

Flexibilitatea bugetară a UE

Sistemul a permis abordarea provocărilor neprevăzute, dar este îngreunat de un cadru prea complex



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

@luzitanija - adobe.stock.com

Cuprins

Puncte

01-20 | **Principalele mesaje**

01-11 | De ce este important acest domeniu

12-20 | Ce a constatat și ce recomandă Curtea

21-93 | **Observațiile Curții, în detaliu**

21-32 | Nevoile de flexibilitate nu au fost suficient de bine identificate și analizate

33-56 | Până în prezent, în ciuda unei utilizări intensive a bugetului UE, flexibilitatea bugetară i-a permis acesteia să răspundă unei game largi de nevoi

34-40 | Cuantumul aferent flexibilității bugetare a UE se încadrau, în cea mai mare parte, în intervalul valorilor de referință internaționale

41-56 | Cadrul de flexibilitate a permis finanțarea unei game largi de nevoi, nu doar în contexte de urgență și de criză

57-93 | **Cadrul de flexibilitate bugetară al UE este prea complex, iar unele decizii legate de mobilizarea fondurilor nu sunt clare**

59-71 | Existența mai multor instrumente de flexibilitate, care uneori se suprapun și pentru care nu există mereu o ordine clară a priorităților, sporește complexitatea cadrului

72-85 | Normele facilitează, în general, mobilizarea promptă, dar ar fi putut fi simplificate mai mult

86-93 | Lipsa unei abordări structurate în documentarea analizei privind opțiunile alternative de finanțare și sumele aferente

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Anexa II – Principalele cerințe legale

Anexa III – Utilizarea instrumentelor de flexibilitate în perioada 2021-2024

Acronime

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

01

Principalele mesaje

De ce este important acest domeniu

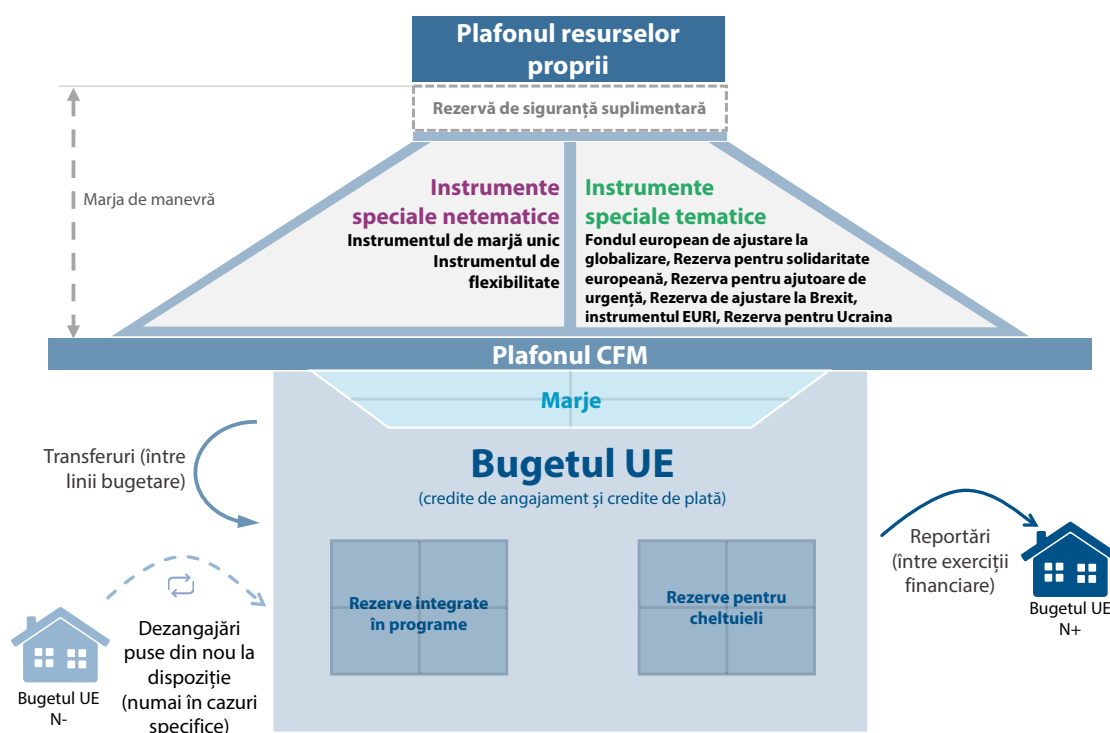
- 01** UE se bazează pe bugete pe termen lung, care acoperă în prezent o perioadă de 7 ani, cunoscute sub denumirea de cadre financiare multianuale (CFM). Elaborarea unui nou CFM demarează, de regulă, cu aproximativ 3 ani înainte de începerea acestuia, ceea ce înseamnă deci o planificare cu până la 10 ani în avans. CFM-urile funcționează în limitele anuale obligatorii din punct de vedere juridic: „plafonul resurselor proprii” pentru veniturile UE și „plafonul CFM” pentru cheltuieli. Scopul acestor plafoane este de a asigura un grad ridicat de previzibilitate și de stabilitate.
- 02** În același timp, bugetul UE trebuie să fie suficient de flexibil pentru a putea răspunde la circumstanțele în schimbare, în special având în vedere multiplele crize recente și voința politică de a: (i) consolida pregătirea și răspunsul UE la crize; (ii) consolida și monitoriza reziliența; (iii) aborda domeniile în care UE este expusă¹. Potrivit Comisiei, un nivel adecvat de flexibilitate bugetară ar trebui să permită alocarea eficace a resurselor și o reacție rapidă a Uniunii la situații neprevăzute și la urgențe².

¹ Concluziile reuniunii Consiliului European (2021), punctul 8.

² Propunere de regulament al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027, Comisia Europeană, 2018.

- 03** Flexibilitatea bugetară a UE se obține printr-o combinație de elemente bugetare structurale care permit realocarea resurselor de la o prioritate la alta și de la un exercițiu bugetar la altul. Aceste elemente sunt completate cu marje și cu instrumente speciale care facilitează adăugarea de fonduri suplimentare la cheltuielile planificate inițial. Instrumentele de flexibilitate pot fi împărțite în două categorii: cele care se încadrează în plafonul CFM și cele care pot fi mobilizate peste acest plafon (a se vedea [figura 1](#)).

Figura 1 | Instrumente de flexibilitate bugetară a UE în CFM 2021-2027



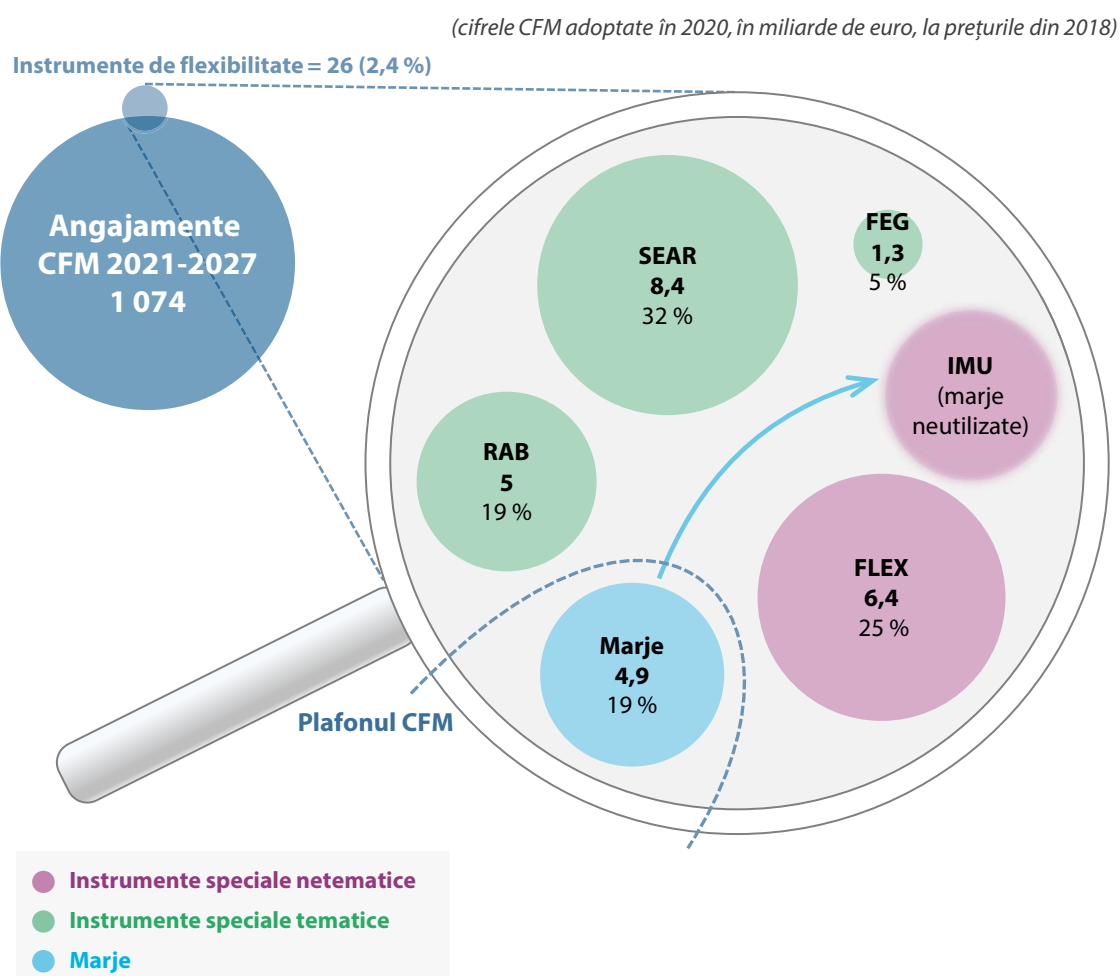
Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 (Regulamentul privind CFM 2021-2027) și a [Regulamentului \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (Regulamentul financiar).

- 04** Auditul Curții s-a axat pe instrumentele de flexibilitate care permit finanțarea unor cheltuieli suplimentare prin adăugarea de credite de angajament la bugetul adoptat: (i) marje și (ii) instrumente speciale. *Marjele* sunt sume nealocate care reprezintă diferența dintre plafoanele CFM și cheltuielile planificate pentru fiecare categorie de cheltuieli („rubrică”). *Instrumentele speciale* permit mobilizarea de resurse financiare suplimentare peste plafonul CFM.

- 05** Există două tipuri de instrumente speciale: tematice și netematice. Instrumentele speciale *tematice* pot furniza resurse suplimentare numai pentru evenimente predefinite în mod specific:
- Fondul european de ajustare la globalizare (**FEG**) sprijină lucrătorii disponibilizați din cauza unor evenimente majore de restructurare;
 - Rezerva pentru solidaritate și ajutoare de urgență (**SEAR**) cuprinde (i) Rezerva pentru solidaritate europeană, care oferă finanțare pentru dezastre majore acoperite de Fondul de solidaritate al Uniunii Europene (**FSUE**) și (ii) Rezerva pentru ajutoare de urgență (**RAU**), care oferă asistență în alte situații de urgență umanitară și civilă;
 - Rezerva de ajustare la Brexit (**RAB**) sprijină sectoarele afectate de retragerea Regatului Unit din UE;
 - două noi instrumente introduse în 2024: Instrumentul de redresare al Uniunii Europene (EURI) și Rezerva pentru Ucraina urmăresc să acopere creșterile neplanificate ale costurilor cu dobânzile aferente împrumuturilor făcute pentru a plăti pentru pachetul de redresare [NextGenerationEU](#) și, respectiv, să finanțeze [Mecanismul pentru Ucraina](#) nou introdus.
- 06** Instrumentele speciale *netematice* nu se limitează la domenii tematice specifice sau la evenimente predefinite:
- Instrumentul de marjă unic (**IMU**) permite ca marjele disponibile să fie transferate de la un exercițiu financiar la altul și de la o rubrică la alta;
 - Instrumentul de flexibilitate (**FLEX**) permite finanțarea unor cheltuieli specifice neprevăzute.
- 07** În conformitate cu [Tratatul privind Uniunea Europeană](#), Comisia este responsabilă de prezentarea unei propuneri de Regulament privind CFM și de propunerea și execuția bugetelor anuale, inclusiv propunerea și mobilizarea mecanismelor de flexibilitate corespunzătoare. Pentru adoptarea și revizuirea Regulamentului privind CFM este nevoie de unanimitate în Consiliu și de aprobarea Parlamentului. Adoptarea bugetelor necesită acordul atât al Parlamentului, cât și al Consiliului, „autoritatea bugetară” a UE (cu majoritate calificată).

08 Sumele inițiale disponibile pentru marje și pentru instrumentele speciale în CFM 2027 (a se vedea [figura 2](#)) au permis o creștere a cheltuielilor totale ale CFM până la 2,4 % (26 de miliarde de euro). [Revizuirea CFM la jumătatea perioadei în 2024](#) a consolidat instrumentele speciale SEAR și FLEX, ceea ce a sporit instrumentele de flexibilitate inițiale până la 2,6 % din totalul cheltuielilor din CFM (aproximativ 28 de miliarde de euro). Tot atunci au fost introduse două noi instrumente speciale: Instrumentul EURI și rezerva pentru Ucraina.

Figura 2 | Sumele inițiale disponibile pentru marje și pentru instrumentele speciale în CFM 2021-2027



IMU Instrumentul de marjă unic
FLEX Instrumentul de flexibilitate
RAB Rezerva de ajustare la Brexit
FEG Fondul european de ajustare la globalizare pentru lucrătorii disponibilizați
SEAR Rezerva pentru solidaritate și ajutoare de urgență

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei, a documentului *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures* și a Regulamentului inițial privind CFM 2021-2027.

- 09** În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă instrumentele de flexibilitate bugetară a UE pentru CFM 2021-2027 au fost bine concepute și dacă utilizarea lor era justificată, astfel încât să se evite riscul ca resursele instrumentelor să se reducă excesiv în cursul primilor ani ai CFM. Auditul s-a axat pe modul în care au fost concepute și mobilizate instrumentele speciale relevante și în care au fost utilizate marjele în perioada 2021-2024, inclusiv în contextul revizuirii la jumătatea perioadei a CFM.
- 10** Comisia va prezenta, până la jumătatea anului 2025, propunerea privind CFM post-2027. Pe măsură ce UE abordează provocările generate de crizele în continuă evoluție, presiunea pentru adoptarea unor mecanisme de răspuns rapide și eficiente la nivelul UE va crește. Curtea urmărește să contribuie la viitoarele dezbateri cu privire la conceperea următorului CFM, prin furnizarea analizei sale referitoare la conceperea și utilizarea instrumentelor de flexibilitate în actualul CFM.
- 11** În [anexa I](#) sunt prezentate mai multe informații generale și detalii privind sfera și abordarea auditului, iar [anexa II](#) prezintă detalii referitoare la principalele cerințe legale.

Ce a constatat și ce recomandă Curtea

- 12** Auditul Curții a arătat că propunerea Comisiei privind CFM 2021-2027 nu s-a bazat pe o identificare și o analiză suficiente ale nevoilor și ale riscurilor pe care bugetul UE ar trebui să le poată aborda. În general, mecanismele de flexibilitate bugetară a UE au permis bugetului acestuia să răspundă provocărilor și priorităților emergente, însă anumite instrumente de flexibilitate au fost epuizate în fiecare an din prima parte a CFM. În plus, cadrul de flexibilitate este prea complex, nefiind clar în ce ordine trebuie utilizate instrumentele de flexibilitate și existând uneori suprapuneri între acestea. Este astfel dificil să se obțină o imagine clară și completă a funcționării cadrului.

Nevoile de flexibilitate nu au fost suficient de bine identificate și analizate

- 13** Propunerea inițială a Comisiei privind CFM 2021-2027 a subliniat importanța unei flexibilități sporite a bugetului UE. Această nevoie a fost justificată de utilizarea intensivă, în cursul CFM 2014-2020, a unor instrumente speciale (peste plafonul din CFM) pentru a răspunde unor provocări fără precedent legate de contextul de instabilitate din vecinătatea UE și de mișcările migratorii în masă. Propunerea privind instrumentele de flexibilitate nu a fost însă justificată suficient, adică printr-o analiză detaliată și orientată spre viitor a nevoilor și a riscurilor.

- 14** Comisia nu a evaluat funcționarea tuturor instrumentelor de flexibilitate anterioare (omitând IMU, FLEX și RAU) pentru a justifica propunerea privind marjele. Pentru FEG și FSUE, evaluările realizate nu au analizat nevoile viitoare într-un mediu în schimbare. În plus, Comisia nu a utilizat analiza prospectivă sau a tendințelor, în special în contextul dezastrelor naturale (a se vedea punctele [21-32](#)).



Recomandarea 1

Procesul decizional pentru conceperea cadrului de flexibilitate al viitorului CFM să fie susținut cu date mai solide

Pentru viitoarele CFM, Comisia ar trebui să sprijine conceperea cadrului de flexibilitate, inclusiv sub aspectul dimensiunii acestuia, prin furnizarea următoarelor informații:

- (a) tipul de evenimente potențiale pe care ar trebui să le poată aborda instrumentele de flexibilitate bugetară propuse ale UE;
- (b) o evaluare calitativă și, acolo unde este posibil, cantitativă a nevoilor de flexibilitate, ținând seama de probabilitatea și de impactul potențial al evenimentelor care ar urma să fie abordate;
- (c) o evaluare cuprinzătoare a cadrului existent de flexibilitate bugetară a UE.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începând din 2026.

Până în prezent, în ciuda unei utilizări intensive a bugetului UE, flexibilitatea bugetară i-a permis acesteia să răspundă unei game largi de nevoi

- 15** Criteriile de referință internaționale vizează în primul rând bugetele naționale, însă ele pot servi drept principii directoare și pentru bugetul UE, care are caracteristici distincte. În domeniul gestionării finanțelor publice, rezervele pentru cheltuieli generate de evenimente neprevăzute variază, de regulă, între 2 % și 3 % din totalul cheltuielilor. Cuantumul aferent flexibilității bugetare a UE erau, în linii mari, conforme cu aceste criterii de referință (a se vedea punctele [34-40](#)).

- 16** Flexibilitatea bugetului UE a fost însă utilizată intensiv pentru a răspunde nevoilor care apar în permanență. În prima parte a CFM, s-au epuizat în mod sistematic anumite instrumente de flexibilitate, reducându-se astfel rapid disponibilitatea lor pentru perioada rămasă. Principalele evenimente care au sporit cel mai mult nevoia de instrumente de flexibilitate în cadrul CFM au fost războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, crizele umanitară și energetică, dezastrele naturale frecvente și la scară largă și creșterea bruscă a inflației. Curtea a observat că, sub plafonul CFM, nu există mecanisme specifice care să atenueze incertitudinea legată de estimările privind costurile cu dobânzile datorate. De asemenea, în cadrul CFM, nu există nicio dispoziție care să declanșeze bugetarea „de criză” în situații de urgență majore și excepționale. Singura soluție este revizuirea CFM. Revizuirea CFM la jumătatea perioadei a fost necesară pentru a aborda impactul sporit al acestor provocări (a se vedea punctele [41-49](#)).
- 17** În cazurile incluse în eșantionul Curții, Comisia a propus mobilizarea unor instrumente speciale tematice în conformitate cu scopul și domeniul lor de aplicare specific. Cadrul juridic nu precizează în ce măsură ar trebui utilizate în diverse scopuri marjele și instrumentele speciale netematice. Acest lucru a permis Comisiei să propună utilizarea acestora pentru a răspunde unei game largi de nevoi. În perioada 2021-2024, pe lângă răspunsul la situații de urgență, printre respectivele nevoi s-au numărat și abordarea impactului inflației mai mari decât se preconizase asupra costurilor programate, consolidarea programelor existente din CFM și crearea de noi programe ale CFM legate de modificările priorităților politice. Prin modul în care a fost proiectat, acest cadru oferă mai multă flexibilitate, însă reduce, în cele din urmă, sumele disponibile pentru situații de urgență (a se vedea punctele [50-56](#)).

Cadrul de flexibilitate bugetară al UE este prea complex

- 18** Existența mai multor instrumente de flexibilitate, care uneori se suprapun și pentru care nu există mereu o ordine clară a priorităților, sporește complexitatea gestiunii financiare și a procesului decizional. Curtea a constatat suprapuneri între (i) instrumentele speciale netematice, care pot fi utilizate pentru o gamă largă de nevoi, și (ii) instrumentele speciale tematice și programele de cheltuieli din CFM care pot finanța același tip de nevoi. În plus, nu este stabilită în mod clar o ordine de utilizare a instrumentelor de flexibilitate bugetară integrate, a marjelor sub plafonul CFM și a instrumentelor speciale care depășesc plafoanele CFM (a se vedea punctele [59-71](#)).
- 19** Curtea a constatat că normele și procedurile existente au facilitat mobilizarea promptă a instrumentelor de flexibilitate, dar că ele ar fi putut fi simplificate într-o mai mare măsură (a se vedea punctele [72-85](#)).



Recomandarea 2

Să se simplifice cadrul de flexibilitate al CFM și procesul decizional

Comisia ar trebui să propună simplificarea cadrului de flexibilitate pentru următorul CFM, fără a aduce atingere deciziei legiuitorilor, în special prin:

- (a) gruparea într-un singur instrument a marjelor anuale disponibile sub plafonul CFM și posibilitatea ca acesta să fie utilizat în toate domeniile de politică din bugetul (bugetele) anual(e) sau rectificativ(e);
- (b) crearea unui instrument special unic peste plafonul din CFM pentru evenimente neprevăzute și nevoi de urgență;
- (c) stabilirea unei ordini clare de utilizare a marjelor și a instrumentelor speciale, acordând prioritate utilizării sumelor care se încadrează în plafonul CFM;
- (d) includerea finanțării evenimentelor predefinite specifice care fac obiectul legislației sectoriale în rezervele programelor viitoare, în loc de utilizarea unor instrumente speciale tematice care depășesc plafonul CFM.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2026.

20 În unele cazuri, analiza de către Comisie a unor opțiuni alternative de finanțare prin realocare și calcularea sumelor necesare pentru noile nevoi nu a fost documentată corespunzător. Procesul în sine și alegerile făcute nu erau astfel suficient de clare (a se vedea punctele [86-93](#)).



Recomandarea 3:

Să se îmbunătățească procedurile Comisiei de examinare a opțiunilor de realocare și de redefinire a priorităților

Comisia ar trebui să definească principalele etape și roluri pentru procedurile de realocare și de redefinire a priorităților atunci când identifică resursele bugetare pentru a răspunde unor noi nevoi și ar trebui să documenteze examinarea diferitelor opțiuni.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2026.

Observațiile Curții, în detaliu

Nevoile de flexibilitate nu au fost suficient de bine identificate și analizate

- 21** Într-un mediu din ce în ce mai complex, fragmentat și imprevizibil, este nevoie ca politicile să fie elaborate pe baza unor elemente concrete. Acest lucru poate contribui în mod esențial la conceperea, punerea în aplicare și implementarea unor politici publice mai bune³.
- 22** O gestionare eficace a riscurilor⁴ utilizează cele mai bune informații disponibile pentru a analiza riscurile pe baza datelor istorice, a informațiilor actuale și a așteptărilor viitoare. Sunt luate în considerare incertitudinile, sursele de risc, consecințele, probabilitatea, evenimentele și scenariile, precum și contextul extern al organizației.
- 23** Potrivit Consiliului, pregătirea proactivă pentru situații de criză necesită o analiză prospectivă, o evaluare și o anticipare periodică a riscurilor, identificând impactul pe care aceste riscuri îl pot avea în diferite sectoare, în fiecare stat membru și în vecinătate, precum și examinarea modalităților optime de atenuare și abordare a impactului⁵.

³ *Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences*, OCDE, 2020.

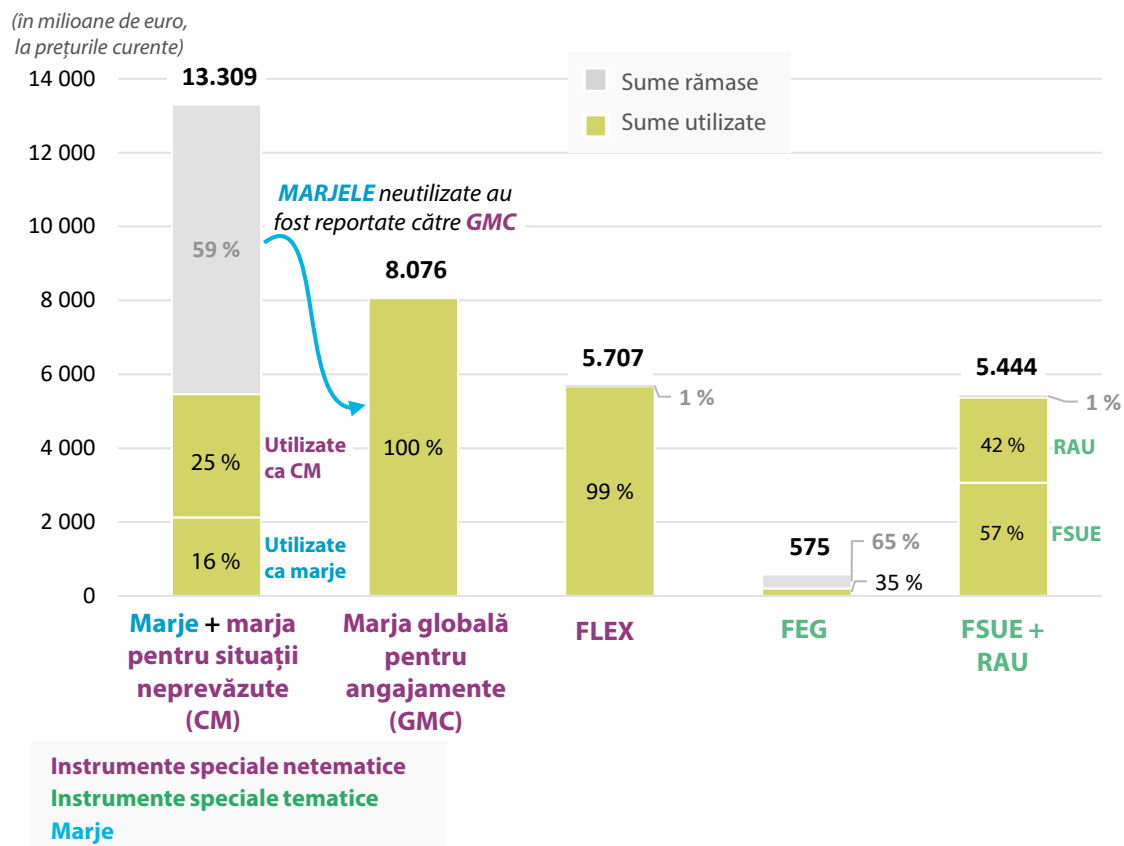
⁴ *International standard ISO 31000:2018 Risk management – Guidelines*.

⁵ *Concluziile Consiliului privind consolidarea pregătirii, a capacității de răspuns și a rezilienței la viitoare situații de criză*, 2021.

- 24** [Principiile OCDE privind guvernanta bugetara](#) prevad ca performanta, evaluarea si raportul cost-beneficiu ar trebui sa faca parte integranta din procesul bugetar (principiul 8).
- 25** Curtea a evaluat daca Comisia, atunci cand a elaborat instrumentele de flexibilitate bugetara si a propus sumele corespunzatoare pentru actualul CFM, s-a bazat pe o analiza riguroasa a potentialelor nevoi si riscuri, tinand seama de criteriile mentionate mai sus.
- 26** In propunerea sa initiala (din 2018) de stabilire a CFM 2021-2027⁶, Comisia a subliniat nevoia unei flexibilitati bugetare sporite, justificata de utilizarea intensiva, in cursul CFM 2014-2020, a unor instrumente speciale (peste plafonul din CFM) pentru a raspunde unor provocari fara precedent legate de contextul de instabilitate din vecinatatea UE si de miscarile migratorii in masa. Analiza Curtii a confirmat afirmatia Comisiei potrivit careia instrumentele de flexibilitate au fost utilizate intensiv (a se vedea [figura 3](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Figura 3 | Instrumentele de flexibilitate au fost utilizate intensiv în cursul CFM 2014-2020



Note: figura prezintă totalitatea marjelor disponibile efectiv în cursul CFM 2014-2020 (a se vedea punctul 12 din anexa I).

În CFM 2014-2020, instrumentele speciale „marja pentru situații neprevăzute” și „marja globală pentru angajamente” permiteau ca marjele disponibile să fie transferate de la un exercițiu financiar la altul și de la o rubrică la alta, la fel cum permite IMU în CFM 2021-2027.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Regulamentului (UE, Euratom) nr. 1311/2013 al Consiliului (Regulamentul privind CFM 2014-2020), a proiectelor de buget, a bugetelor adoptate și a bugetelor rectificative pentru perioada 2014-2020, precum și pe baza datelor Comisiei privind instrumentele speciale.

27 În propunerea sa din 2018, Comisia a sugerat să se continue cu aceeași combinație de instrumente de flexibilitate ca în CFM anterior (a se vedea [figura 3](#)), dar să se majoreze sumele. În urma izbucnirii în 2020 a pandemiei de COVID-19, Comisia a actualizat propunerea privind CFM⁷, majorând și mai mult sumele pentru cea mai mare parte a instrumentelor de flexibilitate, pentru a sublinia că este nevoie ca bugetul UE să fie mai flexibil. În urma negocierilor politice, sumele finale disponibile pentru aceste instrumente au fost reduse, rămânând totuși mai mari decât cele din CFM anterior, cu excepția cantumurilor aferente marjelor nealocate (a se vedea [tabelul 1](#)).

⁷ COM(2020) 443.

Tabelul 1 | Sumele pentru instrumentele speciale au crescut în CFM 2021-2027 comparativ cu CFM 2014-2020, în timp ce marjele nealocate au scăzut

Instrumentul de flexibilitate	Media din CFM 2014-2020 (între suma inițială și cea revizuită în 2017)/ Marje convenite	Propunerea privind CFM 2021-2027 (2018)	Modificări în raport cu CFM anterior	Propunerea actualizată privind CFM 2021-2027 (2020)	Modificări în raport cu CFM anterior	CFM adoptat/Marje convenite	Modificări în raport cu CFM anterior
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d=(c-b)/b$	<i>e</i>	$f=(e-b)/b$	<i>g</i>	$h=(g-b)/b$
<i>Sume anuale (în milioane de euro) - la prețurile din 2018</i>							
FEG	172	200	16 %	386	124 %	186	8 %
SEAR	FSUE	600	4 %	1 000	74 %	1 200	32 %
	RAU	600	80 %	3 000	800 %		
FLEX	615	1 000	63 %	1 000	63 %	915	49 %
<i>Sume totale pentru 2021-2027 (în milioane de euro) - la prețurile din 2018</i>							
Marje	7 078	24 796	250 %	11 171	58 %	4 891	-31 %
RAB		-	-	5 000	-	5 000	-

Notă: în tabel se compară marjele disponibile inițial la adoptarea celor două CFM-uri. Marjele disponibile efectiv în CFM 2014-2020 depășeau 13 miliarde de euro.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerilor Comisiei și a regulamentelor privind CFM pentru perioada 2014-2020 și pentru perioada 2021-2027.

28 În urma examinării de către Curte a documentelor Comisiei, s-a constatat că majorările propuse pentru instrumentele de flexibilitate nu erau justificate de o analiză detaliată și orientată spre viitor a nevoilor și a riscurilor. Comisia a modificat sumele aferente FLEX, FEG, FSUE și RAU ținând seama de utilizarea anterioară a acestor instrumente, fără nicio justificare suplimentară, iar tendințele în ceea ce privește utilizarea marjelor nu au fost analizate deloc. Nevoile de flexibilitate declarate și sumele propuse nu erau susținute de previziuni, prognoze, simulări sau analize comparative detaliate.

- 29** Deși aceste instrumente susțineau cheltuieli suplimentare semnificative pentru programele CFM, Comisia nu a evaluat funcționarea marjelor, a IMU și a FLEX (instrumente speciale netematice) sau a RAU (instrument special tematic nelegat de un act juridic sectorial specific). Cerința prevăzută în Regulamentul financiar⁸ de a se efectua evaluări *ex ante* și evaluări retrospective nu se aplică acestor instrumente de flexibilitate, întrucât astfel de evaluări se realizează pentru programele de cheltuieli pe care acestea le sprijină. În comunicările Comisiei⁹, inclusiv în documentele de lucru ale serviciilor, nu se descria decât pe scurt utilizarea anterioară a instrumentelor speciale netematice. Curtea este de părere că descrierea respectivă nu era suficient de cuprinzătoare pentru a analiza în ce măsură aceste instrumente de flexibilitate și-au îndeplinit scopul și modul în care această informație poate fi luată în considerare pe viitor. În plus, nu se respectă principiile de gestionare eficace a riscurilor și nici principiul elaborării de politici pe bază de date solide.
- 30** În schimb, pentru instrumentele speciale tematice FEG și FSUE există cerințe de raportare detaliate, în conformitate cu Regulamentul financiar¹⁰ și cu actele juridice sectoriale respective. Comisia a analizat – în evaluările sale¹¹ și în rapoartele sale anuale – experiența anterioară în ceea ce privește mobilizarea acestor instrumente speciale, însă nu a analizat și nevoile care pot apărea pe viitor într-un mediu în schimbare în legătură cu aceste instrumente. Propunerea inițială a Comisiei privind sumele aferente FSUE corespundea numai nevoilor din CFM anterior, neluând în calcul intensificările preconizate ale fenomenelor meteorologice extreme în Europa¹². În schimb, Comisia a propus o creștere semnificativă a sumelor FEG, în pofida scăderii cererii pentru acest instrument și fără a analiza tendințele de pe piața forței de muncă sau în ceea ce privește restructurarea întreprinderilor.

⁸ Articolul 34 din Regulamentul financiar [nr. 2018/1046, *idem*, nr. 2024/2509 (reformare)].

⁹ Comunicare privind evaluarea/revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2014-2020, 2016; Comunicare privind cadrul financiar multianual pentru perioada 2021-2027, 2018.

¹⁰ Articolul 34 din Regulamentul financiar [nr. 2018/1046, *idem*, nr. 2024/2509 (reformare)].

¹¹ *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Comisia Europeană, 2018; Raport al Comisiei privind evaluarea la jumătatea perioadei a Fondului european de ajustare la globalizare (FEG), Comisia Europeană, 2018; Raport al Comisiei privind evaluarea *ex post* a Fondului european de ajustare la globalizare (FEG) pentru perioada 2014-2020, Comisia Europeană, 2021.

¹² *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, Comisia Europeană, 2014, 2017; *Climate impacts in Europe* (proiectele PESETA II și PESETA III), Centrul Comun de Cercetare, 2014 și 2018.

- 31** În cursul negocierilor privind CFM, în iulie 2020, Consiliul European a convenit să instituie un instrument special tematic temporar peste plafoanele CFM și a solicitat Comisiei să prezinte o propunere legislativă¹³. Acest instrument, RAB, a fost conceput ca instrument de solidaritate pentru a atenua consecințele negative ale retragerii Regatului Unit din UE și pentru a menține coeziunea economică, socială și teritorială. Cum inițiativa a venit din partea Consiliului, precum și din motive de urgență, Comisia nu a efectuat o evaluare a impactului înainte de a prezenta propunerea de regulament privind RAB în decembrie 2020. Prin urmare, nu s-au aplicat principiile unei mai bune legiferări¹⁴ și nu s-au evaluat cele mai bune abordări și soluții alternative de finanțare.
- 32** Curtea a observat că data-limită pentru realizarea unei evaluări a eficacității, a eficienței, a relevanței, a coerenței și a valorii adăugate europene a RAB este 30 iunie 2027¹⁵. Acest termen este cu mult după cel stabilit pentru prezentarea de către Comisie a propunerii privind CFM post-2027, și anume iunie 2025, și cu doar 6 luni înainte de data de începere a noului CFM. Va fi astfel dificil ca, pentru următorul CFM, să se ia în considerare învățămintele din CFM anterior.

Până în prezent, în ciuda unei utilizări intensive a bugetului UE, flexibilitatea bugetară i-a permis acesteia să răspundă unei game largi de nevoi

- 33** Curtea a evaluat dacă, în ansamblu, quantumurile disponibile ale instrumentelor de flexibilitate pentru perioada 2021-2024 au permis bugetului UE să răspundă nevoilor emergente, menținându-se în același timp flexibilitatea, în măsură suficientă, pentru perioada rămasă din CFM. În plus, Curtea a verificat dacă mobilizările propuse de Comisie erau justificate în conformitate cu cerințele de reglementare și cu scopul preconizat al instrumentelor.

¹³ Concluziile reuniunii Consiliului European (2020), punctul 134.

¹⁴ Acord interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare (2016), punctele 12-18.

¹⁵ Regulamentul (UE) 2021/1755 de înființare a rezervei de ajustare la Brexit, articolul 17 alineatul (2).

Cuquantumurile aferente flexibilității bugetare a UE se încadrau, în cea mai mare parte, în intervalul valorilor de referință internaționale

- 34** Curtea a folosit, în evaluarea sa, următoarele criterii de referință: standarde internaționale, bune practici și recomandări privind buna guvernare bugetară și gestiunea finanțelor publice. Aceste criterii de referință vizează în primul rând bugetele naționale, însă ele pot servi drept principii directoare și pentru bugetul UE, care are caracteristici specifice, astfel cum sunt descrise în [anexa I](#).
- 35** În ceea ce privește cadrele de cheltuieli pe termen mediu, practicile de gestionare a finanțelor publice indică faptul că este nevoie să se constituie rezerve menite să acopere abaterile obișnuite de la buget; în vederea menținerii credibilității bugetare, aceste rezerve ar trebui să se situeze între 2 % și 3 % din totalul cheltuielilor (fondurile pentru dezastre constituie o excepție în acest sens)¹⁶. Aceste rezerve sunt comparabile cu marjele și cu rezervele programelor operaționale situate sub plafonul CFM din bugetul UE. În cazul fondurilor pentru dezastre sau al altor fonduri similare, trebuie să se realizeze o evaluare bazată pe riscuri pentru a se stabili nivelul rezervei, în timp ce abaterile mai mari ar trebui gestionate prin ajustări bugetare. În bugetul UE, acest lucru corespunde cu utilizarea instrumentelor speciale ce operează peste plafonul CFM și cu posibilitatea de a revizui cadrul financiar multianual¹⁷.
- 36** În plus, crizele semnificative pot impune recurgerea la bugetarea de criză, ceea ce presupune o modificare temporară a cadrului bugetar convențional, ca urmare a presiunilor covârșitoare exercitate asupra politicilor și practicilor existente. Printre presiuni s-ar putea număra dezastre naturale semnificative, probleme economice, crize sanitare și conflicte. Bugetarea de criză se poate realiza prin rectificări bugetare, realocare, fonduri extrabugetare și fonduri de rezervă pentru cheltuieli neprevăzute¹⁸.

¹⁶ Capitolul 10 „Medium-term expenditure frameworks”, James Brumby și Richard Hemming, în *The international handbook of public financial management*, 2013. A se vedea și [Framework for assessing public financial management](#), programul Cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (*Public Expenditure and Financial Accountability*), 2019 și [Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks](#), Banca Mondială, 2013.

¹⁷ Regulamentul privind CFM 2021-2027, articolul 13.

¹⁸ Capitolul 2 „Crisis budgeting tools and trends” din *Global report on public financial management*, programul Cheltuielile publice și responsabilitatea financiară, 2022.

- 37** Principiile OCDE privind buna guvernare bugetară subliniază importanța mecanismelor de consolidare a rezilienței planurilor bugetare și de atenuare a impactului potențial al riscurilor cu consecințe financiare, asigurând stabilitatea finanțelor publice. Un exemplu de astfel de risc este creșterea inflației cu impact asupra costurilor bugetare.
- 38** După cum s-a arătat în *figura 2* de mai sus, flexibilitatea inițială din CFM 2021-2027 a permis o creștere a cheltuielilor bugetare ale UE până la 26 de miliarde de euro la prețurile din 2018 (sau 29,1 miliarde de euro la prețurile curente), adică echivalentul a 2,4 % din plafonul CFM. Aceasta se împarte între marjele nealocate aflate sub plafon (0,45 %) și instrumentele speciale care îl depășesc (1,95 %). Ca rezerve bugetare obișnuite, marjele se situează sub nivelul standard de 2 %-3 % din totalul cheltuielilor, recomandat de practicile de gestiune a finanțelor publice (a se vedea punctul 35). Nu sunt însă luate în calcul rezervele de urgență integrate în programele CFM și nici faptul că marjele pot crește în cursul execuției CFM ca urmare a economiilor, a recuperărilor, a venitului alocat intern, a reprogramării sau a execuției reduse a anumitor programe. Rezervele integrate în programe se ridicau la 18,5 miliarde de euro (la prețurile curente)¹⁹, adică 1,5 % din plafonul CFM. Flexibilitatea bugetară a UE se încadrează în gama de criterii de referință internaționale.
- 39** În sondajul său de audit, Curtea a întrebat Comisia pentru bugete a Parlamentului European (Comisia BUDG a PE) și reprezentanții statelor membre ale UE în Comitetul bugetar al Consiliului care ar fi procentul optim din plafonul CFM destinat flexibilității globale a bugetului UE la începutul unui nou CFM, excluzând programele majore de asistență financiară, cum ar fi Rezerva pentru Ucraina.
- 40** Răspunsurile au indicat că se așteaptă ca flexibilitatea bugetului UE să poată depăși valorile sugerate în mod obișnuit de practicile de gestionare a finanțelor publice. Comisia BUDG a PE nu a specificat o cifră precisă, dar era de părere că este necesară o creștere substanțială a flexibilității în viitor pentru a asigura rambursarea sustenabilă a datoriei și pentru a răspunde în mod eficace crizelor și nevoilor politice emergente. Aproximativ jumătate dintre cele 17 state membre care au răspuns la sondaj au sugerat un interval cuprins între 2,1 % și 5,0 % din plafonul CFM.

¹⁹ COM(2025) 46 și regulamentele privind programele.

Cadrul de flexibilitate a permis finanțarea unei game largi de nevoi, nu doar în contexte de urgență și de criză

- 41** În conformitate cu Regulamentul privind CFM, instrumentele speciale tematice sunt concepute în scopuri specifice, în timp ce instrumentele speciale netematice și marjele nu se limitează la niciun scop specific (a se vedea [anexa II](#)). Normele de mobilizare pentru două instrumente speciale, FLEX (netematic, cu o sferă de aplicare largă) și RAU (tematic, cu sferă de aplicare limitată), prevăd că acestea pot fi activate doar în caz de nevoi „neprevăzute” în materie de cheltuieli. Conceptul de „neprevăzut” și tipul de evenimente neprevăzute nu erau însă definite.

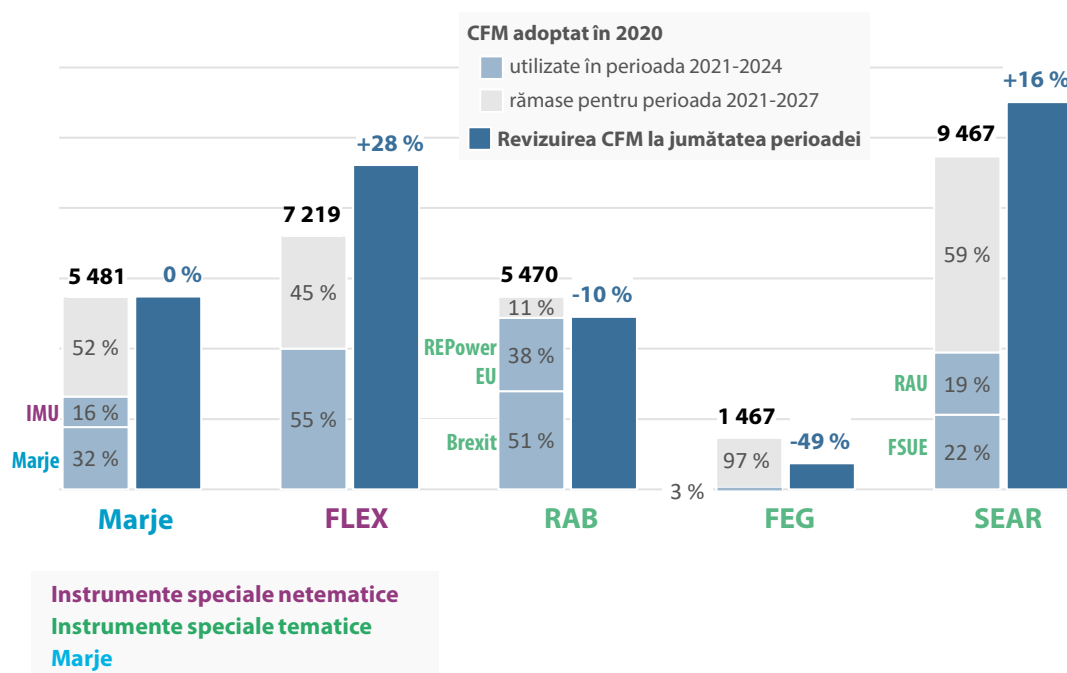
Utilizarea intensivă a instrumentelor de flexibilitate

- 42** În primii trei ani ai CFM 2021-2027, s-au utilizat 12,4 miliarde de euro, adică 42 % din suma inițială convenită pentru instrumente speciale și marje. Principalele evenimente care au sporit cel mai mult nevoia de instrumente de flexibilitate în cadrul CFM au fost războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei, crizele umanitară și energetică, dezastrelor naturale frecvente și la scară largă și creșterea bruscă a inflației. Din cauza provocărilor fără precedent cauzate de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și a nevoii de a acorda Ucrainei sprijin pe termen lung, Comisia a propus, în 2023, o revizuire la jumătatea perioadei a CFM²⁰. Consiliul a modificat CFM în februarie 2024.
- 43** Până la revizuirea CFM, din cuantumul total al instrumentelor de flexibilitate disponibile pentru CFM 2021-2027, după adoptarea bugetului UE pentru 2024, se utilizase aproximativ jumătate (a se vedea [figura 4](#)). Acest lucru demonstrează că, în general, flexibilitatea bugetară a UE a reușit să răspundă numărului tot mai mare de nevoi emergente. Cu toate acestea, utilizarea intensivă a anumitor instrumente de flexibilitate (în special a FLEX și a SEAR) în prima parte a perioadei CFM a redus rapid disponibilitatea acestora pentru perioada rămasă (a se vedea [anexa III](#)). Resursele anuale ale SEAR au fost utilizate integral în fiecare an până la revizuirea CFM. Riscul ca fondurile să se epuizeze și în anii următori a devenit evident nu numai pentru SEAR, ci și în cazul FLEX și al marjelor, deoarece se anticipa o utilizare ridicată în exercițiile următoare. Prin urmare, revizuirea CFM a oferit ocazia de a reevalua situația și de a aborda acest risc de epuizare și pe viitor a instrumentelor, precum și de a lua o decizie strategică privind sprijinul pe termen lung pentru Ucraina.

²⁰ COM(2023) 336.

Figura 4 | Revizuirea la jumătatea perioadei a crescut sumele disponibile pentru FLEX și SEAR pentru perioada 2021-2027 ca urmare a anticipării unei utilizări foarte intense a acestor instrumente

(în milioane de euro, la prețurile curente)



Notă: sumele utilizate în 2024 le includ pe cele adoptate în bugetul anual pentru 2024, ultimul document bugetar înainte de adoptarea revizuirii CFM în februarie 2024.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului privind CFM 2021-2027](#), a documentelor bugetare și a datelor de la Comisie.

- 44** Cererea ridicată pentru rezerva SEAR – care cuprinde FSUE și RAU – a evidențiat nevoi sporite legate de scopul acestor instrumente: apariția și amploarea dezastrelor naturale (FSUE), precum și situațiile de urgență și criza umanitară din vecinătatea UE cauzate de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei (RAU). Pentru ambele aceste tipuri de situații de urgență, nevoile financiare depășesc cu mult resursele disponibile, sugerând că orice sumă alocată ar putea fi insuficientă pentru a satisface cererea. FSUE și RAU au fost aproape integral consumate atât în perioada anterioară (a se vedea [figura 3](#)), cât și în cea actuală a CFM, în pofida creșterii alocărilor. În plus, în 2022, din cauza cererii crescute de fonduri din FSUE, ajutorul în caz de dezastre pentru statele membre solicitante a trebuit să fie redus. Între 2021 și 2024, ajutorul umanitar a trebuit să fie suplimentat prin utilizarea, pe lângă RAU, a marjelor și a FLEX. Aceste două domenii sunt extrem de volatile și de solicitante, fiind nevoie de decizii strategice cu privire la finanțarea lor.

- 45** Revizuirea CFM a redus sumele alocate pentru instrumentele speciale tematice RAB și FEG, deoarece acestea au fost puțin utilizate, ceea ce indică o cerere scăzută. În plus, o modificare a Regulamentului privind RAB²¹ a permis statelor membre să transfere fondurile neutilizate din această rezervă către [REPowerEU](#).
- 46** Potrivit legislației, marjele anuale disponibile pot fi folosite doar pentru rubrica în cauză, iar eventualele sume neutilizate se reportează în anul următor în cadrul IMU, devenind accesibile tuturor rubricilor. În perioada 2021-2024, marjele de la rubricile 2b, 5 și 6 din CFM (Reziliență și valori, Securitate și apărare și, respectiv, Acțiune externă) au fost epuizate în mod sistematic și utilizate în principal în contextul adoptării bugetelor anuale. Prin urmare, la aceste rubrici au existat foarte puține marje care să poată fi folosite în bugetele rectificative în cursul exercițiului sau nu au existat deloc. Acest lucru contravine principiului director de a asigura suficiente marje nealocate²². Prin urmare, pentru a răspunde unor nevoi neprevăzute apărute în cursul exercițiului, aferente acestor rubrici, a fost necesară recurgerea la instrumente speciale. Curtea a observat că conceptul de „marje suficiente” nu este definit mai detaliat în acordul interinstituțional.
- 47** În plus, Curtea a observat că, în funcție de volumul nevoilor emergente și de disponibilitatea altor instrumente speciale, există riscul ca fondurile IMU să fie insuficiente pentru a acoperi nevoi suplimentare în ultimii ani ai CFM. La sfârșitul anului 2024, IMU mai avea disponibili 0,7 miliarde de euro, estimându-se un potențial transfer de aproximativ 1,6 miliarde de euro sub formă de marje neutilizate către acest instrument în perioada 2025-2027²³. Comisia estimează însă deja că, în perioada 2026-2027, va exista o nevoie semnificativă de a utiliza, pentru rubrica 7 (Administrația publică europeană), instrumente speciale în valoare de 1,6 miliarde de euro, ceea ce ar reduce disponibilitatea pentru alte nevoi neprevăzute.

²¹ Regulamentul (UE) [2023/435](#), articolul 4.

²² [Acordul interinstituțional privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară](#), 2020, punctul 7.

²³ Programarea financiară a Comisiei pentru 2025.

- 48** Curtea a observat că, la începutul CFM, nu a fost instituit niciun mecanism care să creeze o rezervă pentru costurile cu dobânzile aferente EURI, în pofida incertitudinii inerente estimărilor. Acest lucru este deosebit de important, având în vedere că aceste costuri depind în totalitate de condițiile pieței și reprezintă o obligație legală a UE. În bugetul UE pentru 2023, diferența de 27 % dintre estimarea revizuită a nevoilor și suma programată inițial în linia bugetară EURI a fost acoperită integral de IMU, în timp ce, în bugetul pe 2024, diferența de 57 % a fost acoperită de FLEX. S-a evidențiat așadar nevoia de a institui instrumentul EURI în contextul revizuirii CFM.
- 49** Astfel cum s-a menționat la punctele **35** și **36**, practicile de gestionare a finanțelor publice indică faptul că situațiile de criză majore și excepționale, cum ar fi războiul, nu ar trebui abordate prin rezerve obișnuite, ci necesită bugete de criză. Curtea a observat că CFM nu dispune de un mecanism care să declanșeze bugetarea de criză și să răspundă unor astfel de nevoi, singura modalitate prin care se poate face acest lucru fiind prin revizuirea CFM, așa cum s-a întâmplat în cazul creării Rezervei pentru Ucraina. Pentru revizuirea CFM este nevoie de unanimitate în cadrul Consiliului. Pentru revizuirea la jumătatea perioadei a CFM 2021-2027, Comisia și-a prezentat propunerea în iunie 2023, iar Consiliul a adoptat-o în februarie 2024, după mai mult de 7 luni de negocieri politice îndelungate. S-a depășit astfel calendarul stabilit, care prevedea adoptarea „înainte de începerea procedurii bugetare pentru exercițiul în cauză [iulie 2023] sau pentru primul dintre exercițiile în cauză [2024]”²⁴.

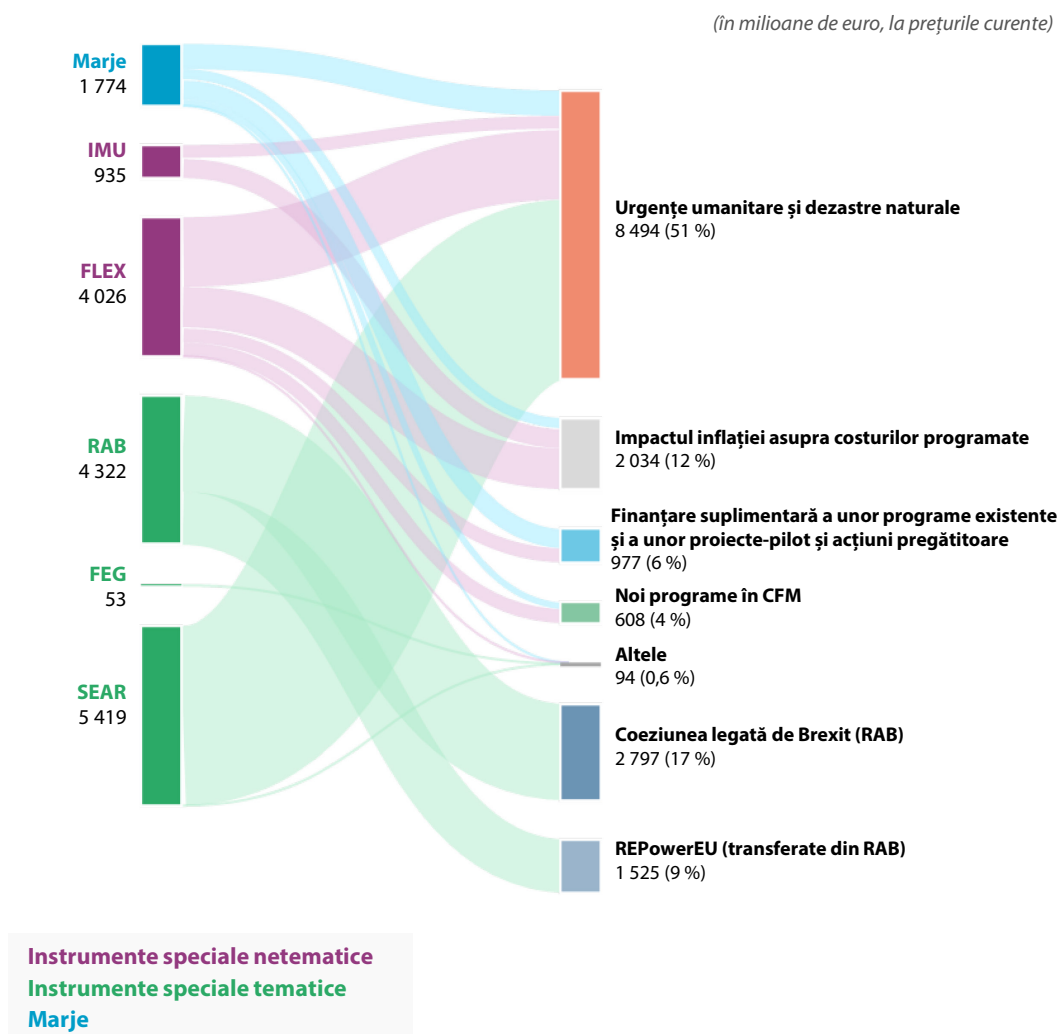
Instrumentele de flexibilitate au abordat o gamă largă de nevoi

- 50** Curtea a analizat motivele mobilizării prezentate în documentele bugetare pentru toate cazurile din perioada 2021-2024 în care au fost utilizate marje sau în care au fost mobilizate instrumente speciale. De asemenea, s-a examinat mai în detaliu un eșantion de 26 de cazuri de mobilizare pentru a evalua dacă instrumentele de flexibilitate au fost utilizate în scopul preconizat.
- 51** Analiza Curții cu privire la cazurile incluse în eșantion a arătat că Comisia a propus mobilizarea instrumentelor speciale tematice în conformitate cu scopul și domeniul lor de aplicare specific. Dat fiind că marjele și instrumentele netematice au un scop mai general, Comisia putea propune mobilizarea lor pentru o gamă largă de nevoi emergente.

²⁴ Regulamentul privind CFM 2021-2027, articolul 13 alineatul (2).

52 Curtea a observat că aproximativ jumătate din totalul fondurilor de flexibilitate au fost utilizate pentru a aborda urgențe umanitare și dezastre naturale. Din cealaltă jumătate (i) s-a acordat sprijin statelor membre pentru combaterea consecințelor negative ale Brexitului și a perturbării pieței energiei cauzate de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei (REPowerEU), (ii) s-a acoperit creșterea costurilor programate afectate de o inflație mai mare decât se preconizase și (iii) s-a finanțat crearea de noi programe CFM. Curtea a constatat însă și că 6 % din fondurile de flexibilitate au fost utilizate pentru a finanța suplimentar programele existente din CFM și pentru a finanța proiecte-pilot și acțiuni pregătitoare care nu fuseseră declanșate de vreun eveniment neprevăzut specific (a se vedea [figura 5](#)).

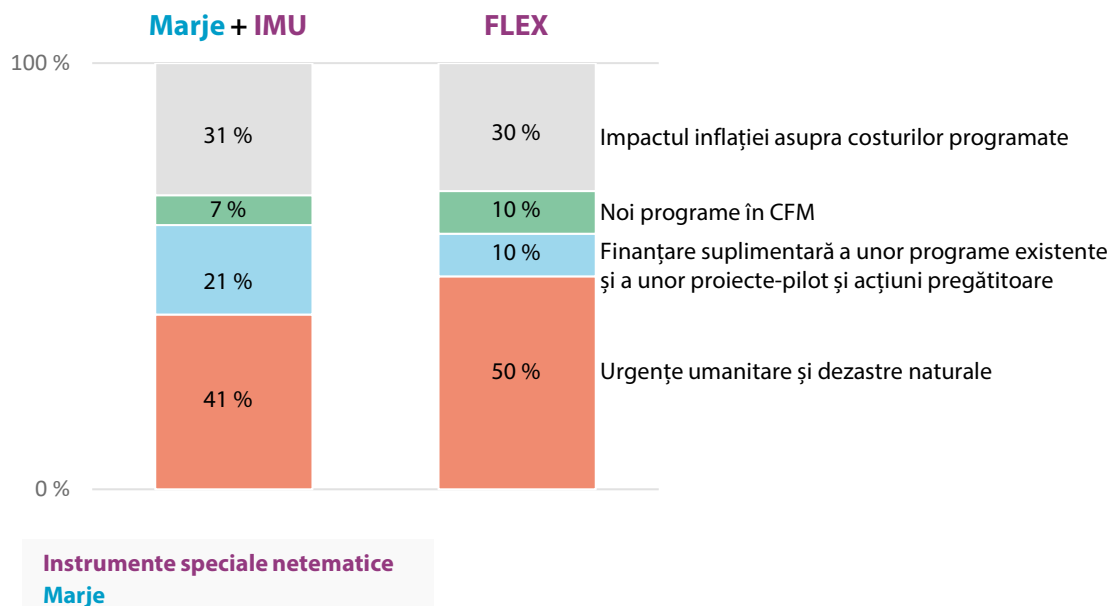
Figura 5 | Instrumentele de flexibilitate au fost utilizate pentru a răspunde unei game largi de nevoi în perioada 2021-2024



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor bugetare și a datelor de la Comisie.

- 53** Pentru instrumentele speciale tematice FEG, FSUE și RAB, scopul preconizat și condițiile detaliate de mobilizare sunt prevăzute în regulamentele specifice. Analiza Curții cu privire la cazurile de mobilizare a FEG și a FSUE a confirmat că nevoile erau direct legate de aceste condiții, vizând lucrători disponibilizați ca urmare a unor evenimente majore de restructurare (FEG) și dezastre naturale (FSUE). Mobilizarea RAB nu era condiționată de nevoi specifice, iar statele membre au primit pre-finanțare în proporție de până la 73 % și au beneficiat de flexibilitatea excepțională de a decide, fără acordul prealabil al Comisiei, cu privire la măsurile adecvate de punere în aplicare.
- 54** În ceea ce privește instrumentul special tematic RAU, pentru care nu există o reglementare sectorială, propunerile de alocare se bazează pe evaluarea internă de către Comisie a nevoilor prioritare. Instrumentul a fost mobilizat în principal (în proporție de 87 %) pentru a furniza ajutor umanitar în țări terțe în timpul a diferite crize. Restul de fonduri (13 %) au fost alocate în cadrul UE pentru a răspunde unor nevoi apărute inițial în urma afluxului de refugiați din Ucraina și pentru a combate gripa aviară și incendiile forestiere tot mai intense. În cazurile incluse în eșantionul Curții, consolidarea programelor din CFM care vizează combaterea incendiilor forestiere și a gripei aviare (în valoare totală de 66 de milioane de euro) a fost solicitată pentru nevoi care ar fi putut apărea mai târziu în cursul anului, cu scopul de a crește capacitatea de răspuns la evenimente recurente care nu au fost pe deplin anticipate în programele respective.
- 55** Marjele și instrumentele speciale netematice au fost utilizate pentru nevoi diverse, nu doar pentru răspunsuri la situații de urgență (a se vedea [figura 6](#)). Cadrul juridic nu specifică pentru ce evenimente se pot utiliza aceste instrumente și ce criterii trebuie întrunite în acest scop, dar finanțarea unei game largi de nevoi poate reduce sumele disponibile pentru situații de urgență și crize atunci când acestea apar.

Figura 6 | În perioada 2021-2024, din marje și din instrumentele speciale netematice nu s-au finanțat doar situații de urgență și evenimente neprevăzute



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor bugetare și a datelor de la Comisie.

- 56** Analiza Curții a arătat că 21 % din marje au fost utilizate pentru a consolida programe emblematice ale UE, cum ar fi Orizont Europa, Erasmus+, Programul pentru mediu și politici climatice, Programul privind piața unică, Mecanismul pentru interconectarea Europei și Europa digitală, în pofida absenței unor noi nevoi, precum și pentru a finanța proiecte-pilot și acțiuni pregătitoare (a se vedea [caseta 1](#)). Cheltuieli similare au fost acoperite de 10 % din totalul fondurilor mobilizate prin FLEX, chiar dacă FLEX este destinat pentru cheltuieli neprevăzute. Un alt exemplu de cheltuieli care nu sunt legate de situații de urgență, dar sunt considerate de Comisie ca fiind neprevăzute, sunt cele aferente redefinirii priorităților privind deciziile de investiții. Această redefinire poate fi declanșată de noi priorități politice care conduc la crearea de noi programe de cheltuieli în CFM (de exemplu, actul Uniunii privind conectivitatea securizată și Actul privind cipurile). În plus, o pondere semnificativă a marjelor și a instrumentelor speciale netematice (aproximativ 30 %) a fost utilizată pentru a finanța creșterea cheltuielilor administrative și a costurilor cu dobânzile aferente EURI ca urmare a presiunilor inflaționiste, deoarece nu exista niciun alt mecanism adecvat (a se vedea [punctul 48](#)).

Caseta 1

Cheltuieli efectuate în mod periodic finanțate din fonduri pentru evenimente neprevăzute

În fiecare an, Parlamentul, Consiliul și Comisia pot propune proiecte-pilot și acțiuni pregătitoare în vederea evaluării fezabilității și a unei eventuale finanțări ulterioare din bugetul anual al UE. În actualul CFM, toate proiectele și acțiunile de acest tip au fost propuse de Parlament.

Regulamentul financiar²⁵ permite alocarea a până la 40 de milioane de euro pe an pentru proiecte-pilot și de până la 100 de milioane de euro pe an pentru acțiuni pregătitoare. Dat fiind că aceste sume nu sunt incluse în programarea financiară inițială a CFM, pentru proiecte-pilot și acțiuni pregătitoare se pot utiliza marje disponibile, până la un total de 980 de milioane de euro pe întreaga durată a CFM, adică 18 % din totalul marjelor inițiale.

În practică, în perioada 2021-2024, pentru proiecte-pilot și acțiuni pregătitoare s-au direcționat între 72 și 107 milioane de euro pe an din instrumente de flexibilitate, rămânând astfel mai puține fonduri pentru nevoi noi sau pentru evenimente neprevăzute. În 2021, 2023 și 2024, când marjele de la anumite rubrici au fost epuizate, astfel de proiecte și de acțiuni au fost finanțate din FLEX, care este destinat doar pentru cheltuieli neprevăzute.

Cadrul de flexibilitate bugetară al UE este prea complex, iar unele decizii legate de mobilizarea fondurilor nu sunt clare

- 57** Documentele și datele bugetare pot fi adesea foarte dense, complexe și dificil de înțeles și de utilizat de către cetățenii obișnuiți, parlamentari și funcționarii cu atribuții bugetare. Potrivit OCDE²⁶, acestea ar trebui să fie deschise, transparente și accesibile pentru a contribui la principalele etape de elaborare, analiză, dezbateri, punere în aplicare și revizuire a politicilor. Informațiile detaliate privind bugetul trebuie să fie și ușor de înțeles, din motive de accesibilitate.

²⁵ Regulamentul financiar, articolul 58.

²⁶ Principiul 4 din *OECD principles of budgetary governance*, secțiunea H din *OECD Budget Transparency Toolkit*.

- 58** În prezenta secțiune, Curtea a evaluat dacă cadrul de flexibilitate a bugetului UE este conceput astfel încât să nu devină inutil de complex și dacă există mecanisme care să asigure transparența procesului decizional.

Existența mai multor instrumente de flexibilitate, care uneori se suprapun și pentru care nu există mereu o ordine clară a priorităților, sporește complexitatea cadrului

- 59** În propunerea sa din 2018 privind CFM 2021-2027, Comisia afirma că „în viitor accentul ar trebui să fie pus pe consolidarea, dezvoltarea și raționalizarea mecanismelor de flexibilitate, pentru a crea un cadru mai flexibil și a păstra totodată stabilitatea pe care o oferă cadrul financiar multianual”²⁷. Comisia nu a propus să se combine instrumentele speciale. Comisia propunea, în schimb, să se utilizeze în continuare aceeași combinație de instrumente de flexibilitate ca în CFM anterior, adăugând câteva sugestii de eficientizare și surse de finanțare suplimentare pentru unele dintre instrumentele speciale.
- 60** În iulie 2020, Consiliul European a remarcat că normele complexe privind realocarea cuantumurilor între instrumentele speciale și reportarea cuantumurilor neutilizate către anii următori ar trebui simplificate și armonizate și că ar trebui să se evite atât suprapunerile dintre aceste instrumente, cât și suprapunerile cu programele de cheltuieli și ar trebui să se analizeze noi sinergii²⁸.
- 61** Ca răspuns la sondajul de audit realizat de Curte, Comisia BUDG a PE și 71 % dintre reprezentanții a 17 state membre în cadrul Comitetului bugetar al Consiliului considerau că actuala combinație de instrumente speciale este complexă și trebuie simplificată. Ei au sugerat reducerea numărului de instrumente, o mai bună aliniere a acestora la nevoile și prioritățile UE, precum și armonizarea și simplificarea normelor.

Suprapuneri între diferite instrumente de flexibilitate

- 62** Comisia nu a evaluat riscul unor suprapuneri și duplicări între instrumentele de flexibilitate. Potrivit acesteia, instrumentele speciale completează cheltuielile bugetare din CFM, duplicarea nefiind, deci, posibilă. Curtea a observat însă potențiale suprapuneri și duplicări, în principal în ceea ce privește scopul instrumentelor de flexibilitate.

²⁷ COM(2018) 322.

²⁸ Reuniunea Consiliului European – Concluzii, 2020.

63 Instrumentele tematice speciale sunt utilizate pentru a aborda aspecte specifice pe termen scurt, în timp ce programele de cheltuieli ale CFM acoperă investiții pe termen lung. Utilizarea FEG, a FSUE și a RAB este definită de regulamentele specifice ale acestor instrumente și este declanșată de cererile statelor membre. Curtea a observat suprapuneri între obiectivele FEG, ale RAB și ale anumitor programe de cheltuieli din CFM, întrucât statele membre pot alege dintre mai multe fonduri similare pentru aceleași nevoi (a se vedea [caseta 2](#)). Acest lucru contravine cerinței de a evita suprapunerile și ilustrează posibilitatea de a acorda prioritate opțiunilor de finanțare mai favorabile sau mai ușor de pus în aplicare.

Caseta 2

Suprapuneri între obiectivele diferitor instrumente speciale tematice: exemple

FEG: suprapunere parțială cu RAB. FEG sprijină lucrătorii disponibilizați și persoanele care desfășoară o activitate independentă afectate de evenimente majore de restructurare. Rezerva de ajustare la Brexit (RAB) a fost creată pentru a atenua efectele negative ale Brexitului, inclusiv legate de concedieri și disponibilizări. Ea sprijine crearea de locuri de muncă și protejarea acestora, schemele privind reducerea timpului de muncă, recalificarea și formarea profesională. Potrivit Comisiei, statele membre puteau alege ce fond să folosească pentru recalificarea și formarea lucrătorilor disponibilizați din sectoarele cele mai afectate de Brexit.

FEG: suprapunere cu Fondul social european (FSE)/Fondul social european Plus (FSE+). FEG a fost conceput pentru a oferi răspunsuri pe termen scurt bazate pe nevoi la evenimente neprevăzute cauzate de impactul globalizării asupra întreprinderilor, în timp ce FSE/FSE+ se axează pe investiții pe termen lung. Unele state membre consideră însă că procesul de mobilizare a FEG este complex și lent, preferând FSE/FSE+ pentru răspunsuri mai rapide și rate de cofinanțare mai mari²⁹. Regulamentul privind FEG pentru CFM 2021-2027 a urmărit să abordeze aceste probleme: de exemplu, a aliniat ratele de cofinanțare din FEG cu cele stabilite pentru FSE+, a simplificat criteriile de eligibilitate și a redus termenele pentru unele dintre etapele procedurale. Nivelul de mobilizare a FEG a rămas însă mai redus decât se anticipase, în pofida extinderii domeniului său de aplicare.

RAB: suprapunere parțială cu FSE+ și cu Fondul european de dezvoltare regională (FEDR). FSE+ sprijină ocuparea forței de muncă, perfecționarea profesională și adaptarea la schimbare a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, iar RAB se axează pe crearea de locuri de muncă și pe protejarea acestora, inclusiv pe scheme privind reducerea timpului de muncă, pe recalificare și pe formare. FEDR investește în întreprinderi mici și mijlocii pentru a proteja și a crea locuri de muncă, în timp ce RAB sprijină întreprinderile private și publice, în special întreprinderile mici și mijlocii, lucrătorii independenți și comunitățile locale. Comisia a confirmat că, atunci când acțiunile sunt eligibile atât în cadrul RAB, cât și al unui alt fond cu gestiune partajată, statele membre pot alege fondul pe care doresc să îl utilizeze.

²⁹ Raport privind activitățile FEG în 2015 și 2016, Comisia Europeană, 2017; Raport privind evaluarea *ex post* a FEG pentru perioada 2014-2020, Comisia Europeană, 2021.

- 64** Curtea a observat că IMU și FLEX, două instrumente speciale netematice care funcționează peste plafonul CFM, puteau fi utilizate în mod interschimbabil pentru aceleași nevoi, crescând astfel complexitatea pentru factorii de decizie (a se vedea [caseta 3](#)). În conformitate cu Regulamentul privind CFM, ambele instrumente sunt destinate să finanțeze „cheltuieli care nu pot fi finanțate în limitele plafoanelor [...] disponibile”³⁰. Fondurile IMU provin însă din marjele neutilizate stabilite inițial sub plafonul CFM, în timp ce FLEX furnizează fonduri peste acest plafon. Comisia a explicat că nu este stabilită nicio ordine de prioritate sau de utilizare a acestor instrumente, propunerile de mobilizare bazându-se pe circumstanțe și pe nevoi.

Caseta 3

Suprapunere între instrumentele speciale netematice IMU și FLEX: exemplu

IMU și FLEX au norme diferite de reportare a sumelor neutilizate, pe care Comisia le ia în considerare atunci când propune mobilizarea. IMU permite redistribuirea marjelor la toate rubricile CFM, fără a impune limite cu privire la sumele neutilizate care pot fi reportate în exercițiile ulterioare. FLEX prevede o sumă anuală fixă peste plafonul CFM, iar fondurile neutilizate pot fi reportate numai pentru o perioadă de până la doi ani, după care se pierd. Comisia a indicat că ar propune mobilizarea FLEX în locul IMU în cazul în care ar exista riscul ca sumele să se piardă, pentru a maximiza astfel utilizarea fondurilor disponibile.

Un exemplu care ilustrează de asemenea suprapunerea dintre aceste două instrumente: IMU a fost mobilizat pentru a acoperi nevoile sporite aferente liniei bugetare EURI din bugetul anual pentru 2023, în timp ce FLEX a fost utilizat în același scop în bugetul anual pentru 2024. Ambele mobilizări au abordat creșteri față de estimările inițiale privind cheltuieli programate.

- 65** În sondajul Curții, reprezentanții statelor membre în Comitetul bugetar al Consiliului care au fost de acord că există suprapuneri între unele instrumente speciale (47 % din cei 17 care au răspuns la sondaj) au făcut referire în mod specific la FLEX și IMU. Ei au adăugat că aceste instrumente nu au un cadru juridic bine definit, ceea ce face ca alegerea între ele să fie subiectivă și nu foarte clară, precum și că au fost concepute în așa fel încât utilizarea și scopul lor se suprapun considerabil.

³⁰ Regulamentul privind CFM 2021-2027, articolul 11 alineatul (4) și articolul 12 alineatul (1).

66 Curtea a observat și că mai multe instrumente de flexibilitate – cum ar fi componenta RAU a instrumentului special tematic SEAR, instrumentele speciale netematice FLEX și IMU, precum și marjele – au fost utilizate pentru finanțarea de nevoi ale unor programe umanitare și în domeniul migrației. În plus, Curtea a observat o suprapunere între instrumentul special tematic RAU și rezervele pentru situații de urgență integrate în CFM introduse în anumite programe de cheltuieli, cum ar fi [Fondul pentru azil, migrație și integrare](#) și [Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală”](#) (IVCDCI – Europa globală).

Nu se prevede clar în ce ordine trebuie utilizate instrumentele de flexibilitate bugetară disponibile sub plafonul CFM și cele care depășesc plafonul

67 Nu există norme care să precizeze dacă rezervele (de urgență) integrate în programele din CFM, cum ar fi rezerva de urgență [IVCDCI – Europa globală](#), cu o disponibilitate totală de 9,5 miliarde de euro, ar trebui utilizate înainte de marje sau dacă IMU, RAU și FLEX ar trebui mobilizate numai după epuizarea respectivelor rezerve, dat fiind că acestea se încadrează în plafonul CFM. Comisia decide cum să utilizeze aceste rezerve, fără a fi necesară aprobarea de către autoritatea bugetară.

68 În sondajul de audit desfășurat de Curte, Comisia BUDG a PE a indicat că toate tipurile de rezerve de urgență integrate în CFM pot să se suprapună cu flexibilitatea și capacitatea de răspuns asigurate de instrumentele speciale. Reprezentanții a 17 state membre în Comitetul bugetar al Consiliului au constatat, de asemenea, suprapunerile dintre Rezerva pentru provocările emergente din cadrul IVCDCI – Europa globală și instrumentul special RAU, indicând că ar saluta stabilirea unor norme mai clare cu privire la când anume să se mobilizeze fiecare dintre aceste instrumente.

69 În cadrul juridic al CFM nu se specifică o anumită ordine de utilizare sau de mobilizare a instrumentelor, cu excepția faptului că marjele prevăzute pentru exercițiile financiare viitoare³¹ ar trebui mobilizate numai în ultimă instanță. Nici procedurile interne ale Comisiei nu prezentau norme specifice privind ordinea în care ar trebui utilizate instrumentele de flexibilitate. Potrivit declarațiilor sale, atunci când selectează opțiunile de finanțare pentru a răspunde unor nevoi neprevăzute, Comisia aplică principiul bunei gestiuni financiare.

³¹ [Regulamentul privind CFM 2021-2027](#), articolul 11 alineatul (1) litera (c).

70 În cazurile incluse în eșantionul său, Curtea a identificat un exemplu în care, la momentul mobilizării instrumentului special tematic RAU peste plafonul CFM, încă erau disponibile marje – care se situează sub plafonul CFM. În alte cazuri, auditorii au observat că se recusesse la marje sau la instrumente speciale, deși rezervele de urgență din CFM fuseseră doar parțial utilizate sau nu fuseseră deloc utilizate (a se vedea [caseta 4](#)). Comisia a explicat că a ales această abordare din nevoia de a păstra rezerve de urgență care să poată fi utilizate pe viitor sau să fie disponibile pentru alte acțiuni planificate. Cu toate acestea, atunci când, în locul rezervelor integrate, se utilizează instrumente speciale care depășesc plafonul, capacitatea de a răspunde unor nevoi de urgență din fonduri care se încadrează în plafonul CFM nu este pe deplin exploatată.

Caseta 4

Ordinea de utilizare a instrumentelor de flexibilitate integrate, a marjelor și a instrumentelor speciale nu este clar stabilită: exemple

Comisia a propus acordarea de finanțare pentru donarea de vaccinuri împotriva COVID-19 prin [Instrumentul pentru sprijin de urgență](#) și prin rezerva IVCDCl – Europa globală, în limita plafonului CFM, împreună cu mobilizarea FLEX peste plafonul CFM. Comisia BUDG a PE a remarcat că, „în rezerva IVCDCl – Europa globală, vor mai rămâne disponibile fonduri în valoare de 188 de milioane de euro în 2021 (după adoptarea proiectului de buget rectificativ propus de Comisie)”. Comisia a explicat că a urmărit să păstreze fondurile din rezerva IVCDCl – Europa globală pentru alte nevoi, în pofida faptului că bugetul rectificativ a fost adoptat în noiembrie 2021. În cele din urmă, Comisia a utilizat, în 2021, 168 de milioane de euro din rezerva IVCDCl – Europa globală pentru a consolida programul tematic privind provocările globale al IVCDCl – Europa globală pentru diverse priorități³².

La 31 mai 2023, Comisia a propus mobilizarea RAU pentru [componenta alimentară a Programului privind piața unică](#), pentru a răspunde nevoilor urgente legate de gripa aviară. Cu toate acestea, în cadrul rubricii corespunzătoare din CFM, rubrica 1 – Piața unică, inovare și sectorul digital, încă erau disponibili 131 de milioane de euro sub formă de marje nealocate. Acestea din urmă ar fi putut acoperi integral suma solicitată pentru Programul privind piața unică. În plus, rezervele de urgență integrate în program nu fuseseră încă epuizate înainte de prezentarea propunerii, chiar dacă programul alocase 102 milioane de euro special pentru măsuri de urgență în 2023 și 2024 menite să combată boli ale animalelor și organisme dăunătoare plantelor.

Curtea a observat și că, în 2022, Comisia a propus în bugetul rectificativ nr. 05/2022 să se prevadă utilizarea marjelor nealocate pentru a răspunde aceluiași nevoi suplimentare aferente Programului privind piața unică.

³² [Regulamentul IVCDCl – Europa globală](#), considerentul 70.

- 71** Observațiile Curții evidențiază complexitatea procesului de gestiune financiară atunci când, pentru finanțarea uneia și aceleiași nevoi, este posibilă utilizarea mai multor instrumente, punându-se astfel sub semnul întrebării necesitatea și eficiența existenței mai multor instrumente. Deși recunoaște această complexitate, Comisia consideră că existența mai multor instrumente, fără definirea unei ordini de utilizare a acestora, îi oferă flexibilitatea de care are nevoie pentru a propune instrumentul adecvat pentru mobilizare.

Normele facilitează, în general, mobilizarea promptă, dar ar fi putut fi simplificate mai mult

- 72** Pentru mobilizarea instrumentelor speciale, trebuie să se obțină aprobarea autorității bugetare, deoarece sunt necesare credite suplimentare care depășesc plafonul CFM. Deși Consiliul și Parlamentul sunt, în general, în favoarea unei astfel de abordări, aceasta prelungește procesul. În documentul său de lucru din 2018³³, Comisia a recunoscut că „procedurile de mobilizare a fondurilor din afara cadrului financiar multianual sunt foarte lungi și complexe”.
- 73** Curtea a evaluat dacă normele și procedurile permit mobilizarea promptă a instrumentelor de flexibilitate pentru a răspunde nevoilor emergente.
- 74** Există două proceduri diferite de mobilizare aplicabile:
- (a) procedura bugetară – aplicabilă pentru mobilizarea instrumentelor speciale netematice (IMU, FLEX) și pentru utilizarea marjelor nealocate; în cadrul acesteia, resursele suplimentare sunt alocate programului (programelor) relevant(e) prin adoptarea de bugete anuale sau rectificative. În cazul adoptării unor bugete rectificative, sumele propuse în cadrul acestora determină ajustarea contribuțiilor statelor membre;
 - (b) procedura de transfer – aplicabilă pentru mobilizarea instrumentelor speciale tematice (FEG, RAB, SEAR). Sumele anuale disponibile sunt înscrise în buget ca provizion, devenind o rezervă bugetară, și sunt mobilizate în comun de către Parlament și Consiliu, în urma propunerii Comisiei de transfer din rezervă la linia bugetară operațională³⁴. După adoptarea bugetului UE, statele membre acoperă integral quantumul rezervei, iar contribuțiile lor nu sunt modificate ulterior ca urmare a deciziilor de transfer din cursul exercițiului bugetar.

³³ *Spending review*, Comisia Europeană, SWD(2018) 171.

³⁴ *Regulamentul financiar*, articolele 31 și 49.

- 75** Acordul interinstituțional³⁵ prezintă principiile unei cooperări interinstituționale eficace în vederea unui proces rapid de luare a deciziilor privind bugetele rectificative. De exemplu, „Parlamentul European și Consiliul țin seama de caracterul relativ urgent al bugetului rectificativ și de necesitatea de a-l aproba în timp util pentru a putea produce efecte în cursul exercițiului financiar în cauză”. În ceea ce privește procedura de transfer, Regulamentul financiar prevede că autoritatea bugetară trebuie să decidă cu privire la fiecare propunere de transfer în termen de șase săptămâni de la data primirii acesteia din partea Comisiei³⁶ sau, în cazuri urgente, în termen de trei săptămâni.
- 76** În cazul instrumentelor de flexibilitate reglementate de o legislație sectorială (FEG, RAB, FSUE), procedura de transfer este precedată de evaluarea de către Comisie a cererilor statelor membre, pentru a confirma dacă acestea îndeplinesc condițiile de eligibilitate pentru finanțare.
- 77** Potrivit sondajului Curții, Comisia BUDG a PE și reprezentanții a 17 state membre în Comitetul bugetar al Consiliului consideră că ambele proceduri de mobilizare permit un răspuns prompt la evenimente neprevăzute și la nevoile emergente. S-au exprimat preocupări cu privire la mobilizarea FSUE, constatându-se că efectuarea plăților durează prea mult și că procesul în general nu oferă ajutor imediat în urma dezastrelor naturale.

Viteza procedurilor de mobilizare

- 78** Normele și calendarul procedurii bugetare anuale sunt clar definite³⁷. Întrucât proiectul de buget este elaborat și adoptat în anul anterior execuției bugetului, acesta nu este, de regulă, utilizat pentru urgențe imediate și, prin urmare, termenul de aprobare este mai puțin relevant pentru o mobilizare promptă. Cu toate acestea, în urma examinării a 11 cazuri de mobilizări de instrumente prin intermediul bugetelor anuale, Curtea a constatat că procesul de mobilizare a durat, în medie, 4 luni de la momentul depunerii cererii până la aprobarea acesteia de către autoritatea bugetară.

³⁵ Acordul interinstituțional privind disciplina bugetară, punctul 31, 2020.

³⁶ Regulamentul financiar, articolele 31 și 32.

³⁷ Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, articolul 314.

79 În cazul bugetelor rectificative, este esențial ca procedura de aprobare să fie rapidă, pentru a permite mobilizarea promptă a instrumentelor speciale netematice pe parcursul anului, ca răspuns la circumstanțe excepționale și neprevăzute. Temeiul juridic³⁸ nu specifică termene-limită pentru procesul de adoptare, ceea ce ar putea afecta viteza de mobilizare.

80 Analiza de către Curte a cazurilor incluse în eșantion a arătat viteze similare de mobilizare în cazul procedurii bazate pe bugete rectificative și al procedurii de transfer, aceasta din urmă fiind totuși ceva mai rapidă (a se vedea [tabelul 2](#)). Lipsa unor termene specifice pentru mobilizarea prin intermediul bugetelor rectificative nu a afectat viteza de mobilizare.

Tabelul 2 | În medie, aprobarea cheltuielilor suplimentare durează aproximativ la fel atât prin procedura bazată pe bugete rectificative, cât și prin procedura de transfer (cazurile incluse în eșantion, 2021-2024)

Procedura și instrumentul în cauză	Termene-limită pentru aprobare/adoptare	Rezervă în bugetul adoptat	Durata medie (în luni)		
			Elaborarea de către DG BUDG a propunerii, în urma unei cereri interne	Procedurile Consiliului și ale Parlamentului	Întreaga procedură
Buget rectificativ (IMU, FLEX, marje)	Nu, dar Acordul interinstituțional solicită să se ia în considerare caracterul relativ urgent	Nu	0,9	2,1	3,0
Transfer în cadrul bugetului anual [FEG, SEAR (două părți: FSUE și RAU), RAB]	Da, în termen de 6 săptămâni de la primirea propunerii (sau 3 săptămâni în situații urgente)	Da	1,1	1,1	2,2

Notă: a fost exclus din calcule un caz atipic, în care, din cauză că nu se ajungea la un acord politic cu privire la pachetul de sprijin pentru refugiații sirieni, au trecut aproape 2 ani de la momentul prezentării de către Comisie a cererii interne și până când s-a adoptat bugetul rectificativ.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza actelor juridice și a datelor de la Comisie.

³⁸ Tratatul privind funcționarea UE, Regulamentul financiar, Regulamentul privind CFM 2021-2027, Acordul interinstituțional privind disciplina bugetară (partea F).

Durata evaluărilor anterioare propunerii de mobilizare

- 81** Curtea a analizat și durata evaluării de către Comisie a cererilor depuse de statele membre pentru FEG și FSUE, care precedă propunerea de transfer bugetar. Pe baza termenelor legale, procesul poate dura până la 5 luni (FEG) sau 7 luni (FSUE). Durata procedurii era unul dintre aspectele criticate cu privire la aceste instrumente în rapoartele de evaluare³⁹. Perioada necesară pentru această etapă a procesului de mobilizare se poate dovedi prea îndelungată pentru a se putea răspunde prompt unor nevoi imediate. În plus, în vederea mobilizării, este nevoie ca Parlamentul și Consiliul să adopte – urmând fiecare propriile reguli de vot – două acte juridice.
- 82** Pentru cazurile incluse în eșantion, Curtea a analizat cât timp a trecut de la momentul depunerii cererii de către statul membru până la adoptarea deciziilor de mobilizare a FEG și a FSUE (a se vedea [tabelul 3](#)). Durata totală medie era de 5 luni pentru cazurile FEG și de peste 10 luni pentru cazurile FSUE, care nu respectau întotdeauna termenele stabilite în Regulamentul privind FSUE. Pentru unele cereri, Comisia a avut nevoie de un an pentru a finaliza evaluarea și pentru a solicita mobilizarea FSUE, în condițiile în care termenul prevăzut de regulament era de 6 săptămâni. Potrivit Comisiei, astfel de întârzieri au fost cauzate de incertitudinea în ceea ce privește bugetul disponibil pentru FSUE, de gruparea cererilor și de procesul de clarificare îndelungat din cauza faptului că statele membre prezentau uneori cereri incomplete.

³⁹ *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002-2016*, Comisia Europeană, 2018; Raport al Comisiei privind evaluarea *ex post* a Fondului european de ajustare la globalizare (FEG) pentru perioada 2014-2020, Comisia Europeană, 2021.

Tabelul 3 | Procesul de mobilizare a FEG și a FSUE pentru asistență de urgență nu este prompt (cazurile incluse în eșantion, 2021-2024)

Mobilizarea instrumentelor speciale tematice care intră sub incidența legislației sectoriale	Durata medie (în luni)				
	Cererea statului membru (până în momentul în care se consideră finalizată)	Evaluarea cererii de către direcția generală responsabilă	Elaborarea de către DG BUDG a propunerii, în urma unei cereri interne	Procedurile Consiliului și ale Parlamentului	Întreaga procedură
FEG	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
FSUE: dezastre naturale	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
FSUE: urgențe sanitare	8,5*		1,1	1,1	10,7

* Dat fiind caracterul fără precedent al cererilor aferente EUSF legate de COVID-19, nu se poate stabili cu exactitate cât timp a fost alocat gestionării acestora până când au fost considerate finalizate și cât a durat evaluarea lor de către Comisie.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza actelor juridice și a datelor de la Comisie.

83 Spre deosebire de procesul de depunere a cererilor aferente FSUE și FEG, în cazul RAB, propunerea de transfer nu necesită evaluarea prealabilă de către Comisie a cererilor de finanțare ale statelor membre. În conformitate cu Regulamentul privind RAB, Comisia a calculat cuantumurile provizorii alocate fiecărui stat membru⁴⁰ și le-a plătit în proporție de până la 73 % cu titlu de prefinanțare în trei tranșe anuale în perioada 2021-2023, plata finală fiind programată pentru 2025. Ca excepție de la Regulamentul financiar, Comisia nu a trebuit să descrie în decizia sa acțiunile finanțate⁴¹. În acest sens, ea va evalua *ex post*, în 2025, conformitatea cheltuielilor cu Regulamentul privind RAB.

84 Autoritatea bugetară examinează propunerea Comisiei de mobilizare a instrumentelor speciale tematice FEG, FSUE și RAB, care respectă norme stricte bazate pe reglementări sectoriale. Propunerea poate fi respinsă sau modificată numai în cazul în care conține erori sau atunci când contravine regulamentelor. Autoritatea bugetară nu a modificat propunerea Comisiei în niciunul dintre cazurile analizate. Pe baza eșantionului său, Curtea a constatat că, prin integrarea acestor instrumente în bugetul CFM ca rezerve gestionate de Comisie, s-ar putea reduce cu, în medie, 2,2 luni timpul necesar pentru luarea deciziilor cu privire la transfer și pentru pregătirea acestuia.

⁴⁰ Decizia de punere în aplicare (UE) 2021/1803 de stabilire a cuantumurilor provizorii alocate fiecărui stat membru din resursele rezervei de ajustare la Brexit, 2021.

⁴¹ Regulamentul privind RAB, articolul 8 alineatul (5).

- 85** Această soluție nu ar fi aplicabilă în cazul instrumentului special tematic RAU, ale cărui condiții și criterii de alocare nu intră sub incidența unei legislații sectoriale. RAU este mobilizat printr-o procedură de transfer, iar Curtea a constatat că el a fost utilizat pentru a finanța același tip de nevoi ca cele finanțate prin instrumente speciale netematice și prin marje (a se vedea punctul **66**), care sunt mobilizate prin intermediul procedurii bugetare. Întrucât, între cele două proceduri, nu există aproape nicio diferență din punctul de vedere al timpului mediu de mobilizare (punctul **80**), includerea RAU în FLEX nu ar reduce în mod semnificativ probabilitatea unei mobilizări prompte.

Lipsa unei abordări structurate în documentarea analizei privind opțiunile alternative de finanțare și sumele aferente

- 86** [Principiile OCDE privind guvernanta bugetară](#) prevăd că, având în vedere resursele limitate, elaborarea bugetului implică stabilirea unor priorități, evaluarea raportului cost-beneficiu și luarea de decizii.
- 87** Înainte de a propune mobilizarea instrumentului special tematic RAU sau a instrumentelor speciale netematice FLEX și IMU, Comisia trebuie să examineze posibilitățile de realocare a creditelor în cadrul bugetului anual adoptat⁴². Posibilitățile de realocare trebuie examinate și atunci când se propune utilizarea marjelor nealocate în cursul unui exercițiu bugetar (prin intermediul unui buget rectificativ)⁴³.
- 88** Nu există nicio cerință de a examina posibilitățile de realocare înainte de mobilizarea instrumentelor speciale tematice FEG, FSUE și RAB, deoarece acestea finanțează cheltuieli specifice în conformitate cu criteriile stabilite în actul juridic al fiecăruia.
- 89** Pentru cazurile incluse în eșantion, Curtea a analizat documentația Comisiei pentru a verifica dacă includea o examinare a posibilităților de realocare a creditelor în cadrul programelor existente, justificarea nevoilor și sumele aferente, motivele alegerii instrumentului de flexibilitate respectiv și alinierea scopului fiecărei mobilizări la cerințele specifice instrumentului în cauză.

⁴² [Regulamentul privind CFM 2021-2027](#), articolul 9 alineatul (1) litera (b), articolul 11 alineatul (1) literele (a) și (c) și articolul 12; [Acordul interinstituțional privind disciplina bugetară](#), punctele 10, 12 și 13.

⁴³ [Regulamentul financiar 2018/1046](#), articolul 44 alineatul (2); [Regulamentul financiar 2024/2509](#) (reformare).

- 90** 20 dintre cele 26 de cazuri incluse în eșantion vizau utilizarea de marje sau mobilizarea RAU, IMU și a FLEX, impunându-se examinarea posibilităților de realocare. În 14 dintre aceste 20 de cazuri, Comisia a identificat opțiuni alternative de finanțare pentru a răspunde unor noi nevoi prin realocare, dar și prin redefinirea priorităților și prin utilizarea de instrumente de flexibilitate integrate și de instrumente de urgență disponibile sub plafoanele CFM. În cazurile incluse în eșantion, s-au redus astfel cuantumul necesare din instrumentele de flexibilitate. Respectivul cuantumul varia între 6 % și 68 % din fondurile necesare pentru a acoperi nevoile suplimentare, ceea ce indică faptul că opțiunile alternative de finanțare erau o sursă relevantă de finanțare a unor nevoi noi, inclusiv a unor noi priorități și programe politice. În celelalte 6 cazuri din eșantion, instrumentele de flexibilitate au reprezentat singura sursă de finanțare.
- 91** Legat de cele 20 de cazuri menționate mai sus, Curtea a observat că examinarea posibilităților de realocare nu fusese documentată în mod clar și astfel încât să se asigure o bună trasabilitate. Din cauză că nu exista o pistă de audit adecvată (a se vedea [caseta 5](#)), auditorii nu au putut confirma că se examinaseră și se utilizaseră toate opțiunile de realocare. Potrivit Comisiei, în unele cazuri, abordarea pentru documentare nu este structurată din cauză că propunerea de mobilizare trebuie pregătită urgent. În procedurile sale interne, Comisia nu a stabilit nici etape specifice, nici o listă de verificare pentru examinarea posibilităților de realocare înainte de a propune utilizarea de marje sau mobilizarea unor instrumente speciale netematice. În plus, ea nu a solicitat personalului să documenteze acest proces și alternativele avute în vedere.

Caseta 5

Proces decizional insuficient documentat: exemplu

FLEX a fost mobilizat pentru două noi inițiative legislative: [Actul privind consolidarea industriei europene de apărare prin achiziții publice în comun \(EDIRPA\)](#) (500 de milioane de euro) și [Actul privind sprijinirea producției de muniții \(ASAP\)](#) (343 de milioane de euro).

Propunerea privind EDIRPA, prezentată în iulie 2022 și adoptată în octombrie 2023, nu menționa încercări de a utiliza economii sau realocări pentru a asigura fonduri pentru inițiativă. Comisia a pus această omisiune pe seama constrângerilor de timp și a domeniului de aplicare limitat al rubricii 5 – „Securitate și apărare”.

În schimb, ASAP, propus în mai 2023 și adoptat în iulie 2023, a fost finanțat prin (i) realocări în cadrul rubricii 5 (260 de milioane de euro din Fondul european de apărare), (ii) utilizarea unei părți din finanțarea convenită pentru EDIRPA (43 de milioane de euro) și (iii) FLEX (40 de milioane de euro). Documentele justificative primite de Curte cu privire la acest caz nu clarificau de ce anume opțiunile de realocare utilizate pentru ASAP nu fuseseră utilizate anterior pentru EDIRPA.

- 92** În sondajul de audit al Curții, Comisia BUDG a PE a indicat că, de obicei, Comisia a furnizat o explicație de bază cu privire la opțiunile alternative de finanțare examinate, dar că aceasta nu includea detalii, nu era suficient de solidă și nu explica impactul asupra programelor din care se transferau creditele. Unii respondenți din cadrul Comitetului bugetar al Consiliului au afirmat că Comisia a furnizat întotdeauna (6 % din 17 respondenți) sau de obicei (47 % din 17) astfel de informații, în timp ce alții (47 % din 17) au declarat că rareori făcea acest lucru.
- 93** În plus, analiza Curții cu privire la cazurile incluse în eșantion a arătat că justificarea sumelor destinate finanțării unor noi nevoi nu era suficient de clară sau de detaliată în 18 dintre cele 20 de cazuri care implicau utilizarea și mobilizarea de marje sau a instrumentelor speciale netematice FLEX și IMU ori a instrumentului special tematic RAU. Nu se prezentau calculele în urma cărora se ajunsese la estimările respective și nici o defalcare financiară a activităților specifice care urmau să fie finanțate. În 13 cazuri, sumele erau legate de acorduri politice privind finanțarea adecvată pentru nevoile în cauză. În celelalte 5 cazuri, sumele propuse erau legate de evenimente declanșatoare specifice care necesitau consolidarea anumitor programe din CFM, în domeniul ajutorului umanitar, al sănătății și al protecției civile.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 iulie 2025.

Pentru Curtea de Conturi



Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Flexibilitatea bugetului UE

- 01** UE utilizează bugete pe termen lung denumite cadre financiare multianuale. Acestea asigură un cadru stabil pentru a îmbunătăți previzibilitatea finanțelor UE prin limite anuale obligatorii din punct de vedere juridic („plafoane”). Se stabilesc plafoane pentru venituri („plafonul resurselor proprii”) și pentru cheltuieli („plafonul CFM”), dar și pentru fiecare categorie de cheltuieli („rubrică”). Unul dintre cele mai dificile aspecte ale unei planificări financiare multianuale de succes este găsirea unui echilibru între stabilitate și previzibilitate, pe de o parte, și flexibilitate, pe de cealaltă parte¹.
- 02** În prezent, CFM acoperă o perioadă de 7 ani – mai lungă decât în majoritatea țărilor OCDE, unde cadrele de cheltuieli pe termen mediu acoperă perioade de 3 până la maximum 5 ani². În plus, elaborarea unui nou CFM durează mai mulți ani. Comisia are nevoie de aproximativ un an pentru elaborarea cadrului și trebuie să își prezinte propunerea cu doi ani și jumătate înainte de lansarea acestuia³.

¹ *How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)*, Serviciul de Cercetare al Parlamentului European, 2020.

² „Chapter 4 – Budgeting practices and procedures” din *Government at a glance*, OCDE, 2013.

³ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 (Regulamentul privind CFM 2021-2027), articolul 21.

- 03** Pe lângă durata CFM și utilizarea de plafoane, se adaugă alte câteva caracteristici ale bugetului UE care contribuie la percepția că acesta este rigid. De exemplu:
- o el trebuie să respecte principiile bugetare prevăzute în [Tratatul privind funcționarea UE](#)⁴ și explicate în Regulamentul financiar⁵. Principii precum cel al unității, al anualității și al specificității limitează posibilitățile de alocare a resurselor suplimentare și de transfer al alocărilor în cadrul CFM;
 - o aproximativ două treimi din buget sunt prealocate statelor membre⁶, ceea ce limitează posibilitatea Comisiei de a realoca cheltuielile între liniile bugetare.
- 04** În același timp, bugetul trebuie să fie flexibil, pentru a se putea face față provocărilor neprevăzute, precum crizele și urgențele, și schimbării priorităților. CFM include prevederi specifice și „instrumente speciale” care să fie utilizate pentru a pune la dispoziție fonduri în astfel de circumstanțe. Aceste mecanisme de flexibilitate permit derogări de la plafoanele obligatorii ale CFM și de la principiile bugetare prin adăugarea de credite financiare și transferul acestora de la un exercițiu financiar la altul și de la o rubrică la alta.
- 05** Multiplele crize care au afectat UE în ultimii câțiva ani, în special provocările economice sau cele în materie de migrație, de securitate și de sănătate, dezastrele naturale, războiul, inflația și necesitatea de a aborda prioritățile politice emergente, au confirmat nevoia de flexibilitate a bugetului UE. Ca răspuns la aceste evoluții, UE și-a extins instrumentele de flexibilitate atât în CFM 2014-2020, cât și în CFM 2021-2027. Ea și-a consolidat și mai mult setul de instrumente de flexibilitate în revizuirea CFM la jumătatea perioadei, convenită în februarie 2024⁷.
- 06** Atunci când se analizează gradul general de flexibilitate bugetară, trebuie să se facă distincție între instrumentele speciale netematice, împreună cu marjele, și instrumentele speciale tematice. Flexibilitatea instrumentelor speciale tematice este limitată de scopul lor foarte specific, în timp ce instrumentele speciale netematice și marjele nu sunt legate de un scop specific.

⁴ [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#), articolul 310.

⁵ [Regulamentul financiar](#), articolul 6.

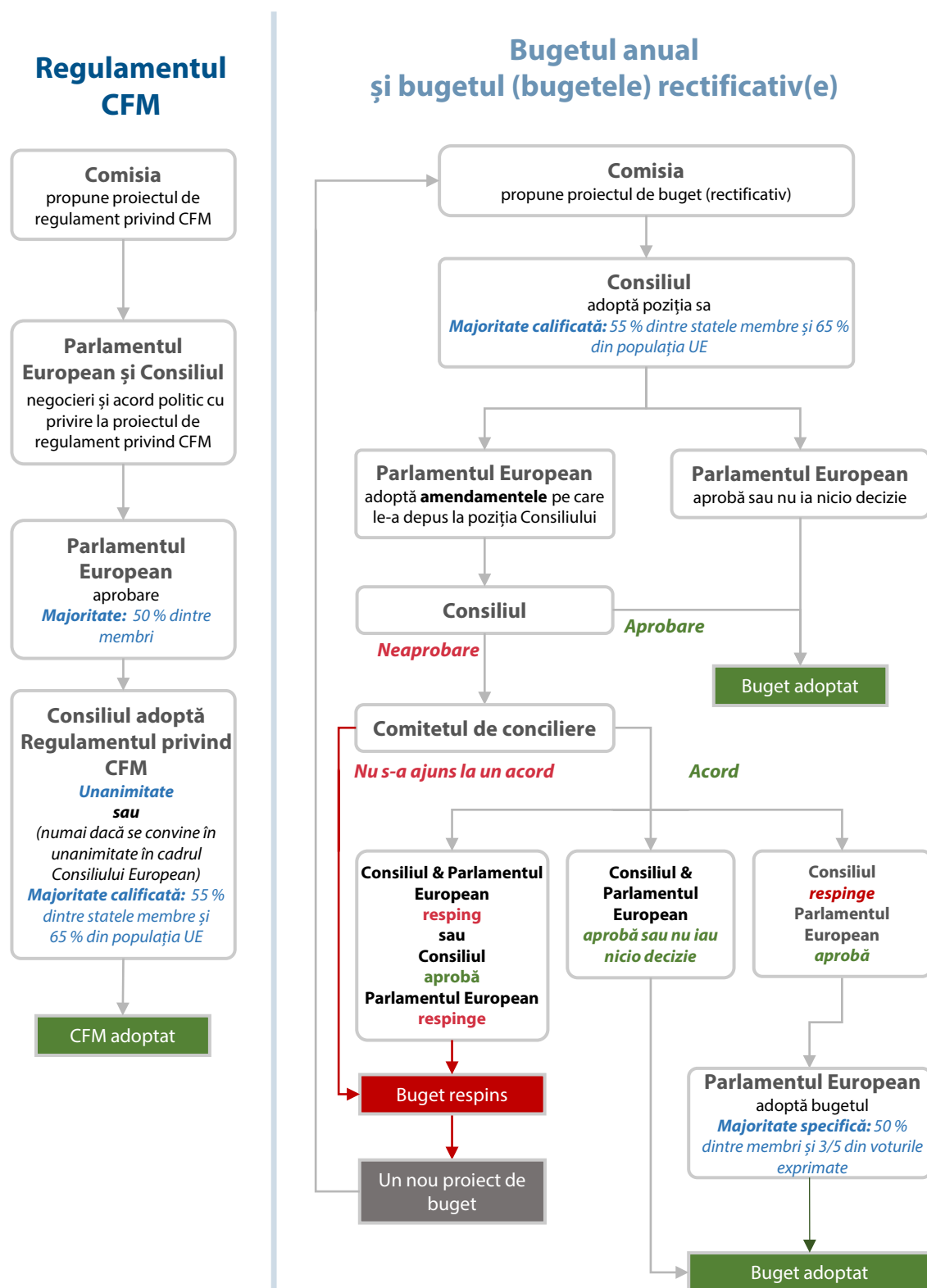
⁶ [The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU](#), Comisia Europeană, 2021.

⁷ Regulamentul (UE) [2023/435](#), articolul 4.

Roluri și responsabilități

07 *Figura 1* ilustrează etapele-cheie ale procesului de aprobare a Regulamentului privind CFM, precum și a bugetului anual și a bugetului (bugetelor) rectificativ(e).

Figura 1 | Procesul de aprobare a Regulamentului privind CFM, precum și a bugetului anual și a bugetului (bugetelor) rectificativ(e)



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza articolelor 312 și 314 din [Tratatul privind funcționarea UE](#), a articolului 21 din [Regulamentul privind CFM](#) și a [programului trenului legislativ al Parlamentului](#).

- 08** În ceea ce privește modalitățile specifice de utilizare a instrumentelor de flexibilitate, decizia de mobilizare a instrumentelor speciale tematice este luată în comun de către Parlament și Consiliu, în urma propunerii Comisiei de transfer către liniile bugetare corespunzătoare. Mobilizarea instrumentelor speciale netematice și utilizarea marjelor se decid prin procedura bugetară, în cadrul căreia resursele suplimentare sunt alocate programului (programelor) relevant(e).

Sfera și abordarea auditului

- 09** În cadrul acestui audit, Curtea a evaluat dacă instrumentele de flexibilitate bugetară a UE pentru CFM 2021-2027 au fost bine concepute și dacă utilizarea lor era justificată, astfel încât să se evite riscul ca resursele instrumentelor să se diminueze excesiv în cursul primilor ani ai CFM. Auditul s-a axat pe conceperea și mobilizarea instrumentelor speciale tematice (FEG, SEAR și RAB) și netematice (IMU și FLEX) care depășesc plafonul CFM și pe utilizarea marjelor sub plafonul CFM în actualul cadru financiar multianual, acoperind perioada 2021-2024.
- 10** Sfera auditului nu a cuprins Rezerva pentru Ucraina și Instrumentul EURI, deoarece era prea devreme pentru a se evalua funcționarea acestora în practică. Nu au fost acoperite nici elementele structurale care oferă flexibilitate sub plafoanele CFM (transferuri, reportări, rezerve integrate în programe etc.), deoarece acestea nu adaugă credite suplimentare la bugetul adoptat.
- 11** Curtea a analizat:
- documente care stau la baza CFM 2021-2027 și a fiecăruia dintre instrumentele de flexibilitate, completate cu detalii suplimentare obținute în urma interviurilor cu membri ai personalului Comisiei;
 - modul în care sunt concepute instrumentele (inclusiv sumele alocate) în raport cu standardele internaționale de gestionare a bugetului public (acolo unde este posibilă o astfel de comparație, având în vedere natura unică a bugetului UE);
 - normele și procedurile de mobilizare;
 - un eșantion de 26 de cazuri de mobilizare/utilizare a unor instrumente de flexibilitate, în valoare totală de aproape 10 miliarde de euro, examinând fiecare etapă a procesului, de la cererea inițială până la decizia finală.

- 12** Prezentarea cifrelor referitoare la utilizarea marjelor și la mobilizarea instrumentelor speciale reflectă obiectivul auditului Curții de a examina modul în care diferite nevoi suplimentare au fost finanțate de bugetul UE utilizând aceste instrumente. Auditorii au pornit de la nevoi reale pentru care a fost nevoie de finanțare și au utilizat documente bugetare pentru a stabili modul în care respectivele nevoi au fost finanțate din marjele disponibile și din instrumente speciale. Marjele sunt calculate pe baza diferenței dintre plafoanele CFM adoptate și cheltuielile programate și se pot modifica în cursul CFM ca urmare a ajustărilor în programarea financiară. Economii și alte modificări în cursul execuției bugetare cresc astfel marjele disponibile, în comparație cu marjele inițiale convenite în momentul adoptării Regulamentului privind CFM. Curtea a considerat aceste marje „eliberate” ca marje disponibile pentru a răspunde unor nevoi noi.
- 13** Pentru a completa sursele de informații prezentate mai sus, Curtea a realizat un sondaj în rândul reprezentanților celor 27 de state membre ale UE în cadrul Comitetului bugetar al Consiliului, precum și în rândul Comisiei pentru bugete a Parlamentului, pentru a obține opiniile acestora în calitate de autorități bugetare care decid cu privire la conceperea și utilizarea acestor instrumente. S-au primit răspunsuri din partea reprezentanților a 17 state membre în cadrul Comitetului bugetar al Consiliului și un răspuns din partea Comisiei pentru bugete a Parlamentului, reprezentând punctele de vedere agregate ale membrilor săi. Întrebările din sondaj au acoperit subiecte precum caracterul adecvat al sumelor disponibile pentru instrumentele de flexibilitate, complexitatea cadrului de flexibilitate, rapiditatea procedurilor de mobilizare și suficiența informațiilor furnizate de Comisie în procesul decizional.

Anexa II – Principalele cerințe legale

01 **Tabelul 1** prezintă o imagine de ansamblu a principalelor caracteristici ale instrumentelor de flexibilitate bugetară a UE care fac obiectul acestui audit, astfel cum sunt prevăzute în legislația relevantă.

Tabelul 1 | Prezentare generală a principalelor cerințe legale aferente instrumentelor de flexibilitate

Instrumentul de flexibilitate	Scop	Norme de mobilizare/utilizare și temeiul juridic
Marje	Nu este definit niciun scop.	În măsura posibilităților, pe parcursul procedurii bugetare și în momentul adoptării bugetului general al Uniunii, trebuie să se asigure disponibilitatea unor marje suficiente sub plafoanele aferente diverselor rubrici din CFM, cu excepția subrubricii „Coeziune economică, socială și teritorială”. Temei juridic: Acordul interinstituțional , punctul 7.
Instrumente speciale netematice		
Instrumentul de marjă unic (IMU)	Permiterea transferului marjelor disponibile sub plafoanele CFM de la un exercițiu financiar la altul și de la o rubrică a CFM la alta.	Trei părți: (a) marjele rămase disponibile sub plafoanele din CFM pentru creditele de angajament din exercițiul precedent; (b) diferența dintre plățile efectuate și plafonul de plăți din CFM pentru exercițiul precedent; și (c) în ultimă instanță, cuantumurile suplimentare care pot fi puse la dispoziție, cu condiția ca acestea să fie compensate prin marjele pentru exercițiul financiar curent sau pentru exercițiile financiare viitoare. Cuantumurile anuale maxime: 0,04 % din venitul național brut al Uniunii în credite de angajament; 0,03 % din venitul național brut al Uniunii în credite de plată; - ajustarea maximă prestabilită a plafonului de plăți în perioada 2025-2027. Temei juridic: Regulamentul privind CFM , articolul 11.
Instrumentul de flexibilitate (FLEX)	Finanțarea unor cheltuieli neprevăzute specifice într-un anumit exercițiu financiar.	Cuantumurile anuale maxime: 915 milioane de euro pentru perioada 2021-2023; 1 346 de milioane de euro pentru perioada 2024-2027. Cuantumurile aferente SEAR care au fost anulate sunt transferate către FLEX. Sumele FLEX neutilizate pot fi utilizate până la exercițiul N+2. Temei juridic: Regulamentul privind CFM , articolul 12.
Instrumente speciale tematice		
Fondul european de ajustare la globalizare (FEG)	Sprrijinirea transformărilor socioeconomice rezultate în urma globalizării și a evoluțiilor tehnologice și de mediu, ajutându-i pe lucrătorii disponibilizați , precum și pe lucrătorii independenți a căror activitate a încetat, să se adapteze la schimbările structurale.	Cuantumul anual maxim: 30 de milioane de euro Temei juridic: Regulamentul privind CFM , articolul 8. Act juridic suplimentar: Regulamentul (UE) 2021/691 privind Fondul european de ajustare la globalizare pentru lucrătorii disponibilizați .

Instrumentul de flexibilitate	Scop	Norme de mobilizare/utilizare și temeiul juridic
Rezerva pentru solidaritate și ajutoare de urgență (SEAR)	Rezerva pentru solidaritate europeană: furnizarea de asistență pentru a oferi răspuns la situații de urgență generate de dezastre majore acoperite de Fondul de solidaritate al Uniunii Europene (FSUE).	Cuantumul anual maxim: 1 016 milioane de euro. Sumele FSUE neutilizate pot fi utilizate până la exercițiul N+1. 25 % din cuantumul anual trebuie să rămână disponibil pentru ultimul trimestru al exercițiului respectiv. Temei juridic: Regulamentul privind CFM , articolul 9. Act juridic suplimentar: Regulamentul (CE) nr. 2012/2002 al Consiliului din 11 noiembrie 2002 de instituire a Fondului de Solidaritate al Uniunii Europene .
	Rezerva pentru ajutoare de urgență (RAU): furnizarea de răspunsuri rapide la nevoile specifice de urgență din cadrul Uniunii sau din țări terțe ca urmare a unor evenimente care nu puteau fi prevăzute.	Cuantumul anual maxim: 508 milioane de euro. Sumele RAU neutilizate pot fi utilizate până la exercițiul N+1. Temei juridic: Regulamentul privind CFM , articolul 9.
Rezerva de ajustare la Brexit (RAB)	Furnizarea de asistență pentru a contracara consecințe neprevăzute și negative în statele membre și în sectoarele care sunt cel mai grav afectate de retragerea Regatului Unit din UE .	Cuantumul total maxim pentru întregul CFM: 4 491 de milioane de euro. Temei juridic: Regulamentul privind CFM , articolul 10. Act juridic suplimentar: Regulamentul (UE) 2021/1755 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 octombrie 2021 de înființare a rezervei de ajustare la Brexit .

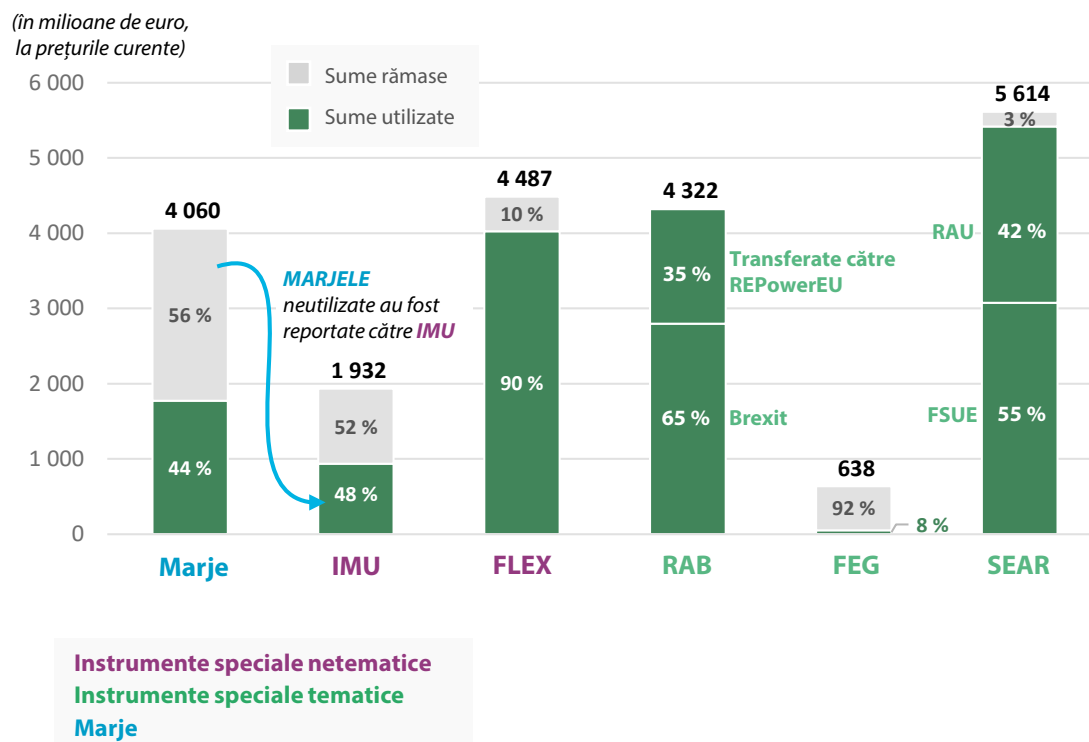
Notă: toate sumele sunt prezentate la prețurile din 2018.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza actelor juridice la care se face referire în tabel.

Anexa III – Utilizarea instrumentelor de flexibilitate în perioada 2021-2024

- 01** Curtea a analizat utilizarea instrumentelor de flexibilitate în perioada 2021-2024 (a se vedea [figura 1](#)). Unele dintre instrumente au fost utilizate mai intens decât altele. Cele mai solicitate au fost SEAR și FLEX.

Figura 1 | FLEX și SEAR au fost utilizate intensiv între 2021 și 2024



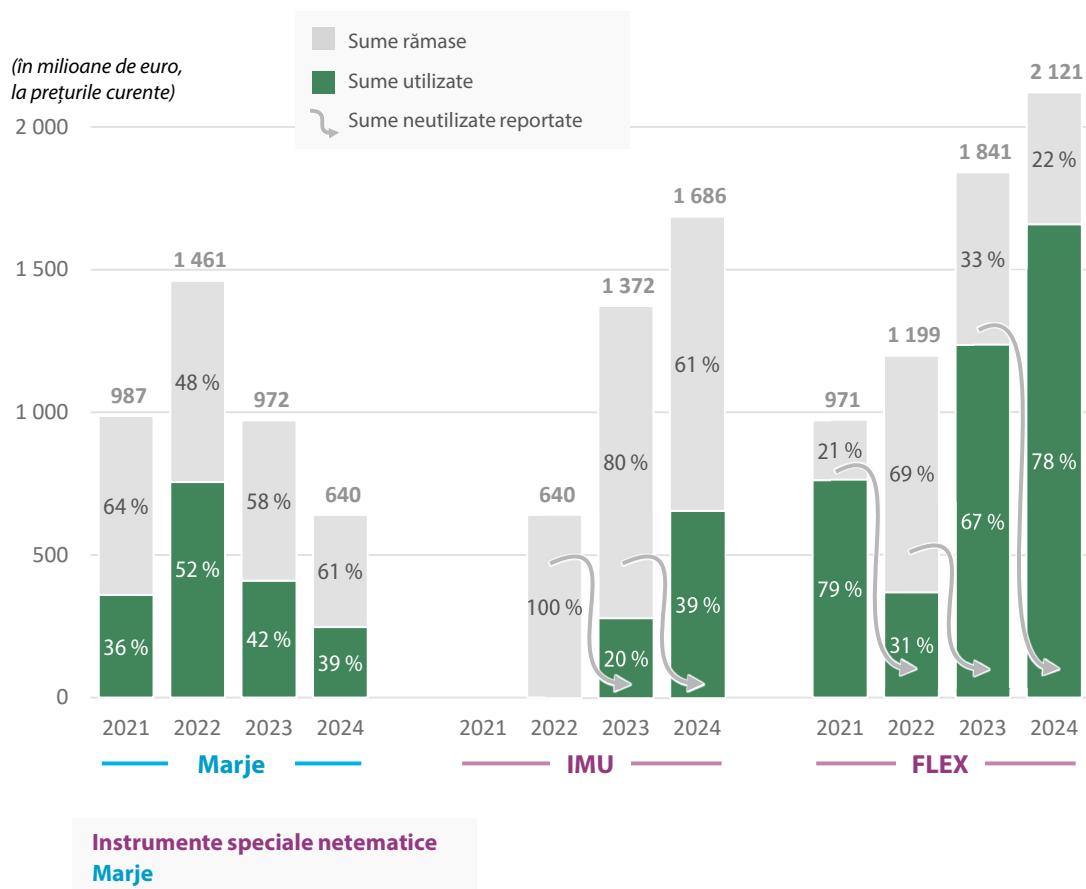
Notă: în figură sunt prezentate marjele totale disponibile în perioada 2021-2024. Cuantumul total disponibil pentru FLEX, RAB, FEG și SEAR reprezintă suma alocărilor anuale pentru perioada 2021-2024, fiind incluse modificările pentru 2024 introduse în urma evaluării CFM la jumătatea perioadei.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului privind CFM 2021-2027](#), a documentelor bugetare și a datelor de la Comisie.

Utilizarea marjelor și a instrumentelor speciale netematice

- 02** Analiza utilizării marjelor și a instrumentelor netematice FLEX și IMU în perioada 2021-2024 a arătat că marjele au fost utilizate cel mai intens în 2022, când a început războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. Cererile de mobilizare a IMU și a FLEX au crescut semnificativ în 2023 și 2024 din cauza inflației ridicate care a afectat costurile administrative ale UE și costurile cu dobânzile aferente [Instrumentului de redresare al Uniunii Europene](#) (EURI) (a se vedea [figura 2](#)).

Figura 2 | Din 2021 până în 2024, marjele și instrumentele speciale netematice au răspuns din ce în ce mai mult nevoilor emergente



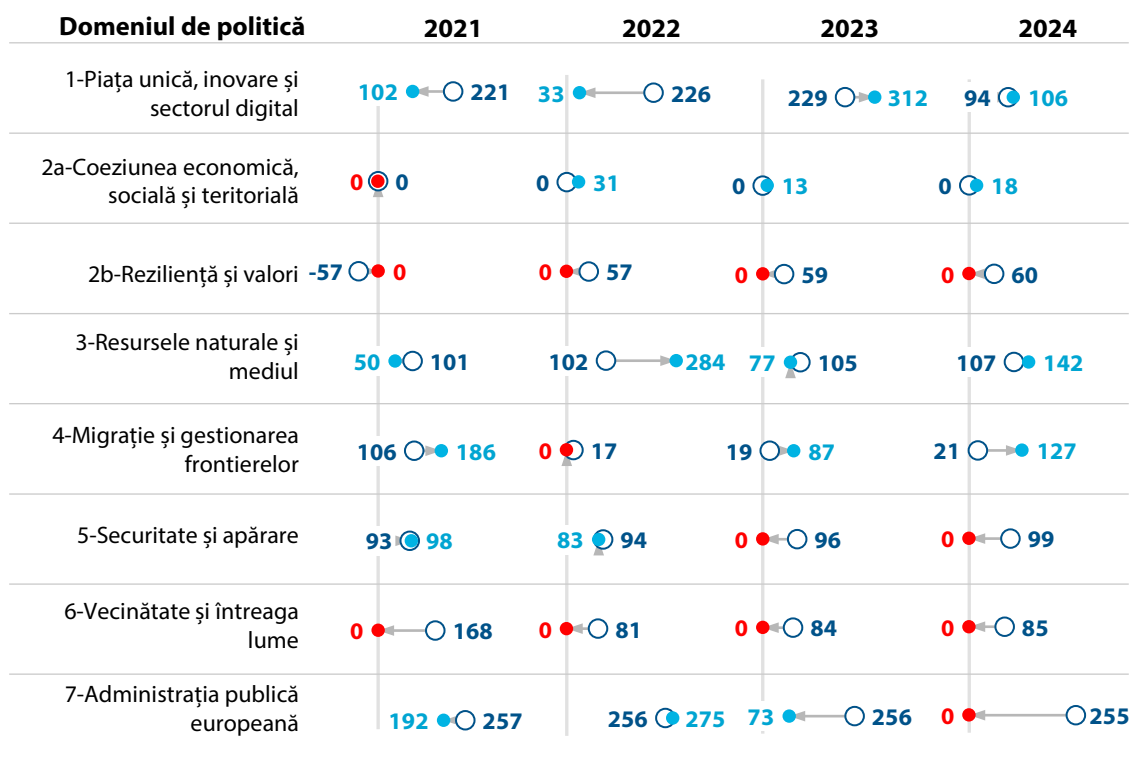
Notă: în figură sunt prezentate marjele totale disponibile în perioada 2021-2024. Cuantumul total disponibil în 2024 reflectă modificările introduse în urma revizuirii CFM la jumătatea perioadei.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului privind CFM 2021-2027](#), a documentelor bugetare și a datelor de la Comisie.

03 În anumite domenii de politică ale CFM cu nevoi emergente sporite, **marjele** au fost epuizate, însă în alte domenii s-a înregistrat o cerere mai scăzută, marjele rămase fiind transferate către IMU. **Figura 3** arată că **marjele** de la rubricile 2b, 5 și 6 din CFM (Reziliență și valori, Securitate și apărare și, respectiv, Acțiune externă) au fost epuizate în mod sistematic.

Figura 3 | Marjele disponibile au fost epuizate în mod sistematic pentru domeniile de politică legate de reziliență, apărare și acțiune externă

(în milioane de euro, la prețurile curente)



○ **Marja inițială** în conformitate cu Regulamentul privind CFM adoptat
Marja rămasă la finalul exercițiului bugetar:
 ● peste zero
 ● nicio marjă rămasă

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie: *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures*, DG BUDG, 2021 (pentru marjele anuale inițiale); actualizarea tehnică a programării financiare pentru perioada 2026-2027 în urma adoptării bugetului pentru 2025 (pentru marjele actualizate din perioada 2021-2024 și marjele orientative din perioada 2025-2027).

04 În cadrul rubricii 5 din CFM, marjele au fost epuizate în perioada 2023-2024 din cauza creării **Actului privind consolidarea industriei europene de apărare prin achiziții publice în comun** (EDIRPA) ca răspuns la războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei. În cadrul rubricii 6, a fost nevoie să se consolideze programele de acțiune externă ale UE din cauza unei schimbări a priorităților politice, în urma căreia era necesară creșterea finanțării pentru perioada 2021-2024 pentru sprijinirea refugiaților sirieni din Turcia și din țările învecinate. Utilizarea semnificativă a marjelor de la alte rubrici a avut drept motive creșterea costurilor îndatorării aferente EURI (rubrica 2b), sprijinul acordat pentru sistemele de primire a persoanelor care fug din Ucraina (rubrica 4) și impactul inflației asupra cheltuielilor administrative (rubrica 7).

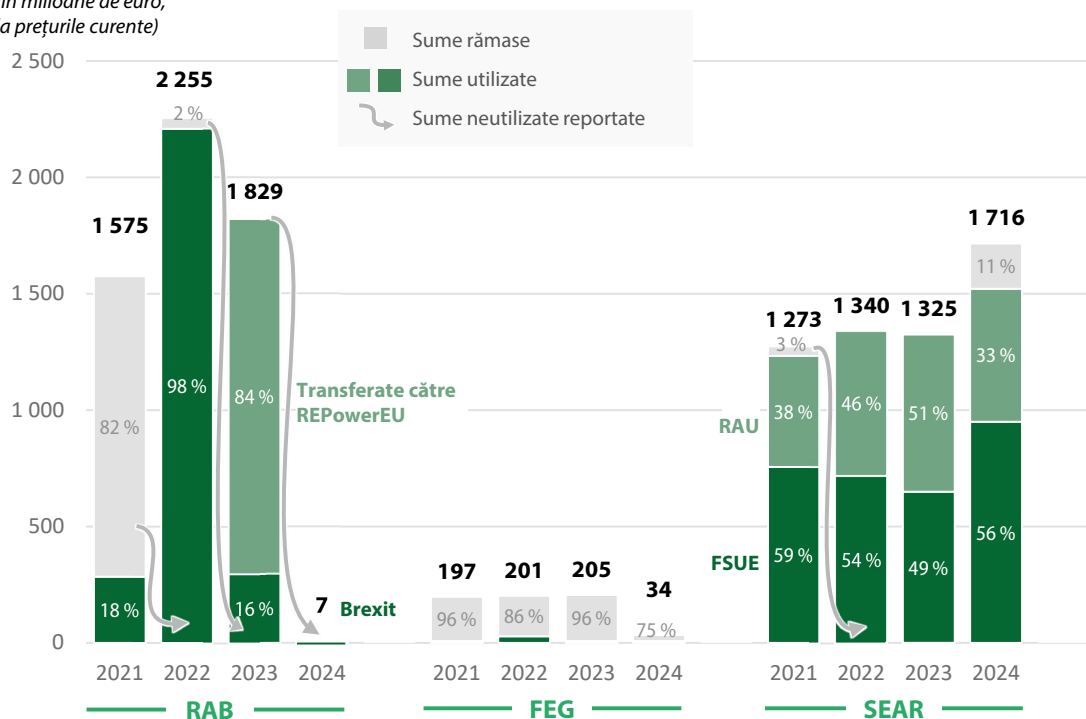
- 05** **IMU** a fost mobilizat doar în 2023 și 2024, de fiecare dată însă sumele fiind semnificative, în medie de aproximativ 200 de milioane de euro. 60 % din cuantumul total al IMU a fost mobilizat pentru a aborda majorările cheltuielilor programate (în comparație cu estimările inițiale) din cauza creșterii galopante a inflației: (i) cheltuieli cu dobânzile aferente fondurilor împrumutate de pe piețele de capital pentru finanțarea EURI și (ii) cheltuielile administrative ale instituțiilor UE. Alte cazuri de mobilizare erau legate de acorduri politice pentru consolidarea acțiunilor în domeniul migrației și al ajutorului umanitar.
- 06** Cererile de mobilizare a **FLEX** nu au fost liniare. Acest instrument a fost utilizat într-o măsură moderată în 2021 și 2022, finanțarea fiind reportată către anii următori. Cererile au crescut semnificativ ulterior, în 2023 și 2024, dar FLEX nu a fost niciodată utilizat integral.
- 07** La fel ca și în cazul IMU, principalul scop al mobilizării FLEX (45 %) era legat de majorarea costurilor dobânzilor aferente EURI, rezultată din creșterea inflației. O altă parte de 25 % din fonduri a fost mobilizată pentru ajutor umanitar, iar 14 % pentru a contribui la combaterea crizei provocate de pandemia de COVID-19 și a dezastrelor naturale. Sumele rămase (16 %) au fost mobilizate pentru noi priorități politice și pentru consolidări ale programelor CFM.

Utilizarea instrumentelor speciale tematice

- 08** Analiza privind utilizarea instrumentelor speciale tematice a arătat că **RAB** și **FEG** au fost puțin utilizate, în timp ce **SEAR**, care cuprinde FSUE și RAU, a fost utilizat integral în fiecare an din 2021 până în 2023 înainte de introducerea modificărilor în urma revizuirii CFM la jumătatea perioadei realizate în 2024 (a se vedea [figura 4](#)).

Figura 4 | În perioada 2021-2024, RAB și FEG au fost puțin utilizate, dar cererea pentru SEAR a fost ridicată

(în milioane de euro,
la prețurile curente)



Instrumente speciale tematice

Notă: cuantumul total disponibil în 2024 reflectă modificările introduse în urma revizuirii CFM la jumătatea perioadei.

Cuantumul transferat din RAB către REPowerEU în 2023 include sumele plătite sub formă de prefinanțare statelor membre în 2021 (123 de milioane de euro) și în 2022 (335 de milioane de euro). Aceste sume nu au fost incluse nici în sumele rămase în 2021 și 2022, nici în cele utilizate în aceste exerciții.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului privind CFM 2021-2027](#), a documentelor bugetare și a datelor de la Comisie.

- 09** Până în 2023, Comisia plătitise 2,8 miliarde de euro sub formă de prefinanțare către 17 state membre care au solicitat sprijin din RAB; 10 state membre nu solicitaseră sprijin. [Raportul Comisiei privind progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a RAB](#), publicat în iunie 2024, semnală întârzieri, menționând motive precum cerința ca statele membre să demonstreze o legătură clară cu Brexitul a măsurilor sprijinite. În plus, capacitatea administrației naționale a fost afectată de negocierile privind planurile naționale din cadrul [Mecanismului de redresare și reziliență](#) și programele politicii de coeziune. Ulterior, o modificare a Regulamentului privind RAB¹ a permis statelor membre să transfere fondurile neutilizate din această rezervă către [REPowerEU](#). La începutul anului 2023, 23 de state membre au utilizat această opțiune, valoarea totală a transferurilor ridicându-se la 2,1 miliarde de euro.
- 10** Utilizarea **FEG** a fost scăzută, în pofida extinderii domeniului de aplicare a acestui instrument în CFM 2021-2027, iar cuantumurile FEG au fost reduse în cadrul revizuirii CFM la jumătatea perioadei.
- 11** Cererea ridicată pentru rezerva **SEAR** – care cuprinde FSUE și RAU – a evidențiat nevoi sporite legate de scopul acestor instrumente: apariția și amploarea dezastrelor naturale (FSUE), precum și crizele umanitare din vecinătatea UE și urgențele cauzate de războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei (RAU).

¹ Regulamentul (UE) [2023/435](#), articolul 4.

Acronime

ASAP: actul privind sprijinirea producției de muniții

CFM: cadru financiar multianual

Comisia BUDG a PE: Comisia pentru bugete a Parlamentului European

DG BUDG: Direcția Generală Buget din cadrul Comisiei Europene

EDIRPA: Actul privind consolidarea industriei europene de apărare prin achiziții publice în comun

EURI: Instrumentul de redresare al Uniunii Europene

FAMI: Fondul pentru azil, migrație și integrare

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FEG: Fondul european de ajustare la globalizare

FLEX: Instrumentul de flexibilitate

FSE: Fondul social european

FSE+: Fondul social european Plus

FSUE: Fondul de solidaritate al Uniunii Europene

IMFV: Instrumentul de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize

IMU: Instrumentul de marjă unic

IVCDI – Europa globală: Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală”

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

RAB: Rezerva de ajustare la Brexit

RAU: Rezerva pentru ajutoare de urgență

SEAR: Rezerva pentru solidaritate și ajutoare de urgență

Glosar

Autoritate bugetară: termen utilizat atunci când se face referire la Parlamentul European și la Consiliul Uniunii Europene în calitatea lor de organisme cu competențe decizionale pentru aspecte legate de bugetul UE.

Buget: situația veniturilor și cheltuielilor prevăzute pentru o perioadă determinată.

Cadru financiar multianual: plan de cheltuieli al UE care stabilește prioritățile (pe baza obiectivelor de politică) și plafoanele, în general pentru o perioadă de 7 ani. Constituie structura în care sunt stabilite bugetele anuale ale UE și fixează plafoane pentru fiecare categorie de cheltuieli.

Credit: sumă rezervată într-un buget pentru un scop anume. Bugetul UE conține credite de angajament și credite de plată.

Fondul de solidaritate al Uniunii Europene: fond care sprijină statele membre ale UE și statele în curs de aderare la UE în răspunsul lor la dezastre naturale și la situații de urgență în materie de sănătate publică.

Fondul european de ajustare la globalizare: fond creat pentru a sprijini lucrătorii disponibilizați și persoanele care desfășoară o activitate independentă a căror activitate a încetat din cauza globalizării și a schimbărilor tehnologice și de mediu.

Fondul european de dezvoltare regională: fond al UE care consolidează coeziunea economică și socială în Uniune prin finanțarea investițiilor care vizează reducerea dezechilibrelor dintre regiuni.

Fondul social european Plus: fond al UE pentru politici de ocupare a forței de muncă, sociale, educaționale și în materie de competențe, inclusiv reforme structurale în aceste domenii. Precedat de Fondul social european.

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.

Instrument de flexibilitate: sursă de finanțare pentru cheltuieli neprevăzute specifice care nu pot fi acoperite de la bugetul anual al UE fără să se depășească plafoanele de cheltuieli aferente.

Instrument special: instrument care permite Uniunii să mobilizeze fonduri suplimentare, peste plafoanele sale de cheltuieli obișnuite, ca răspuns la evenimente neprevăzute, cum ar fi crizele și urgențele.

Instrumentul de marjă unic: instrument special al UE care permite includerea în buget a creditelor neutilizate din exercițiile anterioare sau, în ultimă instanță, din exercițiul curent și din exercițiile următoare.

Instrumentul de redresare al Uniunii Europene: pachet de finanțare menit să contribuie la redresarea statelor membre ale UE în urma impactului economic și social al pandemiei de COVID-19, în special prin Mecanismul de redresare și reziliență. Cunoscut și drept *NextGenerationEU*.

Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală”: program al UE din cadrul financiar multianual 2021-2027, care fuzionează mai multe instrumente de acțiune externă în unul singur.

Instrumentul EURI: instrument special al UE care poate fi utilizat pentru a finanța o parte din costurile plăților datorate pentru fondurile împrumutate de pe piețele de capital în vederea finanțării Instrumentului de redresare al Uniunii Europene.

Marja globală pentru angajamente: instrument special al UE din CFM 2014-2020, care permite includerea în buget a creditelor de angajament neutilizate din exercițiile anterioare.

Marja pentru situații neprevăzute: instrument special al UE din CFM 2014-2020, care permite finanțarea de ultimă instanță ca răspuns la situații neprevăzute, permițând includerea în buget a creditelor neutilizate din cadrul uneia sau a mai multor rubrici ale CFM din exercițiul financiar curent sau din exercițiile financiare viitoare.

Marjă: diferența dintre plafoanele stabilite în cadrul financiar multianual și cheltuielile planificate.

Mecanismul pentru Ucraina: instrument al UE pentru acordarea de sprijin Ucrainei în contextul războiului de agresiune al Rusiei.

Regulamentul financiar: normele care reglementează întocmirea și utilizarea bugetului UE, precum și procesele conexe, cum ar fi controlul intern, raportarea, auditul și descărcarea de gestiune.

REPowerEU: inițiativă a UE prin care se urmărește să se pună capăt dependenței de combustibili fosili, să se diversifice sursele de aprovizionare cu energie și să se accelereze tranziția către o energie curată.

Rezerva de ajustare la Brexit: fond destinat să ajute statele membre, regiunile și industriile cele mai afectate de retragerea Regatului Unit din UE să facă față consecințelor negative ale acestei retrageri.

Rezerva pentru ajutoare de urgență: fonduri din bugetul UE care sunt puse deoparte pentru a fi utilizate în caz de crize umanitare și civile neprevăzute în UE sau în țări terțe.

Rezerva pentru solidaritate europeană: instrument special al UE care poate fi utilizat pentru a finanța asistență acordată ca răspuns la situații de urgență generate de dezastre majore acoperite de Fondul de solidaritate al Uniunii Europene.

Rezerva pentru solidaritate și ajutoare de urgență: instrument special al UE prin care se urmărește să se răspundă situațiilor de urgență generate de dezastre naturale majore, crize de sănătate publică și conflicte armate.

Rezerva pentru Ucraina: instrument special al UE care poate fi utilizat pentru finanțarea Mecanismului pentru Ucraina.

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/SR-2025-18>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/SR-2025-18>

Echipa de audit

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

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit V – Finanțarea și administrarea Uniunii, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi Europene. Auditul a fost condus de domnul Jorg Kristijan Petrovič, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de Martin Puc, șef de cabinet, și de Mirko Iaconisi, atașat în cadrul cabinetului; Bogna Kuczyńska, manager principal; Ilze Ozola, coordonatoare; Diana Voinea, Miguel Ferrão și Thomas Frappaz, auditori. Jesús Nieto Muñoz a furnizat sprijin grafic.



De la stânga la dreapta: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão și Mirko Iaconisi.

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.

Fotografia de pe pagina de titlu: © stock.adobe.com/luzitanija.

Figura 1 – pictogramele care reprezintă case: © stock.adobe.com/Jahura.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-5557-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/4173500	QJ-01-25-043-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5558-9	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/9995174	QJ-01-25-043-RO-N

REFERINȚA EXACTĂ

Curtea de Conturi Europeană, [Raportul special nr. 18/2025](#): „Flexibilitatea bugetară a UE – Sistemul a permis abordarea provocărilor neprevăzute, dar este îngreunat de un cadru prea complex”, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2025.

UE se bazează pe bugete pe termen lung, care acoperă în prezent o perioadă de câte 7 ani, cunoscute sub denumirea de cadre financiare multianuale (CFM). Acest audit s-a concentrat asupra instrumentelor de flexibilitate care permit bugetului UE să finanțeze cheltuieli suplimentare în CFM 2021-2027. Curtea a evaluat dacă instrumentele respective erau bine concepute și dacă utilizarea lor era justificată, astfel încât să se evite riscul ca resursele acestora să se diminueze excesiv în cursul primilor ani ai CFM. S-a constatat că, în ciuda utilizării sale intensive, flexibilitatea bugetară a UE i-a permis acesteia să răspundă unei game largi de nevoi. Cadrul de flexibilitate este însă prea complex, existând mai multe instrumente, care uneori se suprapun și pentru care nu există mereu o ordine clară a priorităților. Curtea recomandă Comisiei să îmbunătățească baza pe care se sprijină procesul decizional pentru conceperea viitorului cadru de flexibilitate, să propună simplificarea acestuia și să îmbunătățească procedurile de analizare a alternativelor înainte de a propune utilizarea de instrumente de flexibilitate.

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



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

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

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact
Website: eca.europa.eu
Platforme sociale: @EUauditors