de muncă administrativă pentru autoritățile de management²⁴.

46 Atât în cazul politicii de coeziune, cât și pentru MRR, Curtea a observat întârzieri în punerea în aplicare a investițiilor conform planificării, parțial din cauza unor circumstanțe externe (cum ar fi inflația, probleme legate de lanțul de aprovizionare și dificultăți juridice). Aceste întârzieri pun în pericol absorbția eficace a fondurilor²⁵. Pentru a remedia dificultățile din punerea în aplicare a MRR, toate statele membre au utilizat opțiunea de a-și revizui PNRR-urile, sub rezerva evaluării de către Comisie și a aprobării de către Consiliu²⁶.

Politica de coeziune a fost adesea ajustată pentru a permite o anumită flexibilitate în situații de criză

47 Dincolo de mecanismele de flexibilitate pe care le integrează, cadrul de reglementare al politicii de coeziune a fost adesea modificat pentru a ajuta statele membre să abordeze crize specifice (*figura 2*). Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC) a fost modificat de 16 ori în perioadele de programare 2007-2013 și 2014-2020 pentru a introduce măsuri temporare. Aceste măsuri vizau, de regulă, relaxarea normelor (de exemplu, pentru a permite transferuri sau pentru a extinde eligibilitatea) și reducerea presiunii asupra bugetelor naționale prin opțiuni precum finanțare de 100 % de la UE²⁷. Aproximativ 30 % din modificările aduse programelor aferente FEDR și Fondului de coeziune în perioada de programare 2014-2020 au vizat în mod specific activarea dispozițiilor introduse recent în RDC cu privire la răspunsul în situații de criză.

²³ Raportul special nr. 24/2021, punctele 53-57 și punctul 120; Raportul special nr. 17/2018, punctele 46-47.

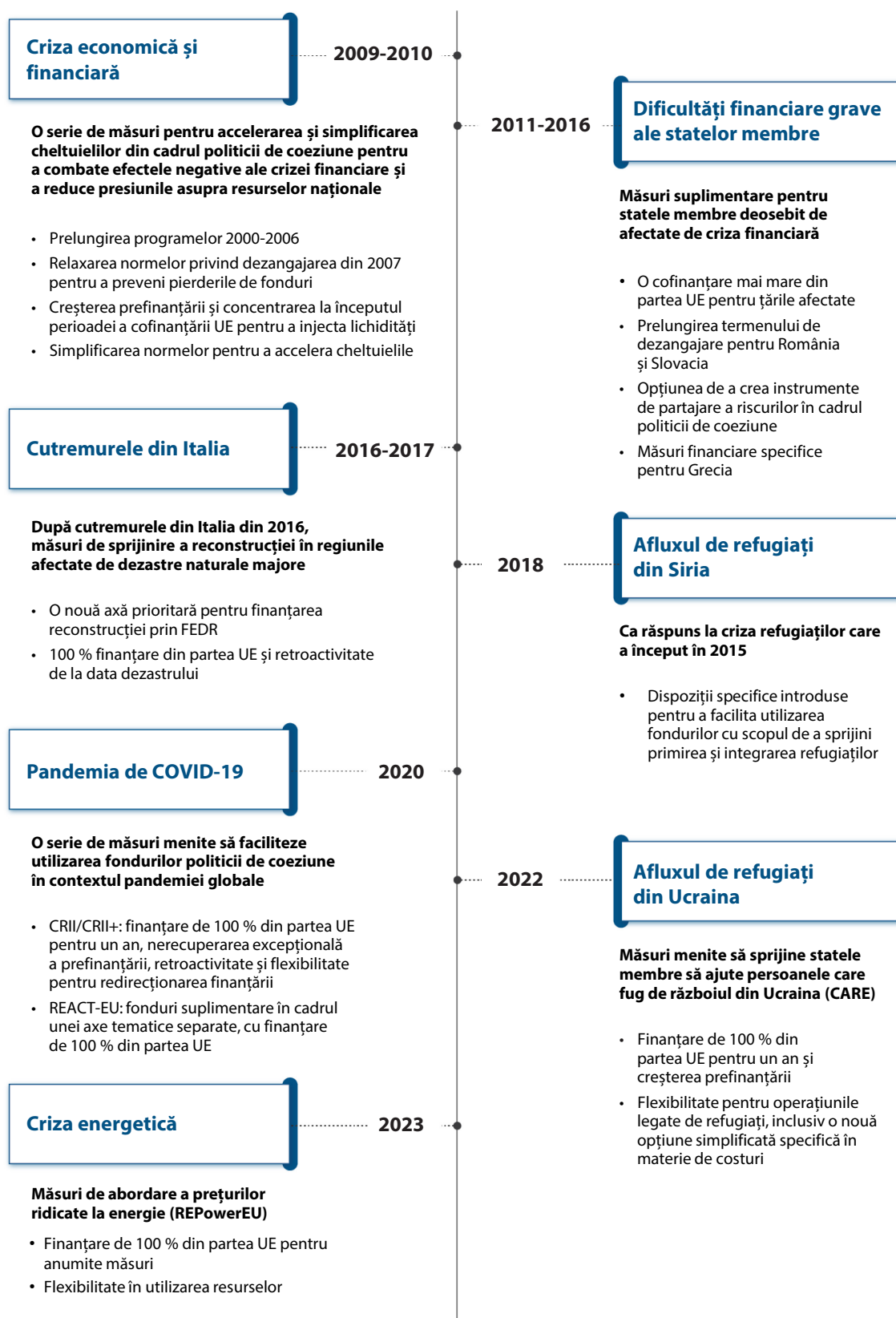
²⁴ Raportul special nr. 02/2023, punctele 35-36.

²⁵ Raportul special nr. 13/2024, punctele 29-41.

²⁶ Articolul 21 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2021/241.

²⁷ Raportul special nr. 02/2023, punctele 84-85.

Figura 2 – 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.

48 Politica de coeziune a fost utilizată pentru a aduce un răspuns rapid în situații de criză datorită adaptabilității sale și resurselor considerabile pe care le poate mobiliza. Analiza Curții cu privire la Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII) și la Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa (CARE) în perioada de programare 2014-2020 arată potențialul politicii de coeziune de a răspunde la crize. Modificările normative permiteau redirecționarea fondurilor neutilizate, dar autoritățile de management care își angajaseră deja alocările financiare nu au putut să utilizeze aceste flexibilități²⁸. Pe baza acestei experiențe, normele pentru perioada 2021-2027 permit o flexibilitate suplimentară în perioade de criză. Comisia poate astfel să reacționeze mai rapid la situații excepționale prin măsuri temporare, cu condiția ca Consiliul să le fi recunoscut ca atare. De exemplu, astfel de măsuri includ creșterea cofinanțării cu 10 puncte procentuale sau posibilitatea de a selecta retroactiv proiecte finalizate în ultimele 18 luni²⁹.

49 Pe de altă parte însă, Curtea a semnalat faptul că utilizarea recurentă a politicii de coeziune pentru răspunsul pe termen scurt în situații de criză riscă să submineze obiectivul strategic principal al acesteia, și anume consolidarea coeziunii economice și sociale și reducerea disparităților dintre regiunile UE³⁰.

Simplificarea cadrului de reglementare

50 Ca în orice alt domeniu de cheltuieli publice, normele aplicabile politicii de coeziune a UE sunt importante pentru a asigura faptul că fondurile sunt alocate de așa manieră încât să permită atingerea obiectivelor politicii, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Normele politicii de coeziune sunt adesea considerate excesiv de complexe. Acest lucru contribuie la costuri administrative inutile atât pentru beneficiari, cât și pentru administratorii de programe, și este unul dintre factorii care conduc la un risc ridicat de eroare³¹ (*caseta 13*).

²⁸ Raportul special nr. 02/2023, punctele 23, 85 și 88; Raportul special nr. 05/2025, punctele 22, 25 și 81.

²⁹ Articolul 20 din Regulamentul (UE) 2021/1060; articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul (UE) 2021/1057; articolul 5 alineatul (6) din Regulamentul (UE) 2021/1058.

³⁰ Raportul special nr. 02/2023, punctele 85 și 94.

³¹ Documentul de analiză nr. 05/2018 (document de informare), punctele I, 18 și 61; Raportul anual pe 2020, punctele 1.18 și 1.21.

51 Începând cu perioada de programare 2000-2006, simplificarea este un obiectiv recurent al Comisiei în elaborarea și punerea în aplicare a politicii de coeziune. În perioadele 2014-2020 și 2021-2027, au fost introduse măsuri suplimentare, în principal pentru autoritățile de management³² (*caseta 9*). Simplificarea continuă să ocupe un loc important pe agenda UE pentru perioada de după 2027³³. Curtea sprijină simplificarea, deoarece normele complexe contribuie la creșterea numărului de nereguli³⁴. Totuși, așa cum a subliniat în repetate rânduri, ea consideră că simplificarea nu trebuie să se facă în detrimentul răspunderii de gestiune și al performanței³⁵.

³² Documentul de analiză nr. 05/2018 (document de informare), punctele 2 și 4-5; *Simplification Handbook for 2021-2027*, Comisia Europeană.

³³ Concluziile Consiliului privind coeziunea și politica de coeziune după 2027, 2025; *Scrisoarea de misiune* a vicepreședintelui executiv pentru coeziune și reforme, Comisia Europeană, 2024.

³⁴ Avizul nr. 06/2018, punctul 7; *Raportul anual pe 2020*, punctele 1.18 și 1.21.

³⁵ Avizul nr. 06/2018, punctul 50; Documentul de analiză nr. 05/2018 (document de informare), punctele 14 și 38; *Raportul special nr. 22/2024*, punctele 40 și 101.

Caseta 9

Exemple de inițiative de simplificare

RDC 2014-2020 a introdus:

- opțiunile simplificate în materie de costuri: un temei juridic mai larg pentru sumele forfetare, bareme standard pentru costurile unitare și rate forfetare, inclusiv ratele forfetare „gata de utilizare” predefinite de Comisie;
- norme armonizate: introducerea unui RDC unic care să acopere mai multe fonduri, cu scopul de a spori coerența;
- măsuri de control proporționale: mai puține audituri necesare pentru programele care funcționează bine.

RDC 2021-2027 a introdus:

- finanțarea nelegată de costuri: o nouă opțiune care permite ca plățile să se bazeze exclusiv pe îndeplinirea condițiilor, a jaloanelor sau a realizărilor;
- utilizarea extinsă a opțiunilor simplificate în materie de costuri: ratele aprobate din perioada 2014-2020 pot fi utilizate fără să fie necesare justificări suplimentare;
- documente de programare simplificate: acorduri de parteneriat și programe mai concise, cu mai puține elemente obligatorii;
- asistență tehnică la o rată forfetară care este legată de progresul punerii în aplicare a programului, reducând nevoia de raportare detaliată a costurilor;
- verificări de gestiune bazate pe o analiză a riscurilor, opțiunea de a aplica mecanisme de audit mai proporționale și optimizate, precum și consolidarea principiului auditului unic.

52 Politica de coeziune este reglementată de mai multe seturi de norme. În primul rând, există norme specifice politicii pentru fiecare dintre fondurile sale. În al doilea rând, se aplică alte norme transversale ale UE – dar nu specifice politicii de coeziune –, cum ar fi cele referitoare la piața internă (achiziții publice și ajutoare de stat). În al treilea rând, există norme naționale (și uneori chiar regionale) care acoperă aspecte importante pentru factorii de decizie și pentru autoritățile de reglementare de la acest nivel. Pentru a fi eficace, simplificarea trebuie să ia în considerare toate normele (specifice și nespecifice) aplicabile politicii de coeziune.

53 Normele care reglementează rambursarea costurilor suportate de beneficiari (model utilizat pentru majoritatea cheltuielilor din domeniul coeziunii) necesită o documentație detaliată și mecanisme de control. Beneficiarii trebuie să păstreze și să prezinte o gamă largă de documente justificative (facturi, fișe de pontaj, contracte etc.) pentru verificarea ulterioară. Opțiunile simplificate în materie de costuri reprezintă deci un pas în direcția simplificării. Acestea pot reduce sarcina de documentare a cheltuielilor suportate efectiv și Curtea a constatat că ele sunt mai puțin predispuse la erori neintenționate³⁶. Cu toate acestea, în pofida unor progrese, adoptarea lor de către autoritățile de management rămâne limitată, în special în cazul FEDR (*caseta 10*).

³⁶ Documentul de analiză nr. 03/2024, punctele 118 și 120.

Caseta 10

Opțiunile simplificate în materie de costuri

Opțiunile simplificate în materie de costuri sunt metode predefinite de calculare a cheltuielilor eligibile, în loc să se utilizeze costurile reale suportate. Scopul lor este de a aduce numeroase beneficii, cum ar fi reducerea costurilor administrative, îmbunătățirea capacității de auditare și realizarea mai promptă a proiectelor.

Opțiunile simplificate în materie de costuri au fost introduse pentru prima dată pentru operațiunile FSE în perioada de programare 2007-2013. Ulterior, utilizarea acestora a fost prelungită. Până la sfârșitul perioadei de programare 2014-2020, Comisia estimează că opțiunile simplificate în materie de costuri vor fi acoperit 33 % din cheltuielile aferente FSE și 4 % din cheltuielile aferente FEDR/Fondului de coeziune. Curtea a estimat că, în ansamblu, aproximativ 22,5 miliarde de euro, adică 8,5 % din cheltuielile bazate pe granturi din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020, vor fi fost rambursate aproape în întregime prin utilizarea opțiunilor simplificate în materie de costuri³⁷.

Pentru fondurile politicii de coeziune din perioada 2021-2027, utilizarea opțiunilor simplificate a devenit obligatorie în cazul operațiunilor în valoare de până la 200 000 de euro finanțate din FEDR și FSE+³⁸. De asemenea, Comisia a introdus mai multe scheme standard³⁹, simplificând și mai mult aplicarea acestora și reducând potențialul de eroare. Comisia estimează că, la nivelul beneficiarilor, opțiunile simplificate în materie de costuri ar acoperi aproximativ 44 % din bugetul FSE+ și, respectiv, 11,5 % din bugetul FEDR⁴⁰.

Absorbția fondurilor

54 Absorbția corespunde capacității administrațiilor naționale și regionale de a cheltui resursele financiare care le-au fost alocate⁴¹. Statele membre primesc plăți de la bugetul UE sub forma unei rambursări parțiale a costurilor eligibile suportate de proiectele desfășurate în cadrul programelor lor de coeziune.

³⁷ Raportul special nr. 24/2021, punctele 89 și 101; *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD*, Comisia Europeană, 2018, p. 42 și 53.

³⁸ Articolul 53 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2021/1060.

³⁹ Articolul 94 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2021/1060.

⁴⁰ *Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods*, Comisia Europeană, 2024, p. 48-49 și 118.

⁴¹ Raportul special nr. 17/2018, punctul I.

55 Există diferiți factori care afectează capacitatea de absorbție, atât între diferitele state membre, cât și în interiorul acestora. Printre aceștia se numără întârzierile în adoptarea cadrelor de reglementare de către colegiitori și în aprobarea programelor operaționale, suprapunerea perioadelor de programare și a programelor, coexistența cu alte instrumente sub gestiune directă sau partajată și capacitățile administrative ale autorităților de management⁴². Potrivit unei analize a Comisiei, capacitatea tehnică a autorităților de management – și, în general, a administrațiilor publice – este un factor important care afectează capacitatea acestora de a absorbi fondurile politicii de coeziune și eficacitatea investițiilor finanțate⁴³.

Adoptarea cu întârziere a cadrului de reglementare și a programelor exercită presiuni asupra utilizării fondurilor politicii de coeziune

56 Pentru a menține accentul pe utilizarea eficace și conformă a fondurilor politicii de coeziune, este esențial ca autoritățile de management să evite situațiile în care trebuie absorbite sume considerabile către sfârșitul perioadei de programare. Curtea a subliniat că, din cauza acestei presiuni, există riscul ca autoritățile responsabile de programe să se concentreze numai asupra absorbției și să acorde mai puțină atenție valorii adăugate potențiale a investițiilor sprijinite⁴⁴.

57 Aprobarea cadrului legislativ de către colegiitori este o condiție prealabilă pentru finalizarea pregătirii programelor. Odată ce Comisia aprobă programele, punerea în aplicare poate începe în statele membre. Curtea a observat, în CFM-uri succesive, că aprobarea cadrului legislativ privind coeziunea, a acordurilor de parteneriat și a programelor a avut loc din ce în ce mai târziu (*figura 3*)⁴⁵. Și din această cauză, nivelul de absorbție din primii ani a fost scăzut, ceea ce s-a tradus într-o presiune sporită de a absorbi fondurile către sfârșitul perioadelor de programare, pentru a recupera rămânerea în urmă. Întârzierile au fost considerabile în perioada 2021-2027, când autoritățile de management au fost implicate și în programarea REACT-EU și în implementarea altor măsuri de urgență (CRII, CRII+, CARE, CARE+, MRR)⁴⁶.

⁴² *Ibidem*, punctele III, IV și 14-22.

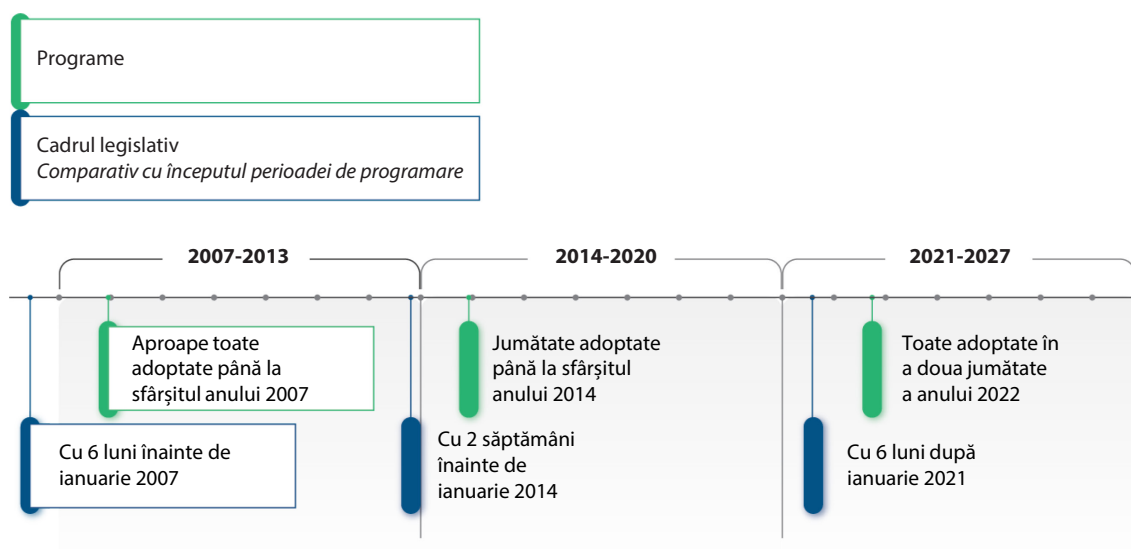
⁴³ Al 9-lea raport privind coeziunea, p. 274.

⁴⁴ Raportul special nr. 17/2018, punctul I.

⁴⁵ *Ibidem*, punctele 16 și 19; COM(2025) 46.

⁴⁶ Documentul de analiză nr. 01/2023, punctul 46.

Figura 3 – Aprobarea cadrelor legislative și a programelor



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

58 Pentru perioada 2014-2020, a fost introdusă o flexibilitate temporară pentru ca fondurile politicii de coeziune să poată fi utilizate pentru a aborda prioritățile emergente, și au fost prevăzute rate de finanțare din partea UE de până la 100 %. Împreună, aceste două măsuri au contribuit la facilitarea absorbției naționale a fondurilor politicii de coeziune, în special de către regiunile mai dezvoltate⁴⁷. Curtea a constatat însă în trecut că cofinanțarea națională sau privată obligatorie este un principiu important pentru fondurile politicii de coeziune, deoarece sprijină asumarea responsabilității și stimulează cheltuirea conformă, eficientă și eficace a fondurilor⁴⁸. De asemenea, aceasta crește volumul total al finanțării disponibile pentru sprijinirea priorităților de politică ale UE.

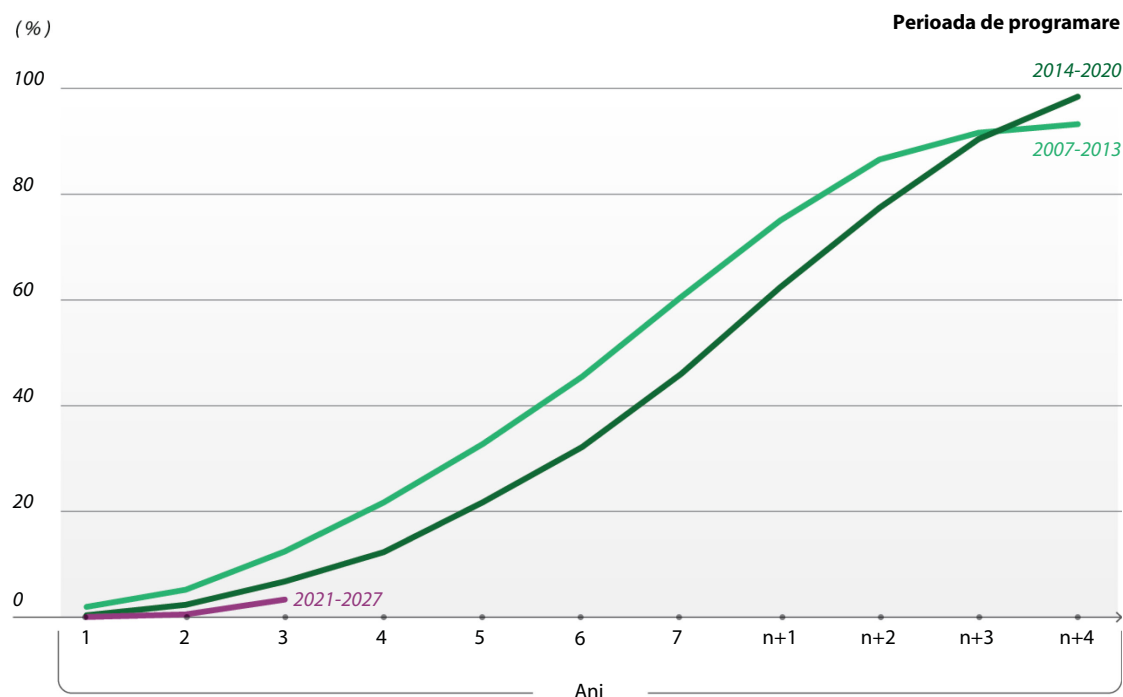
Coexistența MRR și a fondurilor politicii de coeziune prezintă riscuri suplimentare pentru absorbție

59 *Figura 4* prezintă ratele de absorbție din domeniul coeziunii pe parcursul celor trei perioade de programare.

⁴⁷ Documentul de analiză nr. 03/2024, punctele XI, 138-145 și 162; *Absorption rates of Cohesion Policy funds*, EPRS, 2024.

⁴⁸ Avizul nr. 02/2025, punctul 34; Raportul special nr. 02/2023, punctul 69; Documentul de analiză nr. 01/2023, punctul 71.

Figura 4 – Ratele de absorbție per perioadă de programare și per an



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

60 Ratele de absorbție din cadrul politicii de coeziune sunt ușor mai scăzute în primii ani ai perioadei de programare 2021-2027 decât în perioadele anterioare. Acest lucru se explică prin impactul punerii în aplicare a MRR (care finanțează tipuri similare de investiții și are o perioadă de desfășurare mai scurtă, până în august 2026) și prin capacitatea administrativă aflată sub presiune, întrucât autoritățile naționale au trebuit adesea să pună în aplicare ambele instrumente în paralel⁴⁹. Unele state membre au luat măsuri pentru a mări această capacitate – de exemplu, prin recrutarea de personal suplimentar, prin furnizarea de sprijin operațional și prin simplificarea procedurilor administrative –, dar nu au reușit să remedieze pe deplin dificultățile⁵⁰. În unele cazuri, proiecte mai mature planificate anterior în cadrul fondurilor politicii de coeziune au fost transferate către PNRR-uri⁵¹.

⁴⁹ Documentul de analiză nr. 01/2023, punctele 11, 22, 30, 45-47 și 53.

⁵⁰ Raportul special nr. 13/2024, punctele VIII, 69-70 și 97.

⁵¹ Raportul special nr. 22/2024, punctul 30 și caseta 5; SWD(2024) 70, p. 63.

61 Rata de prefinanțare mai ridicată prevăzută de MRR în comparație cu fondurile politicii de coeziune a facilitat inițial plata fondurilor. Statele membre puteau solicita până la 13 % din alocările lor din MRR ca avans, în timp ce fondurile politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 oferă tranșe anuale de 0,5 % din sprijinul total. Această prefinanțare inițială din cadrul MRR, ca măsură de răspuns la criză, a ajutat majoritatea statelor membre să accelereze punerea în aplicare, prin reducerea presiunii asupra bugetelor naționale până la primirea primelor lor plăți periodice⁵².

62 Ratele de absorbție pentru MRR și pentru politica de coeziune nu sunt direct comparabile. Absorbția finanțării din MRR reflectă fondurile plătite de Comisie statelor membre după îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țăintelor și nu înseamnă neapărat că aceste fonduri au ajuns la destinatarii finali și în economia reală⁵³. Într-un raport anterior, Curtea a constatat, pe baza datelor primite până în octombrie 2023 de la 15 state membre, că doar aproximativ jumătate dintre fondurile plătite statelor membre ajunseseră la destinatarii finali⁵⁴.

Consolidarea accentului pus pe performanță

63 Există un consens larg cu privire la necesitatea de a maximiza eficacitatea investițiilor publice și eficiența implementării acestora. Cu toate acestea, elaborarea unei abordări și a sistemelor necesare în acest sens rămâne o provocare⁵⁵. În ceea ce privește politica de coeziune, îmbunătățirea performanței cheltuielilor este o prioritate comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei⁵⁶.

⁵² Documentul de analiză nr. 01/2023, punctele 67-68; Documentul de analiză nr. 02/2025, punctul 77.

⁵³ Documentul de analiză nr. 02/2025, punctul 89.

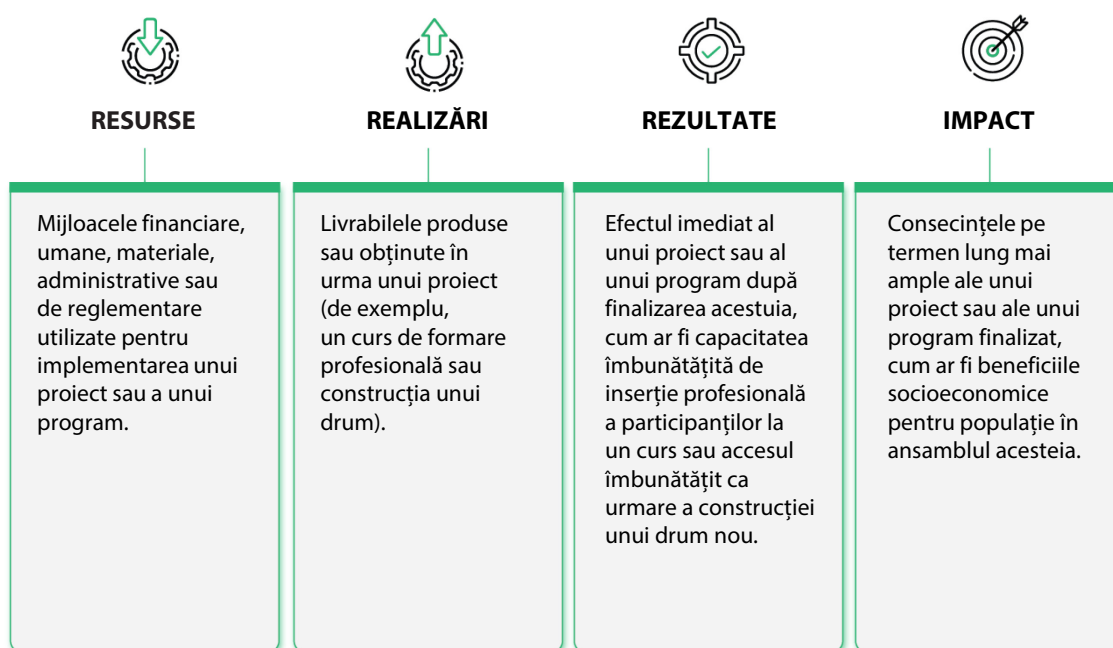
⁵⁴ *Ibidem*, punctul 89.

⁵⁵ *Rethinking Regional Development Policy-making*, OCDE, 2018, capitolul 5, p. 106 și 114.

⁵⁶ Raportul special nr. 24/2021, punctul I.

64 Regulamentul financiar al UE⁵⁷ prevede că finanțarea UE trebuie pusă în aplicare cu accent pe performanță. Mai precis, în conformitate cu Regulamentul financiar și potrivit definiției Curții, performanța reprezintă măsura în care o acțiune, un proiect sau un program finanțat(ă) de UE și-a îndeplinit obiectivele și a obținut un raport costuri-beneficii optim⁵⁸. În acest context, trebuie să se facă o distincție între resurse, realizări, rezultate și impact (*figura 5*).

Figura 5 – Clasificarea resurselor, a realizărilor, a rezultatelor și a impactului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Raportului special nr. 26/2023](#), figura 3.

⁵⁷ Articolul 2 punctele 50 și 62 și articolul 33 din [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

⁵⁸ Documentul de analiză nr. 02/2025, punctul 10.

Stimulentele care încurajează un accent mai puternic pe performanță în cadrul politicii de coeziune nu sunt suficiente

65 În ultimele perioade de programare, bazele legale pentru politica de coeziune au introdus treptat mecanisme procedurale și financiare pentru a încuraja orientarea către performanță și accentul pus pe rezultate. În perioada 2014-2020, regulamentul a introdus trei astfel de mecanisme⁵⁹:

- „condiționalitățile *ex ante*”, care sunt condiții prelabile pentru crearea unui mediu favorabil investițiilor, cu scopul de a asigura eficacitatea cheltuielilor din domeniul coeziunii încă de la începutul programelor;
- o rezervă de performanță obligatorie de 6 % din alocarea totală prevăzută pentru fiecare stat membru, care urmează să fie eliberată pentru axele prioritare după îndeplinirea unor jaloane predefinite (rezerva a fost suprimată pentru perioada 2021-2027);
- modelul finanțării nelegate de costuri (FNLC).

66 Curtea a conchis că, în ansamblu, aceste trei noi mecanisme au dus la noi abordări în materie de implementare, dar nu au avut o influență vizibilă asupra modului în care au fost alocate și debursate fondurile din partea UE⁶⁰.

Într-o anumită măsură, politica de coeziune încurajează deja realizarea de reforme în combinație cu investițiile

67 **Semestrul european** este un exercițiu anual de coordonare a politicilor economice și sociale ale UE. Pe baza planurilor naționale de politică, Comisia propune recomandări specifice fiecărei țări cu privire la răspunsul la noile provocări și la cele existente. Recomandările sunt adoptate de Consiliu.

⁵⁹ Articolele 19, 20, 21 și articolul 67 alineatul (1) litera (e) din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#); [Raportul special nr. 24/2021](#), punctele II, 6 și 109-112.

⁶⁰ [Raportul special nr. 24/2021](#), punctele IX și 107-109.

68 Începând din 2014, politica de coeziune trebuie să țină seama de orientările furnizate în cadrul procesului semestrului european. În acest sens:

- RDC stabilește condiționalități *ex ante*⁶¹ (2014-2020) și condiții favorizante⁶² (2021-2027);
- Comisia a furnizat orientări în materie de investiții fiecărui stat membru, identificând nevoile de dezvoltare și prioritățile de finanțare în documentele de poziție din 2012 pentru perioada 2014-2020⁶³ și în rapoartele de țară din 2019 pentru perioada 2021-2027⁶⁴.

La rândul lor, statele membre trebuiau să țină seama de recomandările relevante specifice în pregătirea acordurilor de parteneriat și a programelor aferente fondurilor politicii de coeziune, atât pentru perioada 2014-2020⁶⁵, cât și pentru perioada 2021-2027⁶⁶. Mai concret, FSE+ cere statelor membre să aloce o parte adecvată din resursele lor pentru abordarea provocărilor identificate în recomandările relevante specifice⁶⁷.

69 Condiționalitățile *ex ante* au reprezentat una dintre principalele inovații în politica de coeziune din perioada 2014-2020. Curtea a arătat că evaluarea lor de către Comisie a fost un exercițiu punctual, bazat pe criteriile stabilite în RDC. Majoritatea condiționalităților au o sferă largă, ceea ce a lăsat o marjă considerabilă de interpretare. De asemenea, Curtea a identificat puține dovezi cu privire la impactul condiționalităților *ex ante* asupra eficacității cheltuielilor și a observat că neîndeplinirea acestor condiționalități a avut rareori consecințe financiare negative pentru statele membre⁶⁸.

⁶¹ Articolul 19 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

⁶² Articolul 12 alineatul (1) și articolul 15 din [Regulamentul \(UE\) nr. 2021/1060](#).

⁶³ [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#), anexa I, punctul 2.3; [Raportul special nr. 02/2017](#), punctul 9.

⁶⁴ [Documentul de analiză nr. 01/2023](#), punctul 15.

⁶⁵ Articolul 4 alineatul (1), articolul 15 alineatul (1) și articolul 19 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

⁶⁶ Articolul 11 alineatul (1), articolul 15 alineatul (2) și articolul 22 alineatul (3) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

⁶⁷ Articolul 7 alineatele (1) și (2) și articolul 12 din [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2021/1057](#).

⁶⁸ [Raportul special nr. 24/2021](#), punctele 16, 21-22, 26-34, 110, 114 și 116.

70 O mare parte din fondurile politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020 au fost alocate, teoretic, pentru a răspunde recomandărilor specifice fiecărei țări relevante pentru fiecare fond în parte. Or, legătura efectivă dintre cheltuielile UE și punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări a fost insuficientă⁶⁹. Studiile confirmă, de asemenea, că, deși recomandările specifice fiecărei țări au fost urmate în stabilirea opțiunilor strategice din programe, în practică se observă că absența unor stimulente sau sancțiuni clare a limitat influența acestora asupra punerii în aplicare a politicii de coeziune pe teren⁷⁰.

71 În perioada de programare 2021-2027, condiționalitățile *ex ante* au fost înlocuite de așa-numite condiții favorizante. Acestea sunt condiții prealabile pentru utilizarea eficientă și eficace a fondurilor politicii de coeziune. Spre deosebire de condiționalitățile *ex ante* pentru perioada 2014-2020, noile condiții trebuie să fie îndeplinite pe parcursul întregii perioade – și nu doar la început – pentru ca statele membre și regiunile să poată primi banii. Altfel spus, Comisia nu rambursează cheltuielile decât dacă este de acord că a fost îndeplinită condiția favorizantă relevantă⁷¹.

72 Condițiile favorizante sunt definite în RDC. Dacă ele sunt îndeplinite, finanțarea alocată unui obiectiv specific poate fi pusă la dispoziția statelor membre sau a regiunilor. Totuși, acest lucru nu este suficient pentru a declanșa plăți din partea Comisiei. Statele membre tot trebuie să pună în aplicare operațiuni pentru a putea primi rambursarea cheltuielilor.

73 Totuși, politica de coeziune contribuie și la reforme în anumite domenii în statele membre. De exemplu, potrivit Comisiei, în domeniile acoperite de FSE(+), statele membre au lansat 293 de reforme între 2014 și 2022, cea mai mare parte a acestora fiind puse în aplicare în domeniul educației și al ocupării forței de muncă. Dintre aceste reforme, 142 (48,6 %) au beneficiat cel puțin într-o anumită măsură de finanțare din FSE(+). În ansamblu, Comisia a evaluat că aproximativ 9 % din recomandările specifice fiecărei țări din domeniile de intervenție ale FSE+ au înregistrat „progrese substanțiale” sau o „punere în aplicare deplină”⁷².

⁶⁹ Raportul special nr. 16/2020, punctele 41-44 și 62.

⁷⁰ Corti, F., Pedralli, M. și Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy”, în *The Future of EU Cohesion*, ZEW, p. 237.

⁷¹ Articolul 15 alineatul (6) din Regulamentul (UE) 2021/1060.

⁷² *Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal*, Comisia Europeană, 2025, p. 10, 19 și 35-36.

74 Recent, [propunerea](#) Comisiei de modificare a Regulamentului privind FEDR/Fondul de coeziune în contextul evaluării intermediare extinde și mai mult sfera de aplicare a sprijinului pentru reforme. Aceasta introduce posibilitatea de a finanța activități care contribuie la punerea în aplicare a reformelor, inclusiv acoperirea costurilor care nu sunt direct legate de implementarea investițiilor. Este vorba de o noutate pentru fondurile politicii de coeziune. Curtea a observat însă că propunerea nu definește clar reformele care pot fi sprijinite în cadrul FEDR/Fondului de coeziune și nici nu specifică tipurile de acțiuni sau de cheltuieli care vor fi considerate eligibile. Prin urmare, sfera de aplicare a sprijinului pentru reforme rămâne neclară⁷³.

Adoptare limitată a modelului de finanțare nelegată de costuri în politica de coeziune

75 Potențialul utilizării modelelor de finanțare bazate pe performanță în cadrul politicii de coeziune a crescut treptat. Aceste modele asigură o legătură directă între sprijinul financiar din partea UE și rezultate sau condiții predefinite. Cel mai notabil exemplu este modelul FNLC ([caseta 11](#)).

Caseta 11

Finanțarea acordată de UE utilizând modelul FNLC

Pentru a contribui la realizarea obiectivelor de politică ale UE și la obținerea rezultatelor specificate, Regulamentul financiar⁷⁴ a introdus în 2018 opțiunea de a utiliza un model de finanțare nelegată de costuri. Acesta se bazează pe:

- îndeplinirea unor condiții; sau
- obținerea unor rezultate măsurate prin raportare la obiectivele de etapă stabilite anterior sau prin indicatori de performanță.

În politica de coeziune pentru perioada 2014-2020, modelul a putut fi utilizat începând din 2019 pentru investițiile din FEDR/Fondul de coeziune în domeniul eficienței energetice și al energiei din surse regenerabile. Comisia trebuia să fie informată în acest sens.

⁷³ [Avizul nr. 02/2025](#), punctul 22; articolul 1 alineatul (1) litera (e) din [COM\(2025\) 123](#).

⁷⁴ Articolul 125 alineatul (1) litera (a) din [Regulamentul \(UE\) 2024/2509](#).

76 În perioada 2014-2020, modelul FNLC a fost utilizat doar pentru un proiect din cadrul FEDR, cu o contribuție din partea UE de aproximativ 36 de milioane de euro. Curtea a evidențiat următoarele motive pentru adoptarea limitată a modelului în această perioadă⁷⁵:

- există un decalaj de timp considerabil între momentul investițiilor și data la care acestea produc rezultate și uneori chiar realizări. De aceea, este dificil pentru autoritățile de management să identifice operațiunile adecvate pentru modelul FNLC;
- statele membre considerau că instituirea unor sisteme bazate pe acest model este împovărătoare, complicată și necesită mult timp;
- modalitățile de verificare a respectării normelor pieței interne în cazul finanțării nelegate de costuri nu erau încă suficient de clare. Statele membre trebuiau în continuare să se asigure că toate cheltuielile UE respectă normele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat. Or, baza legală permite doar verificarea condițiilor de finanțare⁷⁶.

77 În perioada 2021-2027, modelul FNLC este o opțiune care poate fi utilizată în orice domeniu al politicii de coeziune⁷⁷. Până în martie 2025, Comisia aprobase 23 de scheme în cadrul a 15 programe aferente FEDR și/sau FSE+ din 11 state membre⁷⁸, în valoare totală de 6,8 miliarde de euro.

⁷⁵ [Raportul special nr. 24/2021](#), punctele 94-96, 99, 105-106, 108, 126, 128, recomandarea 3 litera (a) și recomandarea 4 litera (b).

⁷⁶ Articolul 67 alineatul (1) litera (e) din [Regulamentul nr. 1303/2013](#); secțiunea 4 litera (f) din anexa la [Regulamentul delegat \(UE\) 2019/694 al Comisiei](#).

⁷⁷ Articolul 37, articolul 53 alineatul (1) litera (f) și articolul 95 alineatul (1) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

⁷⁸ Estonia, Franța, Croația, Italia, Cipru, Lituania, Ungaria, Austria, Polonia, Portugalia, România.

78 RDC cere verificări și audituri pentru a se examina dacă au fost îndeplinite condițiile de rambursare și dacă s-au obținut rezultate. Considerentele acestui regulament indică faptul că costurile subiacente legate de punerea în aplicare a schemei nu ar trebui să facă obiectul niciunui control, dar că autoritățile de management și de audit trebuie totuși să ofere Comisiei asigurarea că cheltuielile incluse în conturi respectă toate normele aplicabile, inclusiv pe cele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat⁷⁹. Comisia consideră că obține o asigurare rezonabilă cu privire la respectarea tuturor normelor aplicabile prin (i) evaluarea sa *ex ante* a schemelor FNLC; (ii) faptul că statele membre au îndeplinit condițiile favorizante, inclusiv în ceea ce privește achizițiile publice și ajutoarele de stat; și prin (iii) evaluările de către statele membre ale plângerilor privind achizițiile publice și ajutoarele de stat.

79 Alți practicieni cu experiență în utilizarea modelelor bazate pe performanță au evidențiat, la rândul lor, provocările legate de operaționalizarea unor astfel de modele și necesitatea de a stabili așteptări realiste. Banca Mondială⁸⁰ a remarcat o dezamăgire generală în rândul celor care utilizează astfel de modele, în pofida unei încrederi puternice în logica subiacentă, ceea ce a condus la o „discrepanță între promisiuni și realitate”. Alții⁸¹ au subliniat că astfel de modele ar trebui să evite stimulentele care au un efect de distorsiune, cum ar fi stabilirea unor obiective neambițioase, obiective pe termen scurt tratate cu prioritate în detrimentul celor pe termen lung și concentrarea pe nevoile la care este cel mai ușor să se ofere un răspuns. În plus, OCDE⁸² subliniază că o punere în aplicare eficace necesită instrumente și metode pentru elaborarea informațiilor privind performanța, sisteme informatice de sprijin, mecanisme solide de asigurare a răspunderii și roluri și responsabilități clar definite.

⁷⁹ Articolele 69, 74 și 77 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

⁸⁰ Moynihan, D. și Beazley, I., *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Banca Mondială, 2016.

⁸¹ Corti, F., Pedralli, M. și Pancotti, C., „The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy”, în *The Future of EU Cohesion*, ZEW, 2024, p. 246.

⁸² *Good Practices for Performance Budgeting*, OCDE, 2019, p. 18; *Performance budgeting*, OCDE, 20.3.2025.

Din cauza deficiențelor în monitorizare și evaluare, nu există suficiente informații privind rezultatele

80 Sistemele de monitorizare care urmăresc progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivelor, pe baza unor date relevante și fiabile privind performanța, pot furniza informații utile cu privire la rezultate și pot contribui la îmbunătățirea viitoarelor sisteme. Evaluările *ex post* de înaltă calitate contribuie la evaluarea îndeplinirii obiectivelor de politică.

Sistemele de monitorizare nu produc suficiente informații cu privire la performanță la nivelul UE

81 Politica de coeziune dispune de un sistem vast de monitorizare a performanței, care constă în indicatori comuni și în indicatori specifici fiecărui program. Aceștia măsoară în principal realizările. În perioada 2014-2020, programele operaționale au fost monitorizate prin intermediul a aproximativ 9 000 de indicatori diferiți. În majoritate, era vorba de indicatori specifici programelor, care nu puteau fi deci agregați la nivelul UE. Statele membre au definit 7 880 de indicatori specifici programelor în programele lor de coeziune pentru perioada 2021-2027.

82 Monitorizarea bazată pe indicatori comuni permite măsurarea contribuției fondurilor politicii de coeziune la obiectivele UE și compararea valorilor indicatorilor la nivel de program. Fondurile politicii de coeziune utilizează însă un număr limitat de indicatori comuni pentru a măsura performanța globală la nivelul UE. Numărul acestor indicatori a crescut de la 87 pentru perioada de programare 2014-2020 la 234 pentru 2021-2027.

83 Nu există nicio cerință legală explicită a UE să se definească indicatori de performanță pentru operațiunile selectate. La nivel de proiect, obținerea de rezultate are o influență asupra nivelului de finanțare din partea UE în doar foarte puține cazuri. De exemplu, în Raportul său anual pe 2023⁸³, Curtea a identificat două cazuri în care angajamentul de a atinge țintele de performanță incluse în acordurile de grant nu a fost în niciun fel monitorizat. În urma auditurilor sale, Curtea a constatat că procesele de selecție a proiectelor nu sunt concepute pentru a se concentra asupra contribuției potențiale a proiectelor propuse la obiectivele programului. Prin urmare, monitorizarea nu poate ține seama în mod suficient de contribuția proiectelor la rezultate și la obiectivele programului, ci se axează în schimb pe realizări și pe cheltuieli. De regulă, performanța insuficientă nu conduce la sancțiuni financiare⁸⁴.

84 În ceea ce privește selecția operațiunilor din perioada de programare 2021-2027, RDC impune autorităților de management să stabilească o ordine de prioritate a operațiunilor care să asigure maximizarea contribuției lor la obiectivele programului⁸⁵. Nu este încă clar dacă, în practică, această dispoziție contribuie la selectarea celor mai performante proiecte.

85 Rapoartele Curții evidențiază adesea deficiențe la nivelul sistemelor de monitorizare, care îngreunează măsurarea progreselor înregistrate și a contribuției fondurilor de coeziune la obiectivele programelor. Deficiențele variază de la lipsa indicatorilor (în special a celor care măsoară rezultatele) care reflectă contribuția la domenii specifice sprijinite de fondurile politicii de coeziune până la lipsa țintelor sau utilizarea inconsecventă a indicatorilor existenți (*caseta 12*).

⁸³ Raportul anual pe 2023, punctele 6.39-6.41 și recomandarea 6.3.

⁸⁴ Documentul de analiză nr. 08/2019 (document de informare), punctele 56, 65-66, 69, 101 și 103; Raportul special nr. 21/2018, punctul 75 și recomandarea 1.

⁸⁵ Articolul 73 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2021/1060.

Caseta 12

Exemple de monitorizare insuficientă

Indicatorii utilizați pentru monitorizarea economiei circulare acoperă numai colectarea și prelucrarea deșeurilor, fără să aducă informații specifice privind proiectarea circulară a produselor. Nici Comisia, nici autoritățile din statele membre selectate nu dispuneau de informații cu privire la contribuția adusă la obiectivele Planului de acțiune privind economia circulară de cele peste 1 000 de proiecte finanțate de FEDR în domeniul economiei circulare⁸⁶.

Regulamentul privind FSE nu prevedea un indicator comun de rezultat referitor la persoanele aflate în șomaj de lungă durată, deși acest domeniu era o prioritate pentru cheltuielile din FSE. Statele membre au raportat informații cu privire la rezultatele obținute prin intermediul indicatorilor specifici programelor, acolo unde existau astfel de indicatori. Două dintre cele patru programe operaționale auditate nu dispuneau de indicatori de rezultat specifici programului care să reflecte rezultatele obținute în ceea ce privește participării (172 445 și, respectiv, 27 395)⁸⁷.

86 Centrul Comun de Cercetare a remarcat, de asemenea, că sunt necesari indicatori și ținte adecvate, susținuți de date exacte, pentru a evalua performanța în mod fiabil. Acesta a subliniat că programele aferente FEDR au avut dificultăți importante la stabilirea unor obiective realiste, marea majoritate făcând obiectul unor revizuri frecvente și semnificative. Centrul a evidențiat totodată necesitatea de a defini indicatorii într-un mod mai riguros și de a limita modificările la circumstanțe clar specificate⁸⁸.

⁸⁶ Raportul special nr. 17/2023, punctele II și 61-63.

⁸⁷ Raportul special nr. 25/2021, punctele 63-71 și 78.

⁸⁸ Molica, F., Marques Santos, A. și Conte, A., „Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?”, în *Joint Research Centre Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*, nr. 12/2023.

Rezultatele evaluărilor nu sunt disponibile la timp pentru a fundamenta propunerile legislative

87 În cadrul politicii de coeziune, evaluările se concentrează pe impactul fondurilor asupra celor cinci obiective de politică și examinează eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența și valoarea adăugată europeană a fiecărui fond⁸⁹, în conformitate cu principiul Comisiei „evaluare înainte de acțiune”⁹⁰.

88 Comisia ar fi trebuit să publice până la sfârșitul anului 2024 următoarele două evaluări ale fondurilor politicii de coeziune, care sunt importante pentru a sta la baza cadrului juridic post-2027:

- evaluarea *ex post* a perioadei de programare 2014-2020, în care trebuia examinată eficacitatea și eficiența fondurilor și contribuția acestora la strategia UE pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii⁹¹; și
- evaluarea intermediară pentru perioada de programare 2021-2027, care urma să acopere eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența și valoarea adăugată europeană a fondurilor⁹².

Niciuna dintre aceste evaluări nu a fost publicată în termenul prevăzut de dispozițiile legale.

89 În plus, calitatea evaluării depinde de fiabilitatea și disponibilitatea datelor. Curtea a observat în trecut că utilitatea evaluărilor este redusă dacă acestea nu se bazează pe suficiente dovezi fiabile sau pe date de bună calitate obținute din monitorizare⁹³. În general, sistemul de evaluare al Comisiei este bine conceput, în conformitate cu orientările acesteia privind o mai bună legiferare. Indisponibilitatea datelor, parțial din cauza naturii pe termen lung a unor investiții, dar și din cauza deficiențelor sistemelor de monitorizare, reprezintă însă o problemă majoră care împiedică evaluări eficace bazate pe dovezi⁹⁴.

⁸⁹ Articolele 44 și 45 din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

⁹⁰ [SWD\(2021\) 305](#), capitolul III, p. 24.

⁹¹ Articolul 57 din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#).

⁹² Articolul 45 alineatul (1) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#).

⁹³ [Documentul de analiză nr. 08/2019](#) (document de informare), punctele 107 și 112-113.

⁹⁴ [Raportul special nr. 16/2018](#), punctele 52-55, 83 și 91.

Provocări în ceea ce privește promovarea orientării către performanță prin intermediul modelului MRR

90 Plățile din MRR către statele membre sunt condiționate de îndeplinirea satisfăcătoare a unor jaloane și ținte convenite anterior, care măsoară progresele înregistrate în direcția finalizării reformelor și a investițiilor. Curtea a concluzionat că această abordare nu este suficientă pentru a face din MRR un instrument bazat pe performanță⁹⁵. De fapt, accentul este pus pe progresele în punerea în aplicare, deoarece jaloanele și țintele, precum și indicatorii comuni se axează în principal pe realizări⁹⁶. Curtea a observat, de asemenea, că rezultatele în ceea ce privește abordarea provocărilor structurale prin reforme și investiții și contribuția la obiectivele UE sunt deocamdată limitate⁹⁷.

91 Corelarea plăților cu jaloanele și țintele, și nu cu costurile suportate, a necesitat proceduri noi sau adaptate. Riscurile legate de fiabilitatea datelor persistă însă, în special la nivelul destinatarilor finali⁹⁸.

92 MRR marchează prima implementare pe scară largă a modelului FNLC, dar Curtea a observat o serie de deficiențe în aplicare. Printre acestea se numără accentul slab pus pe performanța reală, precum și probleme legate de asigurarea răspunderii și de transparența utilizării finanțării. În consecință, în pofida potențialului finanțării bazate pe performanță, experiența MRR evidențiază că trebuie ameliorat modul în care viitoarele instrumente vor utiliza modelul FNLC.

⁹⁵ Documentul de analiză nr. 02/2025, punctele 10-14.

⁹⁶ Raportul special nr. 26/2023, punctele 27, 35-36 și 48.

⁹⁷ Documentul de analiză nr. 02/2025, punctele 91-102.

⁹⁸ Raportul special nr. 26/2023, punctele VI, 57-63 și 98-99.

Regularitatea cheltuielilor din domeniul coeziunii

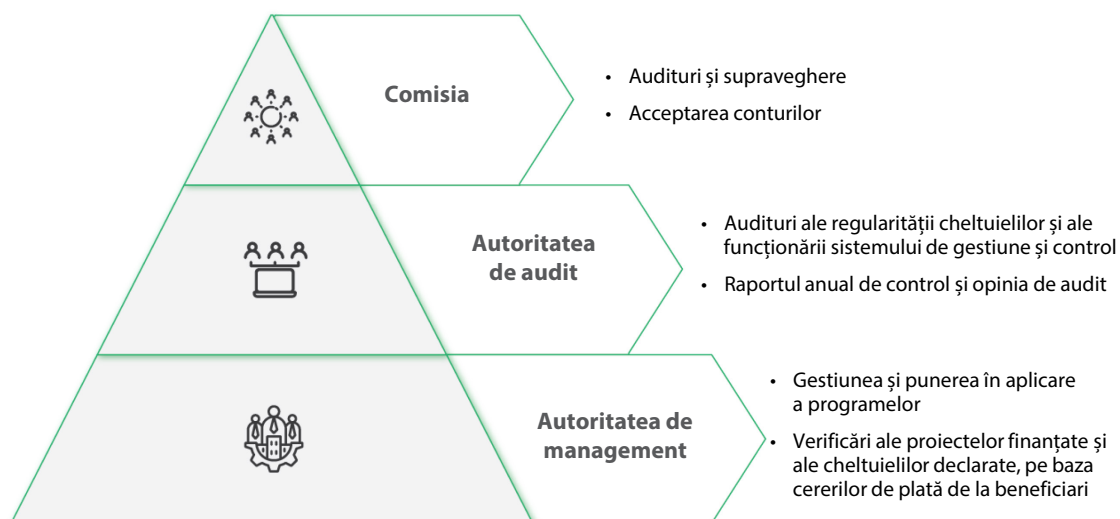
93 În calitate de auditor extern al finanțelor UE, Curtea are, în temeiul TFUE, obligația de a raporta în fiecare an cu privire la execuția bugetului UE. Raportul anual publicat de Curte prezintă declarația sa de asigurare cu privire la fiabilitatea conturilor UE și la utilizarea bugetului UE în conformitate cu normele și reglementările aplicabile. Timp de mulți ani, activitatea desfășurată de Curte în vederea declarației de asigurare a arătat că coeziunea este domeniul bugetar al UE cu cea mai mare rată de eroare⁹⁹. Cheltuielile implică în principal rambursarea costurilor declarate. Beneficiarii trebuie să prezinte cereri de rambursare a costurilor pe care le-au suportat, însoțite de documente justificative. Costurile implicate și acțiunile corespunzătoare trebuie să respecte normele adesea complexe de la nivelul UE și de la nivel național (cum ar fi cele privind eligibilitatea, achizițiile publice și ajutoarele de stat).

94 În cadrul gestiunii partajate, autoritățile naționale și regionale (ale statelor membre) transmit Comisiei liste cu plățile pe care le-au efectuat și pe care le consideră eligibile pentru finanțare din partea UE. Ele furnizează, de asemenea, o asigurare cu privire la regularitatea acestor plăți, pe baza sistemelor de control pe care le aplică. Comisia rambursează apoi statelor membre aceste cheltuieli.

95 Controlul intern al Comisiei pentru cheltuielile din cadrul politicii de coeziune face obiectul abordării „auditului unic”. Această abordare constă într-un cadru de asigurare în care fiecare nivel de control (în statele membre și de către Comisie) se bazează pe controalele efectuate la nivelurile de mai jos, cu condiția ca această activitate să fie fiabilă. Scopul este de a gestiona riscul de nereguli, menținând în același timp costul verificării cheltuielilor UE la un nivel acceptabil și reducând la minimum sarcina administrativă a entităților auditate. *Figura 6* prezintă principalele procese de asigurare și de control din domeniul coeziunii.

⁹⁹ Raportul anual pe 2023, punctul 1.14; Raportul anual pe 2022, punctul 1.14; Raportul anual pe 2021, punctul 1.18; Raportul anual pe 2020, punctul 1.17; Raportul anual pe 2019, punctul 1.18; Raportul anual pe 2018, punctul 1.29.

Figura 6 – Controlul intern al cheltuielilor din domeniul coeziunii



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului \(UE\) nr. 1303/2013](#).

Cadrul de asigurare nu este încă pe deplin eficace

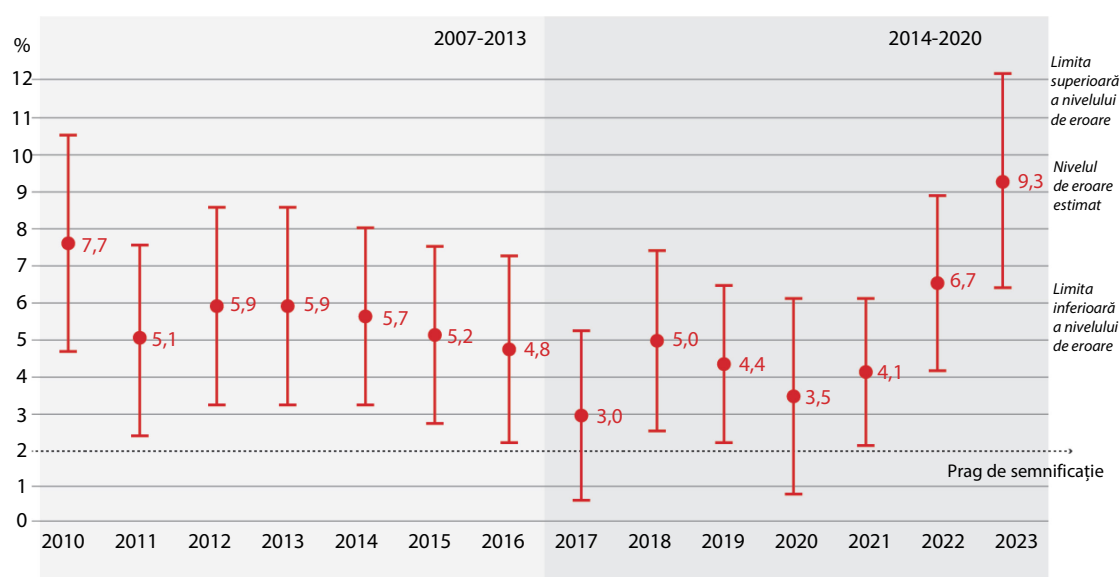
96 Comisia ar trebui să aibă asigurarea că sistemele de gestiune și control funcționează în mod eficace. Eficacitatea cadrului de asigurare depinde însă de capacitățile autorităților și ale organismelor implicate în sistemele de gestiune și control ale statelor membre. Prin urmare, în exercitarea responsabilității sale globale pentru legalitatea și regularitatea cheltuielilor UE, Comisia depinde în mare măsură de cât de eficace funcționează autoritățile statelor membre¹⁰⁰. Prin rolul său de supervizare, ea trebuie să se asigure că fondurile UE sunt utilizate în conformitate cu normele aplicabile¹⁰¹.

¹⁰⁰ Documentul de analiză nr. 03/2024, punctul 9.

¹⁰¹ Articolul 63 alineatul (8) din [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

97 Curtea a concluzionat că nivelurile de eroare pe care le-a identificat și raportat pentru perioada de programare 2007-2013 au fost mult mai scăzute decât în perioada anterioară¹⁰². Analiza multianuală¹⁰³ recentă a Curții arată că nivelurile de eroare pentru perioada 2014-2020 au fost mai scăzute decât în perioada 2007-2013, dar au rămas peste pragul de 2 % specificat de legislație¹⁰⁴. Altfel spus, cadrul de asigurare nu este încă pe deplin eficace. În ultimii doi ani, rata de eroare estimată de Curte a fost cu mult peste pragul de 2 %. În rapoartele sale anuale¹⁰⁵, Curtea a observat că mai mulți factori au exercitat o presiune suplimentară asupra administrațiilor statelor membre și au sporit riscul pentru capacitatea acestora de a asigura regularitatea cheltuielilor. Acești factori includeau disponibilitatea unor resurse suplimentare considerabile din REACT-EU și sfârșitul perioadei de eligibilitate pentru perioada 2014-2020. **Figura 7** prezintă nivelurile de eroare estimate de Curte pentru cheltuielile în domeniul coeziunii începând din 2010.

Figura 7 – Nivelurile de eroare estimate de Curte pentru cheltuielile în domeniul coeziunii, 2010-2023



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

¹⁰² Raportul special nr. 17/2018, punctele 80-81.

¹⁰³ Documentul de analiză nr. 03/2024, punctele 30-33.

¹⁰⁴ Articolul 28 alineatul (11) din Regulamentul delegat (UE) nr. 480/2014 al Comisiei.

¹⁰⁵ Raportul anual pe 2023, punctul 6.17; Raportul anual pe 2022, punctul 6.17.

98 Verificările efectuate de autoritățile de management cu privire la cererile de finanțare din partea UE joacă un rol esențial în efortul de a asigura regularitatea cheltuielilor din domeniul coeziunii. Constatările de audit ale Curții (*caseta 13*), împreună cu rezultatele controalelor efectuate de autoritățile de audit și de Comisie, demonstrează că, în ansamblu, autoritățile de management nu reușesc încă să atenueze suficient riscul inherent ridicat de eroare la nivelul cheltuielilor din domeniul coeziunii. O mare parte din erorile identificate de Curte ar fi putut și ar fi trebuit să fie detectate și corectate de acestea. Curtea a evidențiat deci aceste deficiențe în cadrul controalelor de nivel primar și necesitatea ca Comisia și statele membre să acorde mai multă atenție eficacității verificărilor efectuate de autoritățile de management¹⁰⁶.

Caseta 13

Erori tipice detectate de Curte

Analiza multianuală a Curții (*Documentul de analiză nr. 03/2024*) arată că aceasta a identificat în mod repetat erori în cadrul plăților. Erorile respective rămân nedetectate la nivelul statelor membre, în pofida controalelor administrative și a altor verificări. Curtea a analizat rezultatele auditurilor sale din perioada 2018-2022, cu accent pe tipul și cauza erorilor. Erorile tipice includ cheltuieli și proiecte neeligibile, precum și nerespectarea normelor privind ajutoarele de stat și a celor privind achizițiile publice. Aceste erori au cea mai mare pondere în nivelul de eroare estimat¹⁰⁷.

99 De-a lungul anilor, Curtea a identificat, de asemenea, diferite tipuri de deficiențe în activitatea autorităților de audit, cu niveluri variabile de gravitate. De exemplu, verificările realizate de aceste autorități nu acoperă în mod suficient aspecte importante, cum ar fi fraudă, conflictele de interese și ajutoarele de stat. Verificările privind selectarea proiectelor și criteriile de eligibilitate prezentau și ele deficiențe. Majoritatea erorilor relevate de Curte ar fi putut fi detectate în urma controalelor efectuate de autoritățile de audit cu privire la aceleași operațiuni. Măsura în care Comisia se poate baza pe rezultatele activității acestor autorități de audit este deci limitată¹⁰⁸. Curtea a recomandat autorităților de audit să îmbunătățească modul în care își planifică, desfășoară și documentează activitatea de audit.

¹⁰⁶ *Documentul de analiză nr. 03/2024*, punctele 48-49 și 152.

¹⁰⁷ *Ibidem*, punctele 71 și 83.

¹⁰⁸ *Ibidem*, punctele 56 și 59.

100 Comisia examinează pe bază de documente rezultatele de audit raportate de autoritățile de audit și desfășoară audituri de conformitate în urma unei analize a riscurilor. Curtea a concluzionat că auditurile de conformitate efectuate de Comisie sunt cel mai eficace element în detectarea neregulilor care nu au fost identificate în urma controalelor anterioare. Totuși, Comisia ar putea obține un impact mai mare prin creșterea numărului acestor audituri (în prezent, aproximativ 40 pe an), pentru a acoperi mai bine multitudinea de autorități implicate¹⁰⁹.

101 Curtea a conchis că este nevoie de îmbunătățiri suplimentare ale modului în care cadrul de asigurare este pus în aplicare de autoritățile statelor membre și de Comisie. Atât Comisia, cât și statele membre ar trebui să acorde mai multă atenție asigurării eficacității controalelor efectuate de autoritățile de management și de cele de audit. Printre provocările cu care se confruntă Comisia se numără clarificarea aspectelor pentru care baza legală nu este suficient de clară (proponând, de exemplu, modificarea normelor) și munca de convingere pe lângă statele membre pentru ca acestea să nu mai adauge norme naționale mai exigente decât legislația UE¹¹⁰.

Atât cadrul de asigurare din domeniul coeziunii, cât și cadrul de conformitate aplicabil MRR prezintă deficiențe

102 Finanțarea pentru politica de coeziune se bazează în principal pe rambursarea costurilor suportate în cadrul proiectelor sprijinite. În cazul MRR, se procedează diferit: Comisia plătește statelor membre fonduri pentru îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a Țintelor, pe baza realizărilor obținute, dar respectarea normelor UE și a celor naționale în ceea ce privește cheltuielile suportate de destinatarii finali și de organismele de punere în aplicare nu este o condiție pentru ca statele membre să primească plăți din MRR. Statele membre trebuie să aplice sisteme de control eficace, care sunt verificate de Comisie. Curtea a constatat că Comisia și-a îmbunătățit auditurile în materie, dar nu era încă în măsură să ofere o asigurare suficientă cu privire la funcționarea eficace a acestor sisteme. În plus, s-a observat că aceasta nu poate efectua corecții pentru încălcări individuale ale normelor privind achizițiile publice, cu excepția cazurilor de nereguli grave (cum ar fi fraudă, corupție, conflict de interese și dublă finanțare) care nu au fost remediate de statul membru. Cu alte cuvinte, plățile din MRR pot fi efectuate integral chiar și dacă s-au comis nereguli în materie de achiziții publice¹¹¹.

¹⁰⁹ *Ibidem*, punctele VI, 67-68 și 154.

¹¹⁰ *Ibidem*, punctele 149-150, 152-153 și 157.

¹¹¹ Documentul de analiză nr. 02/2025, punctele 58-62 și 72.

103 Întrucât modelul de implementare al MRR (inclusiv condițiile de plată) diferă de modelul aplicat în politica de coeziune, auditurile Curții cu privire la regularitatea fondurilor și, în consecință, rezultatele obținute în urma acestora nu sunt direct comparabile. În orice caz, Curtea a identificat deficiențe în sistemele de control ale statelor membre atât pentru fondurile politicii de coeziune, cât și pentru MRR.

104 După cum se arată în documentul de analiză al Curții privind învățămintele care trebuie desprinse din MRR, cadrul de conformitate aplicabil MRR și normele privind protecția intereselor financiare ale UE nu sunt suficient de solide. Acest document a subliniat că este esențial ca viitoarele instrumente să nu fie concepute și puse în aplicare într-un mod care să aducă atingere obligației răspunderii de gestiune și transparenței. Astfel de riscuri pot fi atenuate dacă, printre altele: (i) statele membre dispun de sisteme de control adecvate înainte de începerea punerii în aplicare; (ii) condițiile pentru ca statele membre să primească plăți includ respectarea normelor UE și a normelor naționale; și (iii) acțiunile corective în caz de încălcare a normelor UE și a celor naționale sunt definite de Comisie și sunt aplicate în mod uniform tuturor statelor membre¹¹².

Prezentul document de analiză a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 12 iunie 2025.

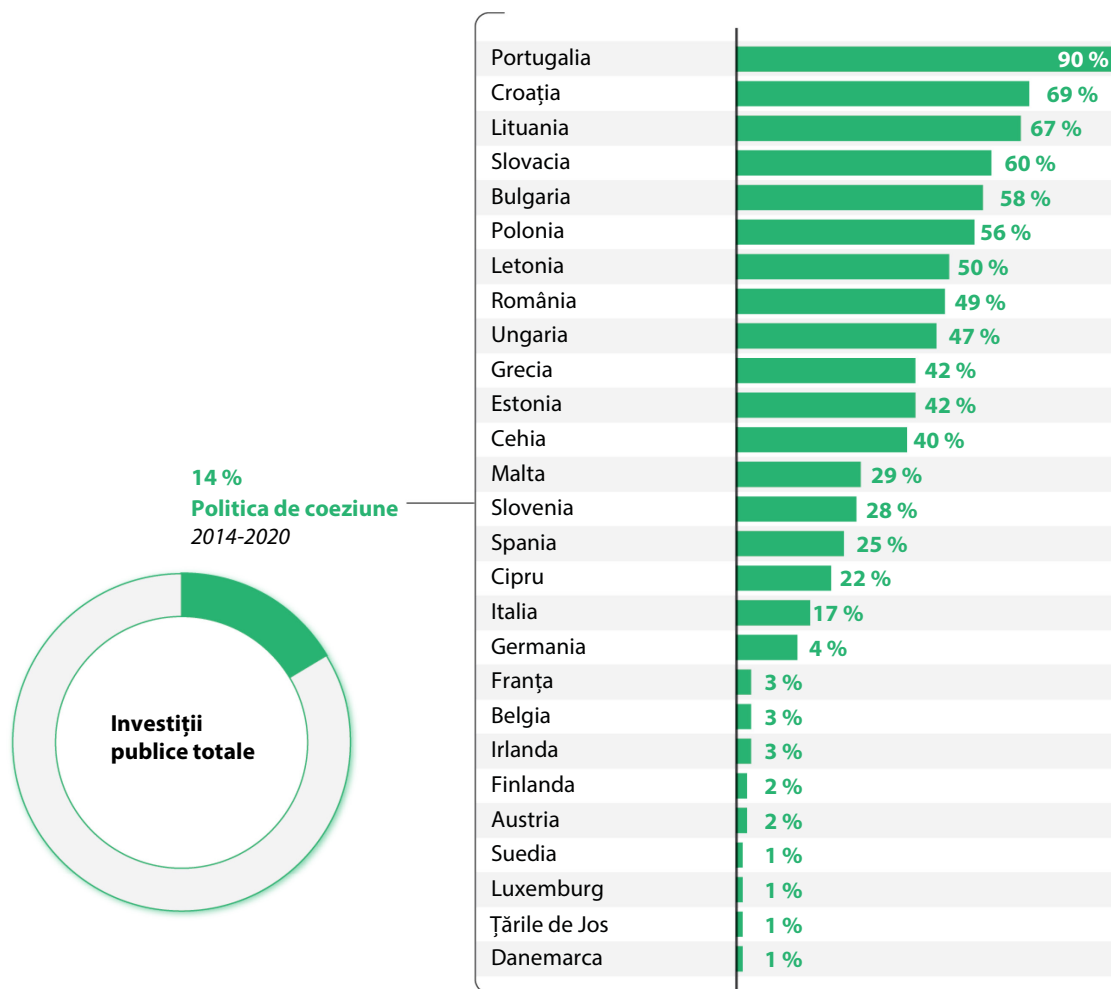
Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

¹¹² Documentul de analiză nr. 02/2025, punctele 15-19.

Anexe

Anexa I – Ponderea politicii de coeziune ca procent din investițiile publice per stat membru (2014-2020)



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

Anexa II – Impactul politicii de coeziune asupra reducerii disparităților

01 Prezenta anexă conturează o imagine de ansamblu a discuției privind modul în care politica de coeziune a contribuit la creșterea regională și la convergența economică, precum și la combaterea inegalităților sociale și economice din UE. Curtea a examinat analizele realizate de Comisie, de Parlamentul European și de OCDE, cercetările academice în domeniu și instrumente de modelare macroeconomică. La sfârșit sunt prezentați principalii factori care au un impact asupra eficacității politicii de coeziune.

Contribuția la reducerea disparităților economice

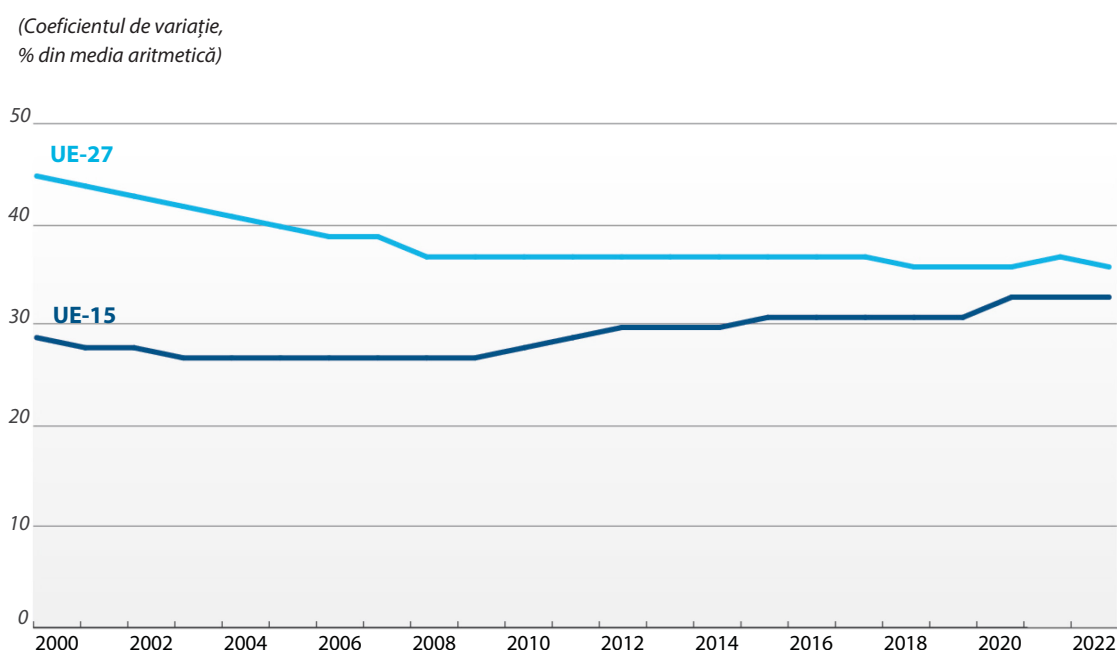
02 În ultimii 30 de ani, impactul politicii de coeziune a generat discuții academice și strategice substanțiale. În literatura de specialitate au fost utilizate diferite abordări conceptuale și analitice, rezultatul fiind o varietate de constatări care ilustrează lipsa unui consens clar cu privire la eficacitatea generală a acestei politici. Simulările macroeconomice indică, în general, efecte pozitive, dar rezultatele acestora depind de ipotezele utilizate. În același timp, analizele empirice au produs rezultate mixte, recunoscând dificultățile care există în încercarea de măsurare a impactului. Cu toate acestea, numeroși specialiști subliniază potențialul politicii de a genera beneficii considerabile, cu condiția ca premisele necesare unei puneri în aplicare eficace să fie îndeplinite¹.

¹ Crescenzi, R. și Giua, M., *Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy*, 2016, p. 21-23; Darvas, Z. et al., „European Union cohesion project characteristics and regional economic growth”, în *Bruegel Working Paper*, 2021, p. 2-3; Darvas, Z. et al., *Effectiveness of cohesion policy*, Departamentul de politici bugetare al Parlamentului European, 2019, p. 9 și p. 24-26; Amendolagine, V. et al., „The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective”, în *Journal of Economic Geography*, vol. 24, nr. 4, 2024; Crucitti, F. et al., „The Impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion”, în *Regional Studies*, vol. 58, nr. 8, 2024.

03 În ceea ce privește creșterea PIB-ului în UE, Comisia raportează că, în ansamblu, politica de coeziune a avut un impact pozitiv în ultimele două decenii. Cele mai mari creșteri au fost observate în unele dintre regiunile mai puțin dezvoltate în trecut, în special în cele din statele membre care au aderat la UE după 2004. În schimb, mai multe regiuni din sudul Europei au înregistrat perioade de creștere negativă a PIB-ului, în special după criza financiară din 2008, dar această tendință s-a inversat recent².

04 Convergența economică între regiunile din UE a fost inegală. Un indicator-cheie utilizat pentru a evalua cât de mult variază între regiuni PIB-ul pe cap de locuitor este „coeficientul de variație”. O scădere a acestui coeficient indică o reducere a disparităților (adică o convergență), în timp ce o creștere indică disparități mai mari. Între 2000 și 2022, acest indicator a arătat că disparitățile regionale în ceea ce privește PIB-ul pe cap de locuitor au scăzut considerabil în UE-27, dar au crescut ușor în UE-15 după 2009 (*figura 1*). Această îmbunătățire de ansamblu a fost deci determinată în mare măsură de convergența în sens ascendent a regiunilor din estul Europei³.

Figura 1 – Diferențele regionale în UE-27 și UE-15 în ceea ce privește PIB-ul pe cap de locuitor (SPC)



Note: SPC = standardul puterii de cumpărare. Disparitățile regionale sunt măsurate la nivelul regiunilor NUTS-2.

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

² SWD(2024) 79, p. 3 și 12; Al 9-lea raport privind coeziunea, p. 2-5.

³ Al 9-lea raport privind coeziunea, p. 5-12.

05 Modelele de convergență economică reflectă dinamici naționale diverse. De exemplu, o creștere mai puternică în regiunile-capitală ale statelor membre din est intensifică adesea disparitățile din țările respective. În Portugalia, convergența regională a fost rezultatul unei creșteri mai lente în trecut în regiunile cu performanțe anterioare ridicate. În Franța, în schimb, adâncirea disparităților regionale a fost legată de o creștere mai lentă a PIB-ului pe cap de locuitor în regiunile care aveau inițial un PIB mai scăzut⁴.

06 Comisia estimează că politica de coeziune va continua să aibă un efect economic pozitiv durabil în ansamblu. Pe baza [modelului RHOMOLO](#), se preconizează că PIB-ul UE ar putea crește cu 0,9 % până în 2030 și cu încă 0,6 % până în 2043 datorită investițiilor realizate prin politica de coeziune în perioadele 2014-2020 și 2021-2027. Se anticipează că acest impact pozitiv asupra PIB-ului va fi deosebit de benefic pentru țările care primesc fonduri importante în cadrul politicii de coeziune, dar și pentru țările mai dezvoltate, datorită creșterii activității economice ca urmare a exporturilor mai mari⁵.

Abordarea inegalităților sociale și economice la nivel regional

07 Regiunile mai puțin competitive pot deține un important potențial economic nevalorificat. Pe de altă parte, atunci când astfel de regiuni se confruntă cu o stagnare pe termen lung, obstacolele structurale îngreunează redresarea economică, crearea de locuri de muncă sau îmbunătățirea nivelului de trai. Dacă nu sunt abordate, disparitățile limitează perspectivele sociale și economice. De-a lungul timpului, lipsa de progrese se poate transforma într-un ciclu de stagnare (cunoscut sub numele de „capcană a dezvoltării”), caracterizat de o productivitate scăzută și de crearea limitată de locuri de muncă, precum și de o capacitate de inovare insuficientă. În plus, astfel de regiuni pot dezvolta o dependență nesustenabilă de finanțarea din bugetul național și de la UE⁶.

⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁵ *Ibidem*, 2024, p. XVIII.

⁶ *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe*, Raport al Grupului la nivel înalt privind viitorul politicii de coeziune, 2024, p. 7-8, 13 și 25; Diemer, A. *et al.*, „[The Regional Development Trap in Europe](#)”, în *Economic Geography*, vol. 98, nr. 5, 2022; *Promoting Growth in All Regions*, OCDE, 2012, p. 15-16, 19 și 43.

08 Capcanele dezvoltării pot afecta nu numai regiunile mai puțin dezvoltate, ci și zonele mai bogate care cunosc dificultăți în menținerea competitivității și a creșterii economice. Acestea sunt deosebit de răspândite în zonele rurale și industriale. Investițiile realizate în orașe au stimulat dezvoltarea economică a acestora, dar ele au accentuat totodată disparitățile intraregionale, prin faptul că alte zone din regiune rămân în urmă. Experiența arată că regiunile din Europa Centrală și de Est au evitat în cea mai mare parte capcanele dezvoltării. Totuși, pe măsură ce trec la un **nivel mediu al veniturilor**, creșterea lor economică riscă să încetinească, agravând astfel pericolul de a cădea într-o capcană a dezvoltării⁷.

09 Politica de coeziune este afectată și de transformările majore actuale, inclusiv de tranziția verde și cea digitală, de schimbările demografice, de crize precum războiul de agresiune al Rusiei în Ucraina și de incertitudinile globale tot mai mari, cum ar fi tensiunile comerciale, provocările în materie de competitivitate și presiunile geopolitice. Întrucât aceste probleme nu afectează toate regiunile în mod egal, studiile existente subliniază că este foarte important să se evite adâncirea inegalităților⁸.

Condiții care influențează impactul politicii de coeziune

10 Devine tot mai evident că rezultatul politicii regionale depinde în mare măsură de condițiile în care aceasta este pusă în aplicare, inclusiv de calitatea instituțiilor naționale și regionale, de tipul de capital uman disponibil în regiune și de alte resurse teritoriale. Acești factori pot influența eficacitatea fondurilor politicii de coeziune și pot explica parțial variația rezultatelor politicii de coeziune între diferitele regiuni și state membre⁹.

⁷ *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe*, p. 13; Diemer, A. et al., *The Regional Development Trap in Europe*; Filippetti, A. și Spallone, R., *Chapter 9. Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap*, 2023.

⁸ *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities - Cost of non-Europe*, EPRS, 2024, p. 1-5, 19; McCann, P. și Ortega-Argilés, R., *EU Cohesion Policy: The past, the present and the future*, 2021, p. 21-23.

⁹ Fratesi, U. și Wishlade, F., „The impact of European Cohesion Policy in different contexts”, în *Regional Studies*, vol. 51, nr. 6, 2017, p. 819; Di Caro, P. și Fratesi, U., *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, p. 309; Fratesi, U., „Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe”, în *ZEW Discussion Papers*, nr. 24-048, 2024, p. 2.

11 Printre factorii care influențează eficacitatea fondurilor de coeziune, **calitatea instituțională** – adică cât de bine funcționează administrația națională și regională și guvernanta – este un determinant important al succesului. Regiunile cu instituții publice eficace utilizează mai bine fondurile UE, respectă cerințele de reglementare și își ating obiectivele de dezvoltare¹⁰. În plus, respectarea statului de drept de către instituții publice responsabile și transparente este fundamentală pentru punerea în aplicare eficace și eficientă a politicilor¹¹.

12 Capitalul uman (măsurat ca ponderea forței de muncă cu cel puțin studii liceale) este un alt factor-cheie pentru succesul finanțării prin politica de coeziune. În zonele mai puțin dezvoltate, îmbunătățirea capitalului uman este considerată esențială pentru creșterea economică¹².

13 Capitalul teritorial – setul mai larg de active publice și private aflate la dispoziția unei regiuni – influențează, de asemenea, eficacitatea cu care politica de coeziune produce rezultate. Aceste active variază de la infrastructură la rețele locale și ecosisteme de inovare. Cercetările arată că investițiile în infrastructură realizate prin fondurile politicii de coeziune funcționează cel mai bine atunci când regiunile au active „soft” puternice, cum ar fi cunoștințe, capital social și calitate instituțională¹³.

¹⁰ Mendez, C. și Bachtler, J. *The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, 2024, pp. 696, 698; Becker *et al.*, *Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects*, 2012, p. 2-3.

¹¹ Rodríguez-Pose, A. și Garcilazo, E., „Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions”, în *Regional Studies*, vol. 49, nr. 8, 2015, p. 1276-1277; Kölling, M., „The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget”, în *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, p. 7, 10, 12.

¹² Di Caro, P. și Fratesi, U., *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, p. 319; Rodríguez-Pose, A. și Ketterer, T., *Institutional change and the development of lagging regions in Europe*, 2020.

¹³ Camagni, R. *Chapter 7: Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies*, 2019; Fratesi, U. și Perucca, G. „EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach”, în *Papers in Regional Science*, vol. 98, numărul 1, 2019.

14 Pe lângă caracteristicile regionale, modul în care politica de coeziune este coordonată la nivelul UE și la nivelul administrațiilor naționale și regionale influențează eficacitatea cu care aceasta produce rezultate. Într-un sistem de guvernare pe mai multe niveluri, o bună **coordonare** este esențială¹⁴.

¹⁴ *Regional Governance in OECD Countries*, OECD, 2022, p. 74; Bachtler, J. *et al.*, *Chapter 2: Understanding EU Cohesion Policy*, 2013, p. 11-12.

Acronime

CARE: Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa

CRII: Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus

EPRS: Direcția Generală Servicii de Cercetare Parlamentară

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FNLC: finanțare nelegată de costuri (*financing-not-linked-to-costs*)

FSE: Fondul social european

FSE+: Fondul social european Plus

MRR: Mecanismul de redresare și reziliență

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

PIB: produs intern brut

PNRR: plan național de redresare și reziliență

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune

RHOMOLO: *Regional Holistic Model*

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Glosar

Absorbție: Partea din fondurile UE alocate unui stat membru, adesea exprimată procentual, care a fost cheltuită pentru proiecte eligibile. În contextul Mecanismului de redresare și reziliență, măsura în care statele membre au primit finanțare din MRR din partea Comisiei pentru îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor.

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

Convergență: proces prin care economiile cu venituri mai scăzute le prind din urmă, în timp, pe cele cu venituri mai mari.

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: fond al 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. Înlocuit de Fondul social european Plus.

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, precum și să răspundă provocărilor pe care le aduce un viitor mai verde și mai digital.

Opțiune simplificată în materie de costuri: abordare utilizată pentru a determina valoarea unui grant făcând apel la metode precum costurile unitare standard, finanțarea la rate forfetare sau sumele forfetare, în loc de costurile efectiv suportate de beneficiar. Este menită să reducă sarcina administrativă.

Politica de coeziune: Politică a 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.

Principiul de „a nu prejudicia în mod semnificativ”: principiu potrivit căruia măsurile de investiții ar trebui să nu aibă un impact negativ major asupra mediului

Principiul parteneriatului: principiul din cadrul politicii de coeziune care garantează că autoritățile regionale, locale, urbane și alte autorități publice, societatea civilă, partenerii economici și sociali și, după caz, organizațiile de cercetare și universitățile sunt implicate în mod util în pregătirea, punerea în aplicare și evaluarea programelor.

Produs intern brut: măsură standard a bogăției unei țări, exprimată prin valoarea totală a bunurilor și serviciilor produse într-o anumită perioadă de timp (de regulă, un an) în cadrul economiei țării respective.

REACT-EU: program din cadrul *NextGenerationEU*, care oferă finanțare suplimentară pentru programele existente din cadrul politicii de coeziune și pentru Fondul de ajutor european destinat celor mai defavorizate persoane, cu scopul de a sprijini redresarea în urma crizei provocate de pandemia de COVID-19, promovând totodată transformarea verde și pe cea digitală.

Recomandări specifice fiecărei țări: orientări anuale pe care Comisia le adresează, în cadrul semestrului european, fiecărui stat membru în parte cu privire la politicile sale macroeconomice, bugetare și structurale.

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.

RHOMOLO: instrument de simulare economică dezvoltat de Comisie și utilizat în principal pentru a evalua impactul politicii de coeziune a UE, inclusiv efectele investițiilor regionale și ale reformelor structurale.

Echipa din cadrul Curții

Prezentul document de analiză a fost adoptat de Camera de audit II – cameră specializată pe coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene. Analiza a fost condusă de domnul Alejandro Blanco Fernández, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de Călin-Ion Chira, șef de cabinet, și de Juan Antonio Vazquez Rivera, atașat în cadrul cabinetului; Friedemann Zippel, manager principal; Păivi Piki, coordonator; Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu și Plamen Petrov, auditori. Alexandra Damir-Bînzaru a asigurat sprijin pentru concepția grafică.



De la stânga la dreapta: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariu, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Păivi Piki, Călin-Ion Chira, Marion Boulard.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2025

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.

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 978-92-849-5465-0	ISSN 2811-8316	doi:10.2865/4813088	QJ-01-25-041-RO-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

REFERINȚA EXACTĂ

Curtea de Conturi Europeană, [Documentul de analiză nr. 04/2025](#):

„Politica de coeziune a UE: lecții din trecut, direcții pentru viitor”, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2025.

Acest document de analiză prezintă o serie de idei menite să contribuie la discuțiile în curs privind următoarea perioadă a politicii de coeziune, care va începe în 2028. El reunește rezultatele auditurilor, ale documentelor de analiză și ale avizelor publicate de Curtea de Conturi Europeană cu privire la diferite aspecte ale punerii în aplicare a politicii de coeziune. După caz, aceste constatări sunt comparate cu principalele concluzii ale Curții privind Mecanismul de redresare și reziliență.

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398 – 1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact

Website: eca.europa.eu

Platforme sociale: [@EUauditors](#)



**CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ**