



CURTEA DE  
CONTURI  
EUROPEANĂ

RO

# Avizul 07/2022

[prezentat în temeiul articolului 322 alineatul (1) TFUE]

referitor la propunerea de  
regulament al Parlamentului  
European și al Consiliului de  
modificare a Regulamentului  
(UE, Euratom) 2018/1046  
în ceea ce privește stabilirea  
unei strategii de finanțare  
diversificate ca metodă  
generală de împrumut  
[2022/0370 (COD)]

# Cuprins

	Puncte
<b>Introducere</b>	01-05
<b>Observații generale</b>	06-09
<b>Observații specifice</b>	10-17
<b>Observații referitoare la propunerea de revizuire a Regulamentului financiar</b>	11-14
Formularea noului articol 220a	11-12
Măsuri importante care trebuie puse în aplicare de către Comisie	13-14
<b>Observații referitoare la celelalte propuneri din pachet</b>	15-17
Transferul potențial al riscurilor către bugetele viitoare	15-17
<b>Observații finale</b>	18

# Introducere

**01** La 9 noiembrie 2022, Comisia a publicat, ca parte dintr-un pachet de trei propuneri legislative, [propunerea](#) sa de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) 2018/1046 („Regulamentul financiar”) în ceea ce privește stabilirea unei strategii de finanțare diversificate ca metodă generală de împrumut. În conformitate cu temeiul juridic al propunerii Comisiei, consultarea Curții de Conturi Europene este obligatorie<sup>1</sup>. Consiliul și Parlamentul European au solicitat în scris avizul Curții de Conturi la 10 noiembrie 2022 și, respectiv, la 11 noiembrie 2022. Prezentul aviz răspunde acestei cerințe de consultare.

**02** În paralel cu propunerea sa de modificare a Regulamentului financiar, Comisia [propune](#) să mobilizeze o sumă de până la 18 miliarde de euro pentru împrumuturi destinate să satisfacă nevoile financiare urgente ale Ucrainei, cu scadențe de până la 35 de ani și rambursarea „principalului” (și anume, suma inițială de bani împrumutată, fără costurile cu dobânzile) nu mai devreme de 10 ani de la această dată [astfel cum se prevede în noul său instrument propus, Asistența macrofinanciară+ (AMF+)]. Comisia [propune](#), de asemenea, ca aceste împrumuturi să fie garantate din marja de manevră a bugetului UE mai degrabă decât printr-o dispoziție specifică. Aceste două propuneri din pachetul legislativ sunt abordate în prezentul aviz în acele cazuri în care Curtea consideră acest lucru relevant.

**03** Comisia justifică modificarea Regulamentului financiar prin necesitatea de a planifica diverse operațiuni de împrumut în concordanță cu cele mai bune oportunități de piață și de a structura scadențele pentru a obține cele mai bune costuri. În plus, având în vedere complexitatea preconizată a operațiunilor necesare pentru a satisface nevoile financiare urgente ale Ucrainei și pentru a anticipa posibile operațiuni viitoare de împrumut și de credit în legătură cu statele membre, Comisia consideră că este oportun să se instituie o strategie de finanțare diversificată ca metodă unică de finanțare pentru realizarea operațiunilor de împrumut.

**04** În prezent, Comisia împrumută în numele UE sau al Euratom pentru a acorda mai departe sumele corespunzătoare statelor membre beneficiare sau țărilor terțe beneficiare, în condițiile aplicabile împrumuturilor. Regulamentul financiar impune ca fluxurile de lichidități dintre fondurile împrumutate și împrumuturi să corespundă unu la unu. Aceasta înseamnă că UE trebuie să desfășoare operațiuni de piață în funcție de

---

<sup>1</sup> Articolul 322 alineatul (1) litera (a) din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#).

necesitățile de plată aferente fiecărui caz specific de împrumut. Comisia consideră că finanțarea programelor individuale de asistență financiară prin metode de finanțare separate generează costuri și sporește complexitatea, deoarece diferitele programe de asistență financiară ar fi în concurență pentru un număr limitat de oportunități de finanțare. Acest lucru este evidențiat în special în contextul actual al sprijinului financiar acordat Ucrainei, având în vedere nevoile sale financiare urgente și incertitudinea cu privire la nevoile sale financiare pe termen mai lung.

**05** Pentru mobilizarea de fonduri pentru granturile și împrumuturile din cadrul instrumentului *Next Generation EU* (NGEU), format din **Mecanismul de redresare și reziliență** (MRR) și **o serie de alte programe ale Uniunii**, s-a instituit o strategie de finanțare diversificată. Propunerea Comisiei ar urma să aplice o astfel de strategie diversificată în cazul tuturor împrumuturilor viitoare, cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător.

## Observații generale

**06** Propunerea Comisiei prezintă argumente rezonabile pentru stabilirea unei strategii de finanțare diversificate, aplicate în prezent pentru împrumuturile din cadrul NGEU, ca metodă de bază pentru realizarea tuturor operațiunilor de împrumut. Operațiunile de împrumut din cadrul NGEU nu recurg la [finanțarea tradițională de tip back-to-back](#), ci utilizează o abordare similară celei aplicate de statele suverane, în cadrul căreia sumele împrumutate pot fi deținute temporar într-un cont bancar. Utilizarea unei strategii de finanțare diversificate permite Comisiei să folosească, de asemenea, instrumente de datorie pe termen scurt (cu o scadență mai mică de un an), cum ar fi titluri de creanță ale UE sau linii de credit ale UE. Prin urmare, tipul de instrumente de împrumut, calendarul, volumul și scadența emisiunilor de titluri de creanță ale UE pentru finanțarea programului NGEU nu depind numai de calendarul de debursare a creditelor acordate sau de nevoile bugetului UE. Această abordare ar oferi Comisiei mai mult spațiu de manevră pentru a alege cea mai bună opțiune de împrumut disponibilă.

**07** În [Avizul nr. 06/2020](#) referitor la propunerea Comisiei de regulament de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență, Curtea a menționat deja că trecerea de la finanțarea de tip *back-to-back* ar putea avea anumite avantaje, dar atrage totuși un risc legat de rata dobânzii, care apare atunci când costul îndatorării se modifică între momentul contractării împrumutului și momentul debursării. O strategie de finanțare diversificată impune elaborarea unui cadru de guvernare și a unor norme adecvate.

**08** Comisia a utilizat procedura accelerată excepțională prevăzută la articolul 4 din [Protocolul nr. 1](#), având în vedere necesitatea urgentă de a acorda ajutor Ucrainei. Curtea atrage atenția asupra faptului că strategia de finanțare diversificată este o măsură pe termen lung propusă pentru toate operațiunile de împrumut viitoare, ceea ce înseamnă că aceasta va viza probabil sume mult mai ridicate decât sprijinul acordat prin AMF+ Ucrainei. Recurgerea la o strategie de finanțare diversificată constituie într-adevăr abordarea standard pentru debitorii suverani, dar autoritățile legislative dispun de un timp limitat și de puține analize complementare pentru a le permite să examineze această schimbare pe termen lung propusă.

**09** În [Raportul anual pe 2021](#), publicat în octombrie 2022, Curtea a remarcat că războiul din Ucraina a sporit riscurile pentru bugetul UE, existând un risc mai mare de declanșare a unor obligații de plată aferente datoriilor contingente care grevează bugetul UE.

## Observații specifice

**10** La punctele care urmează, Curtea atrage atenția asupra unor aspecte specifice ale pachetului de propuneri al Comisiei.

### Observații referitoare la propunerea de revizuire a Regulamentului financiar

#### Formularea noului articol 220a

**11** Modul în care este formulată prima teză de la articolul 220a alineatul (1) ar putea duce la concluzia că Comisia propune introducerea unei excepții („cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător”) de la aplicarea [strategiei de finanțare diversificate](#) pentru programul NGEU, la care se face trimitere la articolul 5 alineatul (1) din [Decizia 2020/2053](#) privind sistemul de resurse proprii, ceea ce nu ar fi posibil în temeiul legislației existente. În plus, teza poate fi interpretată ca făcând referire numai la activitățile de împrumut pentru NGEU autorizate prin Decizia 2020/2053. Întrucât nu acestea sunt intențiile Comisiei, formularea ar trebui modificată.

**12** Articolul 220a alineatul (2) face referire, în a doua teză, la „emisiune și gestionare a datoriei”, în timp ce articolul 220a alineatul (1) face referire la „împrumut și gestionare a datoriei”. Termenul „emisiune” se utilizează în legătură cu titluri de valoare (obligațiuni și titluri de creanță) și nu acoperă operațiunile de împrumut de pe piața monetară, care fac parte, și ele, din strategia de finanțare diversificată. Formularea de la articolul 220a alineatul (2) ar trebui modificată astfel încât să includă în informațiile furnizate Parlamentului European și Consiliului toate instrumentele utilizate în cadrul strategiei de finanțare diversificate.

#### Măsuri importante care trebuie puse în aplicare de către Comisie

**13** La considerentul 8, se solicită luarea unor măsuri importante din partea Comisiei în ceea ce privește crearea unei rezerve comune de lichidități. La considerentul 10, se solicită stabilirea măsurilor necesare în legătură cu strategia de finanțare diversificată, și anume un cadru de guvernare, proceduri de gestionare a riscurilor și o metodologie de alocare a costurilor, precum și informarea în mod regulat și cuprinzător a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la toate aspectele strategiei în materie de împrumut și de gestionare a datoriei. Detaliile referitoare la aceste măsuri importante nu sunt însă prevăzute în legislația revizuită însăși și vor fi necesare o bună

gestionare a trezoreriei și măsuri suplimentare din partea Comisiei pentru a gestiona în mod eficace noua strategie de finanțare. În prezent, Curtea desfășoară un audit cu privire la gestionarea datoriei legate de NGEU de către Comisie.

**14** Articolul 1 din propunerea Comisiei ar elimina, printre altele, alineatul (2) al articolului 220 din Regulamentul financiar, care prevede că operațiunile de împrumutare și de creditare nu implică Uniunea în transformarea scadențelor și nici nu o expun la vreun risc al ratei dobânzii sau la vreun alt risc comercial. Propunerea nu oferă suficiente clarificări cu privire la măsurile de reducere a riscurilor care ar putea înlocui această dispoziție.

## Observații referitoare la celelalte propuneri din pachet

### Transferul potențial al riscurilor către bugetele viitoare

**15** Până în prezent, pentru a putea onora eventualele cereri de executare a garanției aferente împrumuturilor din cadrul AMF, s-au pus deoparte, cu titlu de provizion, activele relevante. Pentru a crea provizioane pentru împrumuturi anterioare acordate Ucrainei, bugetul UE a utilizat credite anuale de angajament și de plată. Aceasta înseamnă că o parte din risc a fost deja suportată de bugetul actual sau de bugetele anterioare. În paralel cu propunerea sa de modificare a Regulamentului financiar, Comisia **propune** să modifice această abordare, astfel încât împrumuturile acordate Ucrainei în cadrul AMF+ să nu mai fie provizionate, ci să fie garantate din marja de manevră aferentă bugetului UE.

**16** Marja de manevră aferentă bugetului este reprezentată de diferența dintre plafonul resurselor proprii și resursele proprii care sunt necesare pentru a finanța bugetul UE. Ea reprezintă capacitatea financiară a UE de a acoperi ieșirile suplimentare de resurse legate de materializarea datoriilor contingente ce decurg din asistența financiară acordată statelor membre ale UE și pentru care nu este creat un provizion.

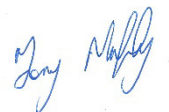
**17** Propunerea Comisiei ar însemna că riscurile aferente unei eventuale neîndepliniri a obligațiilor de plată sunt transferate în viitor, lucru care ar putea pune presiune pe viitoarele bugete și nevoi de plată. Marja de manevră ar urma să acopere și riscul de neîndeplinire a obligațiilor de plată legate de rambursarea împrumuturilor acordate Ucrainei în cadrul AMF+. O creștere corespunzătoare a marjei de manevră nu a fost deocamdată prevăzută.

## Observații finale

**18** Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului financiar este prezentată în paralel cu un pachet de propuneri prin care se mobilizează până la 18 miliarde de euro pentru împrumuturi destinate să sprijine Ucraina. În opinia Curții, Comisia prezintă argumente rezonabile pentru stabilirea utilizării unei strategii de finanțare diversificate ca metodă de bază pentru realizarea viitoarelor operațiuni de împrumut. Prezentul aviz se axează pe propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului financiar, dar Curtea ține să sublinieze că finanțarea creditelor acordate de UE și a garanțiilor sau a cheltuielilor UE prin operațiuni de împrumut implică transferarea responsabilității de rambursare către bugetele viitoare, precum și că împrumuturile acordate Ucrainei ar putea implica riscuri relativ ridicate pentru bugetul UE.

Prezentul aviz a fost adoptat de Camera V, condusă de domnul Jan Gregor, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 22 noiembrie 2022.

*Pentru Curtea de Conturi*



Tony Murphy  
*Președinte*