



## PROCEDURA BUGETARĂ

De la tratatele din 1970 și 1975, rolul Parlamentului în cadrul procedurii bugetare a sporit treptat. Tratatul de la Lisabona a acordat Parlamentului competențe egale cu cele ale Consiliului în ceea ce privește totalitatea bugetului UE.

### TEMEI JURIDIC

- Articolul 314 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și articolul 106a din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice;
- Articolele 36-52 din Normele financiare [Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului<sup>[1]</sup>];
- Acordul interinstituțional (AII) dintre Parlamentul European, Consiliu și Comisie privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară, adoptat de Parlament la 19 noiembrie 2013 și de Consiliu la 2 decembrie 2013<sup>[2]</sup>, în urma acordului politic la care au ajuns Președintele Parlamentului, al Consiliului și al Comisiei la 27 iunie 2013.

### OBIECTIVE

Exercitarea competențelor bugetare constă atât în stabilirea cuantumului total și a distribuției cheltuielilor anuale ale UE, precum și a veniturilor necesare pentru a le acoperi, cât și în exercitarea controlului asupra execuției bugetului. Procedura bugetară propriu-zisă constă în elaborarea și adoptarea bugetului. (A se vedea [1.4.1](#) pentru detalii privind veniturile UE, [1.4.2](#) pentru detalii privind cheltuielile, [1.4.3](#) pentru detalii privind CFM, [1.4.4](#) pentru detalii privind execuția bugetului UE și [1.4.5](#) pentru detalii privind controlul bugetar.)

### DESCRIERE

#### A. Context

Parlamentul European (PE) și Consiliul formează împreună autoritatea bugetară. Înainte de 1970, competențele bugetare aparțineau exclusiv Consiliului; Parlamentul nu deținea decât un rol consultativ. Tratatul din 22 aprilie 1970 și 22 iulie 1975 au sporit competențele bugetare ale PE:

- tratatul din 1970, deși menținea dreptul Consiliului de a avea ultimul cuvânt cu privire la „cheltuielile obligatorii” legate de obligațiile decurgând din tratat sau din actele adoptate în

[1]JO L 298, 26.10.2012, p. 1.

[2]JO C 373, 20.12.2013, p. 1.

conformitate cu tratatul, acorda PE ultimul cuvânt cu privire la „cheltuielile neobligatorii”, care reprezentau inițial 8 % din buget;

— tratatul din 1975 a acordat PE dreptul de a respinge bugetul în ansamblu.

Până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, atât Consiliul, cât și Parlamentul efectuau două lecturi pe parcursul procedurii bugetare, la finalul căreia Parlamentul putea să adopte bugetul sau să-l respingă în ansamblu.

Până la schimbările majore introduse prin Tratatul de la Lisabona, tratatele ulterioare nu au adus modificări substanțiale. Tratatul de la Lisabona a introdus o procedură bugetară mai simplă și mai transparentă (coDecizia bugetară). Modificările provin în special din eliminarea distincției dintre cheltuieli obligatorii și cheltuieli neobligatorii, ceea ce permite abordarea similară a tuturor cheltuielilor în temeiul aceleiași proceduri. Procedura a fost simplificată și prin faptul că în cadrul fiecărei instituții are loc o singură lectură, bazată pe proiectul de buget prezentat de Comisie.

## **B. Fazele procedurii**

Articolul 314 din TFUE prevede fazele și termenele care trebuie respectate pe parcursul procedurii bugetare. Cu toate acestea, instituțiile convin în fiecare an asupra unui calendar pragmatic, în timp util înainte de demararea procedurii bugetare, pe baza practicii curente.

### **1. Prima fază: stabilirea de către Comisie a unui proiect de buget**

Parlamentul și Consiliul stabilesc orientări privind prioritățile bugetare. Comisia elaborează proiectul de buget și îl transmite Consiliului și Parlamentului cel târziu până la 1 septembrie [în temeiul articolului 314 alineatul (2) din TFUE, dar până la sfârșitul lui aprilie sau începutul lui mai conform calendarului pragmatic]. Comisia poate modifica proiectul de buget într-o fază ulterioară pentru a se lua în considerare noi evoluții, însă nu mai târziu de momentul convocării comitetului de conciliere (a se vedea mai jos).

### **2. A doua fază: stabilirea poziției Consiliului asupra proiectului de buget**

Consiliul adoptă poziția sa asupra proiectului de buget și o transmite Parlamentului cel târziu până la 1 octombrie [în temeiul articolului 314 alineatul (3) din TFUE, dar până la sfârșitul lui iulie conform calendarului pragmatic]. Acesta trebuie să informeze pe deplin Parlamentul asupra motivelor care l-au condus la adoptarea poziției respective.

### **3. A treia fază: lectura Parlamentului**

Parlamentul are la dispoziție 42 de zile pentru a reacționa. În termenul respectiv, acesta poate fie să aprobe poziția Consiliului sau să refuze să ia o decizie, caz în care bugetul este considerat adoptat definitiv, fie să adopte amendamente cu majoritatea membrilor care îl compun, caz în care proiectul modificat se trimite înapoi Consiliului și Comisiei. Președintele Parlamentului, în consens cu Președintele Consiliului, trebuie să convoace fără întârziere comitetul de conciliere.

### **4. A patra fază: reuniunea comitetului de conciliere și adoptarea bugetului**

Din ziua când este convocat, comitetul de conciliere (compus din reprezentanți ai membrilor Consiliului și un număr egal de reprezentanți ai Parlamentului) dispune de 21 de zile pentru a ajunge la un acord asupra unui proiect comun. În acest sens, comitetul de conciliere trebuie să decidă cu majoritatea calificată a membrilor Consiliului sau a reprezentanților lor și cu majoritatea reprezentanților Parlamentului. Comisia participă la lucrările comitetului de conciliere și adoptă toate inițiativele necesare pentru promovarea reconcilierii între poziția Parlamentului și a Consiliului.

În cazul în care, în termenul de 21 de zile menționat mai sus, comitetul de conciliere nu ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Comisia trebuie să prezinte un nou proiect de buget. În cazul în care comitetul de conciliere ajunge în termenul respectiv la un acord asupra unui proiect comun, atunci Parlamentul și Consiliul dispun de 14 zile de la data acordului pentru aprobarea proiectului comun. Tabelul următor prezintă succint posibilele rezultate la sfârșitul perioadei de 14 zile.

Procesul de aprobare a proiectului comun în cadrul comitetului de conciliere

<b>Poziții asupra proiectului comun</b>	<b>Parlament</b>	<b>Consiliu</b>	<b>Rezultat</b>
	<b>+ = adoptat</b> <b>- = respins</b> <b>Nu există = nicio decizie luată</b>	+	+
-			Revenire la poziția Parlamentului, eventual <sup>[3]</sup>
Nu există			Adoptarea proiectului comun
Nu există		+	Adoptarea proiectului comun
		-	Prezentarea unui nou proiect de buget de către Comisie
		Nu există	Adoptarea proiectului comun
-		+	Prezentarea unui nou proiect de buget de către Comisie
		-	Prezentarea unui nou proiect de buget de către Comisie
		Nu există	Prezentarea unui nou proiect de buget de către Comisie

Dacă procedura s-a încheiat cu succes, președintele Parlamentului declară că bugetul este adoptat definitiv. În cazul în care nu se ajunge la niciun acord până la începutul unui exercițiu financiar, se instituie un sistem de doisprezecimi provizorii până la realizarea unui acord. În acest caz, cheltuielile pot fi efectuate lunar pe capitole în limita unei doisprezecimi din totalul creditelor înscrise în bugetul aferent exercițiului precedent. Cu toate acestea, suma nu trebuie să depășească o doisprezecime din creditele prevăzute în același capitol din proiectul de buget. Totuși, în temeiul articolului 315 din TFUE, Consiliul, la propunerea Comisiei, poate autoriza cheltuieli care depășesc doisprezecimea prevăzută (în conformitate cu articolul 16 din Regulamentul financiar) în cazul în care Parlamentul, în termen de 30 de zile, nu decide să reducă aceste cheltuieli.

## 5. Bugete rectificative și suplimentare

În cazul unor situații inevitabile, excepționale sau neprevăzute (în conformitate cu articolul 41 din Normele financiare), Comisia poate propune proiecte de bugete rectificative pentru a modifica bugetul adoptat aferent exercițiului respectiv. Aceste bugete rectificative sunt supuse aceluiași reguli ca și bugetul general.

## ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

### A. Competențele conferite prin articolul 314 din TFUE

În 1970, Parlamentul a dobândit dreptul de a avea ultimul cuvânt cu privire la cheltuielile neobligatorii. Proportia cheltuielilor neobligatorii s-a ridicat de la 8% din bugetul pe 1970

[3] Acest lucru se întâmplă dacă Parlamentul confirmă toate amendamentele sale anterioare sau o parte dintre ele, hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun și cu trei cincimi din totalul voturilor exprimate. În cazul în care Parlamentul nu obține majoritatea necesară, se adoptă poziția convenită în proiectul comun.

la peste 60% din bugetul pe 2010, ultimul an când s-a mai făcut distincția respectivă. Prin eliminarea distincției între cheltuieli obligatorii și cheltuieli neobligatorii (TFUE), acum Parlamentul stabilește împreună cu Consiliul toate cheltuielile bugetare. Poziția Parlamentului poate fi considerată chiar mai puternică decât cea a Consiliului, întrucât acesta din urmă nu poate să impună niciodată un buget împotriva voinței Parlamentului, în timp ce Parlamentul poate avea ultimul cuvânt în unele condiții și poate impune un buget împotriva voinței Consiliului (a se vedea punctul B.4 de mai sus). Totuși, acest lucru pare a fi destul de improbabil și ar fi mai corect să se afirme că noua procedură bugetară se bazează în cea mai mare parte pe o codecizie adevărată (deși specifică) între Parlament și Consiliu, aflate acum pe picior de egalitate, care acoperă toate cheltuielile Uniunii. Parlamentul a respins bugetul în ansamblu de două ori (în decembrie 1979 și decembrie 1984) începând cu anul 1975, când a dobândit dreptul respectiv. În temeiul noilor reguli stabilite în Tratatul de la Lisabona, au existat trei situații în care comitetul de conciliere nu a reușit să ajungă la un acord (cu privire la bugetele 2011, 2013 și 2015). În toate aceste cazuri, a fost adoptat până la urmă noul proiect de buget prezentat de Comisie, care reflecta cvasicompromisul din cadrul procedurii de conciliere.

În cazul bugetului pentru 2018, cele trei instituții au ajuns la un acord în cadrul comitetului de conciliere care a fost convenit la 18 noiembrie 2017; ulterior, Consiliul a adoptat poziția sa privind noul proiect de buget la 30 noiembrie, iar votul în plen în cadrul Parlamentului a avut loc în aceeași zi. Negocierii au convenit asupra unui pachet de compromis în valoare de 160,1 miliarde EUR sub formă de credite de angajament și de 144,7 miliarde EUR sub formă de credite de plată. Obiectivele principale ale bugetului pentru 2018 sunt încurajarea creșterii economice, a investițiilor și a creării de locuri de muncă, sprijinirea ocupării forței de muncă în rândul tinerilor și abordarea provocărilor legate de migrație și de securitate.

**B.** Acordurile interinstituționale privind disciplina bugetară (AII) și cadrele financiare multianuale (CFM) (a se vedea [1.4.3](#)).

În urma unor neînțelegeri repetate privind temeiul juridic pentru execuția bugetului, instituțiile au adoptat o declarație comună în 1982, care prevedea și măsuri vizând o mai bună desfășurare a procedurii bugetare. Aceasta a fost urmată de o serie de acorduri interinstituționale privind următoarele perioade: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 și 2007-2013. Aceste acorduri succesive au oferit un cadru interinstituțional de referință pentru procedurile bugetare anuale și au îmbunătățit în mod considerabil modul de funcționare al procedurii bugetare.

Actualul AII a intrat în vigoare la 23 decembrie 2013<sup>[4]</sup>. Scopul acordului este să faciliteze procedura bugetară anuală și să completeze dispozițiile Regulamentului privind CFM (devenit regulament obligatoriu, cu plafoane obligatorii) mai ales în ceea ce privește instrumentele speciale din afara cadrului financiar. Aceste dispoziții se referă la următoarele instrumente speciale: Rezerva pentru ajutoare de urgență, Fondul de solidaritate al Uniunii Europene, Instrumentul de flexibilitate, Fondul european de ajustare la globalizare și Marja pentru situații neprevăzute.

Deși CFM nu înlocuiesc procedura bugetară anuală, acordurile interinstituționale au introdus o formă de procedură de codecizie bugetară care permite Parlamentului să-și afirme rolul de componentă cu drepturi depline a autorității bugetare, să-și consolideze credibilitatea ca instituție și să orienteze bugetul în favoarea priorităților sale politice. Tratatul de la Lisabona și Normele financiare prevăd, de asemenea, faptul că bugetul anual trebuie să respecte plafoanele stabilite în CFM, care, la rândul său, trebuie să respecte plafoanele stabilite în Decizia privind resursele proprii.

---

[4]JO C 373, 20.12.2013, p. 1.

### C. Semestrul European

La 7 septembrie 2010, Consiliul Afaceri Economice și Financiare a aprobat introducerea „semestrului european”, un ciclu anual de coordonare a politicilor economice la nivelul UE, având drept scop atingerea obiectivelor Europa 2020. Acesta este o perioadă de șase luni în fiecare an în timpul căreia politicile bugetare și structurale ale statelor membre urmează să fie examinate în scopul identificării eventualelor nereguli și dezechilibre emergente. Pe baza unei evaluări analitice a situației economice, Comisia oferă statelor membre orientări strategice de politică/recomandări care vizează reformele fiscale, macroeconomice și structurale. Obiectivul semestrului european este, așadar, de a consolida coordonarea, în condițiile în care pregătirea principalelor decizii bugetare are loc în continuare la nivel național. Pe lângă coordonarea bugetelor naționale, Parlamentul European urmărește, de asemenea, să valorifice sinergiile și să consolideze coordonarea dintre bugetele naționale și bugetul UE.

Rita Calatozzolo  
10/2018