



Bruxelles, 5.11.2021
COM(2021) 676 final

RAPORT AL COMISIEI

CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind instrumentele financiare, garanțiile bugetare, asistența financiară și datoriile
contingente
Situația la 31 decembrie 2020

Cuprins

1.	Introducere	2
2.	Ce sunt datoriile contingente?	3
3.	Datorii contingente care rezultă din instrumente provizionate: garanții bugetare și asistență financiară acordată țărilor terțe	6
3.1.	Prezentare generală a expunerii totale la risc a UE la sfârșitul anului 2020	6
3.2.	Sistemul UE de gestionare a riscurilor în ceea ce privește datoriile contingente provizionate.....	8
3.2.1.	Garanții bugetare	9
3.2.2.	Asistența financiară acordată țărilor terțe	11
3.3.	Cadrul comun al Comisiei Europene pentru gestionarea și monitorizarea datoriilor contingente provizionate	12
4.	Datorii contingente care rezultă din asistența financiară acordată statelor membre ..	12
4.1.	Prezentare generală a expunerii totale la risc a UE la sfârșitul anului 2020	12
4.2.	Sistemul UE de gestionare a riscurilor aferente datoriilor contingente care rezultă din asistența financiară acordată statelor membre.....	14
5.	Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente ale UE	15
5.1.	Cadrul de evaluare.....	15
5.2.	Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente provizionate	16
5.3.	Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente din perspectiva limitelor plafonului resurselor proprii	17
6.	Concluzii	19
Anexă:	Sustenabilitatea și marja de manevră în ceea ce privește plafonul permanent al resurselor proprii	20

1. Introducere

Acesta este primul raport în conformitate cu cerințele articolului 250 din Regulamentul financiar¹. El a fost elaborat în coroborare cu:

- Documentele de lucru X și XI, care însoțesc proiectul de buget pentru 2022 și oferă informații detaliate cu privire la instrumentele financiare și garanțiile bugetare ale UE²; precum și
- Raportul de prognoză pe termen lung privind viitoarele intrări și ieșiri aferente bugetului UE, care furnizează estimări privind capacitatea financiară disponibilă a UE în perioada 2021-2027 după luarea în calcul a cheltuielilor bugetare planificate³.

Obiectivul prezentului document este de a oferi o prezentare generală a datorii contingente suportate de la bugetul UE începând cu 31 decembrie 2020 și asupra panopliei de măsuri și garanții de care dispune Comisia pentru a proteja pe deplin bugetul UE de eventualele pierderi generate de aceste datorii.

După o introducere generală referitoare la definiția și sursele datorii contingente, raportul prezintă caracteristicile principale ale celor două categorii de datorii contingente (provizionate și neprovizionate), în special din perspectiva analizei cadrului UE de monitorizare și gestionare a riscurilor provenite din datoriile contingente.

În final, raportul oferă o evaluare a sustenabilității datorii contingente ale Uniunii pe termen lung, pe baza unor factori calitativi și cantitativi. Evaluarea se realizează:

- în raport cu valoarea provizioanelor existente deținute în fondurile de garantare instituite de Comisie pentru a oferi garanții bugetare și asistență financiară țărilor terțe;
- în raport cu limitele plafonului resurselor proprii și cu marja de manevră disponibilă pentru datoriile contingente neprovizionate generate de asistența financiară acordată statelor membre.

Concluzia principală a analizei sustenabilității este aceea că bugetul UE dispune, în principiu, de resurse adecvate pentru a face față unei posibile materializări a datorii contingente. În special:

- **nu se identifică probleme de constituire a unor provizioane insuficiente pentru datoriile contingente care rezultă din garanțiile bugetare și din asistența financiară acordată țărilor terțe;**
- **capacitatea financiară a UE în temeiul cadrului juridic existent [și anume Decizia privind resursele proprii⁴ și Regulamentul privind cadrul financiar multianual (CFM) 2021-2027⁵] este suficientă pentru a acoperi obligațiile existente**

¹ Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012, JO L 193, 30.7.2018, p. 1.

² Documentul de lucru X privind utilizarea instrumentelor financiare, în temeiul articolului 41 alineatul (4) din Regulamentul financiar; Documentul de lucru XI privind executarea garanțiilor bugetare, Fondul comun de provizionare și evaluarea sustenabilității datorii contingente care decurg din garanții bugetare și asistență financiară în temeiul articolului 41 alineatul (5) din Regulamentul financiar [COM (2021) 300-iunie 2021].

³ COM(2021) 343 final din 30.6.2021.

⁴ Decizia (UE, Euratom) 2020/2053 a Consiliului din 14 decembrie 2020 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei 2014/335/UE, Euratom, JO L 424, 15.12.2020, p. 1.

⁵ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027, JO L 433I, 22.12.2020, p. 11.

ale Uniunii legate atât de programele de cheltuieli, cât și de piețele financiare (în ceea ce privește datoria emisă în cadrul programelor de asistență financiară pentru statele membre), chiar și în circumstanțe extrem de nefavorabile.

Prezentul raport se referă la datoriile contingente asumate înainte de sfârșitul anului 2020 și analizează modul în care acestea sunt abordate în CFM 2021-2027. Prin urmare, raportul nu vizează datoriile contingente generate de instrumentul **NextGenerationEU** (NGEU)⁶, care au început să se materializeze abia în cursul anului 2021 și pentru care s-a stabilit o capacitate financiară suplimentară printr-o majorare temporară a plafonului resurselor proprii.

2. Ce sunt datoriile contingente?

Datoriile contingente sunt datorii financiare potențiale ale UE rezultate din angajamentele obligatorii existente sau din evenimente anterioare. Potențialul acestor datorii contingente de a genera pierderi reale va depinde de evenimente viitoare care nu se află în totalitate sub controlul UE.

În cazul UE, există trei surse principale de datorii contingente⁷:

- **garanțiile bugetare**, care sunt garanții furnizate Grupului Băncii Europene de Investiții (BEI) sau altor parteneri de implementare în cadrul mandatului Fondului european pentru investiții strategice (FEIS)⁸, al mandatului Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD)⁹ și al mandatului de acordare a împrumuturilor externe (ELM)¹⁰. Prin intermediul tuturor acestor instrumente, UE oferă garanții (parțiale) partenerilor de implementare pentru pierderile care rezultă din operațiunile lor garantate de finanțare și de investiții (și anume operațiuni de împrumut sau de capital). În temeiul CFM 2021-2027, programul InvestEU reunește sub egida unei garanții unice a UE activitățile desfășurate anterior în cadrul FEIS și al altor instrumente financiare și a deschis accesul la o parte din garanția UE pentru partenerii de implementare evaluați pe baza pilonilor¹¹, alții decât grupul BEI¹². În mod similar, FEDD a fost urmat de FEDD+, care a fost instituit prin Regulamentul privind Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDCI) – „Europa globală”¹³ și care

⁶ Regulamentul (UE) 2020/2094 al Consiliului de instituire a unui instrument de redresare al Uniunii Europene pentru a sprijini redresarea în urma crizei provocate de COVID-19, JO L 433I, 22.12.2020, p. 23 („NextGenerationEU”).

⁷ O altă sursă a datoriilor contingente este reprezentată de „riscurile juridice”. Acestea nu fac obiectul prezentului raport.

⁸ Regulamentul (UE) 2015/1017 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 iunie 2015 privind Fondul european pentru investiții strategice, Platforma europeană de consiliere în materie de investiții și Portalul european de proiecte de investiții și de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1291/2013 și (UE) nr. 1316/2013, JO L 169, 1.7.2015, p. 1.

⁹ Regulamentul (UE) 2017/1601 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 septembrie 2017 de instituire a Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD), a garanției FEDD și a Fondului de garantare FEDD, JO L 249, 27.9.2017, p. 1.

¹⁰ O prezentare generală a actelor legislative relevante și a acordurilor de garantare conexe dintre Comisie și Banca Europeană de Investiții este disponibilă în Adoptarea definitivă (UE, Euratom) 2021/417 a bugetului general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2021 – Secțiunea III – Comisia, Comentarii pentru postul 14 20 03 02 din situația cheltuielilor „Garanții pentru acțiunea externă în favoarea IVCDCI, IESN, IPA III și AMF”, JO L 93, 17.3.2021, p. 959.

¹¹ A se vedea secțiunea 3.2.1 de mai jos pentru detalii privind procesul de evaluare bazată pe piloni.

¹² Regulamentul (UE) 2021/523 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului InvestEU și de modificare a Regulamentului (UE) 2015/1017, JO L 107, 26.3.2021, p. 30.

¹³ Regulamentul (UE) 2021/947 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iunie 2021 de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională - „Europa globală”, de modificare și abrogare a Deciziei nr. 466/2014/UE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare

acționează în prezent drept componenta de finanțare a unui plan consolidat de investiții externe;

- Creditele și împrumuturile aferente pentru furnizarea de **asistență financiară țărilor terțe** [și anume, împrumuturi de asistență macrofinanciară (AMF)¹⁴ și împrumuturi Euratom acordate țărilor terțe¹⁵] care este, în principiu, finanțată prin operațiuni de împrumut „back-to-back”. Concret, aceasta înseamnă că fiecare împrumut este finanțat printr-o obligațiune UE adecvată, care corespunde pe deplin împrumutului UE în ceea ce privește scadența, rata dobânzii și graficul de rambursare. Prin urmare, investitorii în obligațiuni europene sunt expuși doar la riscul de credit al UE, iar nu la riscul de credit al fiecărei țări beneficiare. În cazul UE, datoria este contingentă, întrucât nu este necesară, în principiu, nicio ieșire de resurse ale UE pentru achitarea datoriei UE, țara beneficiară fiind obligată prin contract să asigure fluxul de venituri;
- creditele și împrumuturile aferente pentru furnizarea de **asistență financiară statelor membre ale UE**, și anume împrumuturi pentru balanța de plăți (BDP)¹⁶, împrumuturi acordate prin Mecanismul european de stabilizare financiară (MESF)¹⁷, împrumuturi Euratom¹⁸ și împrumuturi din cadrul Instrumentului european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE)¹⁹. Aceste împrumuturi sunt acordate statelor membre ale UE prin aceeași tehnică „back-to-back” precum în cazul asistenței financiare acordate țărilor terțe²⁰. Veniturile rezultate din rambursările din partea statelor membre beneficiare sunt direcționate către asigurarea serviciului datoriei UE. Acestea nu sunt luate în calcul ca resurse proprii în cadrul plafonului respectiv al resurselor proprii.

Datoriile contingente care rezultă din **garanțiile bugetare** și din **asistența financiară acordată țărilor terțe** sunt parțial provizionate, iar calculul provizioanelor se bazează pe evaluări prudente ale pierderilor estimate pentru fiecare instrument, plus o marjă suplimentară care să acopere o parte din pierderile neprevăzute.

a Regulamentului (UE) 2017/1601 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 480/2009 al Consiliului, JO L 209, 14.6.2021, p. 1.

¹⁴ Temeiul juridic pentru asistența macrofinanciară acordată țărilor din afara UE, altele decât țările în curs de dezvoltare, îl constituie articolul 212 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Articolul 213 din TFUE poate fi utilizat ca temei juridic atunci când țara terță are nevoie de asistență financiară urgentă.

¹⁵ Decizia 94/179/Euratom a Consiliului din 21 martie 1994 de modificare a Deciziei 77/270/Euratom, în vederea autorizării Comisiei să contracteze împrumuturi Euratom pentru a contribui la finanțarea necesară pentru ameliorarea nivelului de siguranță și eficiență al centralelor nucleare din anumite țări nemembre, JO L 84, 29.3.1994, p. 41.

¹⁶ Regulamentul (CE) nr. 332/2002 al Consiliului din 18 februarie 2002 de înființare a unui mecanism de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre, JO L 53, 23.2.2002, p. 1.

¹⁷ Regulamentul (UE) nr. 407/2010 al Consiliului din 11 mai 2010 de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară, JO L 118, 12.5.2010, p. 1; Regulamentul (UE) 2015/1360 al Consiliului din 4 august 2015 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 407/2010 de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară, JO L 210, 7.8.2015, p. 1.

¹⁸ Decizia 77/270/Euratom a Consiliului din 29 martie 1977 de mandatare a Comisiei să acorde împrumuturi Euratom pentru a contribui la finanțarea centralelor nucleare (JO L 88, 6.4.1977, p. 9), cu modificările și completările ulterioare.

¹⁹ Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului din 19 mai 2020 privind instituirea unui instrument european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE) ca urmare a epidemiei de COVID-19, JO L 159, 20.5.2020, p. 1.

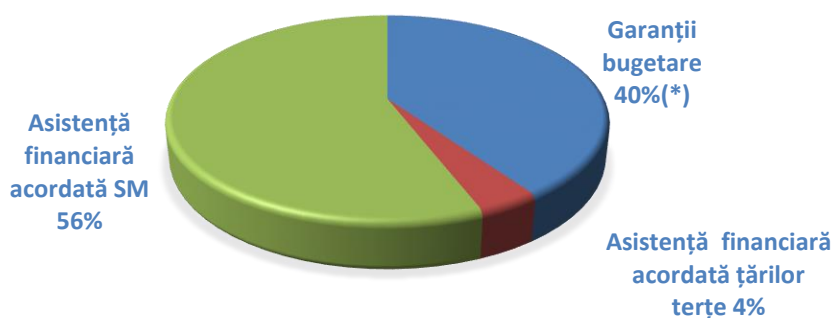
²⁰ Pe viitor, Comisia se va împrumuta, de asemenea, de pe piețe pentru a finanța sprijinul nerambursabil acordat prin NGEU. Rambursarea acestor împrumuturi se va realiza prin credite din bugetele anuale, în limitele plafoanelor aferente cadrelor financiare multianuale și, prin urmare nu va reprezenta, în principiu, o datorie contingentă pentru UE. Cu toate acestea, activitățile de împrumut în vederea creditării ale NGEU vor genera noi datorii contingente.

În schimb, datoriile contingente care rezultă din **asistența financiară acordată statelor membre ale UE** nu sunt provizionate. Împrumuturile UE constituie obligații directe și necondiționate ale UE. Prin urmare, în cazul în care un stat membru beneficiar nu își onorează obligațiile față de UE, aceasta din urmă are dreptul, în ultimă instanță, după epuizarea tuturor celorlalte posibilități de a găsi soluții în limitele cadrului bugetar existent, să obțină lichiditățile necesare de la celelalte state membre. Astfel de solicitări de venituri s-ar face peste plafoanele CFM, respectând totodată plafonul resurselor proprii²¹.

La sfârșitul anului 2020, bugetul UE includea datorii contingente în valoare de peste 93 de miliarde EUR, rezultate din împrumuturile acordate statelor membre și țărilor terțe, și de aproximativ 63 de miliarde EUR aferente garanțiilor furnizate în contextul FEIS, FEDD și ELM. Cea mai mare expunere pentru bugetul UE provine din programele de asistență financiară care vizează statele membre (a se vedea figura 1 de mai jos).

În cadrul CFM 2021-2027, se estimează o creștere în continuare a utilizării garanțiilor bugetare, printre altele, prin programul InvestEU, care include o garanție în cuantum de 26,2 miliarde EUR pentru sprijinirea operațiunilor de investiții în patru componente de politică (infrastructură durabilă, cercetare, inovare și digitalizare, IMM-uri, investiții sociale și competențe). Până la finele anului 2021, se preconizează că datoriile contingente ale Uniunii vor înregistra o creștere semnificativă și în legătură cu împrumuturile contractate pentru finanțarea creditelor acordate statelor membre în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență al NGEU. Rezultatele acestor operațiuni vor fi incluse în următoarea ediție a prezentului raport.

Figura 1: Defalcarea datoriilor contingente în funcție de sursă la 31 decembrie 2020



(*) Pe baza cuantumului total al „garanției disponibile semnate cu contrapărți” (a se vedea tabelul 1 de mai jos).

În conformitate cu normele contabile ale UE, **instrumentele financiare** sub formă de garanții sunt clasificate drept datorii contingente²²; totuși, acestea nu reprezintă o sursă de datorii contingente din punct de vedere bugetar, fiind întotdeauna provizionate integral de la buget; cu alte cuvinte, bugetul a prevăzut angajamente pentru a acoperi întreaga sumă a datoriei contingente care rezultă din instrumentul financiar. Există o asigurare deplină că angajamentul poate fi onorat în întregime în scenariul extrem în care aceasta s-ar justifica, având în vedere că face deja parte din angajamentele restante ale Uniunii.

²¹ A se vedea articolul 2 alineatul (3) și articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului din 17 decembrie 2020 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027.

²² A se vedea punctul 4.1.3 din Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Curtea de Conturi – Conturile anuale ale Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2020, COM (2021) 381 final.

Bugetul UE finanțează o gamă largă de instrumente financiare (capital propriu, îndatorare, garanții pentru împrumuturi, capital de risc, consolidarea capacităților și mecanisme de partajare a riscurilor). Acestea sunt clasificate în două categorii principale: cele legate de măsurile de politică internă și cele legate de măsurile de politică externă (în funcție de situarea beneficiarilor cu preponderență în interiorul sau în afara UE). Printre exemplele de instrumente financiare se numără instrumentele instituite în cadrul programului Orizont 2020 în vederea îmbunătățirii accesului la finanțare al entităților implicate în cercetare și inovare²³, instrumentul de datorie al Mecanismului pentru interconectarea Europei²⁴, care a fost instituit pentru a facilita proiectele de infrastructură (în sectoarele transporturi, telecomunicații și energie), precum și mecanismele de capitaluri proprii pentru IMM-urile din UE, care sprijină înființarea și finanțarea IMM-urilor din UE în etapele incipiente și de dezvoltare²⁵.

Documentul de lucru X care însoțește proiectul de buget 2022 oferă o descriere detaliată a tuturor celor treizeci și șase de instrumente financiare existente.

3. Datoriile contingente care rezultă din instrumente provizionate: garanții bugetare și asistență financiară acordată țărilor terțe

3.1. Prezentare generală a expunerii totale la risc a UE la sfârșitul anului 2020

În 2020, UE a extins sprijinul bugetar sub formă de garanții oferite Grupului BEI pentru operațiuni de împrumut și de capital acoperite de FEIS, precum și Grupului BEI și altor nouă instituții financiare (inclusiv Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare și mai multor bănci naționale de promovare) pentru operațiunile acoperite de FEDD. UE a garantat, de asemenea, împrumuturile acordate de BEI beneficiarilor din afara UE în cadrul ELM.

FEIS a fost lansat în anul 2015 pentru a remedia problema scăderii prelungite a investițiilor private ca urmare a crizei financiare. Acesta ia forma unei garanții bugetare în valoare de 26 de miliarde EUR, acordată din bugetul UE Grupului BEI. Garanția este suplimentată cu o alocare de 7,5 miliarde EUR din resursele proprii ale BEI.

Garanția din cadrul **FEDD** a fost instituită pentru a susține investițiile și a îmbunătăți accesul la finanțare în principal în Africa și în țările vizate de politica de vecinătate și pentru

²³ Regulamentul (UE) nr. 1291/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de instituire a Programului-cadru pentru cercetare și inovare (2014-2020) – Orizont 2020, JO L 347/104, 20.12.2013. Aceste instrumente sunt:

- Serviciul InnovFin de creditare și garantare pentru C&I, în cadrul căruia Comisia partajează riscul financiar legat de un portofoliu de operațiuni noi de finanțare efectuate de BEI;
- Innovfin – Garanții pentru IMM-uri și Instrumentul de garantare neplafonată din cadrul Inițiativei pentru IMM-uri (SIUGI), gestionate de FEI și care furnizează garanții și contragarantii intermediarilor financiari pentru noile portofolii de credite;
- Mecanismul InnovFin de capitaluri proprii pentru C&I, care investește în fonduri cu capital de risc și este gestionat de FEI; precum și
- Fondul CEI (Fondul Consiliului european pentru inovare), care oferă finanțare prin capitaluri proprii pentru a accelera acțiunile de inovare și de introducere pe piață.

²⁴ Regulamentul (UE) 1316/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de instituire a Mecanismului pentru Interconectarea Europei, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 913/2010 și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 680/2007 și (CE) nr. 67/2010, JO L 348, 20.12.2013, p. 129.

²⁵ Acestea sunt instrumente de capital finanțate prin diferite programe, inclusiv COSME. Pentru COSME, a se vedea Regulamentul (UE) nr. 1287/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2013 de instituire a unui program pentru competitivitatea întreprinderilor și a întreprinderilor mici și mijlocii (COSME) (2014-2020) și de abrogare a Deciziei nr. 1639/2006/CE, JO L 347, 20.12.2013, p. 33.

a sprijini țările respective în vederea îndeplinirii obiectivelor de dezvoltare durabilă ale ONU.

Logica ce stă la baza garanției bugetare a UE, furnizată în cadrul **ELM**, este aceea de a spori capacitatea BEI de a întreprinde operațiuni de finanțare în medii mai riscante situate în afara UE, în domenii precum dezvoltarea sectorului privat local și dezvoltarea infrastructurii socioeconomice.

Tabelul 1 oferă informații cu privire la expunerea totală la risc pentru bugetul UE, provenită din cele trei garanții²⁶.

²⁶ Sumele plătite reprezintă sumele acordate deja beneficiarilor finali, în timp ce sumele aferente operațiunilor semnate de contrapărți includ sumele plătite, la care se adaugă acordurile semnate deja cu beneficiarii sau cu intermediarii financiari, dar care nu au fost încă plătite. În final, garanția disponibilă semnată cu contrapărți reprezintă valoarea totală a garanției acoperite de bugetul UE și, prin urmare, expunerea maximă posibilă a UE, inclusiv operațiunile a căror semnare a fost autorizată, dar care nu au fost încă semnate. Cifrele includ sumele clasificate drept „provizioane/datorii financiare” în conformitate cu normele contabile europene aplicabile.

Tabelul 1: Datoriile contingente care rezultă din garanțiile bugetare. Situația la 31 decembrie 2020 (milioane EUR)

	Garanția disponibilă semnată cu contrapărți	Garanția disponibilă aferentă operațiunilor semnate de contrapărți	Garanția disponibilă aferentă operațiunilor semnate de contrapărți și plătite
FEIS	25 833,27	24 121,52	18 880,06
FEDD	1 370,7	438, 56	34,52
ELM	35 574,71	32 732,34	20 252,21
Total	62 778,68	57 292,42	39 166,78

Sprijinul financiar acordat țărilor terțe sub formă de împrumuturi bilaterale din partea UE și finanțat în regim „back-to-back” de pe piețele de capital a fost acordat în principal în contextul **programului de asistență macrofinanciară**, care vizează țările din afara UE care se confruntă cu o criză a balanței de plăți. În 2020, au fost acordate împrumuturi în valoare totală de 1 675 de milioane EUR²⁷.

Sumele restante la sfârșitul anului 2020 sunt prezentate în tabelul 2.

Tabelul 2: Sumele restante aferente creditelor acordate țărilor terțe la 31 decembrie 2020 (milioane EUR)

	Credite în curs de derulare	Dobânzi acumulate	Total
AMF	5 786,80	26,17	5 812,97
Euratom	200	0,5	200,5
Total	5 986,80	26,67	6 013,47

3.2. Sistemul UE de gestionare a riscurilor în ceea ce privește datoriile contingente provizionate

Titlul X din Regulamentul financiar constituie fundamentul cadrului UE de gestionare a datoriilor contingente, acesta incluzând o serie de dispoziții-cheie pentru asigurarea unei protecții adecvate a bugetului UE de riscurile asociate acestor datorii. Pentru a se asigura că UE este în orice moment în măsură să onoreze pe deplin și în timp util cererile de executare a garanțiilor bugetare ale partenerilor de implementare sau să ramburseze obligațiunile în cazul în care beneficiarul împrumutului nu și-a îndeplinit obligațiile de plată, au fost instituite o serie de mecanisme și instrumente de gestionare a riscurilor. Unele dintre acestea sunt orizontale și se aplică tuturor categoriilor de datorii contingente, altele sunt mai specifice și vizează fie garanții bugetare, fie programe de asistență financiară.

²⁷ Pentru mai multe detalii, a se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe în 2020 – COM(2021) 375 final.

3.2.1. Garanții bugetare

Garanțiile instituite pentru a se asigura că datoriile contingente care rezultă din garanțiile bugetare nu depășesc capacitatea bugetară de absorbție a acestora sunt descrise în prezenta secțiune.

Măsuri de limitare a cuantumului datoriilor contingente

În primul rând, dimensiunea garanției UE este întotdeauna plafonată într-un mod clar definit. Regulamentul financiar prevede că datoria financiară și plățile totale nete de la buget nu pot depăși dimensiunea garanției bugetare, autorizată prin actul său de bază. Datoria contingentă generată de o garanție bugetară nu poate depăși activele financiare furnizate pentru a acoperi datoria financiară a UE decât dacă există dispoziții în acest sens în actul de bază și în conformitate cu condițiile specifice prevăzute în acesta.

În al doilea rând, profilul de risc al operațiunilor/produselor financiare garantate de UE este stabilit *ex ante*, și anume la momentul semnării acordurilor de garantare. Acesta este pe deplin compatibil cu rata de provizionare stabilită în regulamentul care reglementează garanția relevantă și apetitul la risc²⁸ care a fost stabilit pentru program. După caz, operațiunile vor tinde spre diversitate (sferă geografică, sectoare etc.) pentru a evita concentrările excesive de riscuri.

Măsuri privind selectarea partenerilor de implementare

Înainte de a deveni partener de implementare în contextul unui program de garantare existent, instituția candidată face obiectul unei „evaluări bazate pe piloni”, și anume o revizuire aprofundată a proceselor sale interne și a procedurilor aplicabile, în vederea evaluării capacității sale de a garanta un nivel de protecție a intereselor financiare ale UE echivalent cu cel impus în temeiul Regulamentului financiar²⁹.

Totodată, acordurile de garantare existente includ dispoziții pentru a se asigura că:

- (i) partenerii de implementare contribuie cu resurse proprii la operațiunile care sunt acoperite de garanția bugetară, și că;
- (ii) există mecanisme adecvate pentru a se asigura că o parte din riscul de pierderi este suportat de partenerii de implementare (partajarea riscurilor) sau, alternativ, că sunt introduse alte stimulente financiare³⁰ pentru a garanta o aliniere suficientă a dobânzilor.

Partenerilor de implementare li se solicită, de asemenea, să instituie măsuri adecvate pentru a preveni orice potențial conflict de interese cu alte activități pe care aceștia le-ar putea desfășura în cadrul activității lor obișnuite.

Măsuri de asigurare a unei capacități bugetare ex ante adecvate pentru absorbirea cererilor de executare a garanției

În ceea ce privește garanțiile bugetare, Regulamentul financiar impune provizionarea în avans pe baza unei rate de provizionare, care este stabilită astfel încât să acopere cererile de

²⁸ Apetitul la risc reprezintă nivelul maxim de risc financiar pe care Comisia este dispusă și capabilă să îl suporte în desfășurarea activităților sale, în contextul misiunii și al obiectivelor sale publice și în conformitate cu legislația relevantă în vigoare.

²⁹ A se vedea Decizia Comisiei din 17 aprilie 2019 privind stabilirea noului mandat pentru metodologia de evaluare bazată pe piloni care urmează să fie utilizată în temeiul Regulamentului (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului, COM(2019) 2882 final, OJ C 191, 6.6.2019, p. 2.

³⁰ Acestea pot include, printre altele, o remunerare a garanției UE de către partenerul de implementare beneficiar. Acest lucru este în concordanță cu partajarea riscurilor între participanții financiari și cu obiectivele de politică ale garanției bugetare.

executare a garanției la nivelul pierderilor preconizate, alături de o rezervă „de siguranță” pentru a face față unei părți din pierderile neprevăzute³¹.

Rata de provizionare este stabilită în actul de bază și este exprimată ca procent din cuantumul total al garanției UE. Rata face obiectul unei monitorizări periodice pe parcursul implementării programelor și, după caz, este revizuită pentru a se asigura alinierea continuă la evoluția profilului de risc al datoriei restante.

Comisia dispune de măsuri specifice pentru asigurarea unui nivel adecvat continuu de provizionare. Acestea se bazează pe un sistem de alertă timpurie care contribuie la evitarea unei posibile epuizări a provizionării și care, dacă este necesar, poate declanșa o realimentare a provizionării și/sau o creștere a ratei de provizionare, astfel cum se prevede în temeiul juridic³².

Realimentările, atunci când și dacă sunt necesare, sunt efectuate prin intermediul procedurii bugetare anuale normale. Spre deosebire de eventualele rambursări aferente asistenței financiare acordate statelor membre, realimentările garanțiilor bugetare se încadrează în limitele plafoanelor CFM pentru creditele de angajament și de plată.

Pentru a atenua riscul impactului pe care cererile de executare a garanțiilor provenite de la partenerii de implementare l-ar putea avea asupra bugetului UE, Uniunea a creat în trecut fonduri de garantare specifice, finanțate de la bugetul UE. La 31 decembrie 2020, valoarea totală a activelor financiare deținute în aceste trei fonduri era de:

- 8,0 miliarde EUR în Fondul de garantare al FEIS;
- 2,8 miliarde EUR în Fondul de garantare pentru acțiuni externe (GFEA), care conține provizioane pentru programele ELM, AMF și Euratom;
- 0,8 miliarde EUR în Fondul de garantare FEDD.

Începând din ianuarie 2021, activele deținute în cele trei fonduri de provizionare au fost reunite într-un singur fond comun de provizionare (CPF)³³, care deține în prezent provizioanele pentru acoperirea potențialelor datorii financiare ce decurg din garanțiile bugetare și din programele de asistență financiară acordată țărilor terțe în cadrul unui portofoliu de investiții (care cuprinde compartimente separate pentru a răspunde cererilor de executare a garanțiilor din programele de garantare respective).

La intrarea în vigoare a CFM 2021-2027, fondul comun de provizionare a primit activele Fondului de garantare al FEIS, urmând transferul activelor nete ale GFEA și ale Fondului de garantare FEDD în vara anului 2021, astfel cum s-a stabilit prin Regulamentul de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCVCI) – „Europa globală”. În viitor, dispozițiile noilor instrumente aferente

³¹ Partea de pierderi neprevăzute se stabilește pe baza apetitului la risc aferent programului specific.

³² Evenimentele declanșatoare sunt descrise în detaliu la articolul 211 din Regulamentul financiar, după cum urmează:

- în cazul în care, ca urmare a cererilor de executare a garanției, nivelul de provizionare pentru acea garanție bugetară scade sub 50 % din rata de provizionare și, din nou, în cazul în care scade sub 30 % din rata de provizionare respectivă sau în cazul în care ar putea scădea sub oricare din procentele respective în termen de un an, conform unei evaluări a riscurilor efectuate de Comisie;
- în cazul în care o țară care beneficiază de asistență financiară din partea Uniunii nu efectuează plata la scadență.

³³ Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind începerea operațiunilor Fondului comun de provizionare COM(2021) 88 final. A se vedea, de asemenea, Decizia Comisiei din 25 martie 2020 privind orientările pentru gestionarea activelor fondului comun de provizionare, 2020/C 131/03, JO C 131, 22.4.2020, p. 3, și Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind identitatea administratorului de active pentru fondul comun de provizionare, în conformitate cu articolul 212 din Regulamentul financiar 2018/1046, COM(2020) 130 final.

CFM 2021-2027 (și anume, programele InvestEU și IVCVCI-„Europa globală”) vor fi gestionate prin intermediul fondului comun de provizionare.

Măsuri de gestionare a pierderilor realizate care depășesc provizionarea disponibilă

În cazul în care, în orice moment al implementării programului, provizionarea se dovedește a fi insuficientă pentru a acoperi pierderile efective, se pot activa următoarele măsuri:

- transferuri temporare cu caracter excepțional între compartimentele de provizionare care susțin diferitele garanții bugetare din cadrul fondului comun de provizionare, adică pentru a face față unui deficit de fonduri necesare plății cererilor de executare a garanției în cadrul unei garanții bugetare, activele provizionate în baza unei alte garanții bugetare pot fi puse temporar la dispoziție;
- cheltuieli suplimentare excepționale, care trebuie să fie aprobate prin:
 - redistribuirea cheltuielilor (credite de angajament și de plată) de la alte posturi din bugetul UE; și/sau
 - modificarea bugetului UE pentru a permite cheltuieli suplimentare (în limitele plafoanelor CFM și ale mecanismelor de flexibilitate);
- utilizarea trezoreriei centrale: în cazuri excepționale, lichiditatea trezoreriei centrale poate fi utilizată temporar în vederea plății cererilor de executare a garanției pentru o garanție bugetară care așteaptă aprobarea de resurse bugetare suplimentare.

3.2.2. Asistența financiară acordată țărilor terțe

Măsuri de limitare a cuantumului datoriiilor contingente

La fel ca în cazul garanțiilor bugetare, Regulamentul financiar limitează expunerea totală a bugetului UE în raport cu programele de asistență financiară. Datoria contingentă nu depășește activele financiare furnizate pentru a acoperi datoria financiară a Uniunii decât dacă se prevede acest lucru în dispoziții din actul de bază și în conformitate cu condițiile prevăzute în acesta. Mai mult, datoria financiară și plățile totale nete din buget nu depășesc în niciun moment cuantumul maxim al fondurilor pe care Comisia este împuternicită să le ia cu împrumut în vederea finanțării asistenței financiare și a dobânzilor aferente.

Pentru fiecare program, actul legislativ corespunzător stabilește suma totală acordată, numărul tranșelor de plată și scadența maximă a pachetului de credit. Tranșele depind, de obicei, de respectarea unei serii de condiții de politică, inclusiv, în unele cazuri (de exemplu, împrumuturi AMF), de un istoric satisfăcător de implementare a reformelor din cadrul programelor Fondului Monetar Internațional (FMI).

Măsuri de asigurare a rambursării împrumuturilor în cazul neîndeplinirii obligației de rambursare a unui credit

Împrumuturile contractate de UE pentru a acorda credite cu titlu de asistență financiară țărilor terțe constituie obligații directe și necondiționate ale UE. Împrumuturile pentru finanțarea creditelor AMF și Euratom acordate țărilor terțe sunt acoperite din GFEA, care este provizionat din bugetul UE, astfel încât să acopere 9 % din creditele garantate restante la sfârșitul anului. Procedurile de gestionare a provizionării insuficiente pentru a se permite onorarea obligațiilor UE sunt similare cu cele detaliate la finalul secțiunii 3.2.1 pentru garanțiile bugetare, astfel cum sunt aplicate în cazul provizioanelor rezervate în cadrul compartimentului GFEA pentru împrumuturile AMF, ELM și Euratom.

3.3. Cadrul comun al Comisiei Europene pentru gestionarea și monitorizarea datoriilor contingente provizionate

Având în vedere importanța crescândă a garanțiilor bugetare și a programelor de asistență financiară pentru punerea în aplicare a politicilor UE, Comisia și-a consolidat instrumentele de gestionare a riscurilor pentru a face față datoriilor contingente prin instituirea unui cadru orizontal la nivelul Comisiei destinat implementării și monitorizării acestor programe. Obiectivul acestui cadru este să elaboreze, în măsura în care este posibil ținând seama de diferențele dintre programe, metodologii comune pentru conceperea, negocierea și implementarea garanțiilor bugetare și a asistenței financiare, precum și să permită monitorizarea atentă a evoluției datoriilor contingente. Obiectivul final este acela de a proteja pe deplin bugetul UE de materializarea neprevăzută a pierderilor generate de garanțiile bugetare sau de programele de împrumut provizionate.

Comitetul director pentru datorii contingente

În centrul acestui cadru se află Comitetul director pentru datorii contingente³⁴, care se axează pe aspecte transversale, precum dezvoltarea unor instrumente comune pentru o gestionare eficientă a riscurilor și raportarea cu privire la sustenabilitatea generală a datoriilor contingente și coordonarea unei abordări comune a dispozițiilor orizontale relevante din acordurile de garantare cu partenerii de implementare.

Monitorizarea

Pentru a permite Comisiei să monitorizeze în mod constant potențialele pierderi care rezultă din datoriile contingente, partenerii de implementare și țările beneficiare au obligația de a prezenta Comisiei rapoarte periodice referitoare la situația operațională și financiară a programului de garantare sau la progresele înregistrate în ceea ce privește condiționalitatea care stă la baza asistenței financiare din partea UE. Informațiile financiare furnizate de partenerii de implementare sunt auditate extern.

Raportarea

Raportarea detaliată către Parlamentul European, Consiliu și alte părți interesate cu privire la acumularea și profilul temporal al datoriilor contingente este o componentă esențială a abordării UE în ceea ce privește gestionarea datoriilor contingente. Regulamentul financiar prevede un sistem integrat de raportare a datoriilor contingente, cu obiectivul de a furniza la timp informații cuprinzătoare privind diferitele surse de datorii contingente, atât la nivel individual, cât și la nivel consolidat. Prezentul raport și documentele de lucru prevăzute la articolul 41 alineatele (4) și (5) din Regulamentul financiar sunt principalele elemente constitutive ale cadrului de raportare privind datoriile contingente.

4. Datorii contingente care rezultă din asistența financiară acordată statelor membre

4.1. Prezentare generală a expunerii totale la risc a UE la sfârșitul anului 2020

În 2020, Comisia, acționând în numele UE, a derulat patru programe principale în cadrul cărora poate acorda împrumuturi statelor membre:

- asistența pentru **BDP**, menită să sprijine statele UE din afara zonei euro care se confruntă sau riscă să se confrunte cu dificultăți legate de balanța de plăți;
- **MESF**, care a fost instituit ca răspuns la criza financiară pentru a oferi sprijin financiar statelor membre ale UE care se confruntă cu dificultăți financiare grave sau sunt

³⁴ Decizia Comisiei din 24.7.2020 de instituire a Comitetului director pentru obligațiile contingente care decurg din garanțiile bugetare, C(2020) 5154 final.

amenințate de astfel de dificultăți, cauzate de evenimente excepționale pe care nu le pot controla;

- programul **SURE**, care a fost convenit în iunie 2020 pentru a contribui la finanțarea creșterii bruște și acute a cheltuielilor publice naționale ca urmare a schemelor naționale de șomaj tehnic și a unor măsuri similare adoptate ca răspuns la criza COVID-19;
- **mecanismul de împrumut Euratom**, menit să sprijine statele membre în vederea finanțării de investiții în centrale nucleare și în instalații industriale din ciclul combustibilului nuclear.

Sumele creditelor în curs de derulare acordate în cadrul celor patru programe diferite la sfârșitul anului 2020 sunt prezentate în tabelul 3.

Tabelul 3: Sumele creditelor în curs de derulare acordate statelor membre ale UE la 31 decembrie 2020 (milioane EUR)

	Credite în curs de derulare	Dobânzi acumulate	Total
BDP	200	1,15	201,15
Euratom	78,26	0,16	78,43
MESF	46 800	596,02	47 396,02
SURE	39 500	3,48	39 503,48
Total	86 578,26	600,81	87 179,08

O măsură adecvată în ceea ce privește riscul anual total generat la adresa bugetului UE de datoriile contingente care rezultă din asistența financiară acordată statelor membre este datoria cu scadența la un an, respectiv valoarea totală a plăților anuale a căror rambursare de către statele membre ajunge la scadență într-un anumit an (capital și dobânzi) în cadrul diferitelor programe (tabelul 4).

Tabelul 4: Graficul anual de rambursare a creditelor în curs (capital + dobânzi) în cadrul programelor existente pentru perioada 2021-2027 la 31 decembrie 2020 (milioane EUR)

Anul	Euratom	BDP	MESF	SURE	Toate programele
2021	29,05	5,75	10 849,88	23,92	10 908,59
2022	23,24	5,75	3 496,13	25	3 550,11
2023	13,22	5,75	4 221,88	25	4 265,84
2024	13,11	5,75	3 300	25	3 343,86
2025	0	205,75	3 051,25	8 025	11 282
2026	0	0	4 639,25	25	4 664,25
2027	0	0	3 519,25	25	3 544,25
Total	78,61	228,75	33 077,63	8 173,92	41 558,90

4.2. Sistemul UE de gestionare a riscurilor aferente datoriilor contingente care rezultă din asistența financiară acordată statelor membre

Măsuri de limitare a cuantumului datoriilor contingente

În ceea ce privește asistența financiară oferită țărilor terțe, Regulamentul financiar limitează expunerea totală a UE în legătură cu creditele acordate statelor membre. Datoria financiară și plățile totale nete din buget sunt plafonate la cuantumul maxim al fondurilor pe care Comisia este împuternicită să le ia cu împrumut în vederea finanțării asistenței financiare (astfel cum este autorizată prin actul de bază relevant) și a dobânzilor aferente.

Măsuri de asigurare a rambursării împrumuturilor în cazul neîndeplinirii obligației de rambursare a unui credit

Spre deosebire de asistența financiară acordată țărilor terțe, nu sunt rezervate în buget provizioane pentru a face față situației fără precedent în care un stat membru al UE nu își îndeplinește obligațiile de plată a creditelor față de UE. Într-o astfel de situație extremă în care un stat membru beneficiar nu își onorează obligațiile față de Uniune, Comisia va recurge, în conformitate cu legislația aplicabilă în materie de resurse proprii, la gestionarea activă a numerarului (și anume, obținerea de lichidități din soldul de trezorerie disponibil) și, dacă este necesar, va activa alte măsuri prevăzute de mecanismele financiare aplicabile împrumutului. În ultimă instanță, Comisia poate solicita tuturor statelor membre să acopere, cu titlu provizoriu, diferența dintre activele disponibile și necesarul de lichidități. În cazul în care un stat membru nu onorează solicitarea în timp util, Comisia are, provizoriu, dreptul de a adresa solicitări suplimentare celorlalte state membre. Furnizarea unor astfel de lichidități va fi compensată, fără întârziere, în cadrul bugetului UE.

Instrumentul SURE reprezintă un caz specific, întrucât toate statele membre au convenit să ofere garanții irevocabile, necondiționate și la cerere pentru 25 % din quantumul maxim al asistenței financiare³⁵. Fiecare stat membru contribuie la valoarea totală a garanției proporțional cu ponderea sa relativă în venitul național brut total al UE (pe baza bugetului UE pentru 2020).

5. Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente ale UE

5.1. Cadrul de evaluare

În conformitate cu articolul 210 alineatul (3) din Regulamentul financiar, „datoriile contingente care rezultă din garanțiile bugetare sau asistența financiară suportate de buget se consideră sustenabile dacă evoluția lor multianuală preconizată este compatibilă cu limitele stabilite prin regulamentul de stabilire a cadrului financiar multianual prevăzut la articolul 312 alineatul (2) din TFUE și cu plafonul creditelor anuale pentru plăți prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Decizia 2014/335/UE, Euratom” (și anume, plafoanele CFM și plafonul resurselor proprii).

Cu alte cuvinte, resursele proprii la care UE poate face apel într-un singur an ar trebui să fie suficiente pentru a finanța cheltuielile care rezultă din CFM, precum și orice datorie contingentă care se materializează. În fiecare an, Comisia publică o prognoză pe termen lung privind aceste cheltuieli și resursele proprii necesare pentru finanțarea acestora. Diferența dintre plafonul resurselor proprii și resursele proprii necesare pentru finanțarea bugetului UE, denumită „marjă de manevră”, reprezintă capacitatea financiară a UE de a acoperi ieșirile suplimentare legate de materializarea datoriilor contingente. Pentru ca datoriile contingente să fie considerate sustenabile, ar trebui să se respecte următoarea ecuație.

$$\text{Plafonul resurselor proprii}_N \geq \text{Resurse proprii pentru finanțarea bugetului UE}_N + \text{Datorii UE la scadență}_N$$

Unde:

$$\text{Resurse proprii pentru finanțarea bugetului UE}_N = \text{Cheltuieli bugetare (incl. provizionarea garanțiilor)}_N - \text{Alte venituri}_N$$

³⁵ Pe lângă garanția oferită de toate statele membre, există o serie de garanții prevăzute în Regulamentul SURE pentru a atenua riscul rezultat din datoriile contingente ale SURE. Printre acestea se numără o limită de concentrare pentru cele mai mari trei împrumuturi, de 60 % din suma maximă acordată în cadrul SURE, o expunere anuală maximă de 10 % (și anume, plățile datorate în fiecare an nu trebuie să depășească 10 miliarde EUR) și posibilitatea Comisiei de a-și reînnoi împrumuturile, dacă este necesar.

În acest context, ar trebui să se facă o distincție între datoriile contingente provizionate și cele neprovizionate:

- 1) în cazul datoriilor contingente parțial provizionate, pierderile anuale trebuie să fie acoperite în primul rând din resursele disponibile în compartimentul respectiv al fondului comun de provizionare. Nu sunt necesare resurse suplimentare pentru a realimenta respectivul compartiment al fondului comun de provizionare în anii următori decât dacă pierderile sunt mai mari decât cele prevăzute, ceea ce ar putea avea implicații asupra cheltuielilor bugetare anuale suplimentare ale UE (supuse plafoanelor CFM – a se vedea punctul 3.2 de mai sus). Prin urmare, în cazul instrumentelor provizionate, evaluarea anuală a sustenabilității datoriilor contingente aferente acestora constă, în primul rând, în a verifica dacă provizionarea este suficientă pentru a acoperi cu un nivel de încredere suficient de ridicat pierderile estimate pe durata de viață, fără venituri;
- 2) nu se constituie provizioane pentru datoriile contingente care rezultă din activitățile de împrumut și creditare către statele membre. În cazul materializării acestor datorii contingente, ele pot genera solicitări suplimentare de venituri din partea statelor membre. Cheltuielile conexe rămân în afara limitelor plafoanelor CFM. Totuși, pe partea de venituri trebuie să se asigure respectarea plafonului general al resurselor proprii pentru anul respectiv.

5.2. Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente provizionate

Ca o observație preliminară, garanțiile bugetare ale UE ar putea să difere în mod substanțial în ceea ce privește obiectivele de politică și, prin urmare, profilul de risc al operațiunilor subiacente, ceea ce, în schimb, ar putea genera un apetit la risc diferit pentru fiecare dintre acestea. Apetitul la risc este exprimat, de regulă, ca valoare la risc (VaR)³⁶ pe durata de viață la un anumit procent (predefinit) de nivel de încredere.

Pe baza datelor disponibile privind pierderile estimate nete pe durata de viață la 31 decembrie 2020, se pot trage următoarele concluzii referitoare la garanțiile bugetare în vigoare la data respectivă:

- rata de provizionare aplicabilă de 35 % din garanția totală a FEIS este suficientă pentru a acoperi pierderile estimate din operațiunile garantate în cadrul diferitelor componente ale FEIS cu un nivel de încredere de 95 %, în concordanță cu apetitul la risc *ex ante* aferent programului;
- în ceea ce privește FEDD, rata de provizionare de 50 % este compatibilă cu pierderile estimate, cu un nivel-țintă de încredere de 90 %, în concordanță cu apetitul la risc *ex ante* aferent programului;
- provizioanele aferente ELM deținute în cadrul GFEA sunt suficiente pentru a acoperi pierderile estimate cu un nivel de încredere de 86 %³⁷.

Referitor la expunerile existente care rezultă din asistența financiară acordată țărilor terțe, caracterul adecvat al ratei-țintă de provizionare de 9 % este confirmat de următorii factori³⁸:

- absența situațiilor de neîndeplinire a obligațiilor de plată până la sfârșitul anului 2020;

³⁶ Valoarea la risc (VaR) poate fi definită ca nivelul pierderilor aferente portofoliului care, din punct de vedere statistic, pe un orizont de timp dat, nu va fi depășit printr-un anumit nivel de încredere.

³⁷ Având în vedere că GFEA acționează ca un amortizor de lichiditate, nu a fost definit un apetit la risc *ex ante* sub forma unui nivel de încredere în ceea ce privește provizionarea pe durata de viață a operațiunilor.

³⁸ În prezent, Comisia consolidează capacitățile de modelare a riscului de credit pentru a-și monitoriza expunerile în contextul asistenței financiare acordate țărilor terțe. Analiza sustenabilității acestei categorii de datorii contingente incluse în prezentul document a fost elaborată în esență printr-un raționament calificat, bazat pe o serie de factori calitativi și cantitativi.

- evaluarea deprecierei pentru 2020, efectuată de Comisie, care a concluzionat că nu este necesar să se înregistreze nicio depreciere contabilă pentru aceste credite³⁹;
- în cazul creditelor AMF, legătura acestora cu și subordonarea lor față de un program existent al FMI, care stă la baza viabilității financiare a țării terțe și, prin urmare, a eventualei rambursări a fondurilor Uniunii.

5.3. Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente din perspectiva limitelor plafonului resurselor proprii

Pentru a evalua robustețea capacității bugetului UE de a face față unei situații în care se materializează și expunerea aferentă datoriilor contingente neprovizionate, s-a efectuat o analiză riguroasă de sensibilitate.

Într-o primă etapă, se stabilește un scenariu central (scenariu de referință), care corespunde evoluției preconizate a cheltuielilor UE și a capacității financiare a acesteia pentru anii până în 2027, în conformitate cu raportul de prognoză pe termen lung privind necesarul de venituri și cheltuieli bugetare (figura 2 de mai jos).

Cu excepția exercițiului bugetar actual, în perioada 2022-2027, marja de manevră disponibilă pentru acoperirea datoriilor contingente (existente și noi) este de aproximativ **64 de miliarde EUR** pe an în ceea ce privește doar partea permanentă a plafonului resurselor proprii de 1,40 % din venitul național brut (VNB).

Marja de manevră pentru partea rămasă din plafonul resurselor proprii de 0,6 % din VNB, care este temporară și disponibilă numai pentru datoriile NGEU, nu este încă analizată în mod specific în raportul din acest an, întrucât datoriile contingente aferente NGEU au început să se materializeze după sfârșitul anului 2020.

După elaborarea scenariului central, s-a efectuat, ca etapă ulterioară, o analiză suplimentară care corespunde testelor de sensibilitate pentru a evalua sustenabilitatea datoriilor contingente existente în cadrul unor scenarii extreme pentru perioada 2022-2027. Acestea includ după cum urmează:

- 1) **testul de sensibilitate la nivelul economiei:** în scenariul central, traiectoria VNB confirmă proiecțiile privind produsul intern brut (PIB) în ceea ce privește creșterea reală și inflația, astfel cum se regăsesc în cadrul Previzunilor economice ale Comisiei Europene din primăvara anului 2021⁴⁰. Pentru testul de sensibilitate, ratele estimate de creștere nominală sunt cu - 0,5 puncte procentuale mai mici decât nivelul de referință pentru fiecare an al perioadei raportate⁴¹. În ceea ce privește plafonul permanent al resurselor proprii de 1,40 % din VNB, acesta își reduce valoarea nominală și, prin urmare, și marja de manevră disponibilă cu **2,9 miliarde EUR** în medie pe an;
- 2) **testul de sensibilitate pe partea de venituri a bugetului:** acest scenariu extrem evaluează dacă marja de manevră disponibilă este suficient de mare pentru a permite din punct de vedere juridic să fie colectate resurse proprii suplimentare în cazul în care toate statele membre care beneficiază simultan de asistență financiară nu își onorează rambursările scadente. Sumele în cauză reflectă graficele de rambursare la sfârșitul anului 2020 (a se vedea tabelul 4 de mai sus). Simularea se derulează excluzând opțiunea de a redistribui resurse în cadrul bugetului și de a amâna temporar alte

³⁹ A se vedea nota 2.4.3.1 „Credite pentru asistență financiară” din Conturile anuale consolidate ale Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2020, disponibilă la adresa:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0381&rid=8>.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip149_en.pdf.

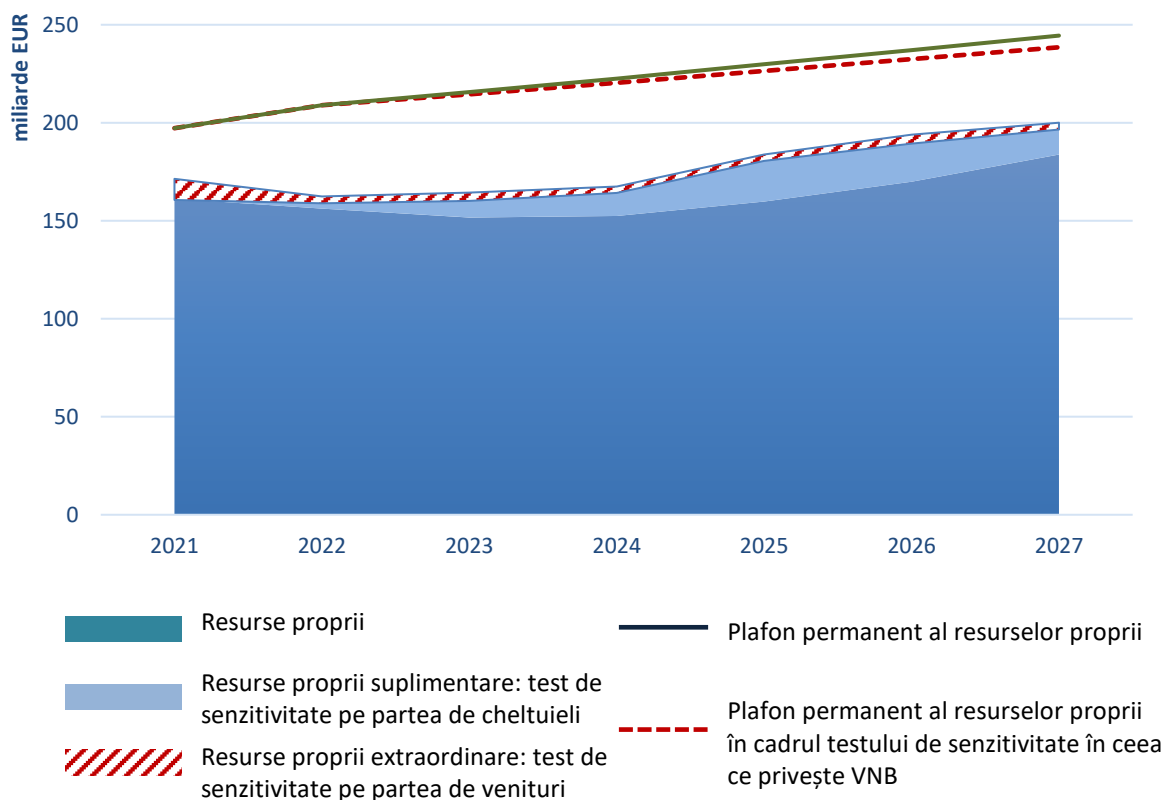
⁴¹ Pe baza abordării din cadrul Monitorului privind sustenabilitatea datoriei al Comisiei: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip143_en.pdf.

cheltuieli, ceea ce întărește probabilitatea redusă a acesteia. Acest lucru ar reduce marja de manevră disponibilă, în medie, cu **3,8 miliarde EUR**;

- 3) **șocul asupra părții de cheltuieli a bugetului:** În cadrul acestui scenariu, cheltuielile sunt estimate la valoarea maximă teoretică a acestora. Este important de subliniat faptul că acest lucru nu reflectă o prognoză ascendentă și nu are legătură cu nicio așteptare reală privind evoluția plăților UE. Mai mult, spre deosebire de un șoc asupra veniturilor, pe partea de cheltuieli, decizia de a iniția cheltuieli suplimentare face obiectul unei propuneri din partea Comisiei și al aprobării de către Parlamentul European și Consiliu. Dacă o astfel de decizie ar fi incompatibilă cu capacitatea financiară a Uniunii într-un anumit an, este nerealist să se considere că aceasta ar fi propusă. Reducerea marjei de manevră în cadrul acestei simulări ar fi, în medie, de aproximativ **12,6 miliarde EUR**, ceea ce ar corespunde plafoanelor maxime posibile aferente plăților din CFM și instrumentelor speciale individuale;
- 4) **un șoc combinat asupra condițiilor economice, veniturilor și cheltuielilor:** acesta ar trebui privit ca un scenariu extrem de negativ, întrucât cumulează mai multe scenarii foarte puțin plauzibile, cum ar fi neîndeplinirea simultană de către toate statele membre beneficiare a obligației de a-și onora concomitent rambursările aferente împrumuturilor. Acesta ar reduce marja de manevră în medie cu **19 miliarde EUR** anual, până la un nivel de aproximativ **45 de miliarde EUR** pe an în perioada 2022-2027. Suma respectivă s-ar menține ca rezervă de siguranță care să asigure robustețea capacității financiare a UE de a-și acoperi datoriile chiar și în cazul unor șocuri economice extreme și profunde, o potențială modificare legislativă care să determine cheltuieli mai mari, precum și în cazul unei posibile emisiuni de noi datorii contingente.

Rezultatele detaliate ale scenariului de referință și ale testului de sensibilitate sunt prezentate în anexă.

Figura 2: Plafonul resurselor proprii și necesarul de resurse proprii în cadrul unui scenariu de bază și a unui test de sensibilitate combinat



6. Concluzii

La sfârșitul anului 2020, bugetul UE includea datorii contingente în valoare de peste 93 de miliarde EUR, rezultate din împrumuturile acordate statelor membre și țărilor terțe, și de aproximativ 63 de miliarde EUR aferente garanțiilor furnizate în contextul FEIS, FEDD și ELM.

Riscurile ca aceste împrumuturi să nu fie rambursate de țările beneficiare sau ca garanțiile să fie solicitate sunt gestionate cu atenție printr-un cadru cuprinzător de gestionare a riscurilor, inclusiv, pentru anumite categorii de datorii contingente, prin alocarea de resurse bugetare ca provizioane pentru acoperirea pierderilor potențiale cu un nivel de încredere suficient de prudent.

Având în vedere garanțiile multiple prevăzute la nivelul cadrului UE de monitorizare și gestionare a riscurilor aferente celor două categorii principale de datorii contingente (provizionate și neprovizionate) și evaluarea sustenabilității prezentată în acest raport, se pot trage următoarele concluzii:

- riscurile care rezultă din instrumentele provizionate, și anume garanțiile bugetare și asistența financiară acordată țărilor terțe, sunt gestionate cu atenție și provizionate în mod adecvat. Prezenta evaluare ține seama de acumularea pozițiilor de risc din perioada anterioară, ia în calcul datele referitoare la nerespectarea în trecut a obligațiilor de plată și la pierderile estimate, precum și măsurile instituite pentru a evita ca pierderile să depășească nivelurile de toleranță predefinite și provizioanele bugetare disponibile pentru acoperirea pierderilor preconizate;
- capacitatea financiară a UE în temeiul cadrului juridic existent (și anume Decizia privind resursele proprii și Regulamentul privind CFM) este suficientă pentru a acoperi materializarea pierderilor care pot apărea în cazul împrumuturilor neprovizionate în perioada de până la finalul anului 2027. În medie, UE dispune de **64 de miliarde EUR, adică 0,40 % din venitul național brut al UE**, în perioada 2022-2027, pentru a răspunde cererilor extraordinare de venituri pentru finanțarea cheltuielilor neprevăzute ale CFM sau pentru onorarea datoriilor contingente (existente și potențial noi), în cazul materializării acestora;
- marja de manevră este adecvată chiar și în cazul unui scenariu extrem de negativ, care presupune efecte negative simultane asupra veniturilor bugetare, cheltuielilor și creșterii economice. O sumă medie de **45 de miliarde EUR** sau aproximativ **0,28 % din venitul național brut la nivelul UE** ar rămâne disponibilă pentru a demonstra robustețea sistemului financiar al UE și a ratingului de credit, acționând ca o rezervă de siguranță în caz de șocuri economice negative suplimentare, de noi inițiative de cheltuieli și de datorii contingente.

Anexă: Sustenabilitatea și marja de manevră în ceea ce privește plafonul permanent al resurselor proprii* (în miliarde EUR, prețuri curente)

CFM		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Scenariu de referință							
Plafonul resurselor proprii 1,4 % din VNB	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului, cu excepția NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Marjă de manevră	<i>a-b</i>	52,67	63,96	70,18	70,03	67,18	60,69
Teste de sensibilitate							
1) Testul de sensibilitate la nivelul economiei							
Plafonul resurselor proprii 1,4 % din VNB	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului, cu excepția NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Marjă de manevră	<i>a-b</i>	52,67	62,90	67,99	66,66	62,55	54,74
2) Testul de sensibilitate pe partea de venituri							
Plafonul resurselor proprii 1,4 % din VNB	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului (cu excepția NGEU)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Resurse proprii extraordinare pentru acoperirea pasivelor curente**	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Marjă de manevră	<i>a-b-c</i>	49,14	59,72	66,86	66,77	62,54	57,12
3) Testul de sensibilitate pe partea de cheltuieli							
Plafonul resurselor proprii 1,4 % din VNB	<i>a</i>	208,91	215,63	222,59	229,85	237,04	244,45
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului, cu excepția NGEU	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Resurse proprii suplimentare (până la plafonul maxim aferent CFM și până la valoarea maximă a instrumentelor speciale)***	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Marjă de manevră	<i>a-(b+b*)</i>	50,01	55,56	58,42	49,25	47,71	48,00
4) Șoc combinat negativ/nefavorabil							
Plafonul resurselor proprii 1,4 % din VNB	<i>a</i>	208,91	214,57	220,41	226,48	232,42	238,50
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului (scenariu de referință)	<i>b</i>	156,24	151,67	152,41	159,82	169,86	183,76
Resurse proprii suplimentare (până la plafonul maxim aferent CFM și până la valoarea maximă a instrumentelor speciale)	<i>b*</i>	2,65	8,40	11,76	20,78	19,47	12,69
Resurse proprii extraordinare pentru acoperirea pasivelor curente	<i>c</i>	3,53	4,24	3,32	3,26	4,64	3,57
Marjă de manevră	<i>a-(b+b*)-c</i>	46,48	50,26	52,91	42,62	38,45	38,48

* Sustenabilitatea în ceea ce privește partea de 0,6 % din VNB din plafonul resurselor proprii va fi abordată în următoarea ediție a prezentului raport, odată cu introducerea treptată a datoriilor aferente NextGenerationEU.

** Evaluarea riscurilor în ceea ce privește instrumentul SURE ia în considerare contragaranția specifică furnizată de toate statele membre pentru 25 % din valoarea maximă a asistenței financiare. În practică, toate plățile anuale aferente împrumuturilor SURE pot fi excluse de la riscul anual pentru anii acoperiți în perioada analizată, întrucât sumele scadente sunt acoperite integral de garanțiile statelor membre.

*** *Cheltuielile sunt estimate la valoarea maximă teoretică pentru: 1) plafonul de plăți al CFM pentru perioada 2022-2027⁴², 2) ajustările viitoare până la potențialul maxim al acestora în orice an⁴³ și 3) plafoanele anuale ale instrumentelor speciale tematice (Fondul european de ajustare la globalizare, Rezerva pentru solidaritate și ajutoare de urgență, Rezerva de ajustare la Brexit) și Instrumentul de flexibilitate.*

⁴² Astfel cum s-a stabilit în cea mai recentă ajustare tehnică a CFM: COM(2021) 365 final din 7.6.2021.

⁴³ În ceea ce privește mecanismul prevăzut la articolul 5 și la articolul 11 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul privind CFM [în limitele plafoanelor stabilite la articolul 11 alineatul (3) din același regulament și neluând în considerare decât posibilele ajustări în sens ascendent].