

Documentul de analiză 01

RO

**Finanțarea pusă la
dispoziție de UE prin
politica de coeziune și
prin Mecanismul de
redresare și reziliență:
o analiză comparativă**



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

2023

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-IX
Introducere	01-05
Sfera și abordarea	06-10
Cadrul general	11-24
Prioritățile sunt similare, însă finanțarea prin MRR este mai strâns legată de reforme	11-16
Priorități similare sunt prezentate diferit	11-13
Finanțarea prin MRR ar trebui să fie mai strâns legată de reformele incluse în recomandările specifice fiecărei țări, însă unele elemente importante au rămas neabordate	14-16
O metodă diferită de alocare a fondurilor și a finanțării prin emisiunea de obligațiuni pentru MRR	17-21
Metodele de alocare a fondurilor politicii de coeziune și a finanțării din MRR diferă	17-20
MRR este finanțat prin emisiunea de obligațiuni	21
Perioada de eligibilitate pentru MRR este mai scurtă și nu depășește durata de viață a instrumentului	22-24
Guvernanța și gestiunea	25-32
Fondurile din MRR și din cadrul politicii de coeziune sunt gestionate ca parte a bugetului UE, însă pentru plățile din MRR este nevoie de implicarea Consiliului	25-28
Fondurile din cadrul politicii de coeziune și granturile din MRR fac parte din bugetul UE, spre deosebire de împrumuturile din MRR	25
Comisia trebuie să consulte Consiliul înainte de a debursa fonduri din MRR	26-27
Descărcarea de gestiune a Parlamentului nu acoperă împrumuturile din MRR	28

Fondurile politicii de coeziune și MRR sunt puse în aplicare prin modalități de gestiune diferite, ceea ce necesită eforturi administrative suplimentare 29-32

Politica de coeziune este desfășurată în baza unui cadru comun al UE, în timp ce MRR este pus în aplicare prin sisteme naționale 29

Este nevoie de eforturi administrative suplimentare la nivel național pentru a pune în aplicare cele două sisteme în paralel 30-32

Programarea cheltuielilor 33-54

Programarea MRR este mai centralizată 33-38

MRR se bazează pe un document unic de programare pentru fiecare stat membru și, la nivelul UE, necesită aprobarea Consiliului 33-36

Principiul parteneriatului prevăzut de politica de coeziune nu este o cerință prealabilă pentru MRR 37-38

Abordări diferite în ceea ce privește evaluarea documentelor de programare 39-44

Evaluarea de către Comisie a proiectelor de PNRR se bazează pe criterii predefinite 39-41

Sfera evaluării realizate de Comisie diferă între cele două instrumente 42-44

Programarea paralelă a fondurilor politicii de coeziune și a MRR a generat provocări deosebite pentru statele membre 45-54

Două treimi dintre PNRR-uri au fost adoptate în termen de șase luni, în timp ce elaborarea și negocierea programelor politicii de coeziune au întârziat și mai mult decât în perioadele precedente 45-47

Coordonarea punerii în aplicare simultane a celor două instrumente și evitarea riscului dublei finanțări fac parte din exercițiul de programare 48-51

Absorbția fondurilor din cadrul politicii de coeziune va fi influențată de MRR, dar și de alți factori 52-54

Condițiile pentru efectuarea plăților 55-72

Finanțarea din MRR nu este legată de costuri 55-65

MRR finanțează reforme și investiții pe baza atingerii jaloanelor și a țărilor 55-59

Politica de coeziune finanțează operațiunile în principal pe baza rambursării costurilor suportate 60-61

Aplicare diferită a modelului finanțării nelegate de costuri pentru cele două instrumente 62

Rămâne de văzut măsura în care finanțarea din MRR se bazează pe performanță într-un grad mai mare decât fondurile politicii de coeziune 63-65

MRR poate permite plata mai rapidă a fondurilor	66-72
Rate de prefinanțare mai mari în cadrul MRR comparativ cu politica de coeziune	67-68
Pentru ambele instrumente, declarațiile de gestiune sunt legate de condițiile de plată	69-70
Nu se cere cofinanțare națională sau privată pentru MRR	71
În cazul MRR, dezangajările au loc numai la sfârșitul perioadei de eligibilitate	72
Monitorizarea și costul punerii în aplicare	73-88
Dispoziții diferite privind monitorizarea, raportarea și evaluarea	73-85
Monitorizarea MRR este legată de jaloane și de ținte	74-76
În cazul politicii de coeziune, performanța este deconectată de la raportarea financiară	77-78
S-au depus eforturi pentru a îmbunătăți transparența datelor de monitorizare, însă alte probleme persistă	79-83
În cazul ambelor instrumente, evaluările <i>ex post</i> au loc prea târziu pentru a putea contribui la propunerile legislative pentru următoarea perioadă	84-85
Costul punerii în aplicare va fi greu de evaluat pentru ambele instrumente	86-88
Control și audit	89-111
Dispoziții diferite în materie de control și de audit	89-99
Verificările din cadrul politicii de coeziune se axează în special pe regularitatea cheltuielilor declarate	91-93
Verificările din cadrul MRR se axează pe îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țăintelor	94-97
Metoda de aplicare a suspendărilor sau de efectuare a plăților parțiale în caz de neatingere a jaloanelor și a țăintelor în cadrul MRR așteaptă să fie clarificată	98-99
Trebuie clarificat mai bine modul de aplicare a măsurilor menite să protejeze interesele financiare ale UE în cazul MRR	100-111
În cazul fondurilor politicii de coeziune, se aplică rețineri la plată menite să protejeze bugetul UE	100-101
În cazul fondurilor politicii de coeziune, Comisia poate aplica suspendări ale plăților și corecții financiare pentru a proteja interesele financiare ale UE	102-104

În ceea ce privește MRR, Comisia se bazează într-o măsură mai mare pe eficacitatea sistemelor naționale în vederea protejării intereselor financiare ale UE	105-107
Statele membre pot utiliza sisteme diferite pentru a raporta neregulile detectate în ceea ce privește fondurile politicii de coeziune și MRR	108-109
Potențialul de a utiliza instrumente integrate de extragere a datelor și de evaluare a riscurilor nu este încă valorificat la maximum în cadrul politicii de coeziune sau al MRR	110-111
Observații finale	112-113

Anexe

Anexa I – Rapoarte anterioare ale Curții

Anexa II – Contribuția planificată a MRR la cei șase piloni, defalcată în funcție de statul membru

Anexa III – Alocarea fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027, a granturilor din MRR (alocare provizorie și finală) și împrumuturile din MRR activate

Lista acronimelor

Glosar

Echipa din cadrul Curții de Conturi Europene

Sinteză

I Acest document de analiză prezintă o examinare comparativă a fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 și a Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), cu scopul de a contribui la cadrele financiare multianuale de după 2027. Curtea a analizat similitudinile și diferențele dintre cele două instrumente, punând accentul pe cadrul lor general, pe guvernanță și pe mecanismele de gestionare a acestora.

II În iulie 2020, Consiliul European a ajuns la un acord privind instrumentul *NextGenerationEU* (NGEU), un instrument temporar menit să reducă impactul pandemiei de COVID-19 asupra cetățenilor și a întreprinderilor și să sporească reziliența UE și a statelor membre ale acesteia la șocuri viitoare. MRR, un mecanism în cadrul căruia statele membre pot solicita granturi și împrumuturi, reprezintă cea mai mare parte a cheltuielilor din NGEU. Se preconizează că statele membre vor folosi MRR pentru a finanța reforme legate mai direct de recomandările specifice fiecărei țări, emise în cadrul semestrului european, dar și investiții, ca în cadrul politicii de coeziune. Astfel, este posibil ca finanțarea totală acordată de UE să crească în anii următori, de la aproximativ 1 % până la 3 % din PIB-ul UE.

III Sprijinul financiar în cadrul MRR este furnizat sub formă de granturi, la fel ca pentru cea mai mare parte a programelor politicii de coeziune, precum și, suplimentar, prin împrumuturi care trebuie rambursate de statele membre. Finanțarea din cadrul politicii de coeziune se alocă statelor membre folosind o metodă care ține cont de disparitățile regionale. Aceste disparități nu sunt luate însă în considerare în distribuția sprijinului financiar din MRR.

IV MRR se derulează concomitent cu mecanismele de finanțare a politicii de coeziune a UE. Statele membre au astfel posibilitatea de a alege să finanțeze investițiile folosind fie MRR, fie fondurile politicii de coeziune. MRR este pus în aplicare prin gestiune directă, în timp ce fondurile politicii de coeziune sunt puse în aplicare prin gestiune partajată. Aceasta înseamnă că UE și autoritățile statelor membre au responsabilități diferite în funcție de sursa de finanțare. Indiferent de metoda de gestiune, Comisia este cea responsabilă în ultimă instanță de execuția bugetului UE. Structura de guvernanță pe mai multe niveluri și principiul parteneriatului aplicabil fondurilor politicii de coeziune nu se aplică și în cazul MRR. Implicarea autorităților locale și regionale, a partenerilor economici și sociali și a organizațiilor societății civile nu este cerută în aceeași măsură ca pentru fondurile politicii de coeziune.

V Numărul și logica documentelor de programare pentru cele două instrumente diferă considerabil, la fel ca procedurile de aprobare și de evaluare. Coordonarea punerii în aplicare în paralel face parte din exercițiul de programare al ambelor instrumente, iar statele membre au obligația să se asigure că cele două instrumente se completează reciproc și că nu există suprapuneri. Pe parcursul perioadei 2014-2020, Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune au furnizat o finanțare echivalentă cu aproximativ 10 % din totalul investițiilor publice realizate în UE-27. În perioada actuală, MRR va majora și mai mult procentul de investiții publice finanțate de UE în statele membre. Acolo unde acest procent este deja ridicat, finanțarea suplimentară din MRR ar putea accentua presiunile asupra capacității statelor membre de a cheltui fondurile aflate la dispoziția lor.

VI Statele membre trebuie să furnizeze estimări ale costurilor pentru măsurile incluse în planurile naționale de redresare și reziliență (PNRR-uri) prezentate Comisiei. Comisia controlează caracterul rezonabil și plauzibil al acestor estimări în evaluarea sa cu privire la planuri, dar plățile din MRR nu sunt legate de aceste costuri. Acest lucru are un impact semnificativ asupra modului în care sunt programate și planificate intervențiile în statele membre, a felului în care sunt monitorizate și raportate progresele către Comisie și a modului în care se efectuează plățile pentru atingerea satisfăcătoare a jaloanelor și țintelor. Totuși, rămâne de văzut măsura în care finanțarea din MRR ca atare se bazează pe performanță într-un grad mai mare decât fondurile politicii de coeziune. De asemenea, fondurile din MRR sunt vărsate în condiții de plată mai flexibile decât marea majoritate a cheltuielilor din fondurile politicii de coeziune.

VII De asemenea, cele două instrumente sunt reglementate de dispoziții diferite în materie de monitorizare, raportare și evaluare. Monitorizarea MRR se bazează pe atingerea jaloanelor și a țintelor, în timp ce, în cazul politicii de coeziune, informațiile legate de performanță nu sunt luate în considerare în raportarea financiară. Pentru ambele instrumente, majoritatea indicatorilor folosiți în scopul monitorizării sunt specifici fiecărui program și fiecărui PNRR, în loc să existe indicatori comuni, aplicabili peste tot. În orice caz, acești indicatori nu pot fi agregați pentru a măsura performanța la nivelul UE sau pentru a face comparații între diferitele programe ale politicii de coeziune sau între acestea și PNRR-uri. Evaluările programate pentru ambele instrumente în 2024 trebuie să fie coordonate îndeaproape, inclusiv cu evaluarea intermediară a politicii de coeziune, prevăzută în 2025, în vederea pregătirii cadrului politicii de coeziune post-2027.

VIII La nivelul UE, mecanismele de control și de audit pentru MRR se concentrează pe atingerea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor. În ceea ce privește fondurile politicii de coeziune, mecanismele de control și de audit de la nivelul Comisiei și al statelor membre se axează în principal pe regularitatea cheltuielilor efectuate, atunci când acestea sunt rambursate pe baza costurilor reale. În cazul MRR, Comisia trebuie să se asigure că interesele financiare ale UE sunt protejate în mod eficace; în acest scop, ea ar trebui să primească o asigurare suficientă de la statele membre că MRR este implementat în conformitate cu dreptul UE și cu dreptul național. În plus, statele membre trebuie să colecteze date cu privire la destinatarii finali ai fondurilor și o listă a măsurilor finanțate, în scopul auditului și al controlului.

IX Acest exercițiu comparativ este o analiză, nu un audit. În anii următori, desfășurarea simultană a programelor politicii de coeziune și a MRR va arăta în ce mod diferențele din cadrul de reglementare afectează punerea în aplicare și rezultatele.

Introducere

01 Cadrul financiar multianual (CFM) pentru perioada 2021-2027¹ va asigura o finanțare de 1 211 miliarde de euro². Finanțarea politicii de coeziune, distribuită prin Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), Fondul de coeziune³ și Fondul social european Plus (FSE+)⁴, va reprezenta 361 de miliarde de euro din această sumă și este distribuită statelor membre în principal prin granturi (a se vedea [caseta 1](#)).

Caseta 1

Politica de coeziune: principala politică de investiții pe termen lung a UE

Politica de coeziune este principala politică de investiții pe termen lung din bugetul UE. Cunoscută inițial ca „politica regională”, aceasta a fost introdusă prin Tratatul de la Roma. În 1988, fondurile structurale au fost integrate într-o politică generală de coeziune a UE, al cărei obiectiv era consolidarea coeziunii economice și sociale prin reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni⁵.

02 La începutul anului 2020, pandemia de COVID-19 s-a răspândit din China în Europa, generând o încetinire a creșterii economice mult mai semnificativă decât cea provocată de criza financiară din 2008. La sfârșitul anului 2021, Comisia preconiza o revenire la nivelurile de creștere economică anterioare pandemiei pentru începutul anului 2023⁶. Totuși, invadarea Ucrainei de către Rusia și creșterea ulterioară a prețurilor la energie au temperat din nou previziunile economice și au întârziat și mai mult redresarea economică⁷ (a se vedea [figura 1](#)).

¹ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027.

² *The EU's 2021-2027 long-term budget and NGEU, Facts and figures*, 2021, p. 6.

³ Regulamentul (UE) 2021/1058 privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune („Regulamentul privind FEDR/Fondul de coeziune”).

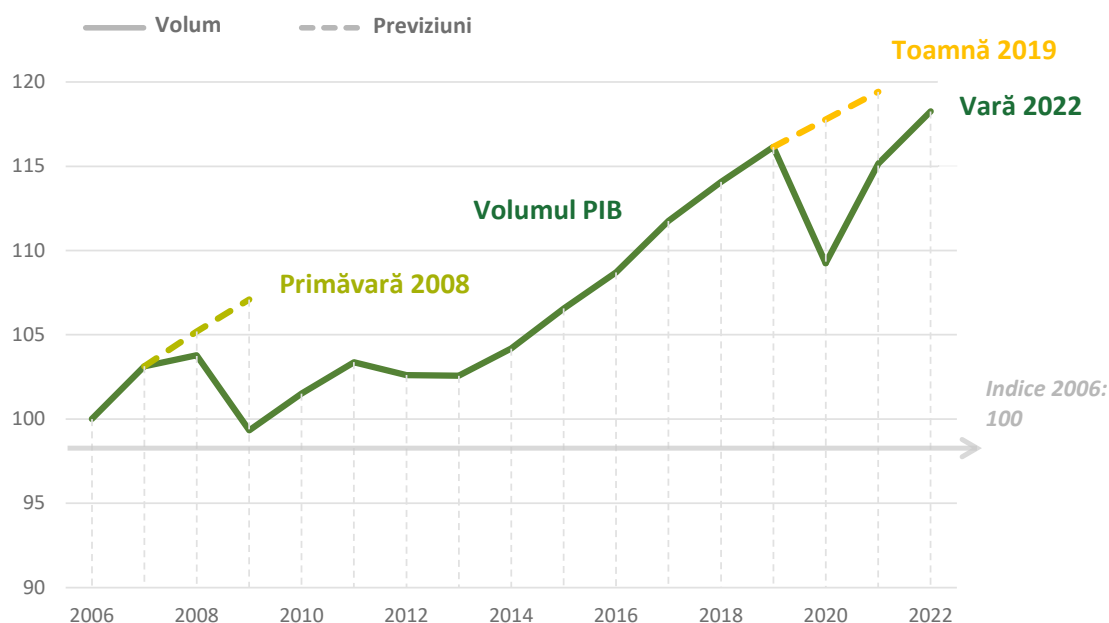
⁴ Regulamentul (UE) 2021/1057 de instituire a Fondului social european Plus (FSE+) și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1296/2013 („Regulamentul FSE+”).

⁵ Articolul 174 din *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* (TFUE).

⁶ *Previziunile economice europene din toamna anului 2021*, documentul 160, 2021, p. 24.

⁷ *Previziunile economice europene din vara anului 2022*, documentul 183, 2022, p. 18.

Figura 1 – Indicele de volum al PIB-ului UE-27 între 2006 și vara anului 2022 (în procente)



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

03 Pentru a reduce impactul pandemiei asupra cetățenilor și a întreprinderilor și pentru a stimula redresarea și a consolida reziliența UE și a statelor membre ale acesteia, Consiliul a adoptat un instrument temporar, *NextGenerationEU* (NGEU)⁸. În perioada 2021-2026, NGEU va pune la dispoziția statelor membre 807 miliarde de euro⁹. Aproximativ 90 % din finanțarea NGEU (724 de miliarde de euro) va fi direcționată prin Mecanismul de redresare și reziliență (MRR)¹⁰. MRR va oferi atât granturi (338 de miliarde de euro), cât și împrumuturi (386 de miliarde de euro), la solicitarea statelor membre¹¹. Din restul de 83 de miliarde de euro din fondurile NGEU,

⁸ Articolul 1 din [Regulamentul \(UE\) 2020/2094 al Consiliului](#) de instituire a unui instrument de redresare al Uniunii Europene pentru a sprijini redresarea în urma crizei provocate de COVID-19 („Regulamentul NGEU”).

⁹ Toate sumele din raport sunt exprimate în prețuri curente.

¹⁰ [Regulamentul \(UE\) 2021/241](#) de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență („Regulamentul privind MRR”).

¹¹ Articolul 15 alineatul (2) din [Regulamentul privind MRR](#).

51 de miliarde au fost folosite pentru a completa programele politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020, prin intermediul REACT-EU¹² (a se vedea [caseta 2](#)).

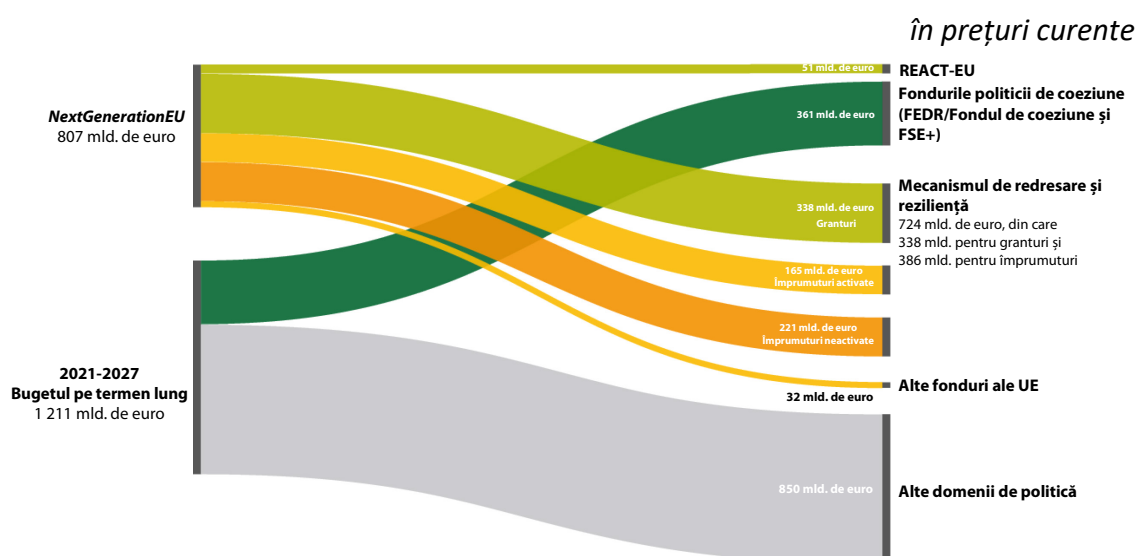
Caseta 2

MRR: un instrument temporar cu caracter excepțional pentru redresarea economică

MRR este un instrument temporar cu caracter excepțional, instituit în temeiul titlului privind coeziunea economică, socială și teritorială din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)¹³. MRR este menit să contribuie la redresarea după criza economică provocată de pandemia de COVID-19, prin încurajarea creșterii durabile și prin consolidarea rezilienței împotriva șocurilor viitoare.

04 *Figura 2* prezintă sprijinul financiar total oferit de UE, disponibil prin NGEU și CFM, în anii următori.

Figura 2 – Sprijinul financiar oferit de UE, disponibil prin NGEU și CFM



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei publicate în [aprilie 2021](#).

¹² [Regulamentul \(UE\) 2020/2221](#) de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește resursele suplimentare și măsurile de implementare cu scopul de a oferi asistență pentru sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și pentru pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei („Regulamentul REACT-EU”).

¹³ Considerentul 2 din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 175 TFUE.

05 Există o singură rezervă de proiecte pentru investițiile planificate a fi finanțate din bugetul UE. Întrucât MRR și fondurile politicii de coeziune sunt puse în aplicare în paralel, legislația ce stă la baza ambelor instrumente impune ca investițiile să fie planificate și implementate astfel încât cele două instrumente să se completeze reciproc, nu să se suprapună. În special, legislația prevede că documentele de programare trebuie să precizeze cum este avută în vedere această complementaritate¹⁴. Totodată, se interzice orice dublă finanțare¹⁵.

¹⁴ Articolul 28 din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 11 și articolul 22 alineatul (3) litera (a) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1060](#) de stabilire a dispozițiilor comune (Regulamentul privind dispozițiile comune sau „RDC”).

¹⁵ Considerentul 62 din [Regulamentul privind MRR](#).

Sfera și abordarea

06 Acest document prezintă o examinare comparativă a fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 și a MRR, cu scopul de a contribui la cadrele financiare multianuale ulterioare anului 2027. Curtea a analizat acest subiect datorită importanței celor două instrumente pentru redresarea economică în statele membre ale UE după pandemia de COVID-19, precum și datorită interesului pentru mecanismul de acordare a finanțării prin MRR. Ea a examinat similitudinile și diferențele dintre cele două instrumente, punând accentul pe cadrul general al acestora, pe guvernanță și pe mecanismele de gestionare, precum și pe interdependențele dintre ele și pe riscurile și provocările ce rezultă din punerea în aplicare în paralel în anii următori.

07 Curtea a comparat legislația care stă la baza MRR cu cea aplicabilă fondurilor politicii de coeziune (FEDR, Fondul de coeziune, FSE+, excluzând REACT-EU, Fondul pentru o tranziție justă și Mecanismul pentru interconectarea Europei) pentru perioada 2021-2027. De asemenea, au fost analizate orientările emise de Comisie cu privire la MRR și au fost organizate interviuri cu membri ai personalului Direcției Generale Politică Regională și Urbană (DG REGIO), al Direcției Generale Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune (OG EMPL) și al Direcției Generale Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN), precum și cu membri ai grupului de lucru RECOVER din cadrul Secretariatului General.

08 La nivelul statelor membre, Curtea a organizat interviuri cu autoritățile naționale care coordonează MRR și cu alte organisme implicate în elaborarea și punerea în aplicare a planurilor naționale de redresare și reziliență (PNRR) în cadrul MRR și al acordurilor de parteneriat pentru perioada 2021-2027. Pentru analiza sa, Curtea a selectat Germania, Spania, Franța, Italia, România și Slovenia, astfel încât să evalueze atât state membre organizate la nivel federal, cât și unele organizate la nivel central. De asemenea, Spania și Italia sunt cele două principale beneficiare dacă se ia în calcul finanțarea combinată din politica de coeziune și din MRR. PNRR-urile statelor membre din eșantionul Curții erau deja adoptate la finalul lunii septembrie 2021, când și-a început Curtea activitatea.

09 De asemenea, Curtea a utilizat peste 200 de publicații și studii accesibile publicului, elaborate de alte instituții ale UE, de institute de cercetare, de reprezentanți ai mediului academic și de grupuri de reflecție, precum și numeroase rapoarte proprii (a se vedea [anexa I](#)).

10 Acest document este o analiză, nu un audit. La momentul activității Curții, MRR se afla în al doilea an de punere în aplicare, în timp ce implementarea fondurilor politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 a început progresiv în martie 2022.

Cadrul general

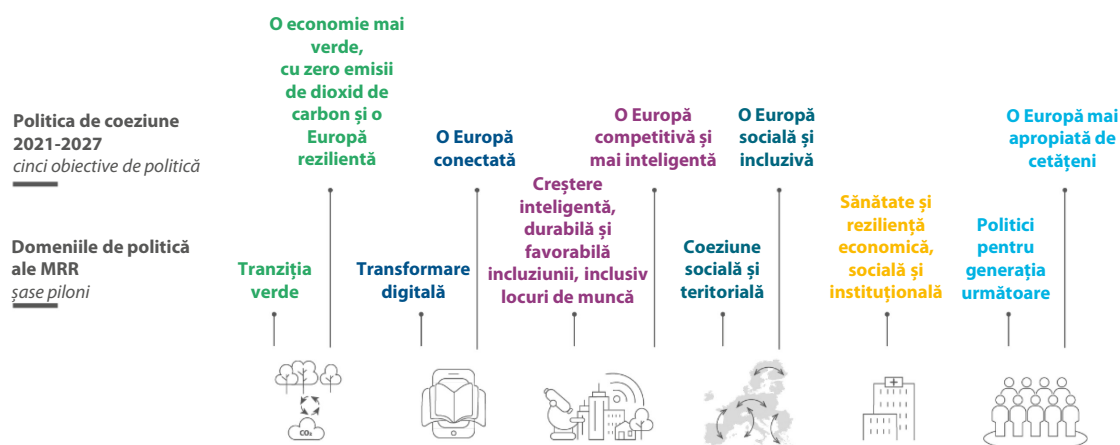
Prioritățile sunt similare, însă finanțarea prin MRR este mai strâns legată de reforme

Priorități similare sunt prezentate diferit

11 Atât MRR, cât și fondurile politicii de coeziune își propun să contribuie la prioritățile politice ale UE referitoare la stimularea transformării digitale și a tranziției verzi¹⁶. De asemenea, ambele sprijină investițiile în „Coeziune, reziliență și valori” prevăzute la rubrica 2 din CFM. Această suprapunere oferă statelor membre o marjă largă de discreție în alegerea instrumentului care va finanța o anumită investiție.

12 Prioritățile în materie de cheltuieli ale MRR și cele ale fondurilor politicii de coeziune sunt structurate și prezentate diferit. MRR grupează domeniile de politică ale UE în șase piloni¹⁷, în timp ce fondurile politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 sprijină cinci obiective de politică¹⁸ (a se vedea *figura 3* și *anexa II* pentru mai multe detalii cu privire la cheltuielile planificate, conform situației din octombrie 2022).

Figura 3 – Obiectivele politicii de coeziune și pilonii MRR



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza RDC și a Regulamentului privind MRR.

¹⁶ Orientările politice ale Comisiei 2019-2024, 16.7.2019.

¹⁷ Articolul 3 din Regulamentul privind MRR.

¹⁸ Articolul 5 alineatul (1) din RDC.

13 Există diferențe specifice în ceea ce privește modul în care se poate aloca finanțarea UE în cadrul MRR și al politicii de coeziune.

- MRR prevede obiective de alocare bugetară de cel puțin 37 % pentru tranziția verde și de cel puțin 20 % pentru transformarea digitală¹⁹. PNRR-urile tuturor statelor membre preconizează depășirea ambelor plafoane²⁰.
- Politica de coeziune pentru perioada 2021-2027 conține o dispoziție privind concentrarea tematică. Potrivit acestei dispoziții, în mod similar cu MRR, un procent minim din finanțarea din FEDR și din Fondul de coeziune trebuie alocat pentru inovare (cel puțin 25 %, crescând până la 85 % pentru regiunile cele mai dezvoltate) și pentru tranziția verde (cel puțin 30 %)²¹; în cazul FSE+, un procent minim este prevăzut pentru incluziunea socială (cel puțin 25 %), pentru ocuparea forței de muncă în rândul tinerilor (cel puțin 12,5 %), pentru combaterea sărăciei infantile (cel puțin 5 %) și pentru sprijinirea persoanelor celor mai defavorizate (cel puțin 3 %)²². Politica de coeziune nu finanțează reforme ale administrației publice, dar există unele excepții, cum ar fi reformele specifice ale instituțiilor și serviciilor pieței muncii finanțate prin FSE+²³. Această politică impune totuși îndeplinirea unor condiții favorizante, ca cerință prealabilă pentru implementarea fondurilor politicii de coeziune²⁴.

Ambele instrumente prevăd că statele membre trebuie să respecte condiționalitatea pentru protecția bugetului UE²⁵ și să finanțeze doar investițiile care nu dăunează semnificativ mediului înconjurător²⁶.

¹⁹ Articolul 18 alineatul (4) literele (e) și (f) din [Regulamentul privind MRR](#).

²⁰ [Tabloul de bord privind redresarea și reziliența](#).

²¹ Articolul 4 din [Regulamentul privind FEDR/Fondul de coeziune](#).

²² Articolul 7 din [Regulamentul FSE+](#).

²³ Articolul 4 alineatul (1) litera (b) din [Regulamentul FSE+](#).

²⁴ Articolul 15 din [RDC](#).

²⁵ [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2020/2092](#) privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii.

²⁶ Articolul 17 din [Regulamentul \(UE\) 2020/852](#) privind instituirea unui cadru care să faciliteze investițiile durabile și de modificare a [Regulamentului \(UE\) 2019/2088](#).

Finanțarea prin MRR ar trebui să fie mai strâns legată de reformele incluse în recomandările specifice fiecărei țări, însă unele elemente importante au rămas neabordate

14 În cadrul semestrului european, Comisia analizează nevoile de investiții și de reforme structurale din statele membre și emite recomandări specifice fiecărei țări (RST)²⁷, care conțin îndrumări personalizate privind politicile macroeconomice, bugetare și structurale²⁸.

15 Atât MRR, cât și politica de coeziune prevăd că statele membre trebuie să abordeze provocările și prioritățile descrise în RST pentru 2019 și 2020²⁹. În cazul specific al fondurilor politicii de coeziune, prioritățile de investiții sunt definite în cursul procesului de programare³⁰, ținând seama de RST. În trecut, Curtea a constatat că, deseori, statele membre nu puseseră pe deplin în aplicare RST și că legătura dintre cheltuielile UE și punerea în aplicare a RST pe parcursul perioadei 2011-2018 era slabă³¹. Comisia a analizat recent măsura în care au fost puse în aplicare RST din 2019 și 2020 și a constatat că se înregistraseră unele progrese sau progrese limitate pentru 85 % dintre acestea și progrese substanțiale pentru 11 %. Doar 1 % din RST fuseseră puse în aplicare integral. Pentru 3 %, nu se înregistrase niciun progres³².

²⁷ [Regulamentul \(UE\) nr. 1175/2011](#) de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice.

²⁸ Articolele 121 și 148 [TFUE](#).

²⁹ Articolul 17 alineatul (3) din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 12 alineatul (1) din [RDC](#).

³⁰ Anexa D la rapoartele de țară din 2019.

³¹ [Raportul special nr. 16/2020](#): „Semestrul european – Recomandările specifice fiecărei țări abordează probleme importante, însă punerea lor în aplicare trebuie să fie ameliorată”, punctele 41-44 și 60. [Avizul nr. 6/2020](#) referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență [COM(2020) 408], punctul 46.

³² Comunicarea Comisiei intitulată „Semestrul european 2022 – Pachetul de primăvară”, [COM\(2022\) 600](#), appendicele 2, p. 22.

16 Regulamentul privind MRR leagă finanțarea din partea UE de reforme structurale naționale într-o manieră mai directă decât politica de coeziune. Acesta prevede abordarea de către statele membre, în PNRR-urile lor, „a tuturor provocărilor sau a unei părți semnificative a provocărilor” incluse în RST. În plus, cerințele de raportare ale MRR au fost integrate în semestrul european 2022. În cazul în care Comisia consideră că reformele din PNRR-uri nu abordează în mod suficient provocările cu care se confruntă statele membre, aceasta poate propune RST suplimentare³³. După cum a raportat recent Curtea, unele reforme structurale importante din RST adoptate în 2019 au rămas neabordate în PNRR-urile examinate de Curte până în acest moment³⁴.

O metodă diferită de alocare a fondurilor și a finanțării prin emisiunea de obligațiuni pentru MRR

Metodele de alocare a fondurilor politicii de coeziune și a finanțării din MRR diferă

17 Fondurile politicii de coeziune și MRR utilizează metode diferite pentru alocarea finanțării către statele membre. Alocarea fondurilor politicii de coeziune ține cont de disparitățile naționale și regionale și se bazează pe o formulă consacrată, cunoscută ca „metoda Berlin”³⁵. Metoda de alocare a fondurilor în cadrul MRR a fost convenită în iulie 2020³⁶. Ea ține cont de disparitățile în materie de dezvoltare existente înaintea pandemiei la nivel național, dar nu și la nivel regional. PIB-urile unora dintre statele membre au scăzut din cauza pandemiei. Aceasta a însemnat că disparitățile structurale care existau înainte de pandemie au fost un factor mai important în stabilirea alocării granturilor din MRR decât impactul economic al pandemiei, chiar dacă unul dintre obiectivele principale ale MRR era tocmai reducerea acestui impact (a se vedea *caseta 3*).

³³ *The European Semester in the time of the RRF.*

³⁴ Raportul special nr. 21/2022: „Evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie – În general adecvată, dar persistă riscuri legate de punerea în aplicare”, punctul 53.

³⁵ Studiu de caz rapid (2019): „Alocarea către statele membre a finanțării aferente politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027”, martie 2019, punctul 4.

³⁶ Concluziile reuniunii extraordinare a Consiliului European EUCO 10/20, 21.7.2020.

Caseta 3

Metodele de alocare a fondurilor

Principalul criteriu de alocare pentru fondurile politicii de coeziune este PIB-ul regional și venitul național brut (VNB) pe cap de locuitor, adică prosperitatea relativă comparativ cu media UE, ajustată în funcție de puterea de cumpărare³⁷. Alți factori luați în considerare sunt ratele șomajului, nivelul de instruire, migrația netă din afara UE și emisiile de gaze cu efect de seră³⁸. Se aplică o serie de ajustări finale, pentru a asigura faptul că la regiunile cel mai puțin dezvoltate ajung suficiente fonduri³⁹.

70 % din componenta de granturi a MRR se alocă în funcție de populația statului membru, de PIB-ul pe cap de locuitor în 2019 și de rata medie a șomajului pe cinci ani, între 2015 și 2019. Restul de 30 % s-a alocat provizoriu în funcție de reducerea estimată a PIB-ului în 2020 și 2021, o dispoziție menită să reflecte impactul economic al pandemiei⁴⁰. Diferențele de la nivelul prețurilor dintre statele membre nu sunt luate în considerare pentru MRR⁴¹. Se aplică un plafon, astfel încât fondurile să nu fie concentrate excesiv în anumite state membre⁴².

În ceea ce privește partea de 30 % din componenta de granturi a MRR bazată pe reducerea PIB-ului⁴³, alocarea maximă estimativă a fost actualizată în iunie 2022⁴⁴ pe baza variației PIB-ului real⁴⁵.

Statele membre pentru care cuantumul grantului a fost revizuit în sens ascendent trebuie să propună noi reforme și investiții, prezentând noi PNRR-uri în cazul în care doresc să folosească granturile, în timp ce statele membre pentru care contribuția financiară maximă finală a fost redusă sunt încurajate să continue să își

³⁷ Articolul 108 alineatul (2) și anexa XXVI la RDC.

³⁸ Anexa XXVI punctele (1)-(7) din RDC.

³⁹ Anexa XXVI punctele (10)-(17) din RDC.

⁴⁰ Anexele I, II și III la Regulamentul privind MRR.

⁴¹ Anexa I la Regulamentul privind MRR.

⁴² Anexa I la Regulamentul privind MRR.

⁴³ Anexa IV la Regulamentul privind MRR.

⁴⁴ Nota Comisiei adresată Consiliului și Parlamentului, *RRF: update of the RRF maximum financial contribution*, 30.6.2022.

⁴⁵ Articolul 11 alineatul (2) din Regulamentul privind MRR.

pună în aplicare PNRR-urile inițiale bazându-se pe surse alternative de finanțare, de exemplu fonduri naționale sau solicitarea unui împrumut în cadrul MRR⁴⁶.

Pentru fiecare stat membru se aplică un quantum maxim al împrumutului din MRR de 6,8 % din VNB pentru anul 2019⁴⁷. Totuși, quantumul sprijinului sub formă de împrumut poate fi majorat în circumstanțe excepționale și în funcție de disponibilitatea resurselor, mai precis dacă alte state membre nu și-au folosit integral componenta de împrumut⁴⁸. În practică, împrumuturile din MRR sunt mai atractive pentru acele state membre care se împrumută cu o rată a dobânzii mai mare decât cea pe care o plătește Comisia.

18 Sumele alocate prin MRR au fost actualizate în iunie 2022. Ca urmare a acestei actualizări, 19 state membre au primit sume mai mici decât cele estimate inițial. Quantumurile granturilor pentru Belgia, Țările de Jos și Ungaria au scăzut cel mai mult, cu 24 %, 22 % și, respectiv, 19 %. Portugalia a beneficiat de cea mai mare majorare (12 %), urmată de Spania (11 %) și de Germania (9 %). Spania și Italia au fost cele mai mari beneficiare ale componentei de granturi a MRR, primind împreună 43 % din alocarea finală aferentă MRR. Polonia este cel mai mare beneficiar al finanțării prin politica de coeziune pentru perioada 2021-2027 (20 %), fiind urmată de Italia (12 %) și de Spania (10 %) (a se vedea *anexa III* și *figura 4*).

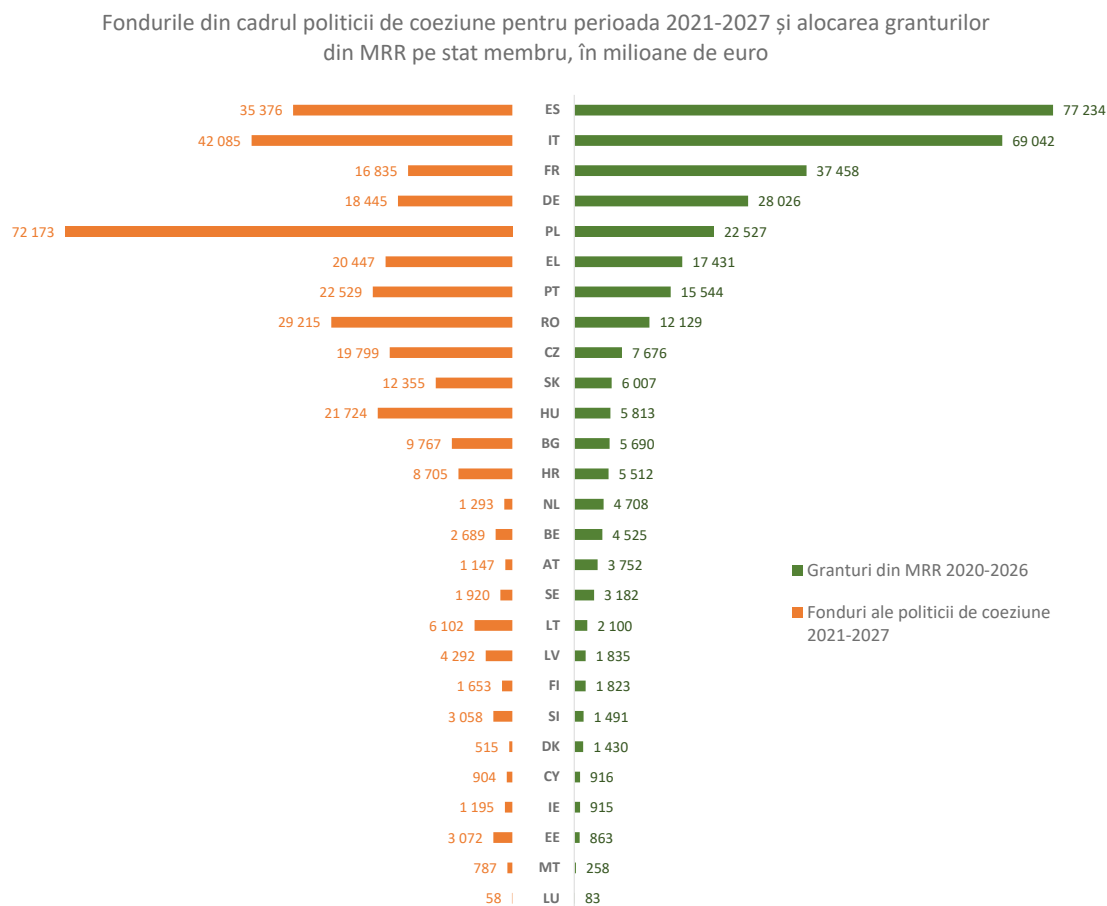
⁴⁶ Partea I secțiunile II.2.A și B din Orientările Comisiei privind planurile de redresare și reziliență în contextul planului REPowerEU, 2022/C 214/1.

⁴⁷ Articolul 14 punctul 5 din *Regulamentul privind MRR*.

⁴⁸ Articolul 14 alineatul (6) din *Regulamentul privind MRR*.

Figura 4 – Finanțarea din cadrul politicii de coeziune și alocarea finală a granturilor din MRR pe stat membru

în milioane EUR, prețuri curente



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei (care includ CTE, dar exclud sumele transferate către MIE), extrase în [iulie 2022](#) pentru MRR și publicate în [aprilie 2021](#) pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune.

19 Împrumuturile prin MRR pot fi solicitate până în august 2023⁴⁹. Până în octombrie 2022, doar șapte state membre⁵⁰ solicitaseră împrumuturi, în valoare totală de 165 de miliarde de euro (43 % din suma totală disponibilă pentru împrumuturi). Italia, Grecia și România au fost singurele state membre care au solicitat suma maximă.

⁴⁹ Articolul 14 alineatul (2) din [Regulamentul privind MRR](#).

⁵⁰ Grecia, Italia, Cipru, Polonia, Portugalia, România și Slovenia.

20 În cazul în care componenta de împrumuturi a MRR este utilizată integral, procentul cheltuielilor publice finanțate de UE în statele membre va crește de la aproximativ 1 % până la 3 % din PIB-ul UE. MRR va majora și mai mult procentul de investiții publice finanțate de UE în statele membre. În 2021, Comisia a estimat că investițiile publice vor crește de la 3 % în 2019 la 3,5 % din PIB-ul UE în 2023. MRR va fi la originea unei părți importante din această creștere⁵¹.

MRR este finanțat prin emisiunea de obligațiuni

21 Cheltuielile din cadrul bugetului UE, inclusiv prin fondurile politicii de coeziune, sunt finanțate în primul rând din contribuțiile statelor membre și, într-o măsură mai mică, din alte venituri specifice⁵². În schimb, NGEU – și, astfel, MRR – sunt finanțate integral din împrumuturi pe piețele de capital⁵³. Emisiunea de titluri de datorie comune la un astfel de nivel reprezintă o noutate majoră pentru UE (a se vedea *caseta 4*).

⁵¹ Previziunile economice europene din toamna anului 2021, documentul 160, p. 35.

⁵² Articolul 2 alineatul (1) din [Decizia \(UE, Euratom\) 2020/2053 a Consiliului](#) privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene.

⁵³ Articolul 5 alineatul (1) din [Decizia \(UE, Euratom\) 2020/2053 a Consiliului](#).

Caseta 4

Finanțarea prin emisiunea de obligațiuni

Până în 2026, Comisia va strânge fonduri pentru NGEU prin emisiunea de obligațiuni ale UE⁵⁴. Scadențele obligațiunilor vor varia. Scadențele cele mai lungi vor fi de 30 de ani, dar vor fi emise și alte obligațiuni pe termene mult mai scurte, inclusiv „titluri de creanță ale UE” (*EU Bills*) pe termen scurt, cu scadențe mai mici de un an. Toate datoriile aferente NGEU vor fi rambursate până în 2058⁵⁵. Bugetul UE va suporta rambursarea principalului și a dobânzii aferente pentru fondurile folosite ca granturi. Împrumuturile prin MRR și costurile aferente împrumutării de fonduri, inclusiv dobânda, vor fi rambursate de statele membre care primesc împrumuturile⁵⁶. Până la sfârșitul lunii octombrie 2022, Comisia a emis obligațiuni în valoare de 226 de miliarde de euro⁵⁷ și a acordat granturi în valoare de 81,4 miliarde de euro și împrumuturi în valoare de 34,2 miliarde de euro.

Curtea lucrează în prezent la un audit referitor la modul în care Comisia gestionează datoria aferentă NGEU. Publicarea raportului este prevăzută pentru anul 2023.

⁵⁴ Articolele 4 și 7 din [Decizia de punere în aplicare a Comisiei C\(2021\) 2502 final](#) de instituire a măsurilor necesare pentru administrarea operațiunilor de împrumut în temeiul Deciziei (UE, Euratom) 2020/2053 a Consiliului și pentru operațiunile de creditare legate de împrumuturile acordate în conformitate cu articolul 15 din Regulamentul privind MRR.

⁵⁵ Articolul 6 din [Decizia \(UE, Euratom\) 2020/2053 a Consiliului](#).

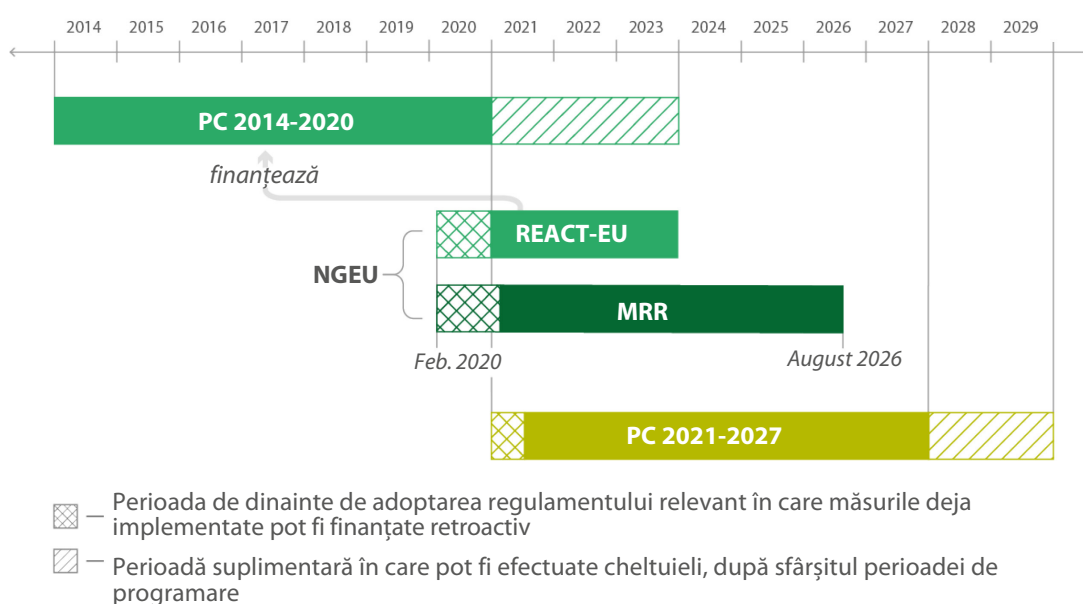
⁵⁶ Articolul 5 alineatul (2) din [Decizia \(UE, Euratom\) 2020/2053 a Consiliului](#). Articolul 15 alineatul (3) din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 220 alineatul (5) litera (e) din [Regulamentul financiar](#).

⁵⁷ *The EU as a borrower – investor relations*.

Perioada de eligibilitate pentru MRR este mai scurtă și nu depășește durata de viață a instrumentului

22 Perioada de eligibilitate pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 este de nouă ani⁵⁸. Pentru perioada 2014-2020, aceasta a fost de zece ani⁵⁹. Perioada de eligibilitate pentru MRR este mai scurtă, de șase ani și jumătate. În această perioadă, trebuie să fie atinse jaloanele și țintele convenite, iar plățile aferente pot fi efectuate până la sfârșitul anului 2026⁶⁰. Pe lângă faptul că este mai lungă, perioada de eligibilitate pentru politica de coeziune depășește finalul perioadei de programare, însă acest lucru nu este valabil și în cazul MRR. Ca și în cazul fondurilor politicii de coeziune, statele membre nu sunt însă obligate să cheltuiască toate fondurile disponibile din MRR până la sfârșitul perioadei (a se vedea [figura 5](#)).

Figura 5 – Perioadele de eligibilitate pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune și pentru MRR



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Regulamentului RDC 2014-2020](#), a [Regulamentului RDC 2021-2027](#), a [Regulamentului privind MRR](#) și a [Regulamentului REACT-EU](#).

⁵⁸ Articolul 63 alineatul (2) din [RDC](#).

⁵⁹ Articolul 65 alineatul (2) din [Regulamentul \(UE\) nr. 1303/2013](#) de stabilire a unor dispoziții comune („RDC 2014-2020”).

⁶⁰ Articolul 17 alineatul (2), articolul 18 alineatul (4) litera (i) și articolul 24 alineatul (1) din [Regulamentul privind MRR](#).

23 În cadrul politicii de coeziune, cheltuielile pot fi declarate în vederea rambursării și după încheierea perioadei de programare. Din această cauză, apare o suprapunere între perioade: perioada de eligibilitate pentru un program se prelungește după începutul următoarei perioade de programare și acest lucru poate descuraja demararea în timp util a perioadei ulterioare.

24 În plus, după cum a subliniat Curtea în trecut, o perioadă atât de lungă îngreunează definirea nevoilor în materie de investiții atunci când sunt negociate acordurile de parteneriat și programele⁶¹. Pentru a remedia această situație, programele politicii de coeziune pot fi modificate pe parcursul perioadei de programare, în cazul în care acest lucru este justificat⁶². În cazul MRR, Comisia nu va efectua plăți după sfârșitul anului 2026.

⁶¹ Raportul special nr. 36/2016: „O evaluare a mecanismelor de închidere a programelor derulate în sectoarele coeziunii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2013”, punctele 58-64 și 128-130.

⁶² Raportul special nr. 24/2021: „Finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune: ambiții admirabile, dar au persistat obstacole în perioada 2014-2020”, punctul 82.

Guvernanța și gestiunea

Fondurile din MRR și din cadrul politicii de coeziune sunt gestionate ca parte a bugetului UE, însă pentru plățile din MRR este nevoie de implicarea Consiliului

Fondurile din cadrul politicii de coeziune și granturile din MRR fac parte din bugetul UE, spre deosebire de împrumuturile din MRR

25 Fondurile din cadrul politicii de coeziune fac parte din bugetul anual și din conturile anuale ale UE⁶³. Deși bugetul NGEU a fost adoptat în afara CFM, granturile din MRR fac parte din bugetul anual al UE și din conturile consolidate⁶⁴. Împrumuturile din MRR nu fac parte din bugetul UE, dar sunt incluse în conturile consolidate⁶⁵. Totuși, din rațiuni de transparență, Comisia prezintă în proiectul de buget și informații privind componenta de împrumuturi⁶⁶.

Comisia trebuie să consulte Consiliul înainte de a debursa fonduri din MRR

26 Comisia, mai precis DG REGIO și DG EMPL, împarte cu statele membre responsabilitatea pentru gestionarea fondurilor politicii de coeziune⁶⁷. Situația este diferită în cazul MRR. Grupul operativ pentru redresare și reziliență din cadrul Secretariatului General (RECOVER) și DG ECFIN gestionează MRR în mod direct⁶⁸. Comisia coordonează activitatea diferitelor sale departamente la nivel intern, pentru a asigura consecvența între cele două instrumente.

⁶³ Articolul 10 din [Regulamentul \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii („Regulamentul financiar”).

⁶⁴ Articolul 21 alineatul (6), articolul 83 alineatul (1) litera (b) punctul (i) și articolul 244 alineatul (1) litera (a) din [Regulamentul financiar](#).

⁶⁵ Comunicarea Comisiei privind conturile anuale consolidate ale Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2021, [COM\(2022\) 323 final](#), nota 2.4.1.1, p. 71.

⁶⁶ Comisia Europeană, [Statement of Estimates for the financial year 2022](#), p. 17.

⁶⁷ Articolul 7 din [RDC](#).

⁶⁸ Articolul 8 din [Regulamentul privind MRR](#).

27 Comisia este singura responsabilă și răspunzătoare pentru aprobarea plăților efectuate în cadrul programelor politicii de coeziune. Măsurile pentru MRR sunt diferite și din acest punct de vedere. Înainte de a adopta decizia care autorizează orice plată din MRR, Comisia trebuie să prezinte o evaluare preliminară și să țină seama de avizul Comitetului economic și financiar al Consiliului. Un comitet format din reprezentanți ai statelor membre trebuie să examineze decizia Comisiei și o poate revoca cu majoritate calificată⁶⁹.

Descărcarea de gestiune a Parlamentului nu acoperă împrumuturile din MRR

28 Există o separare clară a responsabilităților pentru fondurile politicii de coeziune între Parlament și Consiliu (în calitate de autoritate bugetară și de descărcare de gestiune) și Comisie (responsabilă pentru execuția bugetului). Bugetul anual al UE este aprobat de Parlament, cu acordul Consiliului⁷⁰. Comisia elaborează conturi anuale, pentru care trebuie să solicite aprobarea – sau „descărcarea de gestiune” – din partea Parlamentului. Parlamentul poate acorda descărcarea de gestiune, pe baza recomandării Consiliului⁷¹. Competența Parlamentului de a acorda descărcarea de gestiune pentru Comisie se aplică și în cazul MRR⁷². Totuși, aceasta nu acoperă componenta de împrumuturi a MRR.

⁶⁹ Articolul 24 alineatele (4) și (5) din [Regulamentul privind MRR](#).

⁷⁰ Articolul 314 [TFUE](#).

⁷¹ Articolul 319 [TFUE](#). Articolul 261 alineatul (1) din [Regulamentul financiar](#).

⁷² Punctul 39 din anexa I la [Acordul interinstituțional](#) între Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară, precum și privind noile resurse proprii, inclusiv o foaie de parcurs pentru introducerea de noi resurse proprii.

Fondurile politicii de coeziune și MRR sunt puse în aplicare prin modalități de gestiune diferite, ceea ce necesită eforturi administrative suplimentare

Politica de coeziune este desfășurată în baza unui cadru comun al UE, în timp ce MRR este pus în aplicare prin sisteme naționale

29 Există diferențe clare în ceea ce privește modul în care sunt puse în aplicare instrumentele pe teren. De exemplu, responsabilitățile administrațiilor naționale și regionale sunt diferite. Fondurile politicii de coeziune sunt puse în aplicare de toate statele membre și regiunile pe baza unui cadru definit de Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC). MRR este pus în aplicare prin sisteme naționale care, prin definiție, sunt specifice fiecărui stat membru (a se vedea [caseta 5](#)).

Caseta 5

Responsabilitățile administrațiilor din statele membre

Fondurile politicii de coeziune sunt puse în aplicare prin gestiune partajată, atât prin programe naționale, cât și prin programe regionale. Sute de autorități naționale și regionale din statele membre sunt implicate în programare, punere în aplicare, monitorizare și audit. Beneficiarii fondurilor UE pot fi organisme publice sau private, entități cu sau fără personalitate juridică sau persoane fizice, responsabile cu inițierea sau deopotrivă cu inițierea și implementarea operațiunilor⁷³.

MRR este pus în aplicare prin gestiune directă, iar beneficiarii sunt statele membre⁷⁴. Totodată, acestea sunt responsabile pentru asigurarea respectării principiilor de bază ale unei bune gestiuni financiare. La nivelul statelor membre, o autoritate principală („coordonatorul MRR”) are responsabilitatea generală și îndeplinește rolul de punct unic de contact pentru Comisie⁷⁵. Punerea în aplicare a proiectelor și raportarea către acest coordonator cu privire la progresele înregistrate pot fi încredințate ministerelor sau regiunilor.

⁷³ Articolul 2 punctul 9 din [RDC](#).

⁷⁴ Articolul 22 alineatul (1) din [Regulamentul privind MRR](#).

⁷⁵ Orientările Comisiei pentru statele membre privind planurile de redresare și reziliență (partea 1/2), SWD(2021) 12 final, p. 46.

Este nevoie de eforturi administrative suplimentare la nivel național pentru a pune în aplicare cele două sisteme în paralel

30 Punerea în aplicare a MRR în paralel cu fondurile din cadrul politicii de coeziune poate exacerba problemele legate de capacitatea administrativă. În jumătate dintre statele membre din eșantionul Curții, aceleași organisme sunt responsabile pentru proiectarea și punerea în aplicare a fondurilor din cadrul politicii de coeziune și a MRR⁷⁶. În aceste situații, MRR se bazează pe capacitatea dezvoltată de autoritățile naționale în implementarea fondurilor politicii de coeziune. Astfel de dispoziții contribuie la atenuarea riscului de dublă finanțare.

31 Două dintre statele membre din eșantionul Curții (Italia și România) au inclus în PNRR-urile lor măsuri specifice pentru abordarea problemelor legate de capacitatea administrativă. De asemenea, unele dintre statele membre din eșantion (Italia, România și Franța) au informat Curtea că intenționează să angajeze personal suplimentar pentru a pune în aplicare MRR (a se vedea [caseta 6](#)).

Caseta 6

Măsuri legate de capacitatea administrativă în Italia

Italia, unul dintre cei mai mari beneficiari ai MRR, ai REACT-EU și ai fondurilor din cadrul politicii de coeziune, are în vedere o serie de măsuri pentru a-și mări capacitatea administrativă:

- crearea unui nou serviciu de asistență tehnică și operațională, care să pună la dispoziție o serie de experți multidisciplinari din cadrul mai multor organisme publice, capabili să ofere asistență de specialitate administrațiilor centrale, regionale și locale implicate în MRR, la cererea acestora;
- introducerea în dreptul național a unor măsuri care să simplifice și să accelereze atribuirea și executarea contractelor publice; și
- recrutarea a 2 800 de funcționari publici pentru organismele implicate în punerea în aplicare a fondurilor UE.

⁷⁶ Dintre statele membre din eșantionul Curții este vorba de Spania, România și Slovenia.

32 Ambele instrumente prevăd asistență tehnică, dar sub forme diferite. Pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune, statele membre pot folosi asistența tehnică pentru pregătire, instruire, gestionare, monitorizare, evaluare, vizibilitate și comunicare⁷⁷. Valoarea maximă posibilă a asistenței tehnice pentru perioada 2021-2027 se ridică la aproximativ 14 miliarde de euro. În plus, pentru ambele instrumente, statele membre pot folosi Instrumentul de sprijin tehnic (IST)⁷⁸, cu un buget total de 864 de milioane de euro. IST sprijină administrația publică în proiectarea, dezvoltarea și punerea în aplicare a reformelor și în pregătirea investițiilor.

⁷⁷ Articolul 36 din RDC.

⁷⁸ Regulamentul (UE) 2021/240 de instituire a unui Instrument de sprijin tehnic.

Programarea cheltuielilor

Programarea MRR este mai centralizată

MRR se bazează pe un document unic de programare pentru fiecare stat membru și, la nivelul UE, necesită aprobarea Consiliului

33 Programarea MRR se bazează pe un singur document pentru fiecare stat membru. Acest document, și anume PNRR-ul, detaliază investițiile și reformele sprijinite prin granturile din MRR și, acolo unde este cazul, prin împrumuturi din MRR. Comisia procedează la o evaluare și prezintă o propunere de decizie de punere în aplicare a Consiliului, prin care sunt stabilite o serie de măsuri obligatorii, jaloanele și țintele asociate care trebuie atinse și numărul și valoarea tranșelor. Odată adoptată decizia de punere în aplicare a Consiliului, aceasta este completată cu dispoziții operaționale care abordează aspectele legate de punerea în aplicare la nivel tehnic⁷⁹, acordurile de finanțare pe care se bazează angajamentele bugetare⁸⁰ și acordurile de împrumut⁸¹, dacă este cazul.

34 Pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune, fiecare stat membru semnează un acord de parteneriat cu Comisia, în care se stabilesc orientarea strategică a finanțării și modalitățile de utilizare a acesteia⁸². Acest acord conține detalii privind programele naționale sau regionale menite să abordeze principalele provocări cu care se confruntă țara sau regiunea respectivă⁸³. Comisia adoptă acte de punere în aplicare pentru a aproba atât acordul de parteneriat, cât și programele⁸⁴.

⁷⁹ Articolul 18 alineatul (1) și articolul 20 alineatul (6) din [Regulamentul privind MRR](#).

⁸⁰ Articolul 23 din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 7 alineatul (3) din [Regulamentul financiar](#).

⁸¹ Articolul 15 din [Regulamentul privind MRR](#).

⁸² Articolul 10 alineatul (1) din [RDC](#).

⁸³ Articolul 22 alineatul (3) din [RDC](#).

⁸⁴ Articolul 12 alineatul (4) și articolul 23 alineatul (4) din [RDC](#).

35 **Figura 6** prezintă pe scurt procesul de evaluare și de aprobare pentru programarea cheltuielilor.

Figura 6 – Programarea procesului de cheltuieli

PROCES	POLITICA DE COEZIUNE	MRR
PROIECTARE <i>Statele membre își elaborează documentele de programare</i>	Mai multe puncte de contact naționale și regionale din statele membre; direcțiile generale responsabile: DG REGIO și DG EMPL	O singură entitate din statele membre, care îndeplinește rolul de coordonator național și de punct de contact pentru Comisie. Organismele responsabile din cadrul Comisiei: RECOVER și DG ECFIN
DEPUNERE <i>Statele membre transmit Comisiei documentele lor de programare</i>	Un acord de parteneriat la nivel național și unul sau mai multe programe (naționale sau regionale)	Un document de programare principal, și anume PNRR
EVALUARE <i>Comisia evaluează documentele de programare și le discută cu statul membru</i>	Trei luni pentru transmiterea de observații (pentru acordurile de parteneriat și pentru programe)	Două luni pentru finalizarea procesului de evaluare, dar acest termen poate fi prelungit O lună pentru aprobarea de către Consiliu
ADOPTARE <i>Documentele de programare sunt adoptate</i>	Comisia adoptă acordul de parteneriat în termen de patru luni și programul în termen de cinci luni de la data prezentării oficiale, prin acte de punere în aplicare	Avizarea de către Comisie și adoptarea în Consiliu printr-o decizie de punere în aplicare a Consiliului

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza RDC și a Regulamentului privind MRR.

36 Modificările aduse programelor politicii de coeziune necesită doar evaluarea și aprobarea de către Comisie⁸⁵. Pentru modificările aduse PNRR-urilor, este nevoie atât de evaluarea Comisiei, cât și de aprobarea Consiliului⁸⁶. Aceasta este o măsură de protecție care asigură faptul că statele membre intenționează să își onoreze angajamentele asumate în PNRR. Curtea a constatat anterior că, în timpul punerii în aplicare, programele politicii de coeziune suferă frecvent modificări, inclusiv realocări ale bugetului în limitele autorizate de RDC⁸⁷.

Principiul parteneriatului prevăzut de politica de coeziune nu este o cerință prealabilă pentru MRR

37 Pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune, statele membre trebuie să aplice principiul parteneriatului, în conformitate cu Codul european de conduită referitor la parteneriat⁸⁸. Autoritățile publice de la nivel regional, local și urban, organizațiile societății civile și partenerii economici și sociali pot cu toții contribui la elaborarea acordurilor de parteneriat și la elaborarea, punerea în aplicare și evaluarea fiecărui program⁸⁹. Această dispoziție are scopul de a asigura faptul că fondurile răspund nevoilor și provocărilor care au fost prezentate.

38 Procedura utilizată pentru MRR este diferită. Atunci când elaborează PNRR-urile, autoritățile naționale au obligația de a consulta autoritățile locale și regionale, partenerii sociali, societatea civilă și organizațiile de tineret doar în măsura prevăzută de legislația națională. Procedura de consultare este rezumată în textul PNRR-urilor⁹⁰.

⁸⁵ Articolul 13 alineatul (4) și articolul 24 alineatul (4) din RDC.

⁸⁶ Articolul 21 alineatul (2) din [Regulamentul privind MRR](#).

⁸⁷ [Raportul special nr. 24/2021](#), punctele 53-57 și 120.

⁸⁸ [Regulamentul delegat \(UE\) nr. 240/2014 al Comisiei](#) privind Codul european de conduită referitor la parteneriat, în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene.

⁸⁹ Articolul 8 din RDC.

⁹⁰ Articolul 18 alineatul (4) litera (q) din [Regulamentul privind MRR](#).

Abordări diferite în ceea ce privește evaluarea documentelor de programare

Evaluarea de către Comisie a proiectelor de PNRR se bazează pe criterii predefinite

39 În cadrul politicii de coeziune, Comisia evaluează măsura în care acordurile de parteneriat și programele respectă RDC și normele relevante specifice fiecărui fond⁹¹. În schimb, pentru MRR, Comisia efectuează o evaluare *ex ante* în care aplică 11 criterii calitative ample și generice, precum măsura în care PNRR reprezintă un răspuns cuprinzător și echilibrat la situația economică și socială și măsura în care costurile totale estimate sunt coerente cu principiul eficienței din punctul de vedere al costurilor și proporționale cu impactul economic și social național preconizat⁹².

40 Anterior, Curtea a constatat că Comisia dispune de o anumită flexibilitate în interpretarea și evaluarea acestor criterii și că un astfel de exercițiu implică în mod necesar evaluări calitative⁹³. Într-un raport publicat recent, Curtea a examinat evaluarea efectuată de Comisie asupra PNRR-urilor unui eșantion de state membre. Ea a constatat că evaluarea a fost în general adecvată, având în vedere complexitatea procesului și constrângerile de timp. Au fost identificate totuși o serie de deficiențe, riscuri și domenii cărora va trebui să li se acorde atenție în viitor, cum ar fi faptul că profilurile de plată sunt rezultatul negocierilor, că jaloanele și țintele nu sunt suficient de clare sau faptul că sistemele de monitorizare și control nu erau încă instituite în totalitate la data evaluării⁹⁴.

41 De asemenea, cerințele în materie de transparență sunt diferite. Evaluările Comisiei privind PNRR-urile adoptate sunt accesibile publicului⁹⁵, în timp ce evaluările acordurilor de parteneriat și ale programelor din cadrul politicii de coeziune sunt puse doar la dispoziția autorităților regionale și naționale vizate.

⁹¹ Articolul 12 alineatul (1) și articolul 23 alineatul (1) din RDC.

⁹² Articolul 19 alineatul (3) literele (a) și (i) din Regulamentul privind MRR.

⁹³ Avizul nr. 06/2020, punctul 44.

⁹⁴ Raportul special nr. 21/2022, punctele 112-113.

⁹⁵ Comisia a elaborat o sinteză a evaluării PNRR-urilor, disponibilă [aici](#).

Sfera evaluării realizate de Comisie diferă între cele două instrumente

42 Orientările privind o mai bună legiferare ale Comisiei⁹⁶ stabilesc cinci criterii: eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența și valoarea adăugată europeană. Patru dintre acestea sunt utilizate pentru a evalua atât PNRR-urile în cadrul MRR, cât și acordurile de parteneriat și programele din cadrul politicii de coeziune. În cazul celor două instrumente, sfera evaluării realizate de Comisie diferă însă (a se vedea [figura 7](#)).

⁹⁶ Document de lucru al serviciilor Comisiei, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305, p. 23 și 26.

Figura 7 – Sfera evaluării

CRITERII	POLITICA DE COEZIUNE	MRR
EFICACITATE <i>Articolul 11 alineatul (1) litera (b) din RDC</i> <i>Articolul 19 alineatul (3) litera (g) și criteriul 2.7 din anexa V la Regulamentul privind MRR</i>	<p>Acordul de parteneriat descrie principalele rezultate preconizate pentru fiecare fond și contribuția preconizată la obiectivele de politică selectate.</p>	<p>PNRR este menit să aibă un impact de durată în ceea ce privește modificări structurale ale administrației sau ale politicilor.</p>
EFICIENȚĂ <i>Articolul 11 alineatul (1) litera (c) și articolul 22 alineatul (3) litera (g) din RDC</i> <i>Articolul 19 alineatul (3) litera (i) și criteriul 2.9 din anexa V la Regulamentul privind MRR</i>	<p>Alocarea financiară preliminară propusă respectă normele privind concentrarea tematică și furnizează date pentru fiecare obiectiv de politică de la nivel național și regional.</p>	<p>Costurile totale estimate sunt rezonabile și plauzibile. Sprijinul nu este examinat la nivel regional.</p>
RELEVANȚĂ <i>Articolul 22 alineatul (3) litera (a) din RDC</i> <i>Articolul 19 alineatul (3) litera (c) și criteriul 2.3 din anexa V la Regulamentul privind MRR</i>	<p>Principalele provocări care trebuie abordate rezultă din disparitățile economice, sociale și teritoriale.</p>	<p>PNRR contribuie la reziliența economică, socială și instituțională a statului membru, reducând vulnerabilitatea economică la șocuri și măbind capacitatea structurilor economice și sociale și a instituțiilor de a se adapta și a rezista la șocuri.</p>
COERENȚĂ <i>Articolul 5 alineatul (3) și articolul 11 alineatul (1) litera (b) din RDC</i> <i>Articolul 19 alineatul (3) litera (k) și criteriul 2.11 din anexa V la Regulamentul privind MRR</i>	<p>Coordonare și coerență între fonduri și între programele naționale și regionale, complementarități și sinergii cu alte instrumente ale UE (inclusiv MRR) pentru fiecare obiectiv de politică selectat</p>	<p>Coerență internă a măsurilor incluse în PNRR, adică măsurile propuse se consolidează și se completează reciproc.</p>

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [RDC](#) și a Regulamentului privind [MRR](#).

43 Statele membre trebuie să furnizeze estimări ale costurilor pentru măsurile incluse în PNRR-urile prezentate Comisiei. În evaluarea PNRR-urilor, Comisia controlează caracterul rezonabil și plauzibil al acestor estimări și examinează măsura în care sprijinul propus va completa alte finanțări acordate de UE⁹⁷. De asemenea, aceasta verifică dacă sprijinul va înlocui cheltuieli naționale recurente⁹⁸. Pentru a se putea realiza estimări mai ample privind nivelul investițiilor, statele membre au avut obligația de a comunica nivelul mediu al cheltuielilor publice naționale din fiecare an pentru perioada 2017-2019 pentru investiții similare celor din PNRR⁹⁹.

44 În ceea ce privește politica de coeziune, valoarea adăugată europeană a fost evaluată prin prisma conceptului de adiționalitate, și anume cerința ca fondurile din cadrul politicii de coeziune să nu înlocuiască cheltuieli naționale recurente¹⁰⁰. Totuși, din 2007, cerința ca statele membre să demonstreze acest lucru a fost eliminată treptat. În perioada 2021-2027, Comisia nu va mai verifica adiționalitatea atunci când evaluează acordurile de parteneriat și programele (a se vedea [caseta 7](#)).

⁹⁷ Articolul 9, articolul 19 alineatul (3) litera (i) și criteriul 2.9 din anexa V la [Regulamentul privind MRR](#).

⁹⁸ Articolul 5 alineatul (1) din [Regulamentul privind MRR](#).

⁹⁹ SWD(2021) 12, partea 1/2, p. 55.

¹⁰⁰ Articolul 95 alineatul (2) din [RDC 2014-2020](#).

Caseta 7

Cerința de adiționalitate pentru politica de coeziune

În perioada 2007-2013, statele membre cu regiuni acoperite de obiectivul de convergență, adică regiuni al căror PIB pe cap de locuitor era mai mic de 75 % din media UE, au avut obligația de a menține același nivel al cheltuielilor publice sau structurale echivalente, pe parcursul întregii perioade, în fiecare regiune vizată¹⁰¹.

În perioada 2014-2020, cerința de adiționalitate era considerată îndeplinită atât timp cât statele membre își păstrau același nivel al cheltuielilor structurale publice pe parcursul întregii perioade, la nivel național. Nu exista nicio referire la nivelul cheltuielilor regionale. Această cerință era verificată doar pentru statele membre ale căror regiuni mai puțin dezvoltate acopereau cel puțin 15 % din totalul populației, în anumite condiții¹⁰².

Pentru perioada 2021-2027, ca măsură de simplificare, Comisia nu mai impune statelor membre să demonstreze adiționalitatea programelor¹⁰³.

Programarea paralelă a fondurilor politicii de coeziune și a MRR a generat provocări deosebite pentru statele membre

Două treimi dintre PNRR-uri au fost adoptate în termen de șase luni, în timp ce elaborarea și negocierea programelor politicii de coeziune au întârziat și mai mult decât în perioadele precedente

45 În perioadele CFM-urilor anterioare, negocierea acordurilor de parteneriat și a programelor la nivelul Comisiei a înregistrat întârzieri și nu s-a încheiat niciodată înainte de finalul primului an al CFM. Aceste întârzieri se datorau adoptării târzii a pachetului privind CFM, ceea ce, la rândul său, întârzia adoptarea pachetului privind

¹⁰¹ Articolul 15 alineatul (2) din [Regulamentul \(CE\) nr. 1083/2006 al Consiliului](#) de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999.

¹⁰² Articolul 95 alineatul (4) din [RDC 2014-2020](#).

¹⁰³ [Manual de simplificări](#), măsura nr. 16, p. 3.

politica de coeziune, o condiție prealabilă pentru programarea la nivelul statelor membre¹⁰⁴.

46 Pentru perioada 2021-2027, întârzierile au durat și mai mult: după cum a raportat anterior Curtea, RDC și regulamentele specifice fiecărui fond au fost adoptate la jumătatea anului 2021, la șase luni după începerea perioadei CFM¹⁰⁵. Autoritățile de management au fost și ele implicate în programarea REACT-EU și în punerea în aplicare a altor măsuri de urgență, precum MRR, inițiativele pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII și CRII+)¹⁰⁶ și acțiunile de coeziune pentru refugiații din Europa (CARE și CARE+)¹⁰⁷. Din această cauză, presiunea asupra capacității lor administrative a fost și mai mare. Elaborarea acordurilor de parteneriat și a programelor și negocierea acestora cu Comisia au cunoscut un ritm considerabil mai lent, așadar, în aproape toate statele membre în cursul anului 2021. O consecință a acestei întârzieri este că statele membre vor trebui să absoarbă fondurile ce le sunt alocate prin politica de coeziune în CFM 2021-2027 într-un termen mai scurt. Curtea a constatat anterior că

¹⁰⁴ Raportul special nr. 17/2018: „Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în ultimii ani ai programelor din perioada 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate”, punctele 14-18 și 83.

¹⁰⁵ Punctul 2.6 din Rapoartele anuale pe 2021. Punctele 2.24-2.25 din Rapoartele anuale pe 2020. Raportul special nr. 14/2021: „Cooperarea Interreg: potențialul regiunilor transfrontaliere ale Uniunii Europene nu a fost încă pe deplin deblocat”, punctul 92. Raportul special nr. 24/2021, punctele 83 și 124.

¹⁰⁶ Regulamentul (UE) 2020/460 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013 și (UE) nr. 508/2014 în ceea ce privește anumite măsuri specifice menite să mobilizeze investiții în sistemele de sănătate ale statelor membre și în alte sectoare ale economiilor acestora ca reacție la epidemia de COVID-19. Regulamentul (UE) 2020/558 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1301/2013 și (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește măsuri specifice de asigurare a unei flexibilități excepționale pentru utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ca reacție la epidemia de COVID-19.

¹⁰⁷ Regulamentul (UE) 2022/562 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1303/2013 și (UE) nr. 223/2014 în ceea ce privește Acțiunea de coeziune pentru refugiații din Europa (CARE). Regulamentul (UE) 2022/613 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1303/2013 și (UE) nr. 223/2014 în ceea ce privește majorarea prefinanțării din resursele REACT-EU și stabilirea unui cost unitar.

tiparele de absorbție diferă de la un stat membru la altul¹⁰⁸ și că au existat întârzieri în absorbția fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2014-2020¹⁰⁹.

47 În cazul MRR, programarea și adoptarea au fost mai rapide. În perioada de șase luni cuprinsă între lunile februarie (când a fost adoptat Regulamentul privind MRR) și iulie 2021, au fost adoptate 18 PNRR-uri¹¹⁰. Această finalizare rapidă a negocierilor a fost intenționată, fiindcă obiectivul MRR era să răspundă la o criză acută și iminentă. În plus, numărul mai scăzut de documente de programare din cadrul MRR, comparativ cu cele aproape 400 de acorduri de parteneriat și programe naționale și regionale, a ajutat Comisia să își încheie evaluarea în timp util (a se vedea **caseta 8**).

Caseta 8

Adoptarea și stadiul punerii în aplicare

Până în octombrie 2022:

- Consiliul adoptase 26 de PNRR-uri, cu 8 mai mult decât fuseseră adoptate până în luna iulie 2021. PNRR-ul rămas, cel al Ungariei, era încă în curs de evaluare de către Comisie;
- Comisia și statele membre semnaseră 17 acorduri de tip operațional;
- fuseseră deja validate și onorate 12 cereri de plată. Comisia preconiza că în 2022 se va plăti aproximativ 32 % din cuantumul granturilor¹¹¹;
- în următoarele luni, unele PNRR-uri vor fi modificate de statele membre și vor fi retransmise în vederea aprobării de către Comisie și a adoptării în Consiliu, ca urmare a ajustării în iunie 2022 a cuantumului maxim al granturilor (a se vedea **caseta 3**).

¹⁰⁸ Punctul 2.16 din [Rapoartele anuale pe 2021](#). [Raportul special nr. 17/2018](#), punctele 27 și 28.

¹⁰⁹ Punctul 2.26 din [Rapoartele anuale pe 2021](#).

¹¹⁰ Belgia, Cehia, Danemarca, Germania, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Croația, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Luxemburg, Austria, Portugalia, Slovenia și Slovacia.

¹¹¹ Pe baza datelor din documentul Comisiei intitulat [Statement of Estimates for the financial year 2022](#), p. 34.

Prin comparație, pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune:

- fuseseră aprobate de Comisie, pentru perioada 2021-2027, 23 dintre cele 27 de acorduri de parteneriat și 185 dintre cele 371 de programe incluse în sfera prezentei analize;
- pentru perioada 2021-2027 nu fuseseră încă transmise cereri de plată intermediară. În 2022, plățile de prefinanțare reprezintă cea mai mare parte a sumei preconizate a fi plătită;
- Comisia efectuase plăți corespunzând unei proporții de 72 % din fondurile pentru perioada 2014-2020. Țările de Jos, Danemarca și Croația absorbiseră sub 58 % din alocările lor (inclusiv din REACT-EU), iar Belgia, Germania, Italia, Malta, Slovacia și Spania absorbiseră sub 65 %.

Coordonarea punerii în aplicare simultane a celor două instrumente și evitarea riscului dublei finanțări fac parte din exercițiul de programare

48 Statele membre aveau obligația de a descrie în PNRR-urile lor modul în care vor coordona punerea în aplicare în paralel a instrumentelor, ținând cont de sumele implicate, de disponibilitatea și de calendarul proiectelor mature, precum și de nivelul la care cadrul instituțional și juridic stabilește responsabilitatea pentru punerea în aplicare a unei reforme sau a unei investiții¹¹². Această cerință se aplică și în ceea ce privește acordurile de parteneriat și programele din cadrul politicii de coeziune.

49 Complementaritățile și sinergiile se realizează fie prin finanțarea unor operațiuni diferite care se consolidează reciproc, fie prin utilizarea celor două instrumente pentru a finanța diferite elemente ale aceleiași operațiuni. În cea mai mare parte a cazurilor, descrierile din PNRR-uri erau generale și scurte, parțial din cauză că acordurile de parteneriat și programele pentru perioada 2021-2027 nu fuseseră încă elaborate. Prin urmare, autoritățile naționale au trebuit să țină seama de conținutul PNRR-urilor lor în acordurile de parteneriat din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027. Acest exercițiu a fost mai ușor pentru statele membre care și-au stabilit în prealabil un cadru strategic de delimitare (a se vedea [caseta 9](#)).

¹¹² SWD(2021) 12, partea 1/2, p. 43.

Caseta 9

Cadrul de delimitare din Franța

Pentru a analiza potențialele suprapuneri dintre MRR și fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 și pentru a clarifica ce tip de investiții urmează să fie finanțate din ce fond, autoritățile franceze au informat Curtea că au instituit un cadru de delimitare, care a fost publicat ulterior într-un ghid¹¹³.

Patru criterii principale au fost utilizate ca bază:

- **un criteriu cronologic**, prin absorbirea pe bază secvențială a fondurilor, folosind mai întâi MRR sau fondurile rămase din perioada 2014-2020, inclusiv din REACT-EU, și apoi fondurile din cadrul politicii de coeziune 2021-2027;
- **un criteriu tematic**, în funcție de temele eligibile vizate;
- **un criteriu al beneficiarului**, folosind MRR pentru anumite tipuri de beneficiari;
- **un criteriu teritorial**, alocând fondurile din MRR și fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru teritorii separate, în funcție de priorități prestabilite în materie de investiții pentru fiecare zonă geografică.

Deși existența unui astfel de cadru nu elimină necesitatea unei coordonări suplimentare în timpul punerii în aplicare la nivel regional și la nivel de proiect, acesta ajută totuși la stabilirea principiilor de bază.

50 În evaluarea sa cu privire la PNRR-uri, Comisia a trebuit să examineze complementaritatea și coordonarea cu alte fonduri ale UE¹¹⁴. Acordurile operaționale semnate cu fiecare stat membru pentru MRR prevăd, de asemenea, organizarea unui eveniment anual în fiecare stat membru pentru a discuta punerea în aplicare a PNRR și a altor programe ale UE¹¹⁵.

¹¹³ Ghidul publicat de autoritățile franceze este disponibil [aici](#).

¹¹⁴ SWD(2021) 12, partea 1/2, p. 44.

¹¹⁵ Raportul Comisiei privind punerea în aplicare a Mecanismului de redresare și reziliență, COM(2022) 75, p. 7 și 65.

51 O operațiune poate fi finanțată din ambele instrumente atât timp cât același cost este acoperit o singură dată și atât timp cât MRR nu acoperă cofinanțarea națională obligatorie a proiectelor desfășurate în cadrul politicii de coeziune¹¹⁶. Toate statele membre consultate au declarat că au luat în considerare acest risc și că au luat măsuri pentru a-l combate. Comisia a trebuit să evalueze *ex ante* dacă PNRR-urile conțineau astfel de măsuri¹¹⁷.

Absorbția fondurilor din cadrul politicii de coeziune va fi influențată de MRR, dar și de alți factori

52 După adoptarea MRR, statele membre pot cheltui mult mai mulți bani pentru investiții decât cheltuiau anterior pentru coeziunea economică, socială și teritorială. Șase țări pot cheltui cel puțin de două ori mai mult ca în perioada 2014-2020¹¹⁸; șapte țări, de cel puțin trei ori mai mult¹¹⁹, iar două țări, și anume, Luxemburg și Țările de Jos, de șapte ori mai mult.

53 Pe parcursul perioadei 2014-2020, FEDR și Fondul de coeziune au furnizat o finanțare echivalentă cu aproximativ 10 % din totalul investițiilor publice din UE-27. În 10 state membre¹²⁰, finanțarea din FEDR și din Fondul de coeziune a reprezentat mai mult de o treime din totalul investițiilor publice¹²¹. Pentru aceste state membre, absorbirea unui volum semnificativ mai mare de fonduri europene în perioada 2021-2027 va fi o provocare deosebită¹²².

¹¹⁶ Articolul 9 din [Regulamentul privind MRR](#). SWD(2021) 12, partea 1/2, p. 42.

¹¹⁷ Articolul 19 alineatul (3) litera (j) și criteriul 2.10 din anexa V la [Regulamentul privind MRR](#).

¹¹⁸ Bulgaria, Germania, Irlanda, Grecia, Cipru și Finlanda.

¹¹⁹ Belgia, Danemarca, Spania, Franța, Italia, Austria și Suedia.

¹²⁰ Bulgaria, Estonia, Croația, Letonia, Lituania, Ungaria, Polonia, Portugalia, România și Slovacia.

¹²¹ Comisia Europeană, [Al 8-lea raport privind coeziunea](#), p. 243.

¹²² Punctele 2.24 și 2.25 din [Raportul anual pe 2016](#).

54 Presiunea de a absorbi fondurile crește spre finalul perioadei de eligibilitate, după cum a raportat deja anterior Curtea¹²³. Aceasta poate conduce la situații în care se acordă mai puțină atenție valorii adăugate a investițiilor, posibil în detrimentul respectării anumitor norme privind eligibilitatea și al obținerii unui raport optim costuri-beneficii¹²⁴. Totuși, pentru perioada 2021-2027, unele aspecte s-au schimbat. Acestea pot reduce unele dintre provocările legate de absorbția fondurilor politicii de coeziune.

- Deseori, proiectele de infrastructură de mare amploare sunt finanțate în mai multe perioade consecutive. Adesea, acest lucru este necesar din cauza timpului de care este nevoie pentru a pune în funcțiune aceste proiecte. Totuși, după cum a constatat Curtea în trecut, poate fi vorba aici și de o consecință a întârzierilor din timpul proceselor de planificare și construcție¹²⁵. După 2026, nu vor mai fi efectuate plăți din MRR către statele membre. Dacă anumite investiții din cadrul MRR nu sunt finalizate și necesită finanțare suplimentară, aceasta ar putea fi găsită în programele din cadrul politicii de coeziune. O astfel de situație ilustrează de asemenea nevoia de coerență în programarea celor două instrumente.

¹²³ Studiu de caz rapid (2019): „Angajamentele restante din bugetul UE – o privire mai atentă”, aprilie 2019, punctele 20 și 34-39. [Raportul special nr. 17/2018](#), punctele 20-21 și 83-84.

¹²⁴ [Raportul special nr. 17/2018](#), punctele 15 și 87.

¹²⁵ Documentul de analiză nr. 05/2021: „Cadrul UE pentru marile proiecte de infrastructură de transport: o comparație internațională”, punctele 52-53, p. 30-31. [Raportul special nr. 10/2020](#): „Infrastructurile de transport din UE: pentru ca efectele de rețea să se materializeze la timp, este necesar ca implementarea megaproiectelor să prindă viteză”, punctele 45-48 și 84-86.

- RDC le permite statelor membre să realoce până la 5 % din pachetele financiare naționale inițiale aferente fiecărui fond din cadrul politicii de coeziune către orice alt instrument sub gestiune directă sau indirectă, inclusiv către PNRR-ul respectiv. Sunt incluse aici și eventuale transferuri către programul InvestEU¹²⁶ la nivel de acord de parteneriat sau prin modificări la nivelul unui program. În mai 2022, Comisia a propus majorarea acestui procent la 12,5 %, în anumite condiții¹²⁷, în cadrul măsurilor din planul REPowerEU¹²⁸. Curtea a emis un aviz cu privire la această propunere¹²⁹.
- În fine, trebuie precizat că atât MRR, cât și fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 vor fi puse în aplicare în contextul creșterii prețurilor din cauza inflației. În ceea ce privește MRR, acest lucru va exercita presiuni suplimentare asupra statelor membre, care vor trebui să controleze costurile sau să angajeze fonduri naționale suplimentare în vederea finalizării investițiilor și a reformelor legate de MRR. În cazul fondurilor din cadrul politicii de coeziune, finanțarea se bazează, de regulă, pe costurile efectiv suportate. Întrucât costurile majorate vor fi suportate parțial din bugetul UE, este probabil ca rata de absorbție să crească.

¹²⁶ https://investeu.europa.eu/index_en

¹²⁷ Comunicarea Comisiei privind planul REPowerEU, COM(2022) 230 final, punctul 4.3.

¹²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP_22_3131

¹²⁹ Avizul nr. 04/2022 privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentul (UE) 2021/241 în ceea ce privește capitolele privind REPowerEU din planurile de redresare și reziliență și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/1060, a Regulamentului (UE) 2021/2115, a Directivei 2003/87/CE și a Deciziei (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)].

Condițiile pentru efectuarea plăților

Finanțarea din MRR nu este legată de costuri

MRR finanțează reforme și investiții pe baza atingerii jaloanelor și a țintelor

55 Regulamentul financiar prevede trei forme de sprijin financiar din partea UE¹³⁰:

- **„rambursarea costurilor suportate efectiv”**, care presupune o rambursare din partea UE în funcție de costurile reale suportate de beneficiar. Trebuie să se facă dovada acestor costuri prin documente justificative;
- **„opțiunile simplificate în materie de costuri”** (OSC-uri), pe baza cărora cheltuielile se rambursează într-un procent calculat în prealabil. Baremele standard pentru costurile unitare și sumele forfetare pot lega plățile de realizări, dar nu neapărat de rezultate¹³¹;
- în cadrul modelului **„finanțării nelegate de costuri”**, o operațiune primește finanțare din partea UE atunci când atinge rezultatele sau îndeplinește condițiile stabilite în prealabil în legislație. Modelul finanțării nelegate de costuri a fost introdus pentru prima dată în 2018, când a fost revizuit Regulamentul financiar.

56 Modelul finanțării nelegate de costuri este obligatoriu pentru MRR: acesta oferă statelor membre sprijin pentru a implementa reforme și investiții exclusiv în funcție de atingerea jaloanelor și a țintelor. Acest model nu se aplică operațiunilor individuale, pentru care statele membre pot alege orice model de finanțare adecvat, în conformitate cu normele lor naționale. Atingerea jaloanelor și a țintelor este singurul criteriu pentru autorizarea unei plăți¹³².

¹³⁰ Articolul 125 alineatul (1) din [Regulamentul financiar](#).

¹³¹ [Raportul special nr. 24/2021](#), punctul 90.

¹³² Considerentul 18, articolul 4 alineatul (2) și articolul 24 alineatul (3) din [Regulamentul privind MRR](#).

57 Înainte de transmiterea primei cereri de plată, Comisia semnează acorduri de tip operațional cu statul membru respectiv. Aceste acorduri sunt documente care conțin detalii privind modul în care va fi monitorizată decizia de punere în aplicare a Consiliului și privind dovezile pe care Comisia se așteaptă să le vadă pentru a se demonstra că au fost atinse toate jaloanele și țintele¹³³. Înainte de a efectua o plată din MRR, Comisia trebuie să evalueze dacă statul membru a atins în mod satisfăcător toate jaloanele și țintele asociate cu cererea de plată specifică¹³⁴. În plus, statul membru trebuie să ofere o asigurare Comisiei că a luat măsuri pentru a proteja interesele financiare ale UE. Acest aspect nu este însă verificat de Comisie înainte să autorizeze plata. Comisia desfășoară doar ulterior verificări și audituri *ex post* pe bază de eșantion în statele membre.

58 Acordurile de tip operațional sunt elaborate de Comisie și de statul membru respectiv. Regulamentul privind MRR nu conține decât informații limitate privind conținutul acestora. Comisia a elaborat un model pentru acordurile de tip operațional, însă l-a publicat abia în octombrie 2021, după ce fuseseră adoptate majoritatea deciziilor de punere în aplicare ale Consiliului.

59 De asemenea, Comisia intenționează să aplice modelul de finanțare utilizat pentru MRR și în alte domenii ale bugetului. Aceasta a propus deja replicarea principiului de bază al finanțării din MRR în cazul noului Fond pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice¹³⁵, cu intenția de a gestiona acest fond folosind planurile statelor membre. Este vorba de un fond pentru care plățile sunt preconizate a fi efectuate la atingerea jaloanelor și a țintelor stabilite în prealabil. În mod similar, începând cu 2023, modelul de acordare a sprijinului în cadrul politicii agricole comune va urma o abordare bazată pe realizări¹³⁶.

¹³³ Articolul 20 alineatul (6) din [Regulamentul privind MRR](#). SWD(2021) 12 final, p. 34.

¹³⁴ Articolul 24 alineatul (3) din [Regulamentul privind MRR](#).

¹³⁵ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru atenuarea impactului social al acțiunilor climatice, [COM\(2021\) 568 final](#).

¹³⁶ Considerentul 28 și articolul 37 din [Regulamentul \(UE\) 2021/2116](#) privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013. Evaluarea impactului realizată de Comisie, [SWD\(2018\) 301](#), anexa 4, secțiunea 2.3.

Politica de coeziune finanțează operațiunile în principal pe baza rambursării costurilor suportate

60 Pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune, condițiile de plată sunt îndeplinirea condițiilor favorizante relevante și transmiterea pachetului de asigurare privind regularitatea cheltuielilor declarate de statul membru¹³⁷. Comisia plătește suma solicitată de statul membru, cu condiția ca aceasta să fie mai mică decât contribuția UE aprobată pentru prioritatea respectivă în cadrul programului și să îndeplinească toate condițiile de eligibilitate pentru cheltuielile declarate. Aceste condiții se aplică și în cazul în care programul utilizează OSC-uri sau modelul finanțării nelegate de costuri.

61 Curtea a raportat anterior¹³⁸ că doar o mică parte din cheltuielile de coeziune pentru perioada 2014-2020 au fost rambursate folosind modele de finanțare bazate pe performanță, în aproape toate cazurile fiind vorba de opțiuni simplificate în materie de costuri utilizate în cadrul FSE. Până în prezent, aproape toate programele aferente FEDR și Fondului de coeziune au fost puse în aplicare exclusiv pe baza rambursării costurilor suportate. Modelul finanțării nelegate de costuri a fost implementat ca exercițiu-pilot pentru un singur proiect FEDR în Austria. Pentru perioada 2021-2027, OSC-urile au devenit obligatorii pentru operațiunile în valoare de până la 200 000 de euro finanțate din FEDR și FSE+¹³⁹. De asemenea, Comisia preconizează că modelul finanțării nelegate de costuri va fi folosit mai mult decât în perioadele de programare precedente.

Aplicare diferită a modelului finanțării nelegate de costuri pentru cele două instrumente

62 Pe parcursul perioadei 2021-2027, modelul finanțării nelegate de costuri folosit în cadrul MRR este diferit de cel din cadrul politicii de coeziune. În special, există diferențe în ceea ce privește utilizarea termenilor „jaloane”/„obiective de etapă” și „ținte” și în ceea ce privește modul în care plățile efectuate pentru atingerea acestora sunt justificate prin costurile subiacente (a se vedea *caseta 10*).

¹³⁷ Articolul 15 alineatul (5), articolul 91 alineatul (2) și articolul 98 alineatul (1) din [RDC](#).

¹³⁸ [Raportul special nr. 24/2021](#), punctele 93, 101 și 127 și *caseta 8*.

¹³⁹ Articolul 53 alineatul (2) din [RDC](#).

Caseta 10

Diferențe în ceea ce privește aplicarea modelului finanțării nelegate de costuri în cadrul celor două instrumente

Plățile efectuate prin fondurile politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 sunt:

- legate de măsurile intermediare individuale în direcția realizării rezultatelor așteptate;
- bazate pe obiectivele de etapă și țintele prevăzute în programe, ambele trebuind să fie cantitative¹⁴⁰. De asemenea, plățile pot fi subordonate unor condiții, care pot presupune aspecte calitative¹⁴¹;
- stabilite pe baza unei estimări *ex ante* a costurilor, nu pe baza costurilor efectiv suportate¹⁴².

Plățile efectuate în cadrul MRR¹⁴³:

- sunt plătite în tranșe predefinite, prevăzute în decizia de punere în aplicare a Consiliului;
- sunt stabilite în funcție de atingerea mai multor jaloane și ținte prevăzute în decizia de punere în aplicare a Consiliului, jaloanele măsurând progresele calitative către realizarea reformelor și a investițiilor, iar țintele pe cele cantitative¹⁴⁴;
- nu sunt legate nici de costurile estimate *ex ante* pentru fiecare măsură, nici de costurile efectiv suportate¹⁴⁵ (a se vedea punctul 43).

În cadrul ambelor instrumente, statele membre sunt cele care trebuie să decidă dacă modelul se aplică și între autoritatea de management și beneficiar, în cazul fondurilor din cadrul politicii de coeziune, sau între statul membru și destinatarul final, în cazul MRR¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Articolul 2 punctele 11 și 12 din RDC.

¹⁴¹ Articolul 51 litera (a) din RDC.

¹⁴² Articolul 95 alineatul (1) și anexa V – appendicele 2 la RDC.

¹⁴³ Articolul 4 alineatul (2) și considerentele 18, 30, 51 și 52 din Regulamentul privind MRR.

¹⁴⁴ Articolul 2 alineatul (4) din Regulamentul privind MRR.

Rămâne de văzut măsura în care finanțarea din MRR se bazează pe performanță într-un grad mai mare decât fondurile politicii de coeziune

63 Întocmirea bugetului în funcție de performanțe constă în utilizarea sistematică a informațiilor cu privire la realizări, la rezultate și/sau la impacturi pentru a sta la baza alocării fondurilor publice și pentru a influența și/sau a determina acest proces¹⁴⁷. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) definește trei categorii principale pentru întocmirea bugetului în funcție de performanțe¹⁴⁸ (a se vedea *caseta 11*).

Caseta 11

Clasificarea OCDE privind întocmirea bugetului în funcție de performanțe

OCDE identifică trei categorii principale de sisteme pentru întocmirea bugetului în funcție de performanțe:

- întocmirea bugetului cu prezentarea de informații privind performanța, în cadrul căreia astfel de informații sunt produse și prezentate împreună cu alocările financiare, dar nu sunt utilizate neapărat pentru a lua decizii privind cheltuielile;
- întocmirea bugetului bazată pe informații privind performanța, în cadrul căreia astfel de informații influențează în mod explicit alocarea resurselor;
- întocmirea bugetului bazată pe performanță, în cadrul căreia finanțarea este legată de realizări și de rezultate.

¹⁴⁵ SWD(2021) 12 final, partea 1/2, p. 35.

¹⁴⁶ Considerentul 41 și articolul 95 alineatul (3) din [RDC](#). Considerentul 18 din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁴⁷ OCDE, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31 martie 2017, p. 8-9.

¹⁴⁸ OCDE, *Budgeting and Performance in the European Union: „A review in the context of EU budget focused on results”*, în *OECD Journal on Budgeting*, volumul 2017/1, secțiunea 1.2.1.

64 Într-un raport precedent¹⁴⁹, Curtea a concluzionat că în perioada 2014-2020 s-au depus numeroase eforturi pentru a intensifica orientarea către performanță a politicii de coeziune, dar finanțarea bazată pe performanță nu a devenit încă o realitate. Potrivit unui studiu al Comisiei din anul 2018, sprijinul bugetar și o finanțare bazată într-o măsură mai mare pe performanță ar putea constitui un mecanism simplu și eficient pentru acele părți ale fondurilor politicii de coeziune în cazul cărora realizările pot fi atribuite în mod clar finanțării¹⁵⁰.

65 Rămâne de văzut măsura în care finanțarea din MRR se bazează pe performanță într-un grad mai mare decât fondurile politicii de coeziune. În orice caz, deoarece unele dintre jaloanele și țintele specificate în PNRR-uri sunt legate mai degrabă de intrări sau de realizări, și nu de rezultate¹⁵¹, finanțarea din MRR nu îndeplinește în totalitate criteriile OCDE privind sistemele de întocmire a bugetului în funcție de performanțe.

MRR poate permite plata mai rapidă a fondurilor

66 Există și alte diferențe între cele două instrumente în ceea ce privește modul în care sunt efectuate plățile. Plățile efectuate până în prezent arată, printre altele, că Comisia poate aproba fonduri mai rapid în cadrul MRR decât în cadrul programelor politicii de coeziune. Acest lucru se explică în principal prin faptul că cererile de plată sunt bazate pe tranșe prestabilite care grupează jaloanele și țintele, precum și prin diferențele în ceea ce privește modul de evaluare a acestor cereri. Astfel, verificările anterioare plăților durează mai puțin. În urma unei evaluări a riscurilor, Comisia poate efectua însă verificări mai detaliate într-o etapă ulterioară, pentru a aborda riscurile la adresa bunei gestiuni financiare¹⁵² (a se vedea *figura 8*).

¹⁴⁹ Raportul special nr. 24/2021, punctul 107.

¹⁵⁰ Comisia (Ramboll, Ecorys, CSIL): *Feasibility study for a potential use of Budget Support to deliver ESI Funds*, 2018, p. 3-7.

¹⁵¹ Raportul special nr. 21/2022, punctele 87-89.

¹⁵² Punctul 10.12 din *Rapoartele anuale pe 2021*.

Figura 8 – Condiții pentru efectuarea plăților

CONDIȚII	POLITICA DE COEZIUNE	MRR
PREFINANȚAREA <i>Statele membre primesc prefinanțare</i>	Prefinanțare anuală de 0,5 % din alocarea totală pentru perioada 2021-2026 pentru fiecare fond	O plată de prefinanțare de până la 13 % doar pentru PNRR-urile adoptate de Consiliu în 2021
CEREREA DE PLATĂ <i>Trimisă Comisiei, însoțită de o declarație de gestiune</i>	Maximum șase cereri de plată pe program pe an Cereri bazate pe costurile efectiv suportate, cu excepția cazului în care se utilizează OSC-uri sau modelul finanțării nelegate de costuri Rate de cofinanțare națională variind între 15 % și 60 %, în funcție de fond și de nivelul de dezvoltare al regiunii sprijinite	Maximum două cereri de plată pe stat membru pe an Cererile se bazează pe tranșe prestabilite, care grupează jaloanele și țintele Proiectele sunt finanțate 100 % din fonduri UE
EVALUARE <i>a cererii de plată de către Comisie</i> VALIDARE și PLATĂ <i>către statele membre</i>	Evaluarea cheltuielilor declarate de statul membru în pachetul de asigurare Comisia validează plata	Evaluare bazată pe îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țintelor Comisia adoptă decizia de autorizare a plății ținând seama de avizul Consiliului
PIERDERE POTENȚIALĂ <i>a fondurilor neutilizate</i>	Pierdere treptată a fondurilor angajate anual pentru care nu se introduce o cerere de plată în termen de trei ani (în perioada 2021-2026) sau în termen de doi ani (pentru 2027) (procedura de dezangajare)	Fondurile neplătite statului membru până la sfârșitul anului 2026 sunt pierdute

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [RDC](#) și a Regulamentului privind [MRR](#).

Rate de prefinanțare mai mari în cadrul MRR comparativ cu politica de coeziune

67 Nivelul prefinanțării – cu alte cuvinte, procentul din alocarea financiară plătit unui stat membru înainte de efectuarea plăților oficiale subordonate condițiilor de plată – diferă între MRR și fondurile politicii de coeziune. Rata de prefinanțare din MRR este mult mai ridicată. Pentru ambele instrumente, plățile de prefinanțare sunt deduse din plățile viitoare¹⁵³ (a se vedea [caseta 12](#)).

¹⁵³ Articolul 90 alineatul (5) din [RDC](#). Articolul 13 alineatul (2) din [Regulamentul privind MRR](#).

Caseta 12

Prefinanțarea

În cazul fondurilor politicii de coeziune, statele membre au dreptul să primească tranșe anuale din prefinanțare în valoare de 0,5 % din sprijinul total pentru perioada 2021-2026. Comisia va deduce prefinanțarea pentru 2021 și 2022 anual, iar pentru perioada 2023-2026, cel târziu până la momentul închiderii programelor¹⁵⁴.

În cadrul MRR, statele membre pot beneficia de o prefinanțare unică, de până la 13 % din grant și, dacă este cazul, din împrumut¹⁵⁵. În 2021, toate statele membre, cu excepția Irlandei, au solicitat să primească acest procent.

68 În cazul MRR, Comisia are de asemenea posibilitatea de a recupera orice prefinanțare dacă nu se înregistrează progrese concrete în direcția atingerii jaloanelor și a țintelor relevante în termen de 18 luni de la adoptarea deciziei de punere în aplicare a Consiliului¹⁵⁶. Totuși, până în octombrie 2022, Comisia nu definise încă termenul de „progrese concrete”.

Pentru ambele instrumente, declarațiile de gestiune sunt legate de condițiile de plată

69 Pentru a prelucra o cerere de plată, Comisia solicită o declarație de gestiune, în cazul ambelor instrumente. Aceasta confirmă că informațiile transmise sunt complete, exacte și fiabile și că cheltuielile subiacente au fost utilizate în scopul prevăzut și au respectat toate normele aplicabile.

- În ceea ce privește fondurile din cadrul politicii de coeziune, autoritatea de management transmite o declarație de gestiune pentru fiecare exercițiu contabil, indiferent de numărul cererilor de plată¹⁵⁷. Aceasta confirmă că cheltuielile declarate au fost legale și regulamentare și oferă informații privind rezultatele intervențiilor.

¹⁵⁴ Articolul 90 alineatele (2) și (5) din RDC.

¹⁵⁵ Articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul privind MRR.

¹⁵⁶ Articolul 24 alineatul (9) din Regulamentul privind MRR.

¹⁵⁷ Articolul 74 alineatul (1) litera (f), articolul 98 alineatul (1) litera (b) și anexa XVIII la RDC.

- O condiție prealabilă pentru efectuarea plăților în cadrul MRR este ca fiecare cerere de plată să fie însoțită de o declarație de gestiune care să confirme atingerea jaloanelor și a țintelor legate de respectiva cerere de plată. În plus, statul membru trebuie totodată să prezinte împreună cu fiecare cerere de plată un rezumat al auditurilor efectuate, inclusiv deficiențele identificate și măsurile corective luate¹⁵⁸.

70 De asemenea, există diferențe în ceea ce privește frecvența cererilor de plată. Statele membre pot transmite Comisiei pe an cel mult două cereri de plată din MRR, comparativ cu până la șase cereri pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune¹⁵⁹.

Nu se cere cofinanțare națională sau privată pentru MRR

71 Rata de cofinanțare națională din cadrul unui instrument indică procentul din costuri care nu este acoperit de finanțarea din partea UE. În mod tradițional, cofinanțarea națională sau privată obligatorie garantează angajamentul și asumarea de către statul membru sau de către beneficiar și asigură un bun raport costuri-beneficii al intervențiilor sprijinite de UE. Acest principiu general se aplică și în cazul fondurilor din cadrul politicii de coeziune. MRR, pe de altă parte, nu cere cofinanțare națională sau privată (a se vedea **caseta 13**).

¹⁵⁸ Articolul 22 alineatul (2) litera (c) din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁵⁹ Articolul 24 alineatul (2) din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 91 alineatul (1) din [RDC](#).

Caseta 13

Cofinanțarea națională

Ratele de cofinanțare națională pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune variază între 15 % și 60 %, în funcție de fond și de nivelul de dezvoltare al regiunii sprijinite¹⁶⁰. În trecut, s-au înregistrat situații când statele membre au primit o finanțare de 100 % din fonduri din cadrul politicii de coeziune din cauza unor circumstanțe excepționale, precum criza financiară din 2008-2009¹⁶¹, și pentru combaterea efectelor pandemiei de COVID-19 în exercițiul contabil 2020-2021¹⁶².

Nu există cerințe în materie de cofinanțare pentru finanțarea din MRR și din REACT-EU¹⁶³.

În cazul MRR, dezangajările au loc numai la sfârșitul perioadei de eligibilitate

72 În cazul programelor politicii de coeziune, fondurile care nu au fost cheltuite într-un anumit termen se pierd automat. Această practică, numită „dezangajare”, este menită să încurajeze disciplina financiară în punerea în aplicare a programelor, dat fiind că orice pierdere de finanțare reduce impactul potențial al politicii. O astfel de dezangajare treptată în timpul perioadei de eligibilitate se aplică doar în cazul fondurilor din cadrul politicii de coeziune, nu și în cazul MRR (a se vedea [caseta 14](#)).

¹⁶⁰ Articolul 112 din [RDC](#).

¹⁶¹ Articolul 77 al doilea paragraf din [Regulamentul \(CE\) nr. 1083/2006 al Consiliului](#).

¹⁶² Articolul 2 din [Regulamentul \(UE\) 2020/558](#).

¹⁶³ Articolul 20 alineatul (4) din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 92b alineatul (12) din [Regulamentul REACT-EU](#).

Caseta 14

Regulile privind dezangajarea

Fondurile din cadrul politicii de coeziune sunt angajate anual, la începutul perioadei, pentru fiecare stat membru și se pierd dacă nu sunt utilizate în termen de trei ani (pentru perioada 2021-2026) sau, respectiv, în termen de doi ani (pentru 2027)¹⁶⁴.

În cazul MRR, angajarea sprijinului financiar se concentrează în primii ani ai perioadei de eligibilitate. Comisia trebuie să angajeze 70 % din granturi până la sfârșitul anului 2022 și restul de 30 %, inclusiv componenta de împrumut, până la sfârșitul anului 2023¹⁶⁵. Fondurile care nu sunt angajate până la aceste termene, fiindcă nu au fost adoptate deciziile de punere în aplicare ale Consiliului sau fiindcă nu au fost solicitate împrumuturi, vor fi pierdute.

În cadrul MRR, odată fondurile angajate, nu există riscul ca statele membre să piardă eventualele fonduri neutilizate pe parcursul perioadei de implementare a MRR. Toate jaloanele și țintele trebuie atinse înainte de 31 august 2026¹⁶⁶. Fondurile care nu au fost debursate până la sfârșitul anului 2026 vor fi dezangajate¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Articolul 105 din [RDC](#).

¹⁶⁵ Considerentele 46-47 și articolele 12-14 din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁶⁶ Articolul 18 alineatul (4) litera (i) și articolul 20 alineatul (5) litera (d) din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁶⁷ Articolul 24 alineatul (1) din [Regulamentul privind MRR](#).

Monitorizarea și costul punerii în aplicare

Dispoziții diferite privind monitorizarea, raportarea și evaluarea

73 Monitorizarea, raportarea și evaluarea sunt necesare pentru a se garanta că fondurile contribuie la obiectivele stabilite, pentru a se identifica problemele, astfel încât să acestea poată fi remediate în timp util, și pentru a se obține o imagine de ansamblu a progreselor de la nivelul UE. Celor două instrumente li se aplică dispoziții diferite (a se vedea [figura 9](#)).

Figura 9 – Cerințe în materie de monitorizare, raportare și evaluare

CERINȚE	POLITICA DE COEZIUNE	MRR
STATELE MEMBRE <i>Mecanisme de monitorizare și de raportare</i>	Monitorizare în funcție de program, folosind indicatori care nu sunt legați de cererile de plată Norme prescriptive privind rolul comitetului de monitorizare Se transmit către Comisie: <ul style="list-style-type: none"> o date financiare: de cinci ori pe an; o date privind performanța: de două ori pe an, inclusiv date privind indicatorii comuni; o evaluarea intermediară (2025) 	Monitorizare la nivel central, folosind jaloane și ținte prestabilite asociate cu cererile de plată Statele membre își pot folosi sistemele de monitorizare existente Se transmit către Comisie: <ul style="list-style-type: none"> o progresele înregistrate privind jaloanele și țintele, împreună cu fiecare cerere de plată: de cel mult două ori pe an; o două rapoarte pe an, care actualizează datele privind indicatorii comuni
COMISIA <i>Mecanisme de monitorizare și de raportare</i>	Reuniunea anuală de evaluare a performanței Raportul anual privind gestionarea și performanța adresat Parlamentului, în contextul procedurii de descărcare de gestiune Prezentarea de date agregate pe platforma <i>Open Data</i> Raport privind rezultatul evaluării intermediare, adresat Parlamentului și Consiliului (2026)	Monitorizare integrată în semestrul european Analiza și evaluarea datelor transmise împreună cu cererea de plată Raport anual privind punerea în aplicare, adresat Parlamentului și Consiliului Publicarea datelor agregate în Tabloul de bord al MRR
COMISIA <i>Evaluare</i>	În timpul punerii în aplicare, la sfârșitul anului 2024 Evaluare <i>ex post</i> (2031)	În timpul punerii în aplicare, în februarie 2024 Evaluare <i>ex post</i> (2028)

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [RDC](#) și a Regulamentului privind [MRR](#).

Monitorizarea MRR este legată de jaloane și de ținte

74 Monitorizarea punerii în aplicare a PNRR-urilor de către Comisie diferă semnificativ de la un stat membru la altul. Acest lucru se explică prin faptul că jaloanele, țintele și dovezile necesare pentru evaluarea progreselor înregistrate în direcția acestora sunt specifice pentru fiecare PNRR. Toate statele membre trebuie să numească o autoritate centrală care să transmită Comisiei o raportare consolidată și să își asume responsabilitatea generală pentru monitorizarea punerii în aplicare a PNRR.

75 Există mai multe cerințe în materie de raportare asociate cu MRR.

- Statele membre trebuie să raporteze Comisiei de două ori pe an, în lunile aprilie și octombrie, cu privire la progresele înregistrate în ceea ce privește PNRR-urile lor, mai exact privind jaloanele și țintele. Acest demers se încadrează în semestrul european, raportul din luna aprilie făcând parte din programul național de reformă¹⁶⁸.
- De asemenea, în contextul semestrului european, statele membre trebuie să raporteze de două ori pe an, în lunile februarie și august, privind indicatorii comuni stabiliți pentru MRR printr-un act delegat¹⁶⁹.
- Comisia raportează anual Parlamentului și Consiliului cu privire la implementarea MRR¹⁷⁰. Primul raport anual al Comisiei a fost publicat în luna martie 2022 și a concluzionat că implementarea era în desfășurare¹⁷¹.
- Așa cum era planificat, Comisia a transmis Parlamentului și Consiliului un raport punctual de reexaminare, la finalul lunii iulie 2022¹⁷², în care se arăta că reformele și investițiile prevăzute în PNRR-urile statelor membre erau în derulare¹⁷³.

¹⁶⁸ Articolul 27 din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁶⁹ Articolul 2 alineatul (3) din [Regulamentul delegat \(UE\) 2021/2106 al Comisiei](#) de completare a Regulamentului (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență prin stabilirea indicatorilor comuni și a elementelor detaliate ale tabloului de bord privind redresarea și reziliența.

¹⁷⁰ Articolul 31 din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁷¹ COM(2022) 75, p. 73.

¹⁷² Articolul 16 din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁷³ Raportul de reexaminare al Comisiei privind implementarea Mecanismului de redresare și reziliență, [COM\(2022\) 383 final](#), p. 34.

- Parlamentul poate invita Comisia la un „dialog privind redresarea și reziliența” o dată la două luni¹⁷⁴. Până în octombrie 2022, avuseseră loc șapte astfel de reuniuni.

76 Într-un raport recent, Curtea a constatat că jaloanele și țintele din cadrul MRR sunt orientate mai degrabă spre realizări (sau chiar spre intrări) decât spre rezultate. Aceasta limitează posibilitatea de a măsura performanța măsurilor și, în final, impactul lor asupra obiectivelor de politică ale UE urmărite prin MRR¹⁷⁵.

În cazul politicii de coeziune, performanța este deconectată de la raportarea financiară

77 Mecanismele de monitorizare a performanței pentru fondurile politicii de coeziune sunt prevăzute în RDC. Ele sunt obligatorii pentru toate statele membre și nu sunt legate de plăți, nici din punctul de vedere al cronologiei, nici din punctul de vedere al procesului, cu excepția OSC-urilor bazate pe realizări și a modelului finanțării nelegate de costuri.

- Comitetul de monitorizare al fiecărui program se reunește cel puțin o dată pe an și examinează, printre altele, progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a programului și atingerea obiectivelor de etapă și a țintelor acestuia¹⁷⁶.
- Comisia examinează performanța împreună cu fiecare stat membru, în cadrul unei reuniuni anuale de evaluare a performanței¹⁷⁷.
- Fiecare program va fi supus unei evaluări intermediare în 2025, cu scopul de a se stabili alocarea a jumătate din finanțare pentru 2026 și 2027. Evaluarea va privi, printre altele, progresele înregistrate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor de etapă, ținând seama de dificultățile majore întâmpinate în implementare¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Articolul 26 din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁷⁵ [Raportul special nr. 21/2022](#), punctele 88-89.

¹⁷⁶ Articolul 38 alineatul (1), articolul 38 alineatul (3) și articolul 40 alineatul (1) din [RDC](#).

¹⁷⁷ Articolul 41 alineatul (1) din [RDC](#).

¹⁷⁸ Articolul 18 și articolul 86 alineatul (1) din [RDC](#).

- Progresele realizate în ceea ce privește îndeplinirea obiectivelor programului vor fi examinate și pe baza raportului final privind performanța¹⁷⁹.

78 Statele membre trebuie să raporteze Comisiei date privind punerea în aplicare a programelor din cadrul politicii de coeziune mai frecvent decât pentru MRR; ele trebuie să transmită sub formă electronică date privind execuția financiară de cinci ori pe an și date privind performanța de două ori pe an¹⁸⁰. RDC nu cere Comisiei să raporteze anual către Parlament și Consiliu, însă informațiile sunt incluse în fișele de program anexate la proiectul de buget¹⁸¹ și în Raportul anual privind gestionarea și performanța ca parte a procedurii de descărcare de gestiune¹⁸².

S-au depus eforturi pentru a îmbunătăți transparența datelor de monitorizare, însă alte probleme persistă

Abordări similare pentru a asigura transparența în utilizarea finanțării din partea UE

79 Comisia a adoptat abordări similare în cazul ambelor instrumente pentru a asigura transparența în utilizarea finanțării din partea UE și pentru a demonstra progresele în punerea în aplicare. În ceea ce privește MRR, Comisia a creat o platformă online, denumită Tabloul de bord privind redresarea și reziliența, care este disponibilă publicului¹⁸³. Aceasta îndeplinește o funcție similară cu platforma *Open Data* pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune (a se vedea *caseta 15*).

¹⁷⁹ Articolul 43 din RDC.

¹⁸⁰ Articolul 42 alineatul (1) din RDC.

¹⁸¹ Articolul 41 alineatul (3) litera (h) din Regulamentul financiar.

¹⁸² Articolul 318 TFUE.

¹⁸³ Regulamentul delegat (UE) 2021/2106 al Comisiei.

Caseta 15

Platforme publice online pentru date privind performanța

Tabloul de bord privind redresarea și reziliența al MRR¹⁸⁴ oferă o vedere de ansamblu asupra progreselor înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a programelor. Acesta include date privind atingerea jaloanelor și a țăintelor, privind fondurile angajate și plătite, privind tendința indicatorilor comuni din structura celor șase piloni, precum și analize tematice¹⁸⁵. Comisia are obligația legală de a actualiza tabloul de bord cel puțin de două ori pe an, folosind datele transmise de statele membre în contextul semestrului european¹⁸⁶. De fapt, tabloul de bord este actualizat și mai frecvent: acesta oferă date în timp real privind plățile și privind jaloanele și țintele atinse.

Platforma *Cohesion Open Data* este un site web aflat la dispoziția publicului, care prezintă date privind finanțarea acordată în cadrul politicii de coeziune și realizările obținute cu ajutorul acesteia¹⁸⁷. Pentru perioada 2014-2020, platforma prezintă cele mai recente date disponibile pentru programe, cu sumele planificate, actualizări zilnice privind plățile UE și informații anuale privind atingerea indicatorilor comuni, precum și analize tematice. Începând din octombrie 2022, aceasta afișează investițiile planificate și țintele aferente indicatorilor din programele adoptate pentru perioada 2021-2027.

80 Comisia consideră că „[s]tatele membre sunt beneficiarii fondurilor MRR, care, odată plătite, intră în bugetul național”¹⁸⁸. Utilizarea fondurilor din MRR trebuie totuși să respecte toate normele aplicabile la nivelul UE și la nivel național. Statele membre, în calitate de beneficiari și de împrumutători ai fondurilor, împreună cu Comisia, trebuie să ia măsurile adecvate pentru a asigura acest lucru. De asemenea, statele membre trebuie să se asigure că destinatarii finali recunosc că au primit finanțare din partea UE¹⁸⁹. Totuși, nu toate măsurile care contribuie la investiții și la reforme sprijinite prin MRR sunt detaliate în PNRR-uri sau în deciziile de punere în aplicare ale

¹⁸⁴ Tabloul de bord privind redresarea și reziliența.

¹⁸⁵ Articolul 1 din Regulamentul delegat (UE) 2021/2106 al Comisiei.

¹⁸⁶ Articolele 27 și 30 din Regulamentul privind MRR.

¹⁸⁷ Platforma *Cohesion Open Data*.

¹⁸⁸ COM(2022) 75, p. 68.

¹⁸⁹ Articolul 34 alineatul (2) din Regulamentul privind MRR.

Consiliului. Există, astfel, riscul ca sprijinul financiar acordat de UE prin MRR să nu poată fi vizibil pentru destinatari și pentru cetățeni.

Limitări ale datelor de monitorizare

81 Datele de monitorizare sunt folosite pentru a măsura progresele și realizările intervențiilor UE. Cele mai importante surse de date sunt indicatorii comuni de realizare și indicatorii comuni de rezultat, împreună cu valorile de referință, obiectivele de etapă și țintele lor, după caz (pentru programele politice de coeziune), sau împreună cu jaloanele și țintele aferente (pentru MRR). Curtea a formulat anterior observații privind numărul mare de indicatori specifici programelor¹⁹⁰, care nu pot fi nici agregați pentru măsurarea performanței la nivelul UE, nici nu pot fi folosiți pentru comparații între diferitele programe sau între acestea și PNRR-uri¹⁹¹. Același lucru este valabil și în cazul jaloanelor și țintelor pentru MRR. Există doar un număr limitat de indicatori comuni cu ajutorul cărora se poate măsura performanța generală a ambelor instrumente la nivelul UE (a se vedea *caseta 16*).

¹⁹⁰ Raportul special nr. 24/2021, punctul 42. Document de informare (2018): *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, februarie 2018, punctul 38. Raportul special nr. 02/2017: „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020: cheltuielile sunt direcționate într-o măsură mai mare către prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței”, punctele 106-109, 113-115, 131, 147.

¹⁹¹ Document de informare (2018): „Simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020”, mai 2018, punctul 59.

Caseta 16

Date de monitorizare

Indicatori specifici programelor și indicatori specifici PNRR-urilor

- În perioada 2014-2020, au fost stabiliți peste 22 000 de indicatori specifici programelor. Numărul de indicatori specifici programelor pentru perioada 2021-2027 va fi cunoscut după ce vor fi fost adoptate toate programele.
- Până în prezent, Consiliul a creat un număr mare de jaloane și de ținte pentru PNRR-uri: 5 889 în total, dintre care 2 166 pentru reforme și 3 723 pentru investiții¹⁹². În unele cazuri, acestea sunt completate cu etape intermediare, ceea ce le mărește și mai mult numărul¹⁹³.

Indicatori comuni

- Regulamentele specifice fondurilor au stabilit 87 de indicatori comuni pentru perioada 2014-2020. Statele membre i-au selectat pe cei relevanți pentru programele lor din cadrul politicii de coeziune și au stabilit țintele care trebuie atinse până la finalul perioadei. Pentru perioada 2021-2027, numărul indicatorilor comuni a ajuns la 234. Toate programele vor raporta cu privire la toți indicatorii comuni, indiferent dacă au fost stabilite sau nu ținte pentru aceștia.
- Comisia a trebuit să adopte un act delegat pentru stabilirea indicatorilor comuni, astfel încât aceștia să arate rezultatele generale ale MRR¹⁹⁴. Regulamentul respectiv a definit 14 indicatori comuni, majoritatea fiind identici cu cei prevăzuți de regulamentele specifice fondurilor politicii de coeziune¹⁹⁵. Aceștia nu sunt însoțiți însă de ținte de atins și nu sunt legați sistematic de fiecare PNRR. Prin urmare, ei oferă o imagine de ansamblu asupra performanței MRR.

¹⁹² Date din tabloul de bord pentru MRR, situația la 31 octombrie 2022.

¹⁹³ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, *Identifying Europe's recovery needs*, SWD(2020) 98 final, p. 36. Dintre statele membre selectate, s-au utilizat etape intermediare în Spania și în România.

¹⁹⁴ Articolul 29 alineatul (4) din [Regulamentul privind MRR](#).

¹⁹⁵ Anexa la [Regulamentul delegat \(UE\) 2021/2106 al Comisiei](#). Anexele I și II la [Regulamentul privind FEDR/Fondul de coeziune](#). Anexa I la [Regulamentul FSE+](#).

82 În trecut, Curtea a evidențiat dificultatea asigurării unui echilibru just între nevoia de a obține date de monitorizare pertinente și necesitatea de a produce astfel de date cu costuri rezonabile¹⁹⁶. Colectarea, stocarea și raportarea datelor pentru acești indicatori au contribuit semnificativ la costurile administrative. Totuși, pentru MRR, fiecare jalon sau țintă măsoară progresele în direcția realizării unei anumite reforme sau a finalizării unei investiții și se folosește drept bază pentru plăți.

83 DG ECFIN verifică datele de monitorizare pentru MRR, iar DG REGIO și DG EMPL, pentru fondurile politicii de coeziune. Întrucât o operațiune poate fi finanțată prin ambele instrumente și întrucât nu există verificări menite să garanteze că datele de monitorizare nu sunt transmise de două ori, există riscul ca realizările să fie raportate de două ori.

În cazul ambelor instrumente, evaluările *ex post* au loc prea târziu pentru a putea contribui la propunerile legislative pentru următoarea perioadă

84 Comisia trebuie să efectueze evaluări ale ambelor instrumente pe parcursul punerii în aplicare, în 2024, și evaluări *ex post* la doi ani după finalul perioadelor de eligibilitate, pentru a evalua impactul pe termen lung¹⁹⁷. Și statele membre trebuie să efectueze evaluări prin care să analizeze unul sau mai multe criterii stabilite în Orientările privind o mai bună legiferare¹⁹⁸ (sau alte criterii relevante) și impactul fiecărui program¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Raportul special nr. 02/2017, punctele 131-132 și 154. Document de informare (2019): „Asigurarea performanței în domeniul coeziunii”, iunie 2019, punctul 49.

¹⁹⁷ Articolul 32 din Regulamentul privind MRR. Articolul 45 alineatul (2) din RDC.

¹⁹⁸ SWD(2021) 305, p. 23.

¹⁹⁹ Articolul 44 alineatele (1) și (2) din RDC.

85 Evaluările *ex post* ale ambelor instrumente vor fi disponibile după elaborarea propunerilor legislative ale Comisiei pentru cadrul politicii de coeziune de după 2027. Aceasta înseamnă că pentru propunerile legislative privind perioada următoare pot fi utilizate doar evaluările și examinările efectuate pe parcursul punerii în aplicare²⁰⁰. Totuși, după cum a evidențiat Curtea anterior²⁰¹, regulamentele nu prevăd obligația Comisiei de a coordona evaluările realizate în timpul punerii în aplicare pentru MRR cu evaluarea intermediară pentru programele de coeziune planificată în 2024 și, respectiv, în 2025, deși ar putea fi desprinse învățăminte în urma unei abordări integrate, care să acopere ambele instrumente.

Costul punerii în aplicare va fi greu de evaluat pentru ambele instrumente

86 Costul punerii în aplicare a unui instrument include diferite cheltuieli administrative (a se vedea [caseta 17](#)).

Caseta 17

Costurile punerii în aplicare a unui instrument

Activitățile pe care le presupun elaborarea și punerea în aplicare a unui instrument generează costuri administrative:

- la nivelul Comisiei: cheltuieli legate de aprobarea programului și de supravegherea și verificarea punerii în aplicare a programului, precum costuri cu personalul și cu studii, evaluări, analize, acțiuni de diseminare a informațiilor și consultanță;
- la nivelul statelor membre: cheltuieli pentru elaborarea și gestionarea programelor, pentru monitorizare, evaluare, informare și comunicare și pentru activități de control și audit, cum ar fi costuri cu personalul, consultanță și costuri legate de IT.

²⁰⁰ Document de informare (2019): „Asigurarea performanței în domeniul coeziunii”, iunie 2019, punctele 107 și 109.

²⁰¹ Raportul special nr. 24/2021, punctele 81 și 124 și recomandarea 2 litera (b).

87 Costul punerii în aplicare a fondurilor din cadrul politicii de coeziune nu este ușor de calculat. Asistența tehnică furnizată pentru sprijinirea statelor membre este un cost rambursat de la bugetul UE, deci reprezintă o sumă cunoscută. Nu sunt disponibile însă informații privind alte costuri administrative sau astfel de informații sunt puține. Comisia efectuează studii pentru a estima aceste costuri administrative globale; cel mai recent a fost publicat în 2018²⁰². În trecut, Curtea a constatat că politica de coeziune este pusă în aplicare cu un cost mai scăzut față de alte programe europene și internaționale. Curtea a remarcat însă și că datele aflate la baza acestor studii erau incoerente, inconsecvente și incomplete²⁰³.

88 În mod similar, costul punerii în aplicare a MRR va fi greu de estimat, inclusiv fiindcă Regulamentul privind MRR nu prevede raportarea către Comisie a costurilor administrative.

²⁰² Comisia (Spatial Foresight și t33), *New assessment of ESIF administrative costs and burden*, 2018.

²⁰³ Raportul special nr. 07/2020: „Punerea în aplicare a politicii de coeziune: costuri relativ scăzute, dar informații insuficiente pentru evaluarea economiilor aduse de simplificare”, punctele 41 și 67.

Control și audit

Dispoziții diferite în materie de control și de audit

89 Proiectarea cadrului de control și de audit trebuie să garanteze că fondurile UE sunt executate în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare²⁰⁴ și sunt legale și regulamentare²⁰⁵ și că este protejat interesul financiar al UE²⁰⁶. Cadrul trebuie adaptat la riscurile identificate pentru forma de sprijin financiar UE specifică fiecărui instrument.

90 În ambele cazuri, statele membre pun în aplicare un cadru de control și de audit menit să ofere Comisiei asigurarea că poate face plăți, în timp ce Comisia efectuează verificări suplimentare pentru a analiza fiabilitatea cadrului în contextul elaborării rapoartelor sale anuale de activitate și a declarației de asigurare din cadrul acestora pentru procedura de descărcare de gestiune (a se vedea *figura 10*).

²⁰⁴ Articolul 33 din [Regulamentul financiar](#).

²⁰⁵ Articolul 36 alineatul (2) din [Regulamentul financiar](#).

²⁰⁶ Articolul 135 din [Regulamentul financiar](#).

Figura 10 – Control și audit

PE CATEGORIE	POLITICA DE COEZIUNE	MRR
CONTROLUL INTERN ȘI AUDITUL		
<i>ÎNAINTE DE PLATĂ</i>	<p>Statele membre oferă o asigurare privind instituirea sistemelor lor de gestiune și de control</p> <p>Comisia evaluează sistemele de control ale statelor membre atunci când aprobă acordurile de parteneriat și programele</p>	<p>Statele membre își descriu sistemele de control intern în PNRR-uri</p> <p>Comisia evaluează sistemele de control ale statelor membre și stabilește jaloane suplimentare acolo unde este necesar</p>
<i>ÎN MOMENTUL PLĂȚII</i>	<p>La nivelul statului membru</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Legalitatea și regularitatea plăților depind de exactitatea și de veridicitatea cheltuielilor, precum și de respectarea normelor aplicabile la nivelul UE și la nivel național ○ Autoritățile de management efectuează verificări de prim nivel asupra operațiunilor și exclud cheltuielile neregulate declarate de beneficiari ○ Autoritățile de audit oferă o asigurare privind cheltuielile declarate, privind sistemele de gestiune și de control și privind conturile <p>Comisia efectuează activități de control și de audit, inclusiv audituri de sistem și audituri asupra unui eșantion de operațiuni</p>	<p>La nivelul statului membru</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Legalitatea și regularitatea plăților depinde de atingerea jaloanelor și a țintelor. ○ Respectarea normelor aplicabile la nivelul UE și la nivel național, pentru a proteja interesele financiare ale UE <p>Comisia evaluează măsura în care jaloanele și țintele au fost îndeplinite în mod satisfăcător; în caz contrar, plata este suspendată integral sau parțial</p>
<i>DUPĂ PLATĂ</i>	<p>Comisia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ efectuează audituri de conformitate în ceea ce privește legalitatea și regularitatea cheltuielilor declarate, precum și audituri de sistem ○ suspendă plățile asociate cheltuielilor afectate de o neregulă sau de o deficiență gravă 	<p>Comisia efectuează:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ audituri <i>ex post</i> cu privire la jaloanele și țintele raportate de statele membre, în urma unei evaluări a riscurilor ○ audituri de sistem cu privire la sistemele de colectare a datelor de monitorizare (înainte sau după plată) ○ audituri de sistem asupra măsurilor de protejare a intereselor financiare ale UE, precum și audituri <i>ad hoc</i> atunci când suspectează nereguli grave
AUDIT EXTERN	Efectuat de Curtea de Conturi Europeană	Efectuat de Curtea de Conturi Europeană

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [RDC](#) și a Regulamentului privind [MRR](#).

Verificările din cadrul politicii de coeziune se axează în special pe regularitatea cheltuielilor declarate

91 În cazul politicii de coeziune, controlul și auditul se axează în principal pe eligibilitatea costurilor suportate de beneficiari și declarate de autoritățile de management pentru fiecare program. Statele membre au responsabilități specifice în ceea ce privește verificările care urmează să fie efectuate²⁰⁷ (a se vedea **caseta 18**).

Caseta 18

Cadrul de control și de audit de la nivelul statelor membre pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune

Autoritățile responsabile de programe din statele membre trebuie să îndeplinească cerințe detaliate.

- Atunci când cheltuielile sunt rambursate pe baza costurilor reale, autoritățile de management trebuie să verifice dacă cheltuielile respectă legislația aplicabilă, inclusiv normele privind achizițiile publice și ajutoarele de stat, precum și condițiile pentru a primi sprijin prin program²⁰⁸. În cazul în care se folosesc OSC-uri sau modelul finanțării nelegate de costuri, controalele de gestiune sunt concepute exclusiv pentru a verifica dacă au fost îndeplinite condițiile pentru rambursarea de către Comisie²⁰⁹. De asemenea, autoritățile de management ar trebui să dețină date privind beneficiarii reali ai destinatarilor fondurilor²¹⁰ și să publice lista operațiunilor selectate, inclusiv beneficiarii²¹¹.
- Autoritățile de audit trebuie să îi transmită Comisiei un raport anual de control și o opinie de audit care să ofere o asigurare privind legalitatea și regularitatea cheltuielilor declarate, funcționarea eficientă a sistemelor de gestiune și de control și integralitatea, acuratețea și veridicitatea conturilor²¹².

²⁰⁷ Articolul 63 alineatul (1) din [Regulamentul financiar](#). Considerentul 55 din [RDC](#).

²⁰⁸ Articolul 74 alineatul (1) litera (a), articolul 95 alineatul (3) și considerentul 34 din [RDC](#).

²⁰⁹ Articolul 94 alineatul (3) și articolul 95 alineatul (3) din [RDC](#).

²¹⁰ Articolul 69 alineatul (2) din [RDC](#).

²¹¹ Articolul 49 alineatul (3) din [RDC](#).

²¹² Articolul 77 alineatul (3) și considerentul 63 din [RDC](#).

92 Asigurarea de care are nevoie Comisia pentru efectuarea unei plăți provine în principal din verificări cu privire la regularitatea cheltuielilor declarate efectuate de autoritățile naționale, precum și din audituri de sistem desfășurate de acestea. De asemenea, regulamentul prevede în mod explicit activitatea de audit necesară la nivel de stat membru, inclusiv stabilirea unei piste clare de audit, a unor modele și a unui calendar al auditului²¹³. Comisia are un rol de supraveghere și, prin propria sa activitate de audit, se convinge că sistemele instituite de statele membre funcționează în mod eficace și eficient²¹⁴.

93 Curtea a evidențiat anterior deficiențe în ceea ce privește activitatea autorităților de audit din statele membre și supravegherea aferentă de către Comisie²¹⁵, care afectau o proporție importantă a pachetelor de asigurare²¹⁶. Recent, ea a constatat și nevoia unei clarificări suplimentare a modalităților de furnizare a unei asigurări către Comisie atunci când se aplică modelul finanțării nelegate de costuri²¹⁷.

Verificările din cadrul MRR se axează pe îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a Țintelor

94 Cadrul de control și de audit pentru MRR se concentrează pe atingerea satisfăcătoare a jaloanelor și a Țintelor. Acesta reflectă totodată responsabilitatea statelor membre de a se asigura că instrumentul este implementat în conformitate cu normele UE și cu normele naționale (a se vedea [caseta 19](#)).

²¹³ Articolele 70 și 77-82 și anexele XIII și XIX-XXII la [RDC](#).

²¹⁴ Articolul 70 alineatul (1) din [RDC](#).

²¹⁵ [Raportul special nr. 26/2021](#): „Regularitatea cheltuielilor în cadrul politicii de coeziune a UE: nivelul de eroare estimat pe care îl prezintă anual Comisia este un nivel minim care nu este definitiv”, punctele 26, 29, 39 și 84. Punctul 5.38 din [Rapoartele anuale pe 2020](#). Punctul 5.39 din [Rapoartele anuale pe 2019](#).

²¹⁶ Punctele 5.41-5.42 din [Rapoartele anuale pe 2021](#).

²¹⁷ [Raportul special nr. 24/2021](#), punctul 128 și recomandarea 4.

Caseta 19

Cadrul de control și de audit de la nivelul statelor membre pentru MRR

- Statele membre trebuie să instituie un sistem de control intern pentru a garanta că utilizarea fondurilor din MRR respectă dreptul UE și dreptul național aplicabile. Acestea își pot utiliza propriul sistem național de gestiune a bugetului în acest scop²¹⁸. De asemenea, ele trebuie să urmărească datele privind destinatarii finali ai MRR și să colecteze o listă a măsurilor finanțate²¹⁹, chiar dacă aceste informații nu sunt puse la dispoziția publicului. Aceste informații pot fi cerute, în scopul auditării și controlării, de către Comisie, OLAF, EPPO și Curtea de Conturi Europeană²²⁰.
- Și auditul face parte din responsabilitățile de control ale statelor membre. Statele membre trebuie să precizeze în PNRR-urile lor ce organism național este responsabil pentru audit. Fiecare cerere de plată trebuie să fie însoțită de un rezumat al auditurilor efectuate, inclusiv deficiențele identificate și măsurile corective luate²²¹.

95 În procesul de aprobare a PNRR-urilor, Comisia a evaluat cadrul de control și de audit descris de statele membre în planurile lor respective²²². Această evaluare nu acoperă riscurile asociate nerespectării normelor privind achizițiile publice și ajutoarele de stat. Toate cele 26 de cadre ale PNRR-urilor adoptate până în octombrie 2022 au fost evaluate drept adecvate. În 19 cazuri, Comisia a convenit jaloane specifice cu statul membru pentru a remedia deficiențele identificate înainte ca prima plată să fie efectuată²²³, excluzând prefinanțarea.

96 În martie 2021, înainte de a fi transmise PNRR-urile, Comisia a partajat de asemenea cu statele membre o fișă de verificare pentru autoevaluarea sistemelor de control. Totuși, unele aspecte din metodologia de audit pentru MRR adoptată de Comisie, precum pista de audit și metodele de eșantionare, au fost finalizate doar după

²¹⁸ Articolul 22 alineatul (1) din [Regulamentul privind MRR](#).

²¹⁹ Articolul 22 alineatul (2) litera (d) din [Regulamentul privind MRR](#).

²²⁰ Articolul 22 alineatul (2) litera (e) din [Regulamentul privind MRR](#).

²²¹ Articolul 22 alineatul (2) litera (c) punctul (ii) din [Regulamentul privind MRR](#).

²²² Articolul 19 alineatul (3) litera (j), articolul 24 alineatul (3), considerentul 18 și criteriul 2.10 din anexa V la [Regulamentul privind MRR](#).

²²³ SWD(2021) 12, partea 1/2, p. 48. COM(2022) 75, p. 69.

adoptarea PNRR-urilor. Comisia și-a finalizat metodologia de audit abia în decembrie 2021, după transmiterea primelor cereri de plată. Este posibil ca acest lucru să fi generat incertitudini în ceea ce privește responsabilitățile și sfera de aplicare a controalelor și a auditurilor, ceea ce, la rândul său, ar putea să fi condus la o punere în aplicare inconsecventă la nivelul statelor membre.

97 Asigurarea Comisiei pentru efectuarea plăților provine în primul rând din verificările sale documentare cu privire la îndeplinirea satisfăcătoare a jaloanelor și a țăintelor pentru fiecare tranșă de plată. În cursul perioadei de implementare, Comisia desfășoară și audituri de sistem cu privire la sistemul de colectare a datelor de monitorizare în statele membre. Aceste audituri pot fi efectuate înainte sau după efectuarea plăților. În plus, Comisia poate desfășura și audituri *ex post* cu privire la raportarea jaloanelor și a țăintelor în statele membre; aceste audituri sunt efectuate exclusiv după efectuarea plății. Curtea lucrează în prezent la un audit privind modul în care a fost proiectat cadrul de audit și de control pentru MRR. Publicarea raportului este prevăzută pentru anul 2023.

Metoda de aplicare a suspendărilor sau de efectuare a plăților parțiale în caz de neatingere a jaloanelor și a țăintelor în cadrul MRR așteaptă să fie clarificată

98 În cadrul politicii de coeziune, așa cum a raportat Curtea în trecut, nu există măsuri preventive sau corecții financiare în cazul obținerii de rezultate slabe²²⁴. Acest lucru este valabil și pentru perioada 2021-2027. Totuși, Comisia poate desfășura împreună cu statul membru o reuniune anuală de evaluare a performanței pentru fiecare program, cu scopul de a monitoriza progresele în direcția atingerii obiectivelor de etapă și a țăintelor convenite. Dacă există abateri importante care ar putea afecta implementarea programului, statul membru trebuie să adopte măsuri de remediere și să informeze Comisia în termen de trei luni²²⁵.

²²⁴ [Raportul special nr. 04/2017](#): „Protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările: în perioada 2007-2013, Comisia a recurs în mai mare măsură la măsuri preventive și la corecții financiare în cadrul politicii de coeziune”, punctul 25. [Raportul special nr. 36/2016](#): „O evaluare a mecanismelor de închidere a programelor derulate în sectoarele coeziunii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2013”, punctul 48.

²²⁵ Articolul 41 din [RDC](#).

99 Lucrurile stau diferit pentru MRR, în cadrul căruia Comisia trebuie să suspende o plată integral sau parțial în cazul în care consideră că unul sau mai multe jaloane sau ținte nu au fost îndeplinite în mod satisfăcător. După aplicarea unei astfel de suspendări, Comisia trebuie să reducă valoarea sprijinului financiar, dacă statul membru nu remediază situația în termen de șase luni²²⁶. Totuși, Comisia trebuie încă să clarifice metoda de stabilire a procentului dintr-o plată care urmează să fie suspendat sau redus în caz de neatingere a jaloanelor sau a țintelor, aspect subliniat de Curte și în Raportul său anual pe 2021²²⁷. Lipsa unei metode clar definite antrenează riscul ca plățile parțiale să nu fie aplicate în același mod între statele membre.

Trebuie clarificat mai bine modul de aplicare a măsurilor menite să protejeze interesele financiare ale UE în cazul MRR

În cazul fondurilor politicii de coeziune, se aplică rețineri la plată menite să protejeze bugetul UE

100 Reținerile la plată protejează bugetul UE față de consecințele financiare ale erorilor din declarațiile de costuri ale statelor membre, care pot fi depistate după efectuarea plăților. În politica de coeziune, Comisia aplică aceste rețineri la fiecare plată intermediară. Pentru perioada 2021-2027, procentul a scăzut la 5 %²²⁸, comparativ cu 10 % în perioada precedentă. Curtea a recomandat în trecut o revizuire legislativă pentru a se asigura faptul că plata reținută este protejată în mod adecvat înainte de a fi deblocată²²⁹.

101 Pentru MRR nu există un astfel de mecanism, întrucât Comisia stabilește condițiile de efectuare a plății în avans, atunci când negociază PNRR, iar înainte de a efectua plata evaluează doar dacă au fost atinse jaloanele și țintele relevante.

²²⁶ Articolul 24 alineatele (6) și (8) din [Regulamentul privind MRR](#).

²²⁷ Punctul 10.28 și recomandarea 10.2 din [Rapoartele anuale pe 2021](#).

²²⁸ Articolul 93 alineatul (2) din [RDC](#). Articolul 130 alineatul (1) din [RDC 2014-2020](#).

²²⁹ [Raportul special nr. 26/2021](#), punctul 77 și recomandarea 1.

În cazul fondurilor politicii de coeziune, Comisia poate aplica suspendări ale plăților și corecții financiare pentru a proteja interesele financiare ale UE

102 Măsurile de protecție a bugetului UE sunt menite să asigure faptul că sunt finanțate numai acele cheltuieli care au fost efectuate în conformitate cu reglementările. Responsabilitatea de a detecta, de a corecta și de a preveni neregulile revine în primul rând statelor membre²³⁰. Dacă acest rol nu este asigurat în mod adecvat, Comisia poate utiliza o serie de măsuri adiționale pentru a proteja bugetul UE.

103 În cazul fondurilor politicii de coeziune, Comisia poate suspenda plățile până când statul membru va fi întreprins acțiunile de remediere necesare și, dacă este cazul, poate impune corecții financiare (a se vedea *caseta 20*).

Caseta 20

Utilizarea corecțiilor financiare și a suspendărilor pentru a proteja bugetul UE în cadrul politicii de coeziune

În cadrul politicii de coeziune, sunt impuse corecții financiare în cazul în care statul membru a declarat sau a acceptat o neregulă. Comisia poate impune astfel de corecții dacă există deficiențe grave în sistemele de gestiune și de control ale unui stat membru care au condus la erori sistemice sau în caz de nereguli individuale²³¹. În funcție de gravitatea deficiențelor, Comisia poate impune o corecție forfetară de 5 %, 10 %, 25 % sau chiar 100 %²³². Totuși, acest lucru nu conduce neapărat la o reducere a cuantumului sprijinului pus la dispoziția unui program, întrucât alte cheltuieli conforme pot fi declarate pentru alte măsuri²³³. Concretizarea acestei posibilități în practică depinde însă de capacitatea statelor membre de a declara cheltuieli suplimentare. Autoritatea competentă din statul membru trebuie să recupereze orice sume neconforme plătite beneficiarilor²³⁴.

Corecțiile financiare nete în cazul politicii de coeziune se folosesc atunci când o neregulă nu a fost remediată în mod adecvat de statul membru. Doar o corecție

²³⁰ Articolul 103 din RDC.

²³¹ Articolul 104 alineatul (1) din RDC.

²³² Articolul 104 alineatul (1) și anexa XXV la RDC.

²³³ Articolul 104 alineatul (4) din RDC.

²³⁴ Articolul 69 din RDC.

financiară netă presupune pierderea sprijinului financiar din bugetul UE pentru statele membre²³⁵.

În fine, Comisia poate de asemenea aplica întreruperi și suspendări ale plăților ca măsuri preventive²³⁶. Acestea pot avea ca rezultat o amânare a plăților de la bugetul UE, ceea ce se traduce printr-o presiune suplimentară asupra statelor membre de a lua măsurile corective necesare²³⁷.

104 Curtea a observat în trecut că, în ceea ce privește fondurile politicii de coeziune, Comisia a recurs din ce în ce mai mult în perioada 2007-2013 la măsuri preventive și la corecții financiare. De asemenea, ea a constatat că dispozițiile de reglementare din perioada 2014-2020 au mărit semnificativ capacitatea Comisiei de a proteja bugetul UE de cheltuielile neconforme cu reglementările²³⁸. Totuși, după cum a raportat Curtea, până în 2021 Comisia nu impusese statelor membre corecții financiare nete pentru perioada 2014-2020²³⁹.

În ceea ce privește MRR, Comisia se bazează într-o măsură mai mare pe eficacitatea sistemelor naționale în vederea protejării intereselor financiare ale UE

105 În cazul MRR, Comisia are de asemenea competența de a reduce proporțional sprijinul financiar alocat statelor membre și de a recupera orice quantum datorat sau de a solicita rambursarea anticipată a împrumuturilor. Ea poate proceda astfel în caz de nereguli grave legate de fraudă, corupție și conflicte de interese sau de încălcări grave ale obligațiilor, precum și în cazul în care statele membre furnizează informații incorecte privind îndeplinirea jaloanelor și a țintelor²⁴⁰.

106 Pentru a recupera sume sau pentru a solicita rambursarea anticipată a împrumuturilor, Comisia trebuie să constate că au avut loc nereguli sau încălcări grave ale obligațiilor. În cazul în care o deficiență în sistemul de control al unui stat

²³⁵ Articolul 104 alineatele (1) și (4) din RDC.

²³⁶ Articolele 96 și 97 din RDC.

²³⁷ Raportul special nr. 04/2017, punctele 14-17 și caseta 1.

²³⁸ Raportul special nr. 04/2017, punctele 141-143 și 149.

²³⁹ Punctul 1.44 din Rapoartele anuale pe 2021. Punctul 1.43 din Rapoartele anuale pe 2020.

²⁴⁰ Articolul 22 alineatul (5) din Regulamentul privind MRR.

membru pentru MRR conduce la o încălcare gravă a acordului de finanțare, Comisia poate reduce sprijinul financiar din partea UE și poate recupera 5 %, 10 %, 25 % sau chiar 100 % din contribuția financiară alocată statului membru sau, în cazul împrumuturilor, poate solicita rambursarea anticipată²⁴¹. Totuși, spre deosebire de fondurile politicii de coeziune, nu există un cadru comun de control, dat fiind că statele membre își utilizează sistemele naționale pentru a implementa MRR. În lipsa unor criterii suplimentare și a unor orientări privind aplicarea de către Comisie a recuperărilor, rămâne un risc ca aceste rate forfetare să nu fie aplicate în mod consecvent statelor membre.

107 Indiferent de metoda de gestiune, Comisia este cea responsabilă în ultimă instanță de execuția bugetului UE²⁴². În special, Comisia trebuie să se asigure că interesele financiare ale UE sunt protejate în mod eficace; în acest scop, ea trebuie să obțină o asigurare suficientă de la statele membre că acestea implementează MRR în conformitate cu dreptul UE și cu dreptul național. În comparație cu situația fondurilor politicii de coeziune, ea se bazează de asemenea într-o măsură mai mare pe eficacitatea sistemelor naționale de a preveni, a detecta și a corecta neregulile, precum și pe informațiile conexe furnizate în timp util de statele membre. Totuși, Comisia consideră că poate autoriza plăți atât timp cât sunt atinse jaloanele și țintele²⁴³, chiar dacă are cunoștință de nereguli detectate în utilizarea fondurilor la nivelul statelor membre.

Statele membre pot utiliza sisteme diferite pentru a raporta neregulile detectate în ceea ce privește fondurile politicii de coeziune și MRR

108 Protecția intereselor financiare ale UE implică, de asemenea, măsuri adoptate pentru combaterea oricăror activități ilegale care ar putea afecta bugetul UE²⁴⁴. Aceasta necesită instituirea unui sistem pentru combaterea fraudei, a corupției și a conflictelor de interese la nivelul statelor membre și presupune efectuarea de către Comisie a unor verificări, astfel cum sunt prevăzute în strategia de audit pentru MRR.

²⁴¹ Articolul 22 alineatul (5) din [Regulamentul privind MRR](#). Articolul 19 din acordurile de finanțare.

²⁴² Punctul 1.33 din [Rapoartele anuale pe 2021](#).

²⁴³ Articolul 24 din [Regulamentul privind MRR](#).

²⁴⁴ Articolul 325 [TFUE](#).

109 Pentru fondurile din cadrul politicii de coeziune, statele membre trebuie să raporteze neregulile depistate în Sistemul de gestionare a neregulilor al Comisiei (IMS)²⁴⁵, iar cheltuielile aflate sub examinare sunt excluse din conturi²⁴⁶. Printre informațiile obligatorii se numără și identitatea beneficiarilor implicați. În ceea ce privește MRR, statele nu au obligația legală de a raporta neregulile în IMS, dar pot face acest lucru pe bază voluntară. În schimb, toate statele membre trebuie să raporteze cazurile de suspiciune de fraudă în declarația lor de gestiune care însoțește cererea de plată.

Potențialul de a utiliza instrumente integrate de extragere a datelor și de evaluare a riscurilor nu este încă valorificat la maximum în cadrul politicii de coeziune sau al MRR

110 În urmă cu aproape 10 ani, Comisia a creat un instrument unic de extragere a datelor și de evaluare a riscurilor, Arachne, în care să fie încărcate detalii privind operatorii economici care prezintă riscuri²⁴⁷. Comisia a recomandat statelor membre să utilizeze Arachne pentru ambele instrumente. Totuși, utilitatea acestei platforme depinde de datele încărcate de statele membre și, deocamdată, nu toate statele membre o folosesc²⁴⁸. Până în prezent, 19 state membre s-au angajat să folosească Arachne pentru MRR. În octombrie 2022, nu era încă clar câte state membre se angajaseră să folosească platforma pentru programele din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027.

²⁴⁵ Articolul 69 alineatul (12) din RDC.

²⁴⁶ Articolul 98 alineatul (6) și anexa XVIII la RDC.

²⁴⁷ Articolul 22 alineatul (4) din Regulamentul privind MRR și considerentul 72 al RDC.

²⁴⁸ Raportul anual de activitate pe 2020 – Direcția Generală Politică Regională și Urbană, p. 55. Raportul special nr. 01/2019: „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”, punctul 86.

111 În trecut, Curtea a evidențiat potențialul Arachne ca instrument eficace de prevenire a fraudei²⁴⁹. Totuși, Curtea a constatat recent că utilitatea Arachne este limitată de domeniul său restrâns de aplicare în contextul gestiunii partajate²⁵⁰. De exemplu, IMS nu este conectat cu Arachne. Revizuirea Regulamentului financiar va reprezenta o oportunitate de a introduce obligativitatea utilizării instrumentelor integrate de extragere a datelor și de evaluare a riscurilor pentru toate metodele de execuție a bugetului UE în perioada de după 2027.

²⁴⁹ Raportul special nr. 01/2019, punctele 85-88 și recomandarea 3.3. Raportul special nr. 10/2015: „Este necesară intensificarea eforturilor de soluționare a problemelor legate de achizițiile publice din cadrul cheltuielilor UE privind politica de coeziune”, punctele 90-94 și recomandarea 6.

²⁵⁰ Raportul special nr. 11/2022: „Protejarea bugetului UE – Includerea pe o listă neagră trebuie să fie mai bine utilizată”, punctul 85.

Observații finale

112 Analiza Curții arată că Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) și fondurile din cadrul politicii de coeziune prezintă similitudini considerabile. Totodată, ambele instrumente diferă din numeroase puncte de vedere, având scopuri diferite. Politica de coeziune este principala politică a UE de investiții pe termen lung, vizând promovarea dezvoltării economice, sociale și teritoriale a statelor membre și a regiunilor, în timp ce MRR este un instrument temporar de răspuns la criză, menit să atenueze impactul pandemiei de COVID-19 asupra economiilor statelor membre și să consolideze reziliența UE și a statelor sale membre împotriva unor viitoare șocuri.

113 Atât fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027, cât și MRR se află încă într-un stadiu incipient de punere în aplicare. Implementarea MRR simultan cu fondurile din cadrul politicii de coeziune va permite o mai bună înțelegere a modului în care diferențele dintre cadrele de reglementare afectează punerea în aplicare și rezultatele.

Prezentul document de analiză a fost adoptat de Curtea de Conturi la Luxemburg, în ședința sa din 8 decembrie 2022.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Rapoarte anterioare ale Curții

Rapoarte speciale

- [Raportul special nr. 10/2015](#): „Este necesară intensificarea eforturilor de soluționare a problemelor legate de achizițiile publice din cadrul cheltuielilor UE privind politica de coeziune”
- [Raportul special nr. 36/2016](#): „O evaluare a mecanismelor de închidere a programelor derulate în sectoarele coeziunii și dezvoltării rurale în perioada 2007-2013”
- [Raportul special nr. 02/2017](#): „Negocierea de către Comisie a acordurilor de parteneriat și a programelor din domeniul coeziunii pentru perioada 2014-2020: cheltuielile sunt direcționate într-o măsură mai mare către prioritățile Strategiei Europa 2020, dar sunt instituite mecanisme din ce în ce mai complexe pentru măsurarea performanței”
- [Raportul special nr. 04/2017](#): „Protejarea bugetului UE de cheltuieli neconforme cu reglementările: în perioada 2007-2013, Comisia a recurs în mai mare măsură la măsuri preventive și la corecții financiare în cadrul politicii de coeziune”
- [Raportul special nr. 17/2018](#): „Acțiunile întreprinse de Comisie și de statele membre în ultimii ani ai programelor din perioada 2007-2013 au abordat problema absorbției scăzute, dar nu au pus suficient accentul pe rezultate”
- [Raportul special nr. 01/2019](#): „Combaterea fraudei legate de cheltuielile UE: este necesar să se acționeze”
- [Raportul special nr. 07/2020](#): „Punerea în aplicare a politicii de coeziune: costuri relativ scăzute, dar informații insuficiente pentru evaluarea economiilor aduse de simplificare”
- [Raportul special nr. 10/2020](#): „Infrastructurile de transport din UE: pentru ca efectele de rețea să se materializeze la timp, este necesar ca implementarea megaproiectelor să prindă viteză”

- [Raportul special nr. 16/2020](#): „Semestrul european – Recomandările specifice fiecărei țări abordează probleme importante, însă punerea lor în aplicare trebuie să fie ameliorată”
- [Raportul special nr. 14/2021](#): „Cooperarea Interreg: potențialul regiunilor transfrontaliere ale Uniunii Europene nu a fost încă pe deplin deblocat”
- [Raportul special nr. 24/2021](#): „Finanțarea bazată pe performanță în cadrul politicii de coeziune: ambiții admirabile, dar au persistat obstacole în perioada 2014-2020”
- [Raportul special nr. 26/2021](#): „Regularitatea cheltuielilor în cadrul politicii de coeziune a UE: nivelul de eroare estimat pe care îl prezintă anual Comisia este un nivel minim care nu este definitiv”
- [Raportul special nr. 11/2022](#): „Protejarea bugetului UE – Includerea pe o listă neagră trebuie să fie mai bine utilizată”
- [Raportul special nr. 21/2022](#): „Evaluarea planurilor naționale de redresare și reziliență de către Comisie – În general adecvată, dar persistă riscuri legate de punerea în aplicare”

Documente de analiză și documente de informare

- [Document de informare \(2018\)](#): „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates”, februarie 2018
- [Document de informare \(2018\)](#): „Simplificarea punerii în practică a politicii de coeziune în perioada de după 2020”, mai 2018
- [Studiu de caz rapid \(2019\)](#): „Alocarea către statele membre a finanțării aferente politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027”, martie 2019
- [Studiu de caz rapid \(2019\)](#): „Angajamentele restante din bugetul UE – o privire mai atentă”, aprilie 2019
- [Document de informare \(2019\)](#): „Asigurarea performanței în domeniul coeziunii”, iunie 2019
- [Documentul de analiză nr. 05/2021](#): „Cadrul UE pentru marile proiecte de infrastructură de transport: o comparație internațională”



















Rapoarte anuale










- [Raportul anual](#) pe 2016, capitolul 2
- [Raportul anual](#) pe 2019, capitolul 5
- [Raportul anual](#) pe 2020, capitolul 2
- [Rapoartele anuale](#) pe 2021, capitolele 1, 2 și 10

Avize

- [Avizul nr. 06/2020](#) referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență
- [Avizul nr. 04/2022](#) privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentul (UE) 2021/241 în ceea ce privește capitolele privind REPowerEU din planurile de redresare și reziliență și de modificare a Regulamentului (UE) 2021/1060, a Regulamentului (UE) 2021/2115, a Directivei 2003/87/CE și a Deciziei (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

Anexa II – Contribuția planificată a MRR la cei șase piloni, defalcată în funcție de statul membru


























		Pilonul 1 <i>Tranziția verde</i>	Pilonul 2 <i>Transformare digitală</i>	Pilonul 3 <i>Creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, inclusiv locuri de muncă</i>	Pilonul 4 <i>Coeziune socială și teritorială</i>	Pilonul 5 <i>Sănătate și reziliență economică, socială și instituțională</i>	Pilonul 6 <i>Politici pentru generația următoare</i>
	Belgia	64 %	30 %	32 %	48 %	11 %	15 %
	Bulgaria	64 %	33 %	47 %	27 %	18 %	11 %
	Cehia	66 %	24 %	40 %	33 %	23 %	14 %
	Danemarca	59 %	24 %	86 %	18 %	13 %	
	Germania	47 %	53 %	51 %	11 %	29 %	9 %
	Estonia	42 %	22 %	71 %	21 %	43 %	1 %
	Irlanda	56 %	32 %	40 %	49 %	10 %	13 %
	Grecia	44 %	23 %	86 %	29 %	12 %	5 %
	Spania	50 %	30 %	42 %	56 %	14 %	8 %
	Franța	53 %	21 %	53 %	28 %	21 %	23 %
	Croația	76 %	26 %	45 %	26 %	15 %	12 %
	Italia	46 %	30 %	48 %	50 %	15 %	12 %
	Cipru	52 %	25 %	65 %	25 %	19 %	13 %
	Letonia	39 %	22 %	46 %	54 %	26 %	13 %
	Lituania	44 %	36 %	53 %	25 %	25 %	18 %
	Luxemburg	65 %	33 %	43 %	46 %	13 %	
	Ungaria						
	Malta	55 %	23 %	28 %	41 %	34 %	19 %



		Pilonul 1 <i>Tranziția verde</i>	Pilonul 2 <i>Transformare digitală</i>	Pilonul 3 <i>Creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, inclusiv locuri de muncă</i>	Pilonul 4 <i>Coeziune socială și teritorială</i>	Pilonul 5 <i>Sănătate și reziliență economică, socială și instituțională</i>	Pilonul 6 <i>Politici pentru generația următoare</i>
	Țările de Jos	71 %	26 %	52 %	37 %	7 %	7 %
	Austria	52 %	41 %	44 %	45 %	9 %	9 %
	Polonia	56 %	23 %	24 %	68 %	21 %	9 %
	Portugalia	55 %	23 %	48 %	47 %	19 %	8 %
	România	57 %	21 %	42 %	46 %	22 %	13 %
	Slovenia	57 %	23 %	33 %	36 %	36 %	15 %
	Slovacia	51 %	21 %	48 %	24 %	38 %	17 %
	Finlanda	54 %	35 %	50 %	39 %	21 %	1 %
	Suedia	56 %	29 %	18 %	67 %	14 %	15 %
	Media în UE	55 %	28 %	47 %	38 %	20 %	12 %

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza contribuției primare și secundare estimate a fondurilor din MRR planificate pentru fiecare măsură la doi dintre cei șase piloni, astfel cum a fost raportată de Comisie în [Tabloul de bord privind redresarea și reziliența](#) pentru 25 dintre cele 26 de PNRR-uri care fuseseră adoptate de Consiliu până la sfârșitul lunii octombrie 2022.

Anexa III – Alocarea fondurilor din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027, a granturilor din MRR (alocare provizorie și finală) și împrumuturile din MRR activate

în miliarde de euro

		FONDURI DIN CADRUL POLITICII DE COEZIUNE 2021-2027					GRANTURI DIN MRR*			ÎMPRUMUTURI DIN MRR ACTIVATE			Fonduri din cadrul politicii de coeziune 2021-2027, granturi din MRR (alocare finală) și împrumuturi din MRR activate	
							Alocare provizorie până la 30.6.2022			Alocare finală, situația la 30.6.2022				
		FEDR	FSE+	FC	CTE	TOTAL	70 % din cuantumul disponibil	30 % din cuantumul disponibil	TOTAL	70 % din cuantumul disponibil	30 % din cuantumul disponibil	TOTAL		
	Belgia	1,1	1,2		0,4	2,7	3,6	2,3	5,9	3,6	0,9	4,5		7,2
	Bulgaria	5,7	2,6	1,3	0,1	9,8	4,6	1,6	6,3	4,6	1,1	5,7		15,3
	Cehia	10,4	2,7	6,4	0,3	19,8	3,5	3,5	7,1	3,5	4,1	7,6		27,4
	Danemarca	0,1	0,1		0,3	0,5	1,3	0,2	1,6	1,3	0,1	1,4		1,9
	Germania	10,9	6,5		1,0	18,4	16,3	9,3	25,6	16,3	11,7	28,0		46,4
	Estonia	1,7	0,5	0,8	0,1	3,1	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	0,9		4,0
	Irlanda	0,4	0,5		0,3	1,2	0,9	0,1	1,0	0,9		0,9		2,1
	Grecia	11,5	5,8	3,0	0,1	20,4	13,5	4,3	17,8	13,5	3,9	17,4	12,7	50,5
	Spania	23,5	11,2		0,7	35,4	46,6	22,9	69,5	46,6	30,6	77,2		112,6
	Franța	9,1	6,7		1,1	16,8	24,3	15,0	39,4	24,3	13,1	37,4		54,3
	Croația	5,4	2,0	1,2	0,2	8,7	4,6	1,7	6,3	4,6	0,9	5,5		14,3
	Italia	26,6	14,5		1,0	42,1	47,9	21,0	68,9	47,9	21,1	69,0	122,6	233,6
	Cipru	0,5	0,2	0,2	0,0	0,9	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	0,9	0,2	2,0
	Letonia	2,5	0,7	1,0	0,0	4,3	1,6	0,3	2,0	1,6	0,2	1,8		6,0
	Lituania	3,5	1,1	1,4	0,1	6,1	2,1	0,1	2,2	2,1	0,0	2,1		8,2
	Luxemburg	0,0	0,0		0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1		0,1
	Ungaria	13,4	5,5	2,6	0,2	21,7	4,6	2,5	7,2	4,6	1,2	5,8		27,5
	Malta	0,5	0,1	0,2	0,0	0,8	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3		1,1
	Țările de Jos	0,5	0,4		0,4	1,3	3,9	2,0	6,0	3,9	0,8	4,7		6,0
	Austria	0,5	0,4		0,2	1,1	2,2	1,2	3,5	2,2	1,5	3,7		4,8
	Polonia	47,4	14,9	9,3	0,6	72,2	20,3	3,6	23,9	20,3	2,3	22,6	11,5	106,3
	Portugalia	11,5	7,5	3,4	0,1	22,5	9,8	4,1	13,9	9,8	5,8	15,6	2,7	40,8
	România	17,1	8,2	3,5	0,4	29,2	10,2	4,0	14,2	10,2	1,9	12,1	14,9	56,2
	Slovenia	1,5	0,7	0,7	0,1	3,1	1,3	0,5	1,8	1,3	0,2	1,5	0,7	5,2
	Slovacia	8,1	2,4	1,6	0,2	12,4	4,6	1,7	6,3	4,6	1,4	6,0		18,3

		FONDURI DIN CADRUL POLITICII DE COEZIUNE 2021-2027					GRANTURI DIN MRR*							ÎMPRUMUTURI DIN MRR ACTIVATE		Fonduri din cadrul politicii de coeziune 2021-2027, granturi din MRR (alocare finală) și împrumuturi din MRR activate	
		FEDR	FSE+	FC	CTE	TOTAL	Alocare provizorie până la 30.6.2022			Alocare finală, situația la 30.6.2022							
							70 % din cuantumul disponibil	30 % din cuantumul disponibil	TOTAL		70 % din cuantumul disponibil	30 % din cuantumul disponibil	TOTAL				
	Finlanda	0,9	0,6		0,2	1,7		1,7	0,4	2,1		1,7	0,2	1,9		3,6	
	Suedia	0,8	0,7		0,4	1,9		2,9	0,4	3,3		2,9	0,3	3,2		5,2	
	Asistență tehnică	0,8	0,3	0,1	0,0	1,3										1,2	
	Cooperare transnațională		0,2			0,2										0,2	
	Inovare interregională	0,6				0,6										0,6	
	Inițiativa europeană privind dezvoltarea urbană	0,6				0,6										0,6	
	Cooperare interregională				0,6	0,6										0,6	
	TOTAL UE	217	98	37	9	361		234	104	338		234	104	338	165	864	

* **Notă privind granturile din MRR:** conform articolului 11 din Regulamentul privind MRR, calculul contribuției financiare maxime pentru 30 % din valoarea alocată a grantului pe stat membru a fost actualizat la 30 iunie 2022. Scopul actualizării a fost acela de a lua în considerare cele mai recente date privind PIB-ul pentru anii 2020 și 2021.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor furnizate de Comisie, a anexei IV la Regulamentul privind MRR și a notei Comisiei către Consiliu și Parlament intitulate *RRF: update of the RRF maximum financial contribution* din 30.6.2022. Sumele sunt rotunjite în scopuri de prezentare.

Lista acronimelor

CFM: cadru financiar multianual

CRII: Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus

CTE: cooperare teritorială europeană

DG ECFIN: Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare

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

DG REGIO: Direcția Generală Politică Regională și Urbană

FC: Fondul de coeziune

FEDR: Fondul european de dezvoltare regională

FSE+: Fondul social european+

MIE: Mecanismul pentru interconectarea Europei

MRR: Mecanismul de redresare și reziliență

NGEU: *NextGenerationEU*

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

OSC-uri: opțiuni simplificate în materie de costuri

PIB: produs intern brut

PNRR-uri: planuri naționale de redresare și reziliență

RDC: Regulamentul privind dispozițiile comune

RST: recomandări specifice fiecărei țări

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

VNB: venit național brut

Glosar

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

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

Obiectiv de etapă/jalon: în cazul politicii de coeziune, o valoare intermediară în raport cu un indicator de realizare folosit în cadrul unui obiectiv specific, care trebuie atinsă până la o dată prestabilită. În cazul MRR, măsura calitativă a progresului către realizarea unei reforme sau a unei investiții.

Pilonul european al drepturilor sociale: cadrul menit să asigure drepturi sociale noi și mai eficace pentru cetățenii UE.

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

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

Rezervă unică de proiecte: numărul de proiecte pe care intenționează/poate să le pună în aplicare un stat membru și care se află în curs de „maturizare”, cu studiile necesare pentru punerea lor în aplicare.

Semestrul european: ciclu anual care oferă un cadru pentru coordonarea politicilor economice ale statelor membre ale UE și pentru monitorizarea progreselor.

Țintă: în cazul politicii de coeziune, o valoare finală preconvenită care trebuie atinsă în raport cu un indicator folosit în cadrul unui anumit obiectiv. În cazul MRR, măsura cantitativă a progresului către realizarea unei reforme sau a unei investiții.

Echipa din cadrul Curții de Conturi Europene

Prezentul document de analiză a fost adoptat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune – condusă de doamna Annemie Turtelboom, membră a Curții de Conturi Europene. Activitatea a fost condusă de domnul Ladislav Balko, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de: Branislav Urbanic, șef de cabinet, și Zuzana Franková, atașat în cadrul cabinetului; Friedemann Zippel, manager principal; Chrysoula Latopoulou, coordonatoare; Cristina Jianu, coordonatoare adjunctă; Marion Boulard, Mariya Zhekova, Francisco Carretero Llorente și Lena Rangus, auditori. Alexandra Mazilu și Agnese Balode au asigurat sprijin pentru concepția grafică.



De la stânga la dreapta: Francisco Carretero Llorente, Lena Rangus, Chrysoula Latopoulou, Branislav Urbanic, Ladislav Balko, Friedemann Zippel, Marion Boulard.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2023

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor:

- figura 3 – pictograme: această figură a fost concepută folosind resurse de pe site-ul [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF/Volume_01	ISBN 978-92-847-9402-7	doi:10.2865/607546	QJ-08-23-003-RO-N
---------------	------------------------	--------------------	-------------------

Informații despre documentul de analiză
Acest document conține o analiză comparativă a fondurilor din cadrul politicii de coeziune și a Mecanismului de redresare și reziliență (MRR). Cele două instrumente prezintă similitudini considerabile, dar și diferă din numeroase puncte de vedere. Politica de coeziune este principala politică a UE de investiții pe termen lung, vizând promovarea dezvoltării economice, sociale și teritoriale, în timp ce MRR este un instrument ad-hoc și temporar de „răspuns în situație de criză”. Scopul său este de a reduce impactul pandemiei de COVID-19 asupra economiei UE și de a consolida reziliența UE și a statelor sale membre împotriva unor viitoare șocuri.

Atât fondurile din cadrul politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027, cât și MRR se află încă într-un stadiu incipient de punere în aplicare. În anii următori, desfășurarea simultană a celor două instrumente va arăta în ce mod abordările lor diferite duc la îndeplinirea obiectivelor lor respective.

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

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ