

<p>JM CHAIR EU Financial Regulation</p> <p>EUFIRE</p> <p><i>Research and Teaching Activities on European Union Financial Regulation</i></p> <p><i>Project number 574702-EPP-1-RO-EPPJMO-CHAIR</i></p> <p><i>Period of implementation: 2016-2019</i></p>	<p> Alexandru Ioan Cuza University of Iasi</p> <p> Faculty of Economics and Business Administration</p> <p> Co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union</p>	<p>Carol I Boulevard, no.22 Iasi, Romania</p> <p>Email: eufire@uaic.ro Official Site: www.eufire.uaic.ro</p>
--	--	--

Constituirea si cheltuirea resurselor financiare europene

Scoala de vara

Suport de curs

Prof. dr. Mihaela TOFAN

Conf.dr. Ana Maria BERCU

Introducere

Scoala de vara **Constituirea si cheltuirea resurselor financiare europene/ *EU public spending regulation regulation*** face parte din pachetul de discipline incluse in activitatile de predare ale Proiectului Jean Monnet Chair European Financial Regulation, implementat in universitatea noastra cu sprijin financiar din parte Uniunii Europene, prin programul Erasmus +, linia de finantare a activitatilor Jean Monnet, in perioada 2016-2019.

Scoala de vara este inclusa in cadrul ofertei educationale a Facultatii Economie si Administrarea Afacerilor, in cadrul activitatilor de predare din Catedra JERan Monnet European Financial Regulation. Scoala de vara are caracter facultativ si se deruleaza in cadrul lunii iunie, pentru intervalul 2016-2019.

Obiectivul general al activitatii este ca studentii să poată dobândi competente privind respectarea normelor imperative la nivel european, in legatura cu

- Intelegerea rolul reglementarilor juridice pentru constituirea si chetuirea resurselor finaciare europene
- Cunoasterea conceptul de buget european si finantare europeana, inclusiv prin intelegerea aplicabilitatii practice a acestor notiuni in context european
- Identificarea obligatiilor fiscale imperative pentru anumite categorii de contribuabili,
- cunoasterea principalelor institutii cu rol de control si monitorizare in cadrul procedurii bugetare

Evaluarea cunoștințelor se va derula în sistem evaluare pe parcursul activitatilor, cursantii fiind conditionati de elaborarea si prezentarea unui eseu individual privind notiunile studiate.

Puteti gasi mai multe informatii privind activitatile proiectului la adresa www.eufire.uaic.ro

CUPRINS

Sectiunea 1. Noțiunea și importanța conceptului de buget al UE

Sectiunea 2. Principiile bugetare la nivelul bugetului central al UE

- 2.1. Principiile unității și exactității bugetare
- 2.2. Principiul anualității
- 2.3. Principiul echilibrului bugetar
- 2.4. Principiul unității de cont
- 2.5. Principiul universalității
- 2.6. Principiul specificității
- 2.7. Principiul bunei gestiuni financiare
- 2.8. Principiul transparenței

Sectiunea 3. Procedura bugetară

Sectiunea 4. Structura bugetului UE

- 4.1 Veniturile bugetului european
- 4.2 Cheltuielile bugetului european

Sectiunea 5. Execuția bugetară

Sectiunea 6. Curtea de Conturi a Uniunii Europene

Sectiunea 1

Noțiunea și importanța conceptului de buget al UE

Funcționarea comunităților europene și a Uniunii Europene, ca subiect distinct de drept în planul dreptului internațional, trebuie să răspundă exigențelor legale create pentru existența unei persoane juridice, condiția sine qua non fiind existența unui patrimoniu, a unui capital care să sprijine acțiunile uniunii. Acest patrimoniu, distinct de patrimoniul individual al membrilor Uniunii Europene, comportă o analiză amănunțită cu privire la cele două dimensiuni ale sale, activ și pasiv. Reflectarea cea mai fidelă a modului de constituire, gestionare, administrare și valorificare a capitalurilor europene o reprezintă bugetul.

Bugetul general al UE este actul care prevede și autorizează pentru fiecare exercițiu ansamblul încasărilor și plăților estimate necesare pentru funcționarea Uniunii Europene. Într-o altă opinie, bugetul Uniunii Europene este acel act prin care se autorizează anual finanțarea ansamblului de activități și de intervenții comunitare, resursele necesare, prioritățile și obiectivele stabilite.

Evoluția sa de-a lungul timpului reflectă transformarea succesivă a construcției europene. În anul 1970, bugetul comunității a fost de 3,6 miliarde de scuzi (19 scuzi/locuitor/an) și era constituit exclusiv din cheltuielile agricole, destinate realizării politicilor agricole comune. În anul 2000, bugetul UE a atins 93 de miliarde de euro (250 euro/locuitor/an), ceea ce a permis orientarea întregii palete de politici ale UE (cheltuieli agricole, dar și ajutoare pentru dezvoltarea regiunilor, cheltuieli de cercetare, de educație, de formare și cooperarea internațională cu restul statelor etc.). Pentru anul 2019, bugetul UE a fost adoptat în 11 decembrie, în baza acordului obținut de Consiliul cu Parlamentul European. Pentru anul în curs, angajamentele totale sunt stabilite la 165,8 miliarde EUR, ceea ce reprezintă o creștere de 3,2% în comparație cu

bugetul pentru 2018, astfel cum a fost modificat în ultimele luni. Plățile se ridică la 148,2 miliarde EUR, cu 2,4% mai mult decât în 2018.

Mecanismele bugetare definite prin Tratatul de la Paris (1951) și Roma (1957) au fost modificate de mai multe ori. Începând cu anii 1970, puterile Parlamentului European în materie bugetară au crescut în mod progresiv. Procedura bugetară a făcut obiectul unei reforme profunde în 1988, în vederea atingerii următoarelor obiective:

- furnizarea către UE a resurselor care să îi permită asigurarea funcționării sale cu un plafon total al resurselor proprii exprimat în fiecare an ca procent din venitul național brut comunitar;
- garantarea disciplinei bugetare (creșterea controlată a plăților) și ameliorarea procedurii instaurând un echilibru interinstituțional între Parlamentul European, Consiliul UE și Comisia Europeană;
- asigurarea unui mecanism al Fondurilor structurale eficace .

Elementele de bază ale contribuțiilor și cheltuielilor UE au fost stabilite în 1970, înainte de aderarea Marii Britanii. Când Marea Britanie a aderat, în 1973, s-a aflat în situația în care finanța un procent disproporționat al UE, primind mai puțin. Situația agriculturii din Regatul Unit a fost cauza acestei disproporții. Sectorul agricol deținea un procent relativ mic în economia Marii Britanii, în comparație cu celelalte state membre, astfel încât această țară a primit puține fonduri din cheltuielile UE pentru acest sector (3/4 din bugetul UE). Marea Britanie importa o mare parte din alimentele sale din alte țări care nu erau membre. Având în vedere că taxele pentru importurile din terțe țări mergeau în UE, Marea Britanie s-a aflat în situația de a fi un mare contribuitor net la buget.

După mai mulți ani de dispute și plângeri din partea Marii Britanii, liderii UE au decis în cadrul întâlnirii din 1984 de la Fontainebleau să i returneze

2/3 din contribuția netă. Nuanțele mai „aprinse” ale discuțiilor care au avut acest deznodământ au fost păstrate în gazetele momentului.

Începând din 1988 s au definit „perspective financiare care fixează un plafon și compoziția plăților pentru o perioadă plurianuală”: pachetul Delors I (1988-1992), pachetul Delors II (1993-1999) . Rezultatele pozitive ale acestui demers de raționalizare a bugetului au determinat instituțiile să semneze un nou acord în 1999 pentru perioada 2000-2006 (Agenda 2000), un altul pe 17 decembrie 2005 pentru perioada 2007 2013 și un acord pentru perioada în curs (2014 2020). Diversele capitole de cheltuieli includ începând cu acest moment un planfon maxim care trebuie respectat de către toate instituțiile .

Pentru a se ține seama de cerințele de simplificare legislativă și administrativă, precum și în vederea asigurării unei rigori accentuate în gestiunea finanțelor europene, s a conturat ideea reformulării regulamentului financiar din 1977. Tratatul asupra Uniunii Europene a adus modificări importante asupra regulilor bugetare, dar nu fundamentale . Astfel, art. 268 reafirmă principiul înscrierii obligatorii a tuturor cheltuielilor și veniturilor în buget, principiul anualității și principiul echilibrului bugetar, respectând textul mai vechi. În completare, tratatul prevede că toate cheltuielile administrative în legătură cu politica externă și de securitate, dar și pentru justiție și afaceri interne vor trebui prevăzute în bugetul general al UE.

Dispozițiile din tratate în materie bugetară se completează cu o serie de prevederi incluse în actele interinstituționale, acte care au ca principal obiectiv limitarea riscurilor unor conflicte bugetare între Comisie, Consiliu și Parlamentul european. Au fost adoptate în acest scop:

- Declarația comună din 30 iunie 1982, care a adus precizări importante în ceea ce privește procedura bugetară, definind și clasificând cheltuielile obligatorii și cheltuielile facultative. Această distincție are mare importanță deoarece, așa cum vom analiza în secțiunile următoare, delimitează împărțirea

competențelor cu privire la stabilirea cheltuielilor între Consiliu și Parlament.

- Acordul interinstituțional din 29 octombrie 1994, privind disciplina bugetară și ameliorarea procedurii bugetare, care a reînnoit și a înlocuit Acordul încheiat la 29 iunie 1988 de către Consiliu, Comisie și Parlament. Acest acord a vizat planificarea și gestiunea cheltuielilor pentru intervalul 1993-1999.
- Declarația comună din 6 martie 1995, privind inserarea dispozițiilor financiare în acte legislative.
- Acordul interinstituțional din 6 mai 1999, privind disciplina bugetară și ameliorarea procedurii bugetare; acest act normativ nu aduce modificări de substanță, dar prezintă avantajul prezentării într-un text unic a tuturor principiilor și regulilor fixate prin alte texte normative.
- Convenția privind viitorul Europei a propus o modificare a procedurii bugetare care elimina diferența artificială dintre cheltuielile obligatorii și cele neobligatorii.

De fapt, procedura lasă ultimul cuvânt în seama Parlamentului, așa cum se întâmpla până atunci cu cheltuielile neobligatorii, chiar dacă prin noua procedură Parlamentul avea nevoie de o majoritate de trei cincimi. În lipsa acestei majorități, versiunea Consiliului prelua. Poate din acest motiv, împreună cu necesitatea de a simplifica procedurile de luare a deciziilor, Conferința Interguvernamentală a optat pentru modificarea anteproiectului Convenției, creând astfel o nouă procedură bugetară care se aseamănă în mare măsură cu procedura legislativă de codecizie, în care ambii legislatori europeni trebuie să aprobe rezultatul final. Acest proiect este cel care a conturat procedura bugetară la nivelul Uniunii. Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii a abrogat Regulamentul (CE,

Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului și a fost publicat în „Jurnalul Oficial” L 298 din 26 octombrie 2012.

Regulamentul financiar a fost revizuit în 2012 pentru ca UE să își modernizeze procedurile financiare și pentru a putea contribui mai bine la atingerea obiectivelor Europa 2020. În mare, modificările vizează trei aspecte:

- simplificare: reducerea birocrăției, accelerarea procedurilor și mutarea accentului dinspre documentație spre performanță;
- responsabilitate: asigurarea unei și mai bune gestiuni financiare și a protejării intereselor financiare ale UE;
- inovare: introducerea unor mecanisme financiare care vor permite mobilizarea unor fonduri terțe în completarea fondurilor UE.

Regulamentul financiar în vigoare este structurat pe 3 părți și include 214 articole. Îmbunătățirile principale aduse cadrului normativ bugetar la nivelul UE privesc:

- operativitatea și simplificarea procedurilor (neobligativitatea deschiderii unor conturi bancare separate, urgentarea plăților către beneficiari în 30, 60 sau 90 de zile, în funcție de complexitatea predărilor, utilizarea sumelor forfetare și a ratelor forfetare, pentru sumele mai mici; reducerea documentației de completat);
- responsabilitate sporită a statelor membre, în special în domeniul politicii regionale (autoritățile naționale vor trebui să semneze și să prezinte declarații anuale care să certifice faptul că fondurile UE au fost utilizate în mod adecvat);
- consolidarea controlului (mecanismele de corecție financiară; Comisia va publica decizii de impunere a unor penalități pentru utilizarea incorectă a fondurilor UE);

- flexibilitate (diferite instrumente financiare – credite, capital propriu sau garanții – pentru multiplicarea impactului financiar al fondurilor UE; noi posibilități privind parteneriatele de tip public privat PPP);
- reunirea resurselor.

UE va putea crea fonduri fiduciare la nivelul UE, reunind resursele proprii cu cele ale statelor membre și ale altor donatori, pentru a putea coordona și oferi în condiții mai bune asistența externă și pentru a spori vizibilitatea acesteia. Toate reglementările în acest domeniu au fost fie adnotate, fie abrogate, odată cu intrarea în vigoare a Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018, privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, respectiv la data de 31 decembrie 2018.

Într-un sens general, prin bugetul UE se înțelege actul care prevede și autorizează în fiecare an veniturile și cheltuielile bugetare. Dreptul bugetar european cuprinde ansamblul regulilor privind întocmirea proiectului de buget, aprobarea bugetului, executarea acestuia și controlul execuției bugetare.

La baza acestor reguli stau, de fapt, principii bugetare inspirate din dreptul bugetar intern.

Sectiunea 2. Principiile bugetare la nivelul bugetului central al UE

Conform titlului II, partea I din regulament, art. 6, întocmirea și execuția bugetului respectă principiile unității, exactității bugetare, anualității, echilibrului, unității de cont, universalității, specificității, bunei gestiuni financiare și transparenței, în conformitate cu prevederile exprese ale regulamentului financiar.

2.1. Principiile unității și exactității bugetare

În reglementarea din 2002, denumirea acestui principiu a fost principiul unității și al adevărului bugetar. Conform art. 7 din regulamentul financiar, pentru fiecare exercițiu financiar, bugetul prevede și autorizează toate veniturile și cheltuielile considerate necesare pentru Uniune.

Bugetul cuprinde:

- (a) veniturile și cheltuielile Uniunii, inclusiv cheltuielile administrative care rezultă în urma punerii în aplicare a dispozițiilor Tratatului UE referitoare la politica externă și de securitate comună (PESC), și cheltuielile operaționale generate de punerea în aplicare a dispozițiilor respective, atunci când acestea se efectuează de la buget;
- (b) veniturile și cheltuielile Comunității Europene a Energiei Atomice.

De asemenea, bugetul conține credite diferențiate, formate din credite de angajament și credite de plată, și credite nediferențiate.

Articolul 8 din regulament cuprinde norme speciale care reglementează principiile unității și exactității bugetare, respectiv:

- (1) Fiecare venit și fiecare cheltuială se înregistrează la o linie bugetară.

(2) Fără a aduce atingere cheltuielilor ordonanțate generate de datoriile contingente, prevăzute la articolul 210 alineatul (2), nu se poate angaja sau autoriza nicio cheltuială peste creditele autorizate.

(3) Un credit se înregistrează în buget numai dacă se referă la un element de cheltuieli considerat necesar.

(4) Dobânzile generate de plățile de prefinanțare efectuate de la buget nu sunt datorate Uniunii, cu excepția cazului în care se prevede altfel în acordurile de contribuție sau în acordurile de finanțare în cauză.

2.2. Principiul anualității

Acest principiul este consacrat de art. 9 din Regulament, care cuprinde următoarea reglementare: „creditele înregistrate în buget se autorizează pentru un exercițiu financiar care începe la 1 ianuarie și se încheie la data de 31 decembrie”, formulare care se regăsește identic inserată în regulamentul financiar anterior.

Principiul anualității semnifică atașarea operațiunilor bugetare de un exercițiu anual, pentru a facilita controlul activității desfășurate de executivul european.

Principiul anualității se referă la faptul că veniturile și cheltuielile bugetare trebuie aprobate pentru perioada exercițiului bugetar (care corespunde anului calendaristic, cu unele excepții reglementate expres). Pe parcursul exercițiului bugetar, de regulă până în luna iulie, pot interveni o serie de legi bugetare rectificative. De asemenea, Consiliul European a stabilit că previziunile bugetare pentru fiecare exercițiu bugetar trebuie, de fapt, să se încadreze în anumite previziuni plurianuale, respectiv trebuie să acopere o perioadă de trei exerciții bugetare (conform intervenției Comisiei europene).

Art. 10 din Regulamentul financiar, contabilizarea bugetară a veniturilor și a creditelor. Veniturile unui exercițiu financiar se înregistrează în conturile exercițiului respectiv pe baza sumelor încasate în cursul acestuia. Cu toate acestea, resursele proprii ale lunii ianuarie din următorul exercițiu financiar pot fi puse la dispoziție în avans, în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) nr. 609/2014. Și înregistrările privind taxa pe valoarea adăugată (TVA) și resursele proprii bazate pe venitul național brut pot fi regularizate în conformitate cu Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014.

Angajamentele se înregistrează în contabilitatea unui exercițiu financiar pe baza angajamentelor juridice asumate până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar în cauză. Cu toate acestea, angajamentele bugetare globale se înregistrează în contabilitatea unui exercițiu financiar pe baza angajamentelor bugetare asumate până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar în cauză.

Plățile se înregistrează în contabilitatea unui exercițiu financiar pe baza plăților efectuate de contabil până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar în cauză.

Prin excepție, cheltuielile Fondului european de garantare agricolă (FEGA) se înregistrează în conturi pentru un anumit exercițiu financiar pe baza rambursărilor efectuate de Comisie în favoarea statelor membre până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar în cauză, cu condiția ca ordinul de plată să îi fi parvenit contabilului până la data de 31 ianuarie a exercițiului financiar următor, iar cheltuielile executate în cadrul gestiunii partajate, cu excepția FEGA, se înregistrează în conturi pentru un anumit exercițiu financiar pe baza rambursărilor efectuate de Comisie în favoarea statelor membre până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar în cauză,

Articolul 11 reglementează modalitatea de angajare a creditelor bugetare, cu efect doar de la 1 ianuarie, de îndată ce bugetul a fost adoptat.

În mod excepțional, se pot angaja următoarele credite bugetare în avans, începând cu data de 15 octombrie a unui exercițiu financiar,

(a) cheltuielile administrative curente, cu condiția ca astfel de cheltuieli să fi fost aprobate în ultimul buget adoptat în mod corespunzător și numai până la maximum o pătrime din creditele totale corespunzătoare stabilite de Parlamentul European și de Consiliu pentru exercițiul financiar în curs;

(b) cheltuielile de gestionare curente pentru FEAGA, cu condiția ca baza unor astfel de cheltuieli să fie prevăzută într-un act de bază existent și numai până la maximum trei pătrimi din creditele totale corespunzătoare stabilite de Parlamentul European și de Consiliu pentru exercițiul financiar în curs.

Derogări de la principiul anualității sunt vizate prin sistemul de reportare al creditelor. Dacă regula anualității ar fi strict respectată, toate alocările neutilizate în cursul unui exercițiu bugetar ar trebui anulate. Totuși, este deseori nevoie de acțiuni care se derulează dincolo de limita unui an calendaristic.

Creditele înregistrate în buget pot fi angajate cu efect de la data de 1 ianuarie, de îndată ce bugetul a fost adoptat definitiv. Creditele care nu au fost utilizate până la sfârșitul exercițiului financiar pentru care au fost înregistrate se anulează. Totuși, acestea pot fi reportate, dar numai pentru exercițiul financiar următor, printr-o decizie adoptată de instituția în cauză până la data de 15 februarie, sau pot fi reportate în mod automat.

Următoarele credite se pot reporta, dar numai în exercițiul financiar următor:

(a) creditele de angajament și creditele nediferențiate pentru care cea mai mare parte a etapelor pregătitoare din procedura de angajare au fost finalizate până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar; astfel de credite pot fi angajate până la

data de 31 martie a exercițiului financiar următor, cu excepția creditelor nediferențiate destinate proiectelor imobiliare, care pot fi angajate până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar următor;

(b) creditele care sunt necesare în cazul în care autoritatea legislativă a adoptat un act de bază în ultimul trimestru al exercițiului financiar, iar Comisia nu a putut angaja până la data de 31 decembrie a exercițiului respectiv creditele prevăzute în acel scop; creditele în cauză pot fi angajate până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar următor;

(c) creditele de plată necesare pentru acoperirea angajamentelor existente sau a angajamentelor legate de creditele de angajament reportate, atunci când creditele de plată prevăzute la liniile relevante din bugetul exercițiului financiar următor sunt insuficiente.

(d) creditele neangajate referitoare la acțiunile menționate în Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European și al Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune.

Crizele bugetare care s-au succedat în cursul anilor '80 ai secolului trecut au impus realizarea unui mecanism care să garanteze disciplina bugetară pe termen mai lung decât un an calendaristic. Încă din anul 1988, bugetul anual al Uniunii era stabilit în respectul cadrului financiar pe termen lung („perspective financiare”) care definește maximul anual de cheltuieli .

Perspectiva financiară nu este numai un exercițiu de programare indicativă, reperele agreate de statele membre devenind obligatorii pe perioada în curs. Până în prezent, au fost elaborate mai multe perspective financiare, astfel: perspectiva financiară 1988-1992 (Pachetul Delors I), perspectiva

financiară 1993 1999 (Pachetul Delors II), perspectiva financiară 2000 2006, perspectiva financiară 2007 2013.

În anul 1999, în cadrul negocierilor realizate de Agenda 2000 au fost adoptate și prioritățile viitoare ale Uniunii, perspectivele financiare pentru 7 ani, acoperind perioada 2000 2006, 2007 2013, 2014 2020. Acest cadru a stabilit marile orientări bugetare pe mai mulți ani, de către Parlamentul european, ceea ce a ușurat adoptarea anuală a bugetului, care are nevoie și de acordul Consiliului european, ambele fiind considerate „autoritățile bugetare” ale UE. Pe de altă parte, instaurarea unei plafonări plurianuale ajută la controlul evoluției cheltuielilor UE. În literatura de specialitate se apreciază că, de când se aprobă previziuni financiare pe mai mulți ani, interesul politic al procesului bugetar anual a scăzut .

Deși există categorii de priorități stabilite la nivel multianual, bugetul european nu este un buget pe mai mulți ani, atât timp cât procedura bugetară anuală continuă să fie obligatorie, pentru fixarea strictă a nivelului de cheltuieli și fixarea lor pe capitole. În cazul unor cheltuieli noi neprevăzute, perspectiva financiară poate fi ajustată, cu toate că nu se poate depăși limita stabilită prin bugetul multianual.

Norme aplicabile în cazul adoptării cu întârziere a bugetului sunt incluse în procedura de la articolul 315 primul paragraf din TFUE (regimul doisprezecimilor provizorii). Astfel, se pot asuma angajamente pe capitole până la maximum o pătrime din creditele totale autorizate în capitolul relevant pentru exercițiul financiar anterior, plus o doisprezecime pentru fiecare lună scursă și nu se poate depăși limita creditelor prevăzute în proiectul de buget.

Plățile se pot efectua lunar pe capitole până la cel mult o doisprezecime din creditele autorizate în capitolul relevant pentru exercițiul financiar anterior. Cu toate acestea, suma nu trebuie să depășească o doisprezecime din creditele prevăzute în același capitol din proiectul de buget.

În cazul în care continuitatea acțiunii Uniunii și nevoile de gestiune necesită acest lucru, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, poate autoriza cheltuieli care depășesc o doisprezecime provizorie, dar care nu depășesc suma totală a patru doisprezecimi provizorii, cu excepția unor cazuri justificate corespunzător, atât pentru angajamente, cât și pentru plăți, în plus față de cele puse în mod automat la dispoziție. Fără întârziere, Consiliul transmite Parlamentului European decizia de autorizare, care intră în vigoare la 30 de zile de la data adoptării, cu excepția cazului în care Parlamentul European:

- (a) hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun, decide să reducă aceste cheltuieli în termenul respectiv, caz în care Comisia prezintă o nouă propunere;
- (b) informează Consiliul și Comisia că nu dorește să reducă respectivele cheltuieli, caz în care decizia intră în vigoare înainte de expirarea celor 30 de zile.

Doisprezecimile suplimentare se autorizează integral și nu sunt divizibile.

2.3. Principiul echilibrului bugetar

Articolul 17 din Regulamentul financiar prevede că veniturile și creditele de plată sunt echilibrate, iar Uniunea și organismele sale nu pot realiza împrumuturi în cadrul bugetului.

Principiul echilibrului bugetar presupune realizarea unei echivalențe (egalități) relative între nivelul veniturilor și cel al cheltuielilor bugetare. Ca o consecință a acestui principiu, proiectul bugetului UE trebuie supus aprobării într-o variantă perfect echilibrată. În cazul unui deficit bugetar, este interzisă echilibrarea bugetului prin intermediul împrumuturilor. În cazul în care se înregistrează excedent bugetar, acesta trebuie inclus în bugetul exercițiului bugetar următor.

Articolul 18 din Regulamentul financiar stabilește că estimările soldului pozitiv sau negativ se înregistrează în buget în cursul procedurii bugetare și într-o scrisoare rectificativă. După prezentarea conturilor provizorii pentru fiecare exercițiu financiar, eventualele diferențe dintre respectivele conturi și estimări se înregistrează în bugetul exercițiului financiar următor cu ajutorul unui buget rectificativ consacrat exclusiv acestor diferențe. În acest caz, Comisia prezintă proiectul de buget rectificativ, simultan, Parlamentului European și Consiliului în termen de 15 zile de la prezentarea conturilor provizorii.

În practică, bugetul general al UE respectă un echilibru strict la nivelul autorizării cheltuielilor, dar veniturile pot fi superioare sau inferioare cheltuielilor la nivelul execuției bugetare. Bugetul este, prin definiție, un plan previzionar, atât pentru încasări, cât și pentru plăți. Este, așadar, destul de probabil ca executarea să se abată de la previziune, două situații fiind posibile:

- soldul este pozitiv (excedent bugetar): este situația cea mai întâlnită în ceea ce privește bugetul UE; excedentul este înscris ca o încasare în contul exercițiului următor și reduce în mod corespunzător apelul la resursele furnizate de statele membre;
- soldul este negativ (deficit bugetar): în această situație, mai degrabă excepțională, se va înscrie o plată în contul bugetului pentru anul următor.

Economiștii au identificat un mecanism ce constă în finanțarea plăților noi, anticipând economiile care vor fi realizate în cursul exercițiului financiar în derulare. Este vorba despre o rezervă negativă: o sumă negativă este înscrisă în buget și va trebui să fie acoperită în cursul exercițiului prin viramente care provin din capitole care se dovedesc excedentare .

2.4. Principiul unității de cont

De la 1 ianuarie 1999, bugetul european se întocmește în euro. Articolul 19 din Regulamentul financiar stabilește că bugetul se întocmește și se execută în euro, iar conturile se prezintă în euro.

Utilizarea euro este reglementată ca principiu absolut, adică pentru stabilirea bugetului, reeditarea conturilor precum și pentru executarea bugetului.

Cu toate acestea, pentru fluxurile de numerar aferente execuției bugetare, contabilul fiecărei instituții și, în cazul conturilor de avans, administratorii acestor conturi, precum și, pentru gestionarea administrativă a Comisiei și a SEAE, ordonatorul de credite competent, sunt autorizați să efectueze operațiuni în alte monede. Conversia se va face având în vedere cursul de schimb zilnic pentru euro publicat în seria C a „Jurnalului Oficial al Uniunii Europene”, din data la care se întocmește ordinul de plată sau de recuperare.

În cazul în care nu se publică un astfel de curs de schimb zilnic, conversia dintre euro și o altă monedă se realizează utilizând cursul de schimb contabil lunar pentru euro, stabilit de contabilul Comisiei care stabilește cursul de schimb contabil în cauză prin utilizarea unor surse de informare considerate fiabile, pe baza cursului de schimb din penultima zi lucrătoare a lunii anterioare celei pentru care se stabilește cursul.

Conform prevederilor exprese ale Regulamentului financiar (art. 19 alin. 4), operațiunile de schimb valutar se efectuează în așa fel încât să se evite un impact semnificativ asupra nivelului de cofinanțare din partea Uniunii sau un impact negativ asupra bugetului. Dacă este cazul, cursul de schimb dintre euro și alte monede se poate calcula pe baza mediei cursului de schimb zilnic dintr-o perioadă dată.

2.5. Principiul universalității

Ca și în dreptul financiar intern, principiul universalității bugetare semnifică faptul că veniturile determinate nu sunt atribuite pentru susținerea unor cheltuieli determinate (regula neatribuirii veniturilor și cheltuielilor) și că

nu există constrângeri între venituri și cheltuieli. Toate veniturile și cheltuielile se înregistrează integral, fără a fi compensate între ele.

Principiul universalității bugetare la nivelul dreptului financiar european, reglementat în art. 20 și în următoarele din Regulamentul financiar, semnifică faptul că încasările bugetului servesc la finanțarea fără diferențe a tuturor plăților. Acest principiu implică două reguli caracteristice ale dreptului bugetar: neafectarea și necontractarea.

Principiul universalității presupune regula potrivit căreia toate veniturile se cuprind într o masă comună asupra căreia să se poată imputa cheltuielile. De aici, decurg două reguli deosebit de importante:

- regula neafectării veniturilor, potrivit căreia veniturile proprii servesc finanțării nediscriminatorii a tuturor cheltuielilor cuprinse în buget;
- regula interdicției contractării veniturilor și a cheltuielilor, adică interdicția de a stabili venituri și cheltuieli în afara bugetului.

Principiul universalității bugetare, deși nu rezultă direct din tratate, semnifică faptul că încasările bugetului servesc la finanțarea fără diferențe a tuturor plăților. Acest principiu implică două reguli caracteristice ale dreptului bugetar: neafectarea și necontractarea.

Neafectarea dispune că încasările bugetare nu trebuie să fie destinate unor plăți precise. Totuși, excepții de la regulă sunt tolerate, de exemplu pentru contribuțiile statelor membre la unele fonduri de cercetare.

Regula de necontractare dispune că nu putem avea contractare între încasări și plăți. Numai excepțiile de ordin tehnic care permit amânarea procedurii sunt admise, cum ar fi decalajul dintre momentul contractării creditelor și momentul încasării plăților.

Cu titlu de excepții expres prevăzute în Regulamentul financiar, articolul 21 stabilește categorii de venituri externe și interne care se utilizează pentru finanțarea unor cheltuieli specifice, cum ar fi:

- (a) contribuțiile financiare suplimentare specifice din partea statelor membre la următoarele tipuri de acțiuni și programe:
- anumite programe suplimentare de cercetare și dezvoltare tehnologică;
 - anumite acțiuni sau programe de ajutor extern finanțate de Uniune și gestionate de Comisie;
- (b) creditele aferente veniturilor generate de Fondul de cercetare pentru cărbune și oțel instituit prin Protocolul nr. 37, referitor la consecințele financiare ale expirării Tratatului CECO și la Fondul de cercetare pentru cărbune și oțel, anexat la Tratatul UE și la TFUE;
- (c) dobânda pentru depozite și amenzile prevăzute în Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv;
- (d) veniturile alocate pentru un anumit scop, precum veniturile din fundații, subvenții, donații și moșteniri, inclusiv veniturile alocate specifice fiecărei instituții a Uniunii;
- (e) contribuțiile financiare la activitățile Uniunii din partea țărilor terțe sau a altor organelor decât cele instituite în temeiul TFUE sau al Tratatului Euratom;
- (f) veniturile interne menționate la alineatul (3), în măsura în care sunt auxiliare veniturilor externe menționate la prezentul alineat;
- (g) veniturile provenite din activitățile cu caracter concurențial desfășurate de Centrul Comun de Cercetare (JRC) care pot lua oricare dintre următoarele forme:
- proceduri de achiziții și de atribuire a granturilor la care participă JRC;
 - activități întreprinse de JRC în numele unor terți;

- activități întreprinse în cadrul unui contract administrativ cu alte instituții ale Uniunii sau cu alte departamente ale Comisiei, pentru furnizarea de servicii tehnico științifice.

Venituri alocate intern pot fi:

- (a) veniturile provenite de la terți pentru livrarea de bunuri, prestarea de servicii sau efectuarea de lucrări la cererea acestora;
- (b) veniturile obținute din rambursarea sumelor plătite în mod necuvenit;
- (c) încasările din livrări de bunuri, prestări de servicii sau efectuarea de lucrări pentru alte departamente din cadrul unei instituții a Uniunii sau pentru alte instituții sau organe ale Uniunii, inclusiv indemnizațiile de delegație plătite în numele altor instituții sau organe ale Uniunii și rambursate de acestea;
- (d) plățile încasate din asigurări;
- (e) veniturile din închirieri și din vânzarea de clădiri și terenuri;
- (f) rambursările către instrumente financiare sau garanții bugetare;
- (g) veniturile provenite din rambursările ulterioare ale taxelor.

Totodata, Comisia poate accepta orice donație în favoarea Uniunii, precum fundații, subvenții, cadouri și moșteniri. Acceptarea unei donații în valoare de cel puțin 50 000 EUR, care implică o cheltuială financiară, inclusiv costuri de subsecvențe care depășesc 10% din valoarea donației acordate, este supusă spre aprobare Parlamentului European și Consiliului.

Conform prevederilor art. 26 din Regulamentul financiar, instituțiile și organele Uniunii pot accepta, în mod excepțional, sponsorizări corporative, pe baza unor norme interne specifice, care se publică pe site urile lor. În cazul în care valoarea sponsorizării corporative depășește 5 000 EUR, sponsorul trebuie să figureze într un registru public care include informații referitoare la tipul de eveniment sau activitate care este sponsorizată. „Sponsorizare corporativă”

înseamnă un contract prin care o persoană juridică sprijină în natură un eveniment sau o activitate în scopuri de promovare sau de responsabilitate socială a întreprinderilor.

2.6. Principiul specificității

Principiul specialității a fost denumit principiul specialității, în reglementarea din Regulamentul financiar adoptat în 2002. Articolul 28 din Regulamentul financiar în vigoare astăzi prevede că toate creditele se alocă, integral, unor destinații specifice, pe titluri și capitole, iar capitolele sunt subîmpărțite în articole și posturi.

Fiecare cheltuială trebuie să aibă o destinație determinată și să fie afectată unui scop specific, cu intenția de a evita orice confuzie între diferitele cheltuieli, între momentul autorizării și cel al executării. Nicio încasare, nicio plată nu poate fi afectată altfel decât prin imputarea la un articol al bugetului. De asemenea, încasările trebuie să fie în mod precis identificate. Orice virament important trebuie să primească autorizarea autorității bugetare în funcție de regulile prevăzute de reglementarea financiară.

Prezentarea strictă și centralizată a alocărilor de fonduri nu ar oferi garanția operativității în procedura execuției bugetului. În acest scop sunt reglementate transferul alocărilor de fonduri. Articolul 29 reglementează transferuri de credite efectuate de alte instituții decât Comisia, în cadrul propriei secțiuni de buget:

- (a) de la un titlu la altul, în limita a 10 % din creditele pentru exercițiul financiar înscrise la linia bugetară de la care se efectuează transferul;
- (b) de la un capitol la altul, fără limită.

Cu trei săptămâni înainte de efectuarea unui transfer, instituția Uniunii informează Parlamentul European și Consiliul cu privire la intențiile sale în acest sens. Orice altă instituție a Uniunii, în afară de Comisie, poate propune

Parlamentului European și Consiliului, în cadrul propriei secțiuni din buget, transferuri de la un titlu la altul. Aceste transferuri se efectuează în conformitate cu o procedură specială.

De reținut că orice altă instituție a Uniunii, în afară de Comisie, poate efectua, în cadrul propriei secțiuni din buget, transferuri în cadrul articolelor, fără a informa în prealabil Parlamentul European și Consiliul. Comisia poate efectua doar transferurile în cadrul propriei secțiuni de buget, cu respectarea limitelor și procedurii din art. 30 al Regulamentului financiar.

2.7. Principiul bunei gestiuni financiare

Acest principiu este reglementat în Capitolul 7 din Partea I a Regulamentului financiar, și include performanța și principiile economiei, eficienței și eficacității.

Principiul economiei prevede ca resursele utilizate de instituție pentru desfășurarea activităților sale să fie puse la dispoziție în timp util, în cantitatea și la calitatea adecvate și la cel mai bun preț.

Principiul eficienței privește raportul optim dintre resursele utilizate, activitățile întreprinse și îndeplinirea obiectivelor.

Principiul eficacității se referă la gradul de îndeplinire a obiectivelor urmărite prin activitățile întreprinse.

În conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, utilizarea creditelor se axează pe performanță și, în acest scop:

- (a) obiectivele programelor și ale activităților se stabilesc ex ante;
- (b) progresele înregistrate în realizarea obiectivelor se monitorizează cu ajutorul unor indicatori de performanță;
- (c) progresele înregistrate și problemele întâmpinate în îndeplinirea obiectivelor se raportează Parlamentului European și Consiliului.

Pentru a răspunde acestui principiu, trebuie definite, după caz, obiectivele specifice, măsurabile, realizabile, relevante și încadrate în timp, precum și indicatori relevanți, acceptați, credibili, simpli și robuști .

Orice modificare adusă unei propuneri sau inițiative prezentate autorității legislative care poate avea un impact considerabil asupra bugetului, inclusiv schimbarea numărului de posturi, trebuie însoțită de o fișă financiară întocmită de instituția Uniunii care propune modificarea. Fișa financiară conține datele financiare și economice necesare pentru evaluarea, de către autoritatea legislativă, a necesității ca Uniunea să ia măsuri. Aceasta furnizează informații relevante privind coerența și orice posibilă sinergie cu alte activități ale Uniunii.

În cazul operațiunilor multianuale, fișa financiară conține graficul preconizat al necesarului anual de credite de angajament și de plată și de posturi, inclusiv pentru personalul extern, precum și o evaluare a impactului financiar al acestora pe termen mediu și, atunci când este posibil, pe termen lung.

Art. 36 din Regulamentul financiar reglementează controlul intern al execuției bugetare, definit drept un proces aplicabil la toate nivelurile gestiunii și menit să asigure în mod rezonabil realizarea următoarelor obiective:

- (a) eficacitatea, eficiența și economia operațiunilor;
- (b) fiabilitatea informațiilor raportate;
- (c) protejarea activelor și a informațiilor;
- (d) prevenirea, detectarea, corectarea și monitorizarea fraudei și a neregulilor;
- (e) buna gestionare a riscurilor legate de legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente, ținându se seama de caracterul multianual al programelor, precum și de natura plăților respective.

2.8. Principiul transparenței

Regulamentul financiar recunoaște în mod oficial acest principiu pentru întreg exercițiu bugetar, așa cum se afirmă expres în cuprinsul art. 37 și următoarele. Transparența este asigurată prin instituirea obligațiilor de publicare, în forma finală în care a fost adoptat, în „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”. Bugetul se publică în termen de trei luni de la data la care este declarat adoptat definitiv.

Președintele Parlamentului European dispune publicarea bugetului și a bugetelor rectificative, astfel cum au fost adoptate definitiv, în „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”. Conturile anuale consolidate și raportul privind gestiunea bugetară și financiară întocmite de fiecare instituție se publică în „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”, informațiile se publică, cu respectarea corespunzătoare a cerințelor de confidențialitate și de securitate, în special a protecției datelor cu caracter personal:

În cazul publicării de date cu caracter personal, informațiile se elimină la doi ani după încheierea exercițiului financiar în care fondurile au fost angajate din punct de vedere juridic. Aceeași dispoziție se aplică în cazul datelor cu caracter personal care se referă la persoane juridice a căror denumire oficială identifică una sau mai multe persoane fizice.

Sectiunea 3. Procedura bugetară

Titlul III al Regulamentului financiar reglementează întocmirea și structura bugetului UE, iar titlul IV detaliază execuția bugetară. Textul menționează etapele procedurii bugetare, precum și limitele de timp pe care trebuie să le respecte cele două instituții, în principal responsabile de derularea procedurii: Consiliul și Parlamentul.

Procedura bugetară se subordonează unor reguli clare ce decurg din principiul disciplinei bugetare, conform căruia Comisia europeană împreună cu

statele membre trebuie să asigure o bună gestiune a resurselor financiare europene. În acest context, Comisiei îi este interzis să opereze unilateral modificări cu privire la propunerile statelor membre sau să ia măsuri, pe parcursul execuției bugetare, care ar putea fi susceptibile de a da naștere unor depășiri ale cadrului general conturat de bugetul aprobat de Parlamentul European.

Cu excepția Comisiei, orice altă instituție a Uniunii întocmește o estimare a propriilor venituri și cheltuieli pe care o transmite Comisiei și, în paralel, spre informare, Parlamentului European și Consiliului, înainte de data de 1 iulie a fiecărui an. Comisia întocmește propriile estimări, pe care le transmite, de asemenea, Parlamentului European și Consiliului imediat după adoptare.

Conform art. 39 din Regulamentul financiar, Înalțul Reprezentant organizează consultări cu membrii Comisiei responsabili pentru politica de dezvoltare, politica de vecinătate și cooperarea internațională, ajutorul umanitar și reacția la situații de criză, având ca obiect responsabilitățile care revin fiecăruia dintre aceștia.

Până la 1 septembrie a anului care precede execuția bugetară, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului o propunere care conține proiectul de buget. Comisia transmite, de asemenea, propunerea respectivă parlamentelor naționale, spre informare. Proiectul de buget conține o situație generală rezumativă a veniturilor și a cheltuielilor Uniunii și consolidează estimările facute anterior. Proiectul poate conține și estimări diferite de cele întocmite de instituții.

Proiectul de buget este structurat pe secțiuni, fiecare secțiune este precedată de o introducere redactată de instituția vizată. Comisia redactează introducerea generală la proiectul de buget. Introducerea generală cuprinde tabele financiare care prezintă principalele date pe titluri și justificările privind

modificările creditelor de la un exercițiu financiar la altul pe categoriile de cheltuieli din cadrul financiar multianual.

Pentru a furniza previziuni mai precise și mai fiabile referitoare la implicațiile bugetare ale legislației în vigoare și ale propunerilor legislative în curs, Comisia anexează la proiectul de buget o programare financiară pentru anii următori. Programarea financiară se actualizează după adoptarea bugetului pentru a include rezultatele procedurii bugetare și orice altă decizie relevantă.

Comisia anexează la proiectul de buget:

- (a) un tabel comparativ care include proiectul de buget, estimările financiare inițiale și, după caz, motivele pentru care proiectul de buget conține estimări diferite de cele întocmite de alte instituții ale Uniunii;
- (b) orice document de lucru pe care îl consideră util în legătură cu schemele de personal ale instituțiilor Uniunii, în care se indică:
 - întregul personal angajat de Uniune, prezentat în funcție de tipul de contract de muncă;
 - o declarație privind politica legată de posturi, personalul extern și proporția bărbați femei;
 - numărul de posturi ocupate efectiv în ultima zi a exercițiului care precede exercițiul în care se prezintă proiectul de buget și media anuală a numărului persoanelor angajate, funcție de numărul de norme întregi care au fost efectiv ocupate în exercițiu bugetar precedent;
 - o listă a posturilor defalcate pe domenii de politică;
 - pentru fiecare categorie de personal extern, estimările inițiale privind numărul persoanelor ocupate, precum și numărul persoanelor aflate efectiv pe post la începutul exercițiului, indicându se distribuția pe grupe de funcții și, dacă este cazul, pe grade;

- (c) pentru agențiile Uniunii, un document de lucru care prezintă veniturile și cheltuielile, precum și toate informațiile privind personalul menționate mai sus;
- (d) un document de lucru privind execuția planificată a creditelor pentru exercițiul financiar și angajamentele restante;
- (e) un document de lucru care prezintă cheltuielile administrative ce urmează să fie executate de către Comisie în cadrul secțiunii sale din buget;
- (f) un document de lucru referitor la proiectele pilot și la acțiunile pregătitoare, care cuprinde și o evaluare a rezultatelor și a acțiunilor subsecvente avute în vedere;
- (g) pentru finanțarea acordată organizațiilor internaționale, un document de lucru care cuprinde:
 - un rezumat al tuturor contribuțiilor, defalcate pe programe/fonduri ale Uniunii și pe organizații internaționale;
 - o justificare prin care să se explice de ce este mai eficient pentru Uniune să finanțeze respectivele organizații internaționale, decât să acționeze direct;
- (h) fișe de program sau alte documente relevante pentru:
 - precizarea politicilor și obiectivelor Uniunii la care urmează să contribuie programul;
 - justificarea clară a intervenției la nivelul Uniunii în conformitate, printre altele, cu principiul subsidiarității;
 - progresul înregistrat în îndeplinirea obiectivelor programului;
 - o justificare completă, inclusiv o analiză cost-beneficiu a modificărilor propuse ale nivelului creditelor;
 - informații privind ratele de execuție ale programului din exercițiul financiar curent și precedent;

- (i) o situație rezumativă a graficului plăților în care se rezumă, defalcat pe programe și pe titluri, plățile scadente în următoarele exerciții financiare pentru respectarea angajamentelor bugetare propuse în proiectul de buget, asumate în exercițiile financiare precedente.

Comisia anexează, de asemenea, la proiectul de buget orice document de lucru suplimentar pe care îl consideră util pentru susținerea solicitărilor sale bugetare.

Conform art. 42 din Regulamentul financiar, pe baza oricăror informații noi care nu erau disponibile în momentul întocmirii proiectului de buget, din inițiativă proprie sau la cererea oricăreia dintre celelalte instituții, fiecare cu privire la propria secțiune, Comisia poate prezenta simultan Parlamentului European și Consiliului scrisori rectificative la proiectul de buget înainte de convocarea Comitetului de conciliere menționat la articolul 314 din TFUE. Printre aceste scrisori se poate număra și scrisoarea rectificativă de actualizare, în special a estimărilor privind cheltuielile din domeniul agriculturii.

Conform art. 314 TFUE, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială (procedura bugetară), adoptă bugetul anual al Uniunii astfel:

- (1) Fiecare instituție, cu excepția Băncii Centrale Europene, întocmește, înainte de 1 iulie, o situație estimativă a cheltuielilor sale pentru exercițiul bugetar următor. Comisia grupează aceste situații într-un proiect de buget ce poate conține previziuni divergente. Acest proiect cuprinde veniturile și cheltuielile estimate.
- (2) Propunerea care cuprinde proiectul de buget se prezintă de către Comisia Parlamentului European și Consiliului până la data de 1 septembrie a anului care precede anul execuției bugetului. Comisia

poate modifica proiectul de buget în cursul procedurii până la convocarea comitetului de conciliere (alin. 5).

(3) Consiliul adoptă poziția sa asupra proiectului de buget și o transmite Parlamentului European până la data de 1 octombrie a anului care precede anul execuției bugetului. Acesta informează pe deplin Parlamentul European asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției respective.

(4) În cazul în care, în termen de patruzeci și două de zile de la transmitere, Parlamentul European:

(i) aprobă poziția Consiliului, bugetul este adoptat;

(ii) nu a luat o hotărâre, bugetul este considerat aprobat;

(iii) adoptă amendamente cu majoritatea membrilor care îl compun, proiectul astfel modificat se transmite Consiliului și Comisiei. Președintele Parlamentului European, în consens cu președintele Consiliului, convoacă fără întârziere comitetul de conciliere. Cu toate acestea, comitetul de conciliere nu se întrunește în cazul în care, în termen de zece zile, Consiliul informează Parlamentul European că aprobă toate amendamentele sale.

(5) Comitetul de conciliere, ce reunește membrii Consiliului sau reprezentanții acestora și tot atâția membri reprezentând Parlamentul European, are misiunea de a ajunge, pe baza pozițiilor Parlamentului European și ale Consiliului, la un acord asupra unui proiect comun, cu majoritatea calificată a membrilor Consiliului sau a reprezentanților lor și cu majoritatea membrilor reprezentând Parlamentul European, în termen de douăzeci și una de zile de la data convocării sale. Comisia participă la lucrările comitetului de conciliere și adoptă toate inițiativele necesare pentru promovarea apropierei pozițiilor Parlamentului European și ale Consiliului.

(6) În cazul în care, în termenul de douăzeci și una de zile prevăzut la alin. 5), comitetul de conciliere ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun fiecare de un termen de paisprezece zile calculat de la data acordului pentru aprobarea proiectului comun.

(7) În cazul în care, în termenul de 14 zile prevăzut la alin. 6:

(a) Parlamentul European și Consiliul aprobă fiecare proiectul comun sau nu iau o hotărâre, ori în cazul în care una dintre aceste instituții aprobă proiectul comun, iar cealaltă nu ia o hotărâre, bugetul este considerat adoptat definitiv în conformitate cu proiectul comun, sau

(b) Parlamentul European, hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun, și Consiliul resping proiectul comun, ori în cazul în care una dintre aceste instituții respinge proiectul comun, iar cealaltă nu ia o hotărâre, Comisia prezintă un nou proiect de buget, sau

(c) Parlamentul European, cu majoritatea membrilor care îl compun, respinge proiectul comun, iar Consiliul îl aprobă, Comisia prezintă un nou proiect de buget, sau

(d) Parlamentul European aprobă proiectul comun, dar Consiliul îl respinge, Parlamentul European poate decide, într un termen de paisprezece zile de la data respingerii de către Consiliu și decide, cu majoritatea membrilor care îl compun și a trei cincimi din totalul voturilor exprimate, confirmarea tuturor sau doar a anumitor amendamente. În cazul în care unul dintre amendamentele Parlamentului European nu este confirmat, se reține poziția aprobată în cadrul comitetului de conciliere referitoare la linia bugetară care face obiectul acestui

amendament. Pe această bază, bugetul este considerat adoptat definitiv.

(8) În cazul în care, în termenul de douăzeci și una de zile prevăzut la alin. 5, comitetul de conciliere nu ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Comisia prezintă un nou proiect de buget.

(9) La încheierea procedurii bugetare, președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv.

(10) Fiecare instituție își exercită atribuțiile care îi sunt acordate în procedura bugetară cu respectarea tratatelor și a actelor adoptate în temeiul acestora, în special în ceea ce privește resursele proprii ale Uniunii și echilibrul veniturilor și cheltuielilor.

Art. 43 din Regulamentul financiar reglementează obligațiile care revin statelor membre din adoptarea bugetului. De îndată ce președintele Parlamentului UE constată adoptarea definitivă a bugetului, de la data de 1 ianuarie a exercițiului financiar următor sau de la data constatării că bugetul a fost adoptat definitiv, fiecare stat membru este obligat să pună la dispoziția Uniunii plățile datorate.

Comisia poate prezenta proiecte de bugete rectificative care, în principal, sunt axate pe venituri, în următoarele împrejurări:

- pentru a introduce în buget soldul din exercițiul financiar anterior;
- pentru a revizui estimarea de resurse proprii pe baza previziunilor economice actualizate;
- și pentru a actualiza estimarea revizuită a resurselor proprii și a altor venituri, precum și pentru a revizui disponibilitatea și nevoile de credite de plată.

Calendarul bugetar al UE (calendar pragmatic)

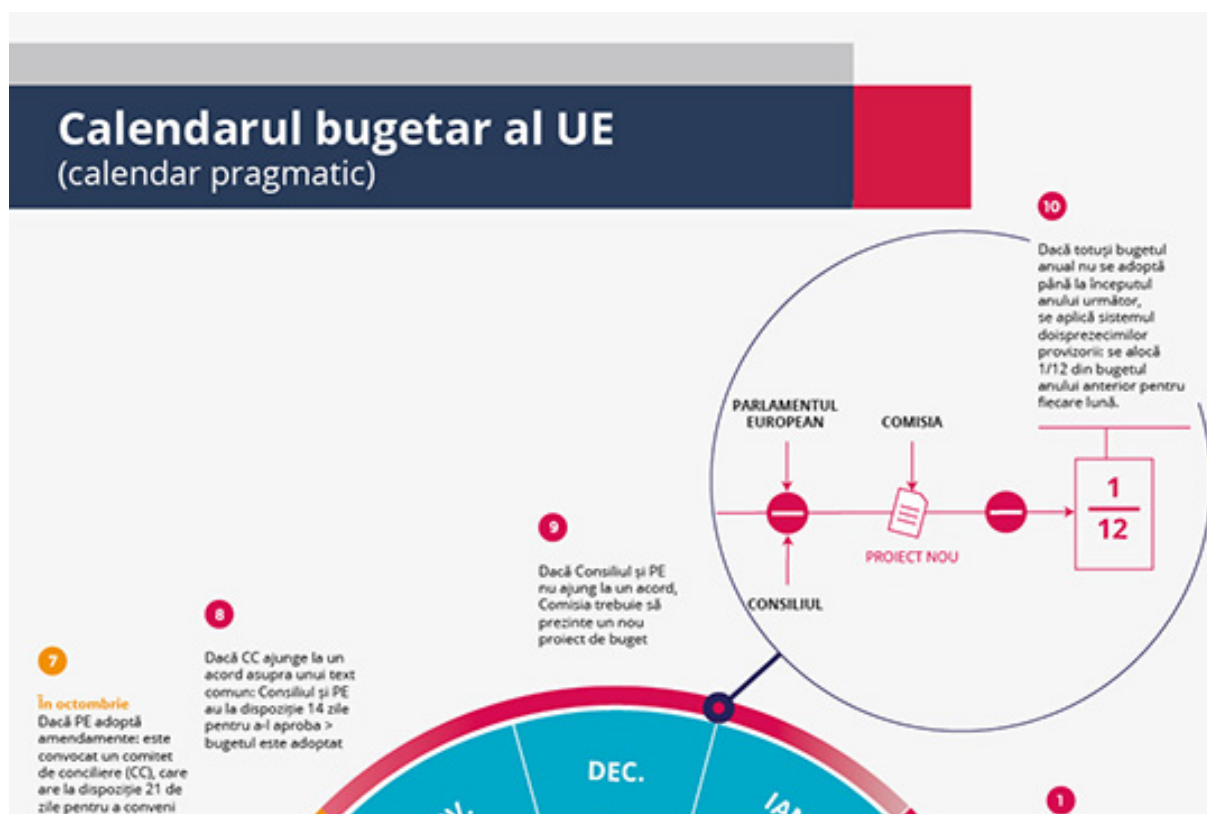


Fig. nr. 7. Calendarul adoptării bugetului UE

(<https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-budgetary-system/eu-annual-budget/how-eu-budget-works/>)

În cazul unor circumstanțe inevitabile, excepționale și neprevăzute, în special pentru mobilizarea Fondului de solidaritate al Uniunii Europene, Comisia poate prezenta proiecte de bugete rectificative, axate în principal pe cheltuieli.

Înainte de a prezenta un proiect de buget rectificativ, Comisia și celelalte instituții examinează posibilitățile de realocare a creditelor relevante, ținând seama în special de orice preconizată execuție insuficientă a creditelor. Aprobarea bugetelor rectificative respectă procedura bugetară generală.

Sectiunea 4. Structura bugetului UE

Ca regulă generală, în organizațiile internaționale de tip clasic, resursele necesare realizării obiectivelor organizației sunt obținute prin contribuțiile financiare ale statelor membre. În cadrul Uniunii Europene însă resursele necesare finanțării sunt obținute doar într o foarte mică măsură din astfel de contribuții statale. În acest fel, cea mai mare parte a necesarului de finanțe este asigurat din resursele proprii ale comunităților sau ale Uniunii .

În literatura de specialitate, bugetul UE a fost calificat drept sursa marilor acorduri izvorâte atât din solidaritatea, cât și din tensiunile între membrii UE . Înțelegerea deplină a acestei afirmații obligă la cunoașterea unor detalii cu privire la structura bugetului, simpla diviziune în venituri și cheltuieli fiind doar începutul unei incursiuni și analize laborioase.

Conform art. 46 din Regulamentul financiar, bugetul general al UE cuprinde:

- o situație generală a veniturilor și cheltuielilor;
- secțiuni separate pentru fiecare instituție a Uniunii, cu excepția Consiliului European și a Consiliului, care împart aceeași secțiune, subdivizate în situații ale veniturilor și ale cheltuielilor.

Veniturile și cheltuielile sunt clasificate în funcție de natura sau destinația lor, în titluri, capitole, articole și posturi. Situația cheltuielilor din secțiunea aferentă Comisiei se prezintă pe baza unui nomenclator adoptat de Parlamentul European și Consiliu, care prevede o clasificare în funcție de destinații. Fiecare titlu corespunde unui domeniu de politică, iar un capitol corespunde, de regulă, unei activități. Fiecare titlu poate cuprinde credite operaționale și credite administrative, iar creditele administrative ale unui titlu se grupează într un singur capitol. Atunci când sunt prezentate în funcție de

destinații, creditele administrative pentru titlurile individuale sunt clasificate după cum urmează:

- (a) cheltuieli cu personalul autorizat în schema de personal: acestor cheltuieli le corespunde un quantum de credite și un număr de posturi din schema de personal;
- (b) cheltuieli cu personalul extern și alte cheltuieli menționate în cadrul rubricii „Administrație” din cadrul financiar multianual;
- (c) cheltuieli cu clădirile și alte cheltuieli conexe, inclusiv cheltuieli cu curățenia și întreținerea, închirieri, telecomunicații, apă, gaz și electricitate;
- (d) personal extern și asistență tehnică legate direct de punerea în aplicare a programelor.

Orice cheltuieli administrative ale Comisiei de un tip comun mai multor titluri sunt prezentate într o situație rezumativă separată, clasificate după tip. Conform prevederilor Regulamentului financiar, în bugetul Uniunii Europene sunt interzise veniturile negative, cu excepția cazului în care acestea rezultă din remunerarea negativă a depozitelor în total (art. 48 alin. 1).

Fiecare secțiune din buget poate să includă un titlu denumit „provizioane”. Creditele se înregistrează la acest titlu:

- (a) în cazul în care nu există niciun act de bază pentru acțiunea respectivă în momentul întocmirii bugetului; ori
- (b) în cazul în care există motive serioase de incertitudine cu privire la caracterul adecvat al creditelor sau la posibilitatea executării, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, a creditelor înregistrate în liniile respective.

Art. 50 din Regulamentul financiar reglementează rezerva negativă, inclusă în Secțiunea Comisiei din buget și limitată la o sumă maximă de 200 000 000 EUR. Această rezervă, care se înregistrează într un titlu separat, cuprinde

exclusiv credite de plată și trebuie stabilită înainte de sfârșitul exercițiului financiar printr-un transfer. Sunt reglementate și rezerve pentru ajutoare de urgență (art. 48) pentru țări terțe.

Bugetul include în situația generală a veniturilor și cheltuielilor:

- (i) veniturile estimate ale Uniunii în exercițiul financiar respectiv („exercițiul n”);
- (ii) veniturile estimate pentru exercițiul financiar anterior și veniturile exercițiului n – 2;
- (iii) creditele de angajament și creditele de plată pentru exercițiul n;
- (iv) creditele de angajament și creditele de plată pentru exercițiul financiar anterior;
- (v) cheltuielile angajate și cheltuielile plătite în exercițiul n – 2, acestea din urmă fiind exprimate și ca procentaj din bugetul aferent exercițiului n;
- (vi) comentarii adecvate pentru fiecare subdiviziune;

Regulamentul financiar include prevederi imperative în legătură cu respectarea structurii de personal, precum și regula absolută că nu se poate face nicio încadrare de personal peste limita stabilită.

Bugetul Uniunii Europene trebuie să respecte cadrul financiar multianual. Atunci când punerea în aplicare a unui act al Uniunii depășește creditele disponibile în buget, actul respectiv poate fi pus în aplicare din punct de vedere financiar doar după rectificarea bugetului în mod corespunzător.

În termeni generali, bugetul este un plan previzional de venituri și cheltuieli al unui subiect de drept. În consecință, bugetul UE este alcătuit din 2 părți:

- veniturile bugetare și
- cheltuielile bugetare.

Veniturile și cheltuielile bugetare se înscriu în buget conform formei stabilite prin reglementările financiare. Bugetul UE în forma finală este publicat în toate limbile oficiale ale UE. Bugetul aprobat se publică până în luna februarie.

4.1 Veniturile bugetului UE

În timp ce Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO) a beneficiat de resurse proprii încă de la început, Comunitatea Economică Europeană (CEE) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (Euratom) au fost inițial finanțate din contribuțiile statelor membre. Decizia privind resursele proprii din 21 aprilie 1970 a asigurat CEE propriile resurse. Resursele proprii menite să acopere creditele de plată anuale sunt limitate în prezent la maximum 1,23 % din VNB al UE. În practică, actualul cadru financiar multianual (CFM) 2014-2020 stabilește plafonul la aproximativ 1% din VNB al UE. Întrucât bugetul trebuie să fie echilibrat, și cheltuielile sunt limitate de acest plafon.

UE este finanțată, în principal, din resurse puse la dispoziția sa de către statele membre și care devin de drept „resurse proprii”, fixate prin decizia Consiliului european luată în unanimitate și ratificată de către statele membre.

Modalitățile de realizare a bugetului în ansamblu, în fiecare an, sunt determinate în funcție de totalul cheltuielilor decise de autoritatea bugetară (Parlamentul european și Comisia europeană), care au ca sarcină strictă respectarea principiului echilibrului. Execuția bugetară impune respectarea egalității cheltuielilor cu veniturile, deoarece bugetul nu poate fi deficitar.

Bugetul UE este finanțat în proporție de 98% din resursele proprii ale UE, la care se adaugă alte surse de venituri.

Veniturile UE pot fi venituri bugetare și venituri extrabugetare. Veniturile bugetare provin din 4 categorii de resurse proprii. Primele două sunt resurse proprii „tradiționale” și reprezintă 14% din totalul resurselor proprii

formate din aportul agriculturii (percepute pentru importurile produselor agricole provenind din țările UE) și drepturile de vamă (provenite din tariful vamal comun aplicat schimburilor realizate cu țările din afara UE). De altfel, unul dintre argumentele în favoarea extinderii UE este acela că aceste resurse sunt insuficiente pentru finanțarea bugetului. Tot pe acest argument se bazează și apelul la alte două resurse: TVA și resursa bazată pe PNB fiecărui stat membru. Această ultimă resursă bugetară a reprezentat în anul 2000 aproximativ jumătate din totalul resurselor proprii.

Prelevările agricole și drepturile vamale sunt percepute de administrațiile vamale naționale în contul bugetului Uniunii Europene. Drepturile comunităților asupra veniturilor sunt fondate pe comunicarea către contribuabil de către serviciul național competent a sumei datorate. Aceste venituri trebuie puse la dispoziția Comisiei europene într-un cont special deschis la trezoreria statului membru în termen de 2 luni de la încasarea taxei, după deducerea unei cote de 25% (10% până în anul 2001), reprezentând cheltuielile de percepere de către statele membre.

Veniturile din TVA și din venitul național brut VNB nu fac obiectul unei percepere asupra contribuabililor. Ele trebuie puse la dispoziția comisiei de către statele membre în interiorul unui termen maxim, orice întârziere atrăgând plata unor dobânzi de întârziere. Veniturile care provin din TVA și VNB sunt vărsate în fiecare lună, constând în a 12 a parte din suma prevăzută cu acest titlu în exercițiul bugetar curent în statele membre. Ajustările intervin în cursul exercițiului bugetar următor în funcție de rezultatele efective constatate .

Pe lângă aceste patru categorii de resurse bugetare principale, există și alte modalități de constituire a bugetului, de mai mică importanță, care vizează impozitele funcționarilor europeni, amenzile aplicate de Comisie întreprinderilor pentru sancționarea faptelor neconcurențiale în interiorul UE, dar și soldul pozitiv al exercițiului bugetar precedent.

Veniturile extrabugetare provin din două fonduri: Fondul European de Dezvoltare (FED) și Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului. FED servește la finanțarea proiectelor economice și a celor privind dezvoltarea statelor africane, a Insulelor Caraibe și ale Pacificului (statele ACP) și dispune de un buget specific, separat de bugetul UE. Acest fond dispune de proceduri decizionale și de gestiune bugetară proprii. Cheltuielile FED au fost apreciate în anul 2002 la 2 miliarde de euro .

CECO, fondată în anul 1951, dispune de un buget propriu pentru cheltuielile operaționale. Aceste cheltuieli sunt reintegrate bugetului general în anul 2002, atunci când tratatul CECO a expirat. În anul 2002, bugetul CECO s a situat la aproximativ 180 de milioane de euro.

În esență, veniturile UE reprezintă mijloace financiare necesare atingerii obiectivelor UE și pentru aducerea la bun sfârșit a politicilor sale. Veniturile UE se împart în:

1. resurse proprii,
2. venituri diverse și alte mijloace financiare.

1. Resursele proprii ale Bugetului general al UE sunt:

- prelevări agricole;
- produsul (rezultatul) tarifului vamal comun;
- prelevarea unei părți din TVA ul național;
- cotă parte din PNB.

Inițial, sistemul resurselor proprii includea doar trei componente (drepturile de vamă, prelevările agricole și TVA), dar după 1988 s a adăugat al patrulea element (resursa a patra, de reechilibrare). Prelevările agricole au reprezentat, pentru început (perioada 1962-1971), singura sursă de finanțare pentru bugetul destinat în principal fondului european de orientare și garantare agricolă, pentru ca apoi să dețină o pondere de aproximativ 20-30% din totalul veniturilor proprii.

Pot fi incluse în această categorie:

- sumele prelevate din realizările cu obiect agricol de la nivelul statelor membre;
- prime;
- diverse taxe suplimentare, complementare sau compensatorii.

În literatura de specialitate prelevările agricole la import sunt tratate împreună cu cotizațiile în materie de zahăr și izoglucoză . Cotizațiile în materie de zahăr și izoglucoză au fost create pentru a limita excedentele apărute în acest sector prin asocierea producătorilor europeni.

Produsul (rezultatul) tarifului vamal comun reprezintă cea de a doua sursă proprie a bugetului general al UE (ca pondere cifrică).

Drepturile de vamă sunt taxele (sumele) ce se percep la frontierele exterioare ale teritoriului comunitar asupra oricăror mărfuri importate din țări terțe, oricare ar fi locul unde acestea urmează a se consuma.

Aceste drepturi de vamă au devenit operaționale după iulie 1968, când a fost introdus tariful vamal comun ca urmare a realizării uniunii vamale a statelor membre. Prin uniunea vamală s au suprimat între statele membre orice drepturi (taxe) percepute asupra schimburilor intracomunitare la importul, respectiv exportul produselor dintr un stat membru în alt stat membru. Eliminarea taxelor vamale în cazul schimburilor intracomunitare a determinat și protecția pieței comunitare față de importurile din alte state, prin introducerea tarifului vamal comun. Acest tarif trebuie aplicat de autoritățile vamale competente ale țării comunitare pe teritoriul căreia mărfurile intră prima dată în spațiul uniunii. Tariful vamal comun a fost instituit începând cu 1 ianuarie 1998, pe baza deciziei unanime a reprezentanților în Consiliul Uniunii Europene, iar Uniunea a devenit proprietara acestor drepturi bănești. Sumele obținute ca drepturi de vamă sunt afectate bugetului comunitar ca „resurse proprii prin natura lor”. Contribuția la bugetul general a acestor resurse a avut o evoluție interesantă: dacă la început (anul 1971) reprezentau aproximativ 25% din

venituri comunitare, ulterior au crescut simțitor (circa 50% în anul 1975), pentru ca apoi să scadă continuu, ajungând în prezent să reprezinte aproximativ 14% din totalul veniturilor comunitare.

Prelevarea unei părți din TVA ul național a reprezentat procedeul de echilibrare a bugetului general al UE. Prin Decizia din 21 aprilie 1970 s a hotărât ca soldul bugetului comunitar să fie finanțat prin resurse „provenind din TVA și obținute prin aplicarea unei taxe ce nu poate depăși 1% din baza de impozitare determinată într o manieră uniformă pentru toate statele membre” .

În anul 1979, s a decis ca o parte din sumele colectate cu acest titlu să fie vărsate în bugetul UE. Datorită dificultăților întâmpinate de statele membre în aplicarea bazei uniforme a TVA, practic abia în anul 1980 s a putut finanța integral bugetul general comunitar cu această resursă. Ca urmare a creșterii nevoii de finanțare a Comunităților, s a stabilit prin a doua decizie cu privire la resursele proprii ale bugetului European, decizie din 7 mai 1985, că, începând cu data de 1 ianuarie 1986, taxa pe resursa TVA este de 1,4%.

Prelevări din produsul național brut (PNB) al statelor membre reprezintă cea mai nouă sursă de venituri a bugetului general al UE (introdusă 1998). Așa numita resursă de echilibrare a bugetului, sau a patra resursă proprie a bugetului general comunitar, a fost introdusă prin cea de a treia decizie asupra resurselor proprii, decizie din 24 iunie 1988. Ea se obține prin aplicarea unei rate (taxe) stabilite anual în cadrul procedurii bugetare, asupra unei baze ce reprezintă suma brută a produselor naționale la nivelul pieței. Practic constă într o sumă, cotă din PNB, sumă cu care statele membre sunt obligate să contribuie la bugetul național comunitar.

Pentru stabilirea cotei de contribuție a fiecărui stat membru se procedează mai întâi la adunarea tuturor sumelor reprezentând cheltuieli ale bugetului general al UE, apoi din acestea se deduc sumele reprezentând primele trei resurse proprii, precum și sumele posibil de procurat din veniturile diverse. Soldul rezultat se repartizează, ca sarcină fiscală, statelor membre, în funcție

bineînțeles de produsul național brut (PNB). Se observă că mărimea acestei resurse depinde în mod direct de puterea economică a statelor membre.

Astfel, cota parte din PNB pe care statele sunt obligate să o aloce bugetului general european reprezintă o sursă permanentă de venit pentru acest buget. La ora actuală, ponderea acestor venituri este de circa 45-48% din totalul veniturilor bugetului european. O altă precizare importantă se referă la faptul că, tot în ultimii ani, calculul contribuțiilor naționale la bugetul Uniunii nu se mai face raportat la produsul național brut, ci la venitul național brut. Aceasta pentru că, în cazul economiilor foarte deschise, produsul național brut și venitul național brut (VNB) pot să difere sensibil (este, de exemplu, cazul Luxemburgului sau al Irlandei al căror PNB/locuitor este net superior mediei comunitare, în timp ce VNB se situează la nivelul mediei UE, diferența fiind datorată veniturilor vărsate rezidenților din state noncomunitare). Plafonul maxim stabilit prin pachetul Delors I la 1,27% din PNB corespunde unui nivel de 1,24 % din VNB .

Ponderea diferitelor tipuri de venituri proprii ale bugetului Uniunii Europene a cunoscut o evoluție continuă de-a lungul timpului, păstrându-se tendința de creștere a ponderii bazate pe TVA colectat de statele membre și virat către bugetul european.

Structura resurselor proprii (1980-92)

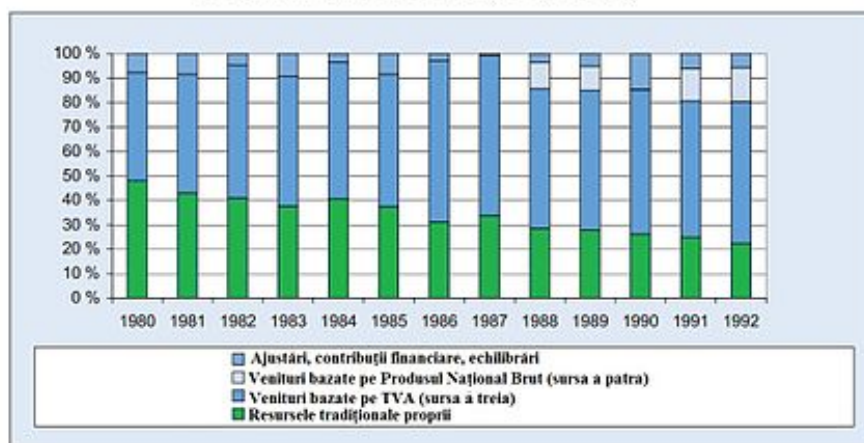


Fig. nr. 8. Structura resurselor proprii la nivelul UE pentru perioada 1980-1992
(https://ro.wikipedia.org/wiki/Bugetul_Uniunii_Europene)

Venituri diverse

Responsabilitatea pentru cuantificarea acestor venituri este plasată în competența exclusivă a Comisiei Europene. Pot fi cuprinse în această categorie:

- excedentele bugetare raportate;
- contravaloarea (tariful) unor servicii prestate ori din prețul unor produse furnizate de către organisme sau întreprinderi europene;
- amenzile încasate ca urmare a sancționării faptelor de încălcare a normelor dreptului comunitar;
- impozitul comunitar pe venit încasat de la funcționarii administrației europene.

Ceea ce caracterizează această categorie de venituri este instabilitatea sumelor colectate pe seama lor, care înregistrează variații mari de la un an la altul.

Alte mijloace financiare (mijloace complementare)

Această categorie a apărut ca rezultat a eforturilor conjugate pe care le întreprind neîntrerupt instituțiile europene și statele membre în vederea găsirii de soluții adecvate pentru a preveni sau pentru a înlătura neajunsurile cauzate de insuficiența fondurilor bănești necesare acoperirii cheltuielilor UE.

Sunt incluse în această categorie:

bugetul cercetării și al investiției – prin care se finanțează, în principal, programele privind obiectivele de cercetare și dezvoltare tehnologică;

- instrumentele financiare de intervenții – de exemplu:
- fonduri cu finalitate structurală (Fondul Social European, Fondul European de garantare și orientare agricolă);
- Fondul European de Dezvoltare Regională;
- Fondul Financiar de Coeziune;
- Institutul Financiar de orientare în domeniul pisciculturii;
- Banca Europeană de Investiții.

Corecția dezechilibrelor bugetare dintre contribuțiile statelor membre face parte, de asemenea, din sistemul actual de resurse proprii. „Corecția în favoarea Regatului Unit”, convenită în 1984, constă într-o reducere a contribuției Regatului Unit egală cu două treimi din diferența dintre contribuția sa (excluzând resursele proprii tradiționale) și ceea ce primește înapoi de la buget. Această corecție a fost ajustată în 2007 pentru a exclude treptat din calcule cheltuielile neagricole din statele membre care au aderat începând cu 2004. Această corecție este finanțată de toate celelalte state membre, cu excepția Germaniei, a Țărilor de Jos, a Austriei și a Suediei, care beneficiază de o reducere a contribuțiilor lor la finanțarea corecției pentru Regatul Unit. Germania, Țările de Jos, Austria și Suedia au beneficiat, de asemenea, de o cotă redusă a contribuției bazate pe TVA pentru perioada 2007-2013, iar Țările de Jos și Suedia au beneficiat de o reducere a contribuției lor bazate pe VNB pentru aceeași perioadă. În ceea ce privește mecanismele de corecție actuale, se menține actualul mecanism de corecție pentru Regatul Unit și finanțarea acestuia, precum și cotele reduse ale contribuțiilor la resursa proprie bazate pe TVA, în perioada 2014-2020, pentru Germania, Țările de Jos și Suedia (0,15 %) și reduceri brute ale contribuțiilor bazate pe VNB anuale, în perioada 2014-2020, pentru Danemarca (130 de milioane EUR), Țările de Jos (695 de milioane EUR) și Suedia (185 de milioane EUR) și, în perioada 2014-2016, pentru Austria (30 de milioane EUR în 2014, 20 de milioane EUR în 2015 și 10 milioane EUR în 2016). În ceea ce privește costurile de colectare în cazul resurselor proprii

tradiționale, procentul care poate fi reținut de statele membre a fost redus de la 25% la 20%.

Ultima ajustare a sistemului de resurse proprii privește o modificare a Deciziei de punere în aplicare pentru a permite statelor membre să amâne până la data de 1 septembrie a anului următor punerea la dispoziție a unor sume deosebit de mari rezultate din ajustări ale resurselor proprii bazate pe TVA și pe VNB.

4.2 Cheltuielile bugetului european

În privința cheltuielilor UE, bugetul UE se împarte în circa 6 domenii de cheltuieli:

- competitivitate și coeziune economică, socială și teritorială;
- administrație;
- Europa globală UE ca actor mondial;
- securitate, cetățenie, justiție;
- creștere economică durabilă, resurse naturale;
- instrumente speciale.

În prezent, cea mai mare parte a resurselor bugetare este orientată către stimularea creșterii economice, crearea de locuri de muncă și reducerea decalajelor economice dintre diferitele regiuni ale UE. Agricultură, dezvoltarea rurală, sectorul pescuitului și protecția mediului beneficiază, de asemenea, de cote importante. Printre celelalte domenii de cheltuieli se numără și combaterea terorismului, a crimei organizate și a imigrației ilegale.

Evoluția cheltuielilor bugetare este în acord cu evoluția politicilor comune ale statelor membre. Vreme îndelungată, bugetul a fost dominat de cheltuielile pentru agricultură, în parte pentru că alte politici comune nu erau încă inițiate. Cheltuielile comunităților au crescut și s-au diversificat considerabil pe măsura dezvoltării construcției europene, în special după 1988,

odată cu punerea în aplicare a Actului Unic European . Tratatul de la Maastricht și Nisa au confirmat această tendință, justificată în principal prin extinderea competențelor uniunii.

Totalul cheltuielilor UE a ajuns la nivelul anului 2006 la 100 de miliarde de euro. În timp ce pentru majoritatea oamenilor această sumă poate părea mare, în realitate ea reprezintă doar 1% din produsul intern brut al UE celor 15, sau 270 euro/cetățean .

Prioritățile și nivelul cheltuielilor UE s au schimbat în mod dramatic de a lungul timpului, din 1958 și până astăzi. Inițial, pentru cheltuielile UE s au făcut previziuni pe trei ani, ulterior (începând cu anul 1984) s a trecut la previziuni multianuale, pe cinci ani. Cheltuielile UE erau la un nivel foarte redus, de aproximativ 10 euro/personă. Acest lucru s a schimbat începând cu 1960, moment în care au crescut costurile politicii agricole. Începând cu 1980 au crescut și costurile pentru politica de coeziune. Suma celor două mari categorii de cheltuieli din bugetul comunitar a rămas relativ constantă până în anul 2000, cheltuielile pentru coeziune preluând constant din plafonul anterior stabilit pentru politica agricolă comună.

În 2001, bugetul general al UE se ridica la 96,2 miliarde euro (în alocări de angajament), aproximativ 37% din bugetul Franței. Bugetul pentru anul 2005 se ridica la 106,3 miliarde euro în alocări pentru angajamente. La nivelul anului 2007, alocările de fonduri pentru plăți se ridicau la 115,5 miliarde euro, iar cele pentru angajamente la 126,5 miliarde euro. În 2008, alocările de fonduri pentru plăți era de 120,3 miliarde euro, iar cele pentru angajamente de 129,1 miliarde euro, în creștere cu 2,2 % față de anul 2007 .

Pe măsură ce comunitățile s au extins, numărul membrilor a crescut continuu, s a simțit nevoia unui buget mai mare și care să acorde atenție cheltuielilor pentru operațiunile structurale. Cheltuielile pentru cercetare au crescut de asemenea, pe fondul interesului din ce în ce mai mare pentru competență și competitivitate la nivel european.

Nu în ultimul rând, se cuvine să menționăm în rândul cheltuielilor pentru politicile interne europene cheltuielile pentru dezvoltarea tehnologiilor, educație, formare profesională și tineret, precum și cheltuielile pentru rețelele trans europene. Cheltuielile pentru educație vizează bursele de studiu în alte state, cu scopul de a ridica sentimentul identității europene și de a facilita mobilitatea pe piața europeană a muncii.

Dacă cele mai mari beneficii ale calității de membru provin din efectele economice ale integrării în UE, atunci o analiză cu privire la modul de alocare a cheltuielilor din bugetul UE pe fiecare stat membru este importantă. Suma cheltuielilor UE variază destul de mult între statele membre ale uniunii, atât din punct de vedere al sumei totale, cât și sub aspectul naturii lor. Franța și Germania sunt principalii recipienți. Majoritatea fondurilor franceze provin din fondurile pentru politica agricolă comună, în timp ce fondul de coeziune a fost principala sursă de finanțare a Greciei înainte de extinderea Uniunii către Europa centrală și de est (2004).

Mai mult, terminarea Războiului Rece a avut ca rezultat indirect creșterea interesului pentru acțiuni externe, mai ales că UE și a propus să aducă stabilitate în centrul și estul Europei .

Cheltuielile UE pentru acțiuni externe sunt concentrate în zona statelor vecine, dar și pentru fostele colonii. Motivată de prăbușirea comunismului și de potențialul ca zonă de conflict, mare parte din acțiunile externe ale UE s au concentrat după anii '90 ai secolului trecut în țările central și est europene, parte dintre aceste state fiind actualmente membre ale Uniunii. Programele UE în aceste zone au facilitat depășirea problemelor specifice perioadei de tranziție. Fondurile de pre aderare pentru cele 10 state care au devenit membre ale UE în anul 2004 au fost evidențiate separat în bugetul UE, în scopul ocrotirii acestor cheltuieli în ipoteza în care execuția bugetului ar fi cauzat deficite. Rusia și fostele state ale Uniunii Sovietice nu au fost luate în calcul ca potențiali membri ai UE, dar dezvoltarea unei relații politice și

economice strânse este un pas important în vederea apropierii față de aceste state.

Distincția între cheltuielile obligatorii și cele neobligatorii (facultative) la nivelul bugetului general al UE apare în art. 272 din tratatul instituind Comunitatea Economică Europeană. Această distincție are o semnificație politică, în măsura în care departajează atribuțiile bugetare între Parlament și Consiliu (Parlamentul are ultimul cuvânt în ceea ce privește cheltuielile neobligatorii, iar consiliul, în legătură cu cele obligatorii).

Dreptul primar european nu delimitează clar cheltuielile obligatorii de cele facultative. Declarația comună din 30 iunie 1982 a precizat sensul acestor două noțiuni: cheltuielile obligatorii sunt cele pe care autoritatea bugetară este obligată să le prevadă în buget pentru a permite comunităților să respecte obligațiile interne și externe, cum sunt cele rezultate din tratatele sau din actele adoptate în virtutea acestor tratate. Per a contrario, celelalte cheltuieli sunt facultative (cheltuieli cu titlu de fonduri structurale, spre exemplu).

Declarația comună din 1982 a prevăzut un mecanism special, destinat să regleze conflictele eventuale care ar putea surveni în materie de clasificare a cheltuielilor. Astfel, în prima fază, Comisia propune o clasificare a cheltuielilor în anteproiectul bugetului. În caz de dezacord între Consiliu și Parlament, președinții celor trei instituții se reunesc pentru a rezolva problema înainte de stabilirea proiectului de buget. Articolul 272 pct. 9 prevede că Parlamentul European poate crește, în anumite condiții, suma cheltuielilor facultative, în limita unei cote maxime de creștere, în raport cu exercițiul financiar anterior. Această cotă este calculată de Comisie pe baza indicatorilor macroeconomici (evoluția venitului național brut în comunitate, variația medie a bugetului în statele membre, evoluția costului vieții curente). Depășirea acestei cote nu este posibilă decât cu acordul consiliului. În practică, Consiliul și Parlamentul s au înțeles (Acordul interinstituțional din 29 iunie 1988) în privința acceptării

depășirii cotei maxime de creștere, cu condiția ca plafoanele perspectivelor financiare să fie respectate .

Principalele categorii de cheltuieli prevăzute în bugetul general al UE sunt:

- cheltuieli de garanție agricolă;
- cheltuieli structurale;
- cheltuieli interne;
- cheltuieli administrative;
- cheltuieli destinate acoperirii „acțiunilor externe”.

Cheltuielile agricole reprezintă principala categorie de cheltuieli din bugetul general al UE. Considerată ca fiind „nevoia primordială a statelor membre”, agricultura reprezintă un domeniu deosebit de important pentru UE, iar politica agricolă comună (PAC) este cea mai mare consumatoare de resurse financiare.

Politica cheltuielilor agricole comune (PAC) este cea mai bine fundamentată dintre politicile comune ale UE. În acest domeniu de activitate, transferul competențelor statelor membre către UE este marcat, în principal, de finanțarea agriculturii europene. Cheltuielile agricole sunt destinate pentru completarea ajutoarelor acordate de state producătorilor agricoli din statele membre, cărora UE s-a angajat să le asigure (în sens de garantare) un anumit nivel al prețurilor pentru produsele care ajung pe piață.

Ca o consecință a reformelor majore care au vizat politica comună agricolă în anii 1992-1993, structura cheltuielilor destinate garanției agricole a fost modificată, vechile criterii de acordare a ajutoarelor au fost înlocuite cu sistemul subvențiilor în agricultură, concretizate în prime acordate direct agricultorilor și crescătorilor de animale. De exemplu, în România această primă este pentru început de 50 de euro anual pentru un ha de teren cultivat și va crește progresiv în următorii ani. Această sumă de bani prezintă avantajul de a fi achitată direct către proprietarul care își cultivă terenul agricol.

Ponderea cheltuielilor agricole în ansamblul bugetului UE s a diminuat, în același timp în ultimii ani, odată cu dezvoltarea altor politici comunitare. În anul 2000 cheltuielile agricole au reprezentat 44% din cheltuielile UE, ceea ce a însemnat aproximativ 41 de miliarde de euro .

Obiectivele PAC stabilite prin tratatele institutive ale comunităților justifică importanța bugetară a acestui sector. În noul cadru internațional, dominat de cerințe cu privire la protecția mediului înconjurător, au intervenit modificări și asupra politicii agricole. Două mari reforme ale PAC au intervenit în anii 1992 și 1999. Fondată pe prețuri mai competitive și pe sprijinul direct al agricultorilor, aceste reforme au permis reducerea excedentelor de produse agricole, încetinirea exodului rural și îmbunătățirea calității mediului înconjurător. De asemenea, a fost vizată descurajarea producției intensive și favorizarea menținerii culturilor tradiționale, ca și dezvoltarea noilor activități (de exemplu, cele turistice).

Cheltuielile pentru înfăptuirea politicii agricole a UE au înregistrat o evoluție spectaculoasă de a lungul construcției europene, dar sinuoasă. Ponderea cheltuielilor de garanție agricolă a evoluat de la 8,5% în 1965, la 87% în 1970, aproximativ 60% în 1989, 50% în 1996, 43,7% în 1999, 44% în 2000 (41 miliarde euro), 49% în 2006.

Reforma la nivelul politicii comune agricole a condus la stabilirea ca obiective principale menținerea unor prețuri competitive, reducerea surplusurilor, încetinirea procesului de exod rural și protecția mediului. Pentru atingerea acestor obiective, la nivelul UE a fost elaborat un nou program, politica de dezvoltare rurală, pentru care au fost alocate resurse substanțiale (aprox 10% din totalul cheltuielilor pentru agricultură între anii 2000-2006). Datorită direcțiilor noi de înfăptuire a PAC, s a conturat un al doilea stâlp, politica de dezvoltare rurală, unde au fost alocate mai mult de 10% din totalul cheltuielilor agricole din perioada 2000-2006.

Cheltuieli structurale.

Stabilizarea nivelului cheltuielilor pentru agricultură a eliberat o serie de resurse în favoarea politicilor structurale. Fondurile structurale, care includ Fondul Social European, Fondul European pentru Dezvoltarea Agriculturii, Fondul pentru Dezvoltare Regională și Fondul de Coeziune, s-au dezvoltat pentru a încerca să se obțină cel mai înalt nivel de solidaritate între națiunile membre ale UE.

În această ordine de idei, aceste fonduri au fost concepute ca o măsură a politicii de redistribuire a veniturilor, pentru a ridica nivelul de acceptare a politicilor comune. Cheltuielile structurale au fost, de asemenea, utile ca plăți în vederea facilitării realizării acordului de voință între statele membre. Extinderea fondurilor structurale și concentrarea lor în zonele mai sărace după anul 1988 a fost parte din motivația negocierilor și acordului de voință realizat prin Actul Unic European. Concentrarea cheltuielilor europene asupra regiunilor sărace a redistribuit veniturile către statele cu nivel de trai scăzut. Fondurile structurale însă nu sunt alocate în funcție de situația unui stat în parte. Distribuția acestor fonduri are în vedere, cu prioritate, criteriul regional, astfel încât efectul redistributiv nu poate fi analizat întotdeauna prin raportare la o anumită țară.

Coeziunea economică și socială a UE a devenit unul din obiectivele majore ale construcției europene. Cheltuielile pentru finanțarea măsurilor care caracterizează acest domeniu ocupă al doilea loc ca pondere în totalul cheltuielilor UE (evoluție: 11% în 1961, 14% în 1965, 11% în 1978, 21,5% în 1984, 30% în 1992, 35% în 1999).

O asemenea politică trebuie să asigure pentru toți cetățenii europeni beneficiile și avantajele mării piețe comunitare, ca și cele privind crearea Uniunii Economice și Monetare. În acest scop, UE a consacrat în anul 2000 aproape 23 de miliarde de euro pentru modernizarea structurilor economice și sociale, ceea ce a reprezentat mai mult de 35% din buget.

Aceste cheltuieli sunt destinate în principal:

- reducerii inegalităților din punct de vedere economic și favorizarea dezvoltării armonioase între diferitele regiuni europene;
- acordării de ajutoare statelor rămase în urmă din punct de vedere al dezvoltării;
- susținerii reconversiei profesionale în regiunile aflate în declin;
- ameliorării situației furnizării de servicii;
- adaptării muncitorilor la mutațiile industriale;
- luptei împotriva șomajului;
- protejării și îmbunătățirii calității mediului înconjurător;
- ajutorarea zonelor slab populate;

În baza Tratatului de la Maastricht a fost creat Fondul de Coeziune, destinat acordării de ajutoare statelor membre care nu reușesc să realizeze un produs intern brut egal cu media PIB obținut în UE (cele mai mari sume au revenit, în ultimii ani, Greciei, Irlandei, Spaniei, Portugaliei).

Fondul de coeziune a fost creat în anul 1993 și este destinat statelor membre al căror produs intern brut este sub 90% din media comunitară și contribuie la finanțarea proiectelor în domeniile infrastructurii transporturilor și mediului înconjurător. Din totalul propunerilor Comisiei Europene în cadrul Agendei 2000, Consiliul european a confirmat necesitatea concentrării cheltuielilor Fondurilor structurale (Fondurile Europene de Dezvoltare Regională, FEDER, Fondul Social European, FSE, Fondul European de Orientare și Garanții Agricole, FEOGA) spre regiunile care au nevoie.

Cheltuieli interne

În afara celor două capitole specifice politicilor interne, celelalte politici interne ale UE dețin 10% din buget. Aceste cheltuieli sunt destinate, în principal, pentru finanțarea unor:

- programe destinate tinerilor (de exemplu, schimbul de studenți, în cadrul programelor Socrates, Leonardo da Vinci, Tineretul pentru Europa, Serviciul de voluntariat european);
- asigurării energiei la nivelul spațiului comunitar;
- armonizării piețelor interne;
- cercetare și dezvoltare tehnologică – urmărindu-se în principal realizarea unor proiecte de susținere a unor centre de cercetare, companii sau universități din statele membre.

Cercetarea și dezvoltarea tehnologică constituie una din cheile viitorului european. În completarea și susținerea eforturilor naționale, UE încurajează o politică de cercetare proprie, având un program cadru de cercetare, plurianual, care a dispus de 15 miliarde euro pentru perioada 1992-2002.

Alături de domeniul cercetării se regăsește în această categorie și domeniul rețelelor transeuropene. Finanțarea rețelelor trans-europene privește dezvoltarea rețelelor transfrontaliere de drumuri, căi ferate, energie și telecomunicații. Aceste rețele sunt importante pentru promovarea concurenței și funcționarea pieței unice.

Dimensiunea lor transnațională argumentează cheltuielile din bugetul UE pentru realizarea acestor rețele. Aproape 700 de miliarde de euro, în anul 2000, din bugetul UE au fost alocate pentru punerea în funcțiune a unei rețele globale coerente, astfel încât piața unică să poată funcționa cât mai corect.

Literatura de specialitate a constatat, de asemenea, că UE a locat peste 480 de milioane de euro în anul 2000 pentru diverse acțiuni în domeniile educației, formării profesionale și tineretului, pentru a promova mobilitatea elevilor și a-i încuraja pentru a face studiile într-un alt stat membru. În anul 1998, programul Socrates a permis mobilitatea a 200.000 de studenți. În același an, programul Leonardo da Vinci a susținut peste 700 de proiecte transnaționale destinate ameliorării formării profesionale în Europa. De asemenea, prin

programele Tinerețe pentru Europa și Serviciul Voluntar European s au susținut, în anul 1998, proiecte la care au participat peste 80.000 de tineri.

Cheltuielile administrative

Cel mai puțin înțeles și asumat element din structura cheltuielor din bugetul general al UE îl formează cheltuielile pentru administrație. Referirile constante ale presei la birocrația de la Bruxelles și Strasbourg sugerează un nivel prea ridicat al acestei categorii de cheltuieli. Plata oficialilor, organizarea întâlnirilor de lucru, birourile și cheltuielile de întreținere sunt percepute, în general, de public ca fiind cea mai amplă cheltuială din buget. Această percepție este însă eronată .

Astfel, cheltuielile administrative, privite ca sume de bani destinate organizării și funcționării organismelor comunitare, reprezintă aproximativ 5,1% din totalul bugetului general. Ponderea lor în totalul cheltuielilor bugetare comunitare este de aproximativ 6%.

Această categorie de cheltuieli vizează, în general, cheltuieli cu salarii, pensii, clădiri, echipamente etc. Cheltuielile totale destinate funcționării ansamblului de instituții europene, cheltuielile salariale și pensiile funcționarilor au reprezentat 4,7 miliarde de euro în anul 2000, aproximativ 5% din totalul cheltuielilor.

Deși evoluția numărului personalului comunitar a fost spectaculoasă, de la aproximativ 9000 la peste 30.000 în anul 2000, raportarea acestor cifre la numărul de persoane care lucrează în administrația publică a oricăruia dintre statele membre ne relevă contrariul. Instituțiile funcționează cu 32.000 de funcționari, echivalentul efectivului care lucrează în serviciul public al unui oraș cum ar fi Viena sau a Ministerului francez al Agriculturii .

Cea mai mare parte a acestor funcționari lucrează pentru Comisia Comunităților Europene, iar din punct de vedere al activităților efectiv prestate, mare parte realizează traducerea oficială a tuturor documentelor întocmite la

nivel european, în contextul în care uniunea recunoaște ca limbă oficială limba tuturor țărilor care o compun.

Discuțiile cu privire la aparatul de funcționari ai UE au relevat și aspecte legate de competența profesională a acestora și posibile acte de corupție . Trebuie să menționăm caracterul multinațional al corpului de funcționari europeni, ceea ce presupune un efort de armonizare al conduitei profesionale pentru indivizi cu educație diferită. De exemplu, angajarea unor cunoștințe sau prieteni este normală în unele state, dar în altele nu .

De asemenea, raportat la complexitatea atribuțiilor care revin Comisiei europene, aparatul care deservește această instituție este mult prea mic, ceea ce ridică rezerve pertinente cu privire la calitatea acțiunilor întreprinse.

Un alt element discutat între statele membre cu privire la cheltuielile administrative ține de faptul că majoritatea lor s au concentrat în Belgia și Luxemburg, state gazdă pentru primele instituții constituite la nivelul comunităților. Beneficiile pe care le generează aceste cheltuieli în alte state sunt astfel limitate, ceea ce a determinat includerea în statutul funcționarilor publici europeni a două principii noi cu privire la accesul la funcția publică: principiul dispersiei teritoriale a instituțiilor nou înființate la nivelul UE și principiul reprezentării proporționale a statelor membre în structura de personal a instituțiilor europene, pentru cetățenii care provin din toate statele membre .

Cheltuieli destinate acțiunilor externe. Politica externă reprezintă un ansamblu de acțiuni întreprinse de instituțiile UE cu alte țări. Această politică de mare importanță se referă la ajutorul comunitar pentru dezvoltarea și susținerea țărilor aflate în nevoie.

UE este un actor important în plan mondial în ceea ce privește acordarea ajutoarelor umanitare, în special acordarea ajutorului alimentar. UE finanțează și acțiuni privind democrația și respectarea drepturilor omului, măsuri privind apărarea pădurilor tropicale și a mediului înconjurător.

Astfel, cheltuielile destinate acțiunilor străine vizează finanțarea unor activități inițiate de UE în scopul dezvoltării și colaborării cu spațiul extracomunitar (atât european, cât și din Asia, Africa sau America de Nord sau America Latină). Pentru gestionarea acestor fonduri a fost creat, printre altele, Oficiul Umanitar al Comunității, care, în anul 2000, avea la dispoziție aproximativ 47 de milioane de euro.

Trebuie ținut seama și de o serie de resurse financiare folosite pentru susținerea unor programe vizând lărgirea (extinderea) UE. Pentru anul 2000, ponderea acestor cheltuieli a fost de 40% din totalul cheltuielilor externe (3,2 miliarde euro). Această categorie de cheltuieli bugetare a fost gestionată prin intermediul unor programe speciale (instrumente structurale) precum SAPARD pentru agricultură, ISPA (infrastructura de transport), PHARE (implementarea acquis ului comunitar, administrație, economie).

Ajutorul acordat statelor europene din fostul bloc comunist au avut o foarte mare contribuție la pregătirea unor asemenea state pentru integrarea în structurile comunitare. Pot fi susținute pe seama acestor fonduri chiar acțiuni de acordare a unor ajutoare de urgență. Pe seama acestei categorii de cheltuieli sunt finanțate, de asemenea, și o serie de activități de susținere și promovare a drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului, acțiuni de protecție a mediului înconjurător (păduri tropicale etc.), activități de asociere cu organismele internaționale, cooperarea cu state ne membre puternic industrializate (Japonia, SUA).

Ilustrative pentru ponderea cheltuielilor de la bugetul Uniunii Europene sunt reprezentările grafice privind repartiția acestora în cadrul exercițiului bugetar multianual în curs, dar și previziunile pentru intervalul următor (2021-2027).

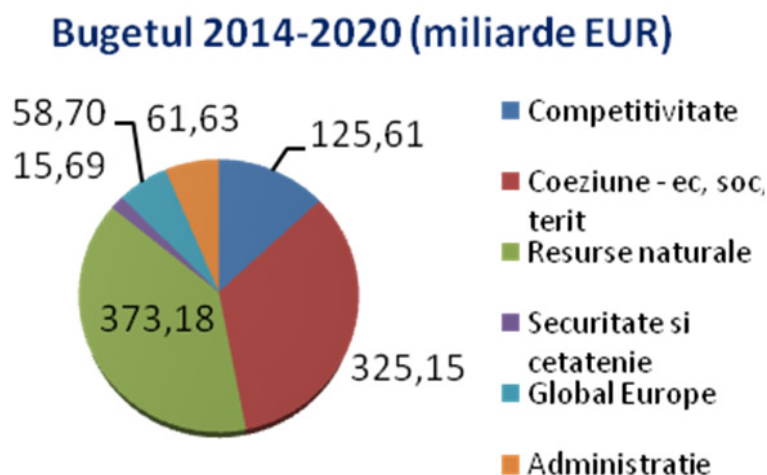


Fig. nr. 9. Structura cheltuielilor din bugetul UE pentru intervalul 2014 2020

(<https://www.mdrap.ro/comunicare/buletine/newsletter>)

Previziunile cheltuielilor din bugetul Uniunii Europene pentru următorul exercițiu bugetar multianual ne relevă creșterea ponderii cheltuielilor pentru cercetare, ca primă direcție finanțată în contextul categoriei bugetare piața unică, inovare și digitalizare. Totodată, remarcăm estimarea creșterii absolute a bugetului UE față de exercițiul bugetar multianual curent și ponderea prioritară a cheltuielilor pentru fondurile de coeziune, cu cele trei subdirecții principale: dezvoltare regională și coeziune, Uniunea Monetară și Economică, investiții în oameni, coeziune socială și valori. Cu ponderi mai mici, dar nu de neglijat, sunt incluse în estimarea dată publicității cheltuielile pentru apărare și cheltuielile pentru migrație și întărirea frontierelor externe ale Uniunii Europene.

Sectiunea 5. Execuția bugetară

Execuția bugetului Uniunii Europene respectă norme foarte precise. Articolul 317 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede următoarele: „Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul pe propria răspundere”.

Repartizarea responsabilităților este, prin urmare, una clară: Parlamentul și Consiliul stabilesc resursele ce urmează să fie colectate și cheltuielile ce urmează să fie efectuate, iar Comisia execută deciziile bugetare ale acestora; statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele bugetare să fie folosite în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare . Articolul 274 din Tratatul CEE atribuie Comisiei europene competența de a executa bugetul pe propria răspundere, în limita creditelor alocate și conform principiului bunei gestiuni financiare.

Totodată, repartizarea competențelor este clară: Parlamentul european și Consiliul european decid cheltuielile care se vor efectua. Comisia europeană execută deciziile bugetare. În practică, comisia europeană se sprijină pe statele membre pentru gestionarea anumitor politici.

Articolul 274 TCE stabilește că regulamentul financiar trebuie să prevadă „modalitățile particulare potrivit cărora fiecare instituție participă la executarea cheltuielilor proprii”.

De altfel, art. 56 din Regulamentul financiar confirmă explicit aplicabilitatea acestui principiu, conform căruia Comisia execută veniturile și cheltuielile bugetului în conformitate cu prevederile regulamentului, pe propria răspundere și în limitele creditelor autorizate. Mai mult, efectele principiului bunei gestiuni financiare se întind și asupra statelor membre cu care cooperează Comisia pentru executarea bugetului.

Astfel, Regulamentul financiar sustrage competenței Comisiei creditele aferente altor instituții, potrivit principiului autonomiei instituționale în

materie bugetară. Comisia are, de asemenea, posibilitatea de a delega o parte din atribuțiile de administrare directă unor persoane fizice sau unor agenții, care să acționeze în numele și pe răspunderea comisiei. Această uzanță poartă numele de externare . Comisia poate, de exemplu, să subcontracteze societăților private anumite sarcini tehnice, precum studiile de specialitate sau managementul IT. Administrarea politicilor comunitare, inclusiv selecția proiectelor și împărțirea contribuțiilor financiare cade doar în sarcina organismelor desemnate de autoritățile publice.

Executarea bugetului se bazează pe principiul separării atribuțiilor ordonatorului de credite, ale contabilului și ale controlorului financiar. Ordonatorul este gestionarul creditului și singurul competent să dispună în privința cheltuielilor, constatării drepturilor și ordinelor de plată sau de recu-perare. Ordonatorul poate fi Comisia, un organ de executare mandatat în acest sens, sau administrația publică a statelor membre. Contabilul este însărcinat să deruleze efectiv operațiunile necesare pentru efectuarea plăților și încasărilor. Toate aceste operațiuni se desfășoară sub supravegherea controlorilor financiari din fiecare instituție.

Titlul IV al părții I a Regulamentului tratează aspecte privind execuția bugetară, informațiile fiind structurate pe 8 capitole („dispoziții generale”, „metode de execuție”, „ oficiile/agențiile europene și organele Uniunii”, „actorii financiari”, „răspunderea actorilor financiari”, „operațiunile de venituri”, „operațiunile de cheltuieli”, „auditorul intern”).

Comisia este instituția europeană care are rolul de a executa veniturile și cheltuielile bugetului. Statele membre ale uniunii trebuie să coopereze cu Comisia, astfel încât în realizarea bugetului să fie respectate principiile detalite mai sus.

Înainte utilizării resurselor bugetare, regulamentul impune adoptarea unui „act de bază”, definit ca fiind un act juridic care furnizează un temei legal

pentru acțiuni și pentru execuția cheltuielilor corespunzătoare înregistrate în buget.

În baza prevederilor Tratatului CE și EURATOM, un act de bază este un act adoptat de autoritatea legislativă și poate lua forma unui regulament, a unei directive, a unei decizii, în sensul art. 249 din Tratatul CE, sau a unei decizii sui generis. Cu privire la politica externă și de securitate comună PESC, actul de bază poate lua una din formele specificate la art. 13 alin. 2 și 3, la art. 14, art. 18 alin. 5, art. 23 alin. 1 și 2 și art. 24 din Tratatul privind Uniunea Europeană.

Cu privire la cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, actul de bază poate lua una din formele menționate la art. 34 din Tratatul instituind Uniunea Europeană. Recomandările și avizele, precum și rezoluțiile și concluziile, declarațiile sau alte acte fără efecte juridice, nu constituie acte de bază. Prin derogare de la condiția existenței actului de bază, următoarele credite pot fi acordate în lipsa unui astfel de act, doar cu condiția ca acțiunile destinate finanțării să țină de competența comunităților sau a Uniunii:

- a) creditele pentru proiectele pilot de natură experimentală;
- b) creditele pentru acțiuni pregătitoare, în domeniile de aplicare ale Tratatului CE și EURATOM;
- c) creditele pentru acțiuni pregătitoare cu privire la PESC;
- d) creditele pentru acțiuni unice sau chiar permanente, întreprinse de comisie în virtutea sarcinilor ce îi aparțin, altele decât dreptul de inițiativă legislativă;
- e) creditele destinate funcționării fiecărei instituții conform autonomiei sale administrative.

În calitate de titular principal al prerogativelor bugetare, comisia conferă celorlalte instituții competențele necesare executării secțiunii din buget care le este destinată. Fiecare instituție exercită aceste competențe în limita creditelor autorizate și a prevederilor Regulamentului financiar general. Comisia

și celelalte instituții pot delega, în cadrul departamentelor proprii, competențele de execuție bugetară în conformitate cu condițiile stabilite prin actul de delegare.

Tuturor actorilor financiari le este interzis să ia măsuri care pot genera conflicte între propriile interese și cele ale Uniunii. Prin actor financiar trebuie să înțelegem orice persoană fizică sau juridică implicată în execuția, gestionarea, auditarea sau controlul bugetului.

Un conflict de interese survine în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unor actori financiari sau ale altor persoane este compromisă din motive care implică familia, viața sentimentală, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes comun cu cel al beneficiarului. Execuția bugetului este atributul exclusiv al Comisiei care acționează:

- a) în mod centralizat;
- b) prin gestionarea partajată;
- c) prin gestionarea indirectă, prin delegarea sarcinilor de execuție bugetară către alte persoane juridice internaționale, organisme de colaborare sau state terțe, sau organisme de drept public sau privat din state europene.

Atunci când Comisia execută bugetul în mod centralizat, sarcinile de execuție sunt efectuate fie direct, de către departamentele sale, fie indirect.

Chiar și în ipoteza execuției indirecte, comisia nu poate conferi unor țări străine de uniune competențe de execuție de care dispune conform prevederilor tratatelor, în cazul în care presupun o marjă largă de discreție, implicând opțiuni de natură politică. Sarcinile de execuție delegate trebuie definite în mod clar și monitorizate pe deplin în utilizarea lor.

Delegarea sarcinilor de execuție a bugetului trebuie să respecte principiul bunei gestionări financiare, ceea ce presupune organizarea unui control intern eficace și eficient. Acest control trebuie să asigure respectarea

principiului nediscriminării și vizibilității acțiunii Uniunii Europene. Sarcinile de execuție astfel delegate nu pot da naștere unor conflicte de interese.

Atunci când comisia execută bugetul prin gestionare partajată (descentralizat), sarcinile de execuție sunt delegate statelor membre. Statele membre adoptă toate actele cu putere de lege, actele administrative sau de altă natură, necesare protecției intereselor financiare ale comunităților, fără a aduce atingere dispozițiilor complementare incluse în reglementările sectoriale relevante și pentru a se asigura că, în cadrul gestionării partajate, fondurile sunt utilizate în conformitate cu normele și principiile aplicabile.

În acest scop, statele membre:

- (a) garantează că acțiunile finanțate de la buget sunt executate corect și eficient, în conformitate cu normele sectoriale aplicabile;
- (b) desemnează organismele responsabile de gestiunea și controlul fondurilor Uniunii și supraveghează aceste organisme;
- (c) previn, detectează și soluționează neregulile și fraudele;
- (d) cooperează, în conformitate cu prezentul regulament și cu normele sectoriale, cu Comisia, OLAF, Curtea de Conturi și, în cazul statelor membre care participă la cooperarea consolidată în temeiul Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului (1), cu Parchetul European (EPPO) .

Comisia aplică proceduri de verificare a conturilor sau mecanisme de corecție financiară care îi permit să își asume răspunderea finală pentru execuția bugetului. Țările terțe cărora le sunt delegate sarcini de execuție asigură controale ex ante și ex post și, dacă este cazul, verificări la fața locului pe eșantioane reprezentative și/sau eșantioane bazate pe riscuri ale operațiunilor.

Regulamentul financiar prevede expres în art. 72 principiul separării funcțiilor, conform căruia funcțiile ordonatorului de credite și cele ale contabilului sunt separate și incompatibile între ele.

Fiecare instituție a Uniunii, în conformitate cu regulamentul său de procedură, delegă funcțiile de ordonator de credite personalului de nivel adecvat. În cadrul normelor sale administrative interne, instituția stabilește personalul căruia îi delegă respectivele funcții, sfera de aplicare a competențelor delegate și dacă respectivele competențe pot fi subdelegate de către persoanele cărora le au fost delegate.

Ordonatorii de credite delegați sau subdelegați nu pot acționa decât în limitele stabilite prin actul de delegare sau de subdelegare. Ordonatorul de credite complet delegat sau subdelegat poate fi asistat în îndeplinirea sarcinilor sale de către unul sau mai mulți membri ai personalului însărcinați să efectueze, sub responsabilitatea ordonatorului, anumite operațiuni necesare pentru execuția bugetară și pentru producerea de informații financiare și de gestiune.

Cu privire la termenele pentru efectuarea plăților, Regulamentul financiar prevede în art. 116 că plățile se efectuează în termen de:

- 90 de zile calendaristice pentru acordurile de contribuție, contractele și acordurile de grant care implică servicii tehnice sau acțiuni a căror evaluare este deosebit de complexă și în cazul cărora plata depinde de aprobarea unui raport sau a unui certificat;
- 60 de zile calendaristice pentru toate celelalte acorduri de contribuție, contracte și acorduri de grant în cazul cărora plata depinde de aprobarea unui raport sau a unui certificat;
- 30 de zile calendaristice pentru toate celelalte acorduri de contribuție, contracte și acorduri de grant.

Aceste termene prevăzute pentru efectuarea plăților includ în mod obligatoriu toate termenele necesare pentru derularea procedurii efective de plată, respectiv lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor.

Remarcăm și prevederile privind auditorul intern, mai cu seamă independența acestuia și posibilitatea recunoscută prin Regulamentul financiar ca auditorul intern să poată sesiza, la nevoie, direct CJUE pentru orice act referitor la exercitarea funcțiilor sale de auditor intern. Acesta poate introduce o astfel de acțiune în termen de trei luni începând cu ziua calendaristică în care a avut cunoștință de notificarea actului în cauză.

Sectiunea 6. Curtea de Conturi a Uniunii Europene

Desigur că existența unui buget care se constituie din prelevări obligatorii de la contribuabili (direct sau indirect, după caz) impune în mod imperativ existența unei instituții care să verifice în mod independent constituirea și mai ales execuția bugetului respectiv. Crearea unei Curți Europene de Conturi se înscrie pe linia aplicării și consolidării finanțării Comunităților și, ulterior, a Uniunii Europene prin resurse proprii și în contextul atribuirii Parlamentului European a sarcinilor de a descărca Comisia pentru execuția bugetară.

Înființarea Curții de Conturi a fost prevăzută prin Tratatul din 1975 cu privire la reformarea procedurii bugetare. În ciuda numelui folosit, Curtea de Conturi nu este o jurisdicție, ci o instituție de control financiar extern. Denumirea oficială este Curtea Europeană de Conturi, dar este cunoscută și cu titlul de Curtea de Conturi a Uniunii Europene sau Curtea Europeană de Auditori.

Curtea Europeană de Conturi este compusă dintr un reprezentant pentru fiecare stat membru, ales dintre personalitățile care aparțin sau au aparținut țării respective, desfășurându-și activitatea în instituțiile de control extern sau care au merite deosebite pentru această funcție și oferă cele mai puternice garanții de independență.

Membrii Curții Europene de Conturi sunt numiți de Consiliu, cu majoritate calificată, după consultarea Parlamentului European (care este obligatorie, după anul 2014), pentru o perioadă de 6 ani. Funcția de membru al Curții Europene de Conturi este incompatibilă cu orice altă activitate profesională, remunerată sau nu.

Curtea de Conturi funcționează ca un organ colegial, fiecărui membru fiindu i repartizat un domeniu specific de activitate. Curtea adoptă avize sau rapoarte anuale, cu majoritatea membrilor care o compun.

Curtea de Conturi efectuează 3 tipuri de audit :

- Audit financiar – examinează conturile pentru a verifica dacă acestea reflectă cu acuratețe situația financiară, rezultatele și fluxurile de numerar din exercițiul financiar încheiat.
- Audit de conformitate – verifică dacă tranzacțiile financiare respectă regulile.
- Audit al performanței – verifică dacă finanțarea UE își atinge obiectivele utilizând cât mai puțin resurse, într un mod cât mai economic.

Curtea este constituită din grupuri de audit numite camere. Acestea pregătesc rapoarte și avize care sunt adoptate de membrii Curții, devenind astfel oficiale.

Atribuțiile Curții de Conturi a Uniunii Europene se reflectă în misiunea de a verifica toate conturile de venituri și de cheltuieli ale Uniunii Europene și ale tuturor organelor sale, în vederea garantării conformității dintre

cheltuielile Uniunii și regulile și regulamentele bugetare, precum și pentru a asigura respectul principiilor de drept administrativ și contabil. Curtea este însărcinată să vegheze la calitatea gestiunii financiare.

Sunt supuse controlului Curții de Conturi instituțiile europene și statele membre, toate persoanele care gestionează venituri și cheltuieli în numele Uniunii Europene, precum și toate persoanele fizice și juridice care au beneficiat de plăți cu titlu de cheltuieli din bugetul european. Controlul în statele membre se efectuează în colaborare cu instituțiile și serviciile naționale competente, care sunt obligate să transmită Curții toate documentele și informațiile pe care aceasta le solicită.

Curtea de Conturi a Uniunii Europene prezintă în fiecare an Consiliului și Parlamentului European o declarație de asigurare cu privire la fiabilitatea conturilor, precum și cu privire la legalitatea și la regularitatea operațiunilor adiacente. Un raport anual care să reliefeze observațiile curții asupra gestiunii financiare a bugetului european este transmis tuturor instituțiilor uniunii și se publică în „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene”. Raportul subliniază punctele care ar fi posibil sau de dorit să fie ameliorate. Răspunsurile instituțiilor la observațiile Curții se publică, de asemenea, în „Jurnalul Oficial”.

Curtea de Conturi a Uniunii Europene dispune și de competențe consultative. Celelalte instituții ale Uniunii pot, și în unele cazuri chiar trebuie, să solicite avizul Curții de Conturi a Uniunii Europene în legătură cu anumite acțiuni pe care le desfășoară.

În fine, Curtea poate prezenta comentarii asupra punctelor cuprinse în rapoartele speciale, în mod egal publicate în „Jurnalul Oficial”.

Concluzionând, atribuțiile Curții de Conturi sunt foarte largi, exprimând în principal:

examinarea aspectelor de legalitate și regularitate a veniturilor și cheltuielilor Comunității;

controlul pe domenii asupra instituțiilor și statelor membre;

funcția de asistență a autorităților bugetare;
responsabilitatea exercitării controlului permanent al
conturilor.

Tocmai pentru că atribuțiile Curții de Conturi a Uniunii Europene sunt așa de largi, iar domeniul său de competență atât de amplu, Curtea colaborează strâns cu instituțiile echivalente din fiecare dintre statele membre, desfășurând misiuni de audit în colaborare sau prin delegare de competență.



Fig. nr. 11. Sediul Curții de Conturi a Uniunii Europene de la
Luxemburg