COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 11.12.2025
COM(2025) 781 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind datoriile contingente care decurg din garanțiile bugetare și din asistența financiară și sustenabilitatea respectivelor datorii contingente

Situația la 31 decembrie 2024

RO

Cuprins

1. Introducere 2

2. Analiza diferitelor surse de datorii contingente 6

2.1 Garanții bugetare 6

2.2 Împrumuturi provizionate pentru asistență financiară acordată țărilor din afara UE 8

2.3 Împrumuturi acoperite de marja de manevră 9

2.4 Prezentare generală a datoriilor contingente la sfârșitul anului 2024 13

3. Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente ale UE 15

3.1 Cadrul de evaluare 15

3.2 Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente provizionate 15

3.3 Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente acoperite de marja de manevră 21

4. Concluzii 25

5. Anexe: 26

Sustenabilitatea și marja de manevră în ceea ce privește plafonul permanent al resurselor proprii 26

Sustenabilitatea și marja de manevră în ceea ce privește plafonul temporar al resurselor proprii 27

1. Introducere

Prezentul raport este elaborat în conformitate cu cerințele articolului 256 din Regulamentul financiar[1] și ar trebui coroborat cu:

- conturile anuale consolidate ale Uniunii Europene (exercițiul financiar 2024)[2];
- documentul de lucru XI, care însoțește proiectul de buget al UE pentru exercițiul financiar 2026[3] și care oferă informații detaliate cu privire la garanțiile bugetare ale UE și la împrumuturile provizionate pentru asistență financiară [raportul menționat la articolul 41 alineatul (5)][4]; și
- raportul de prognoză pe termen lung privind viitoarele intrări și ieșiri aferente bugetului UE (2026-2034), care ține seama de cheltuielile bugetare planificate[5].

Primul obiectiv al prezentului raport este de a oferi o imagine de ansamblu a cuantumului și a componenței datoriilor contingente – atât a **datoriilor contingente provizionate**[6], cât și a celor **acoperite de marja de manevră**[7] – suportate de bugetul UE la 31 decembrie 2024[8]. Datoriile contingente sunt datorii financiare potențiale, rezultate din angajamentele obligatorii existente sau din evenimente contractuale anterioare[9]. Faptul că aceste datorii contingente vor conduce sau nu la cereri reale din bugetul UE, precum și dimensiunea unor eventuale astfel de cereri vor depinde de evenimente viitoare care nu pot fi prevăzute cu certitudine.

La sfârșitul anului 2024, bugetul UE era expus unor datorii contingente în valoare de aproximativ 300 de miliarde EUR aferente **împrumuturilor** (255 de miliarde EUR la sfârșitul anului 2023). Din această sumă de 300 de miliarde EUR, 252 de miliarde EUR proveneau din împrumuturi acordate statelor membre. Restul de 48 de miliarde EUR era aferent împrumuturilor acordate țărilor din afara UE (42,4 miliarde EUR din cele 48 de miliarde EUR constând în împrumuturi acordate Ucrainei). Din cele 42,4 miliarde EUR sub formă de împrumuturi acordate Ucrainei, 31,1 miliarde EUR erau acoperite de marja de manevră. Bugetul UE era, de asemenea, expus unor datorii contingente legate de **garanții bugetare** în valoare de aproximativ 110 miliarde EUR (108 miliarde EUR la sfârșitul anului 2023). Aceste garanții bugetare au fost furnizate în contextul Fondului european pentru investiții strategice (FEIS)[10], al InvestEU[11], al mandatului de acordare a

1 Regulamentul (UE, Euratom) 2024/2509 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 septembrie 2024 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii (reformare) (JO L, 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 din 25.6.2025.
3 COM(2025) 300 din 4.6.2025.
4 Documentul de lucru XI privind executarea garanțiilor bugetare, Fondul comun de provizionare și evaluarea sustenabilității datoriilor contingente care decurg din garanții bugetare și asistență financiară în temeiul articolului 41 alineatul (5) din Regulamentul financiar.
5 COM(2024) 573 final din 16.7.2025.
6 În prezentul document, termenul *„provizionare”* este utilizat în sensul Regulamentului financiar, în special al articolului 214. După cum se prevede la articolul 214 alineatul (2), rata de provizionare trebuie să acopere pierderile nete preconizate, plus o rezervă de siguranță adecvată pentru pierderile neprevăzute. În alte circumstanțe, termenul „provizionare” (de exemplu, într-un context contabil) ar putea avea un sens diferit.
7 „Acoperit de marja de manevră” înseamnă că garanția pentru datoriile contingente aferente este asigurată de marja de manevră a bugetului UE. În practică, în cazul în care datoriile contingente aferente se materializează, pot fi solicitate de la statele membre sume suplimentare potențiale peste plafoanele CFM și până la plafonul resurselor proprii, pentru a le acoperi.
8 Această dată-limită stabilită se aliniază cu conturile consolidate ale UE și cu obiectivul raportului de a evalua sustenabilitatea datoriilor contingente suportate de bugetul UE. Nu se fac previziuni pentru datoriile contingente care apar după această dată, întrucât acestea vor depinde de nevoi, de condițiile de piață și de disponibilitățile de lichidități.
9 O altă sursă a datoriilor contingente este reprezentată de „riscurile juridice”. Acestea nu fac obiectul prezentului raport.
10 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 – Fondul european pentru investiții strategice (JO L 169, 1.7.2015, p. 1).
11 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).

împrumuturilor externe (ELM)[12], al Fondului european pentru dezvoltare durabilă (FEDD)[13], al FEDD+[14], precum și al cadrului de investiții pentru Ucraina (UIF)[15], care reprezintă garanția bugetară pentru sprijinirea investițiilor în Ucraina instituită în temeiul Regulamentului privind Mecanismul pentru Ucraina.

Datoriile contingente totale – care cuprind atât garanții bugetare, cât și împrumuturi – s-au majorat la 410 miliarde EUR în 2024, de la 363 de miliarde EUR în 2023, ceea ce reprezintă o creștere de 13 %. Această rată de creștere este, în linii mari, în concordanță cu rata de creștere observată în 2023 (+16 %) și mai mică decât rata de creștere observată în 2022 (40 %). Cea mai mare parte a acestei creșteri provine din împrumuturile suplimentare acordate statelor membre în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR)[16] și din asistența financiară acordată Ucrainei în cadrul Mecanismului pentru Ucraina.

În al doilea rând, prezentul raportul prezintă, totodată, o evaluare a sustenabilității pe termen lung a datoriilor contingente, pe baza unor factori calitativi și cantitativi, inclusiv a testelor de rezistență. Această evaluare a sustenabilității a fost realizată comparându-se datoriile contingente cu:

- valoarea pe piață a provizioanelor existente deținute în compartimentele fondului comun de provizionare[17] instituit de Comisie pentru **datoriile contingente provizionate**, și anume cele care decurg din garanțiile bugetare și asistența financiară destinată țărilor din afara UE;
- limitele plafoanelor resurselor proprii și marja de manevră disponibilă pentru **datoriile contingente acoperite de marja de manevră**.

Concluzia principală a analizei sustenabilității de la finalul anului 2024 este aceea că bugetul UE dispune de resurse suficiente pentru a face față unei posibile materializări a datoriilor contingente suportate începând cu 31 decembrie 2024. Există trei motive principale pentru această concluzie, care sunt prezentate în punctele de mai jos.

- Pentru datoriile contingente care decurg din garanțiile bugetare și asistența financiară acordată țărilor din afara UE, provizionarea disponibilă la sfârșitul anului 2024 este adecvată, având în vedere cerințele cadrelor juridice respective[18].
- Capacitatea financiară a UE în temeiul cadrului juridic existent pentru 2026 și 2027 [și anume Decizia privind resursele proprii (DRP)[19] și Regulamentul privind cadrul financiar multianual (CFM) 2021-2027[20]] și, începând din 2028, în temeiul noii DRP și al noului

12 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).

13 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).

14 FEDD+ a fost instituit prin Regulamentul privind Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională (IVCDCI) – „Europa globală". 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 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).

15 Regulamentul (UE) 2024/792 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 februarie 2024 de instituire a Mecanismului pentru Ucraina.

16 Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență (JO L 57, 18.2.2021, p. 17).

17 Pentru detalii privind fondul comun de provizionare, a se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind fondul comun de provizionare în 2024 [COM(2025) 400 final din 6.6.2025] și documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei [SWD(2025) 100 final din 6.6.2025].

18 A se vedea secțiunea 3 din raportul menționat la articolul 41 alineatul (5).

19 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).

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

Regulament privind CFM 2028-2034[21], astfel cum sunt propuse, este suficientă pentru a face față tuturor datoriilor contingente acoperite de marja de manevră care decurg din datoria emisă în cadrul (i) MRR, SURE și al altor împrumuturi acordate statelor membre, (ii) al instrumentului de asistență macrofinanciară pentru Ucraina plus (AMF+) și (iii) al Mecanismului pentru Ucraina, chiar și în circumstanțe extrem de nefavorabile. Cu alte cuvinte, marja de manevră dispune de resurse suficiente pentru a asigura soliditatea sistemului financiar al UE și bonitatea sa financiară chiar și în cazul unui scenariu extrem de negativ care combină efecte negative în privința condițiilor economice, a veniturilor și a cheltuielilor[22].

Riscurile care decurg din datoriile contingente sunt gestionate și monitorizate printr-un cadru general la nivelul Comisiei, care include măsuri și garanții extinse pe care Comisia le poate utiliza pentru a proteja bugetul UE de pierderile potențiale care decurg din datoriile contingente[23]. Un rol central în acest cadru este deținut de Comitetul director pentru datorii contingente[24]. Acest cadru a fost consolidat la începutul anului 2025 prin Decizia (UE, Euratom) 2025/369 a Comisiei[25], care a extins rolul responsabilului cu gestionarea riscurilor (*Chief Risk Officer* - CRO). Funcționând independent de direcțiile generale ale Comisiei care sunt responsabile de operațiunile financiare, CRO asigură o funcție esențială și specifică de supraveghere a riscurilor financiare în ceea ce privește toate operațiunile financiare, și anume:

- operațiuni de împrumut, datoria și gestionarea aferentă a lichidităților;
- operațiuni de creditare și garanții bugetare;
- gestionarea activelor, inclusiv gestionarea provizioanelor fondului comun de provizionare, care reprezintă rezervele constituite pentru a face față cererilor de executare a garanțiilor bugetare ale UE[26].

Caseta 1: Cadrul financiar multianual 2028-2034

Scopul prezentului raport este de a evalua sustenabilitatea datoriilor contingente suportate de bugetul UE. Întrucât garanțiile și împrumuturile bugetare provizionate sunt testate în raport cu valoarea de piață a provizioanelor deținute în fondul comun de provizionare, datoriile contingente acoperite de marja de manevră suportate de bugetul UE sunt evaluate într-o perspectivă orientată spre viitor, parțial prin analizarea evoluției preconizate a plăților din CFM și a plafonului resurselor proprii. Prin urmare, pentru perioada 2028-2034, evaluarea include plafonul propus al resurselor proprii de 1,75 % din venitul național brut (VNB) al UE, precum și cheltuielile preconizate aferente propunerii privind CFM 2028-2034, astfel cum sunt prezentate în raportul de prognoză pe termen lung privind viitoarele intrări și ieșiri aferente bugetului UE [COM(2025) 573]. Proiecția marjei de manevră rezultată constituie scenariul de referință în raport cu care sunt evaluate datoriile contingente suportate de buget la sfârșitul anului 2024.

21 Propunere de regulament al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2028-2034 [COM(2025) 571 final]; Propunere de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei (UE, Euratom) 2020/2053 [COM(2025) 574 final].

22 În cazul în care nu se ajunge la un acord cu privire la propunerile legislative pentru perioada 2028-2034, plafonul actual al resurselor proprii de 1,4 % din VNB-ul UE va continua să se aplice și, în conformitate cu dispozițiile articolului 312 alineatul (4) din TFUE, „plafoanele și celelalte dispoziții corespunzătoare ultimului an al acestui cadru se prorogă". Într-un astfel de scenariu, sustenabilitatea marjei de manevră în cadrul plafonului permanent al resurselor proprii va fi asigurată, deși cu o capacitate de cheltuieli pentru politici mai redusă decât cea propusă și decât cea din actualul CFM, ținând seama de rambursarea NGEU.

23 A se vedea punctele 3.2 și 4.2 din Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind instrumentele financiare, garanțiile bugetare, asistența financiară și datoriile contingente – situația la 31 decembrie 2020 [COM(2021) 676 final din 5.11.2021].

24 Comitetul director pentru datorii contingente (*Steering Committee on Contingent Liabilities* - SCCL) s-a reunit de cinci ori în 2024.

25 Decizia (UE, Euratom) 2025/369 a Comisiei din 21 februarie 2025 de stabilire a rolului responsabilului cu gestionarea riscurilor care supraveghează riscurile financiare care decurg din operațiunile financiare ale Uniunii (JO L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind fondul comun de provizionare în 2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400.

Comisia și-a prezentat propunerea pentru următorul CFM la 16 iulie 2025. Propunerea include o utilizare sporită a instrumentelor financiare, a garanțiilor bugetare și a împrumuturilor acoperite de bugetul UE, în scopul: i) sporirii efectului de levier; ii) consolidării rolului bugetului UE în reducerea riscurilor investițiilor private; și iii) deblocării finanțării din partea investitorilor instituționali.

În ceea ce privește garanțiile bugetare și instrumentele financiare, propunerea include o garanție bugetară a UE pentru politicile interne, prevăzută în actul de bază al Fondului european pentru competitivitate (FEC), precum și o garanție pentru politicile externe (cu un subplafon pentru Ucraina), stabilită în actul de bază al instrumentului Europa globală (Global Europe - GE). Alte programe din cadrul politicilor interne și externe pot utiliza, de asemenea, garanțiile prevăzute în actul de bază al FEC și în actul de bază al GE.

FEC și GE au fost înzestrate cu o garanție bugetară maximă de 70 de miliarde EUR și, respectiv, 143 de miliarde EUR (aceasta din urmă incluzând 48 de miliarde EUR pentru garanții bugetare pentru Ucraina, finanțate din rezerva pentru Ucraina). Diferitele programe pot utiliza treptat întreaga capacitate. Valoarea maximă aferentă GE va acoperi, de asemenea, împrumuturile acordate țărilor din afara UE (de exemplu, asistența macrofinanciară, împrumuturile bazate pe politici și Euratom).

Propunerea Comisiei privind bugetul pe termen lung include, de asemenea, utilizarea în continuare a împrumuturilor acordate statelor membre și Ucrainei, acoperite de marja de manevră a bugetului UE.

În cazul Ucrainei, rezerva propusă pentru Ucraina, în valoare de 100 de miliarde EUR, va fi executată sub formă de împrumuturi și granturi, împrumuturile urmând să fie finanțate prin îndatorare și acoperite de marja de manevră, ca în cazul, de exemplu, al Mecanismului pentru Ucraina. Împărțirea efectivă între împrumuturi și granturi va fi decisă în funcție de necesități.

Comisia propune, de asemenea, o utilizare mai extinsă a împrumuturilor acordate statelor membre, în cadrul programului „Catalyst Europe" din planurile de parteneriat național și regional. „Catalyst Europe" ar urma să pună la dispoziție până la 150 de miliarde EUR sub formă de împrumuturi finanțate prin îndatorare și acoperite de marja de manevră, pentru a sprijini reformele și investițiile.

În cele din urmă, Comisia a propus și un nou mecanism extraordinar și temporar pentru a răspunde consecințelor unor crize severe, unor dificultăți grave sau unor amenințări serioase de apariție a unor dificultăți care afectează UE sau statele membre. Acest instrument va furniza statelor membre împrumuturi garantate prin împrumuturi ale UE, exclusiv pentru perioada viitorului buget pe termen lung, în cazul apariției unei crize grave și în urma unei decizii a Consiliului, după obținerea consimțământului Parlamentului European. Îndatorarea ar urma să fie garantată printr-un compartiment suplimentar specific în cadrul plafonului resurselor proprii, egal cu 0,25 % din VNB-ul UE, care va avea ca unic scop acoperirea acestor împrumuturi, în cazul în care mecanismul este activat.

Sustenabilitatea viitoarelor datorii contingente legate de punerea în aplicare atât a noilor instrumente propuse în cadrul următorului CFM, cât și a altor instrumente adoptate sau puse în aplicare în 2025 (și anume Mecanismul de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina și împrumuturile aferente instrumentului „Acțiunea pentru securitatea Europei") depinde de nivelul efectiv de utilizare a sprijinului sub formă de împrumuturi și va face obiectul evaluării în edițiile viitoare. Sustenabilitatea mecanismului extraordinar de răspuns la crize grave va fi evaluată numai dacă și atunci când se va acorda efectiv asistență financiară în cadrul acestui plafon.

2. Analiza diferitelor surse de datorii contingente

2.1 Garanții bugetare

Acestea sunt garanții oferite diferiților parteneri de implementare în cadrul mandatelor pentru ELM, FEIS, FEDD, InvestEU, FEDD+ și UIF (Facilitatea de investiții pentru Ucraina[27]). Prin intermediul tuturor acestor instrumente, UE oferă garanții partenerilor de implementare[28] pentru a acoperi o parte din eventualele pierderi și costuri[29] care rezultă din operațiunile lor de finanțare și de investiții (și anume operațiuni de împrumut sau de capital).

Cele șase programe de garantare au o orientare geografică diferită, care influențează riscurile la care sunt expuse. FEIS și InvestEU contribuie la depășirea lacunelor în materie de investiții din Uniunea Europeană. ELM, FEDD și FEDD+ fac parte din politicile externe ale Uniunii Europene și sprijină finanțarea și investițiile în țări din afara UE (ELM și componenta de investiții nr. 1 a FEDD+ se axează în principal pe contrapărțile suverane, în timp ce FEDD și componenta de arhitectură deschisă și de investiții nr. 4 a FEDD+ vizează în principal operațiuni din sectorul privat). UIF urmărește să sprijine investițiile în redresare și reconstrucție în Ucraina, realizate de autoritățile ucrainene, de societăți din sectorul privat, de municipalități, de întreprinderi de stat sau de alți actori.

Tabelul 1: Situația actuală a garanțiilor bugetare (la 31 decembrie 2024) (milioane EUR)(*)

	Garanția disponibilă maximă semnată cu partenerii de implementare	Garanția disponibilă aferentă operațiunilor semnate de partenerii de implementare cu destinatarii finali	Garanția disponibilă aferentă operațiunilor semnate de partenerii de implementare și plătită destinatarilor finali
FEIS	25 373	22 998	21 033
FEDD	759	667	521
ELM	25 772	25 772	19 184
Programul InvestEU	27 042	11 769	3 468
UIF	790	172	132
FEDD+	30 173	11 228	1 341
Total	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Garanția semnată cu contrapărțile reprezintă cuantumul garanției acordate partenerului de implementare prin semnarea acordului de garantare. Garanția legată de operațiunile semnate de contrapărți include cuantumurile garanției în toate operațiunile semnate de contrapărți cu destinatarii finali/intermediarii financiari. Garanția legată de operațiunile semnate și plătite include cuantumurile operațiunilor plătite de contrapărți destinatarului final/intermediarilor financiari.

27 Regulamentul (UE) 2024/792 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 februarie 2024 de instituire a Mecanismului pentru Ucraina https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng.

28 În 2024, UE a oferit sprijin bugetar sub formă de garanții Grupului BEI și altor instituții financiare (inclusiv BERD și băncilor naționale de promovare) în cadrul diferitelor programe de garantare existente.

29 În unele cazuri, garanția poate acoperi și elemente suplimentare, cum ar fi costurile de finanțare și alte comisioane.

a) Garanții bugetare pentru sprijinirea investițiilor în afara UE

ELM este cea mai veche garanție bugetară a UE. Acesta permite Băncii Europene de Investiții (BEI) să întreprindă operațiuni de finanțare în medii mai riscante din afara UE, în domenii precum dezvoltarea infrastructurii socioeconomice.

În 2017, a fost instituită garanția **FEDD** pentru a susține investițiile și pentru a îmbunătăți accesul la finanțare, în principal în Africa și în țările „vizate de politica de vecinătate" care se învecinează cu UE, precum și pentru a sprijini țările respective în vederea îndeplinirii obiectivelor de dezvoltare durabilă ale ONU.

Bazându-se pe experiența dobândită atât cu ELM, cât și cu FEDD, **FEDD+** a fost instituit pentru perioada CFM 2021-2027 sub forma unui pachet financiar integrat care furnizează capacitate de finanțare țărilor din Africa Subsahariană, din Asia, din zona Pacificului, din America Latină și din zona Caraibilor, precum și țărilor care fac obiectul politicii de vecinătate și al politicii de extindere. Sprijinul acordat în cadrul FEDD+ este direcționat către investiții care contribuie la: (i) reducerea inegalităților socioeconomice; (ii) creșterea durabilă și favorabilă incluziunii; (iii) adaptarea la schimbările climatice și atenuarea efectelor lor; (iv) protecția și gestionarea mediului; și (v) crearea de locuri de muncă.

UIF este conceput pentru a oferi finanțare priorităților identificate în Planul pentru Ucraina[30]. UIF face parte din Regulamentul de instituire a Mecanismului pentru Ucraina (RMU), al cărui obiectiv este: (i) atragerea de investiții publice și private pentru redresarea și reconstrucția Ucrainei; și (ii) sprijinirea Ucrainei pe calea aderării la UE[31].

b) Garanții bugetare pentru sprijinirea investițiilor în UE

În 2015, a fost lansat **FEIS** pentru a remedia problema scăderii prelungite a investițiilor private în UE ca urmare a crizei financiare. Acesta ia forma unei garanții bugetare în valoare de maximum 26 de miliarde EUR din bugetul UE pentru Grupul BEI, la care se adaugă o alocare din resursele proprii ale BEI în valoare de 7,5 miliarde EUR.

Lansat în cadrul CFM 2021-2027, programul **InvestEU** urmărește să ofere un impuls suplimentar pentru investițiile care promovează redresarea economică, reziliența, creșterea verde și ocuparea forței de muncă în UE în perioada 2021-2027. Intenționează să atingă acest obiectiv prin mobilizarea surselor de finanțare publice și private, cu scopul de a oferi finanțare și sprijin pe termen lung întreprinderilor și proiectelor în concordanță cu prioritățile UE în actualul context economic și social, care este unul dificil.

c) Analiză comparativă a garanțiilor bugetare

Cele șase programe de garantare bugetară diferă în ceea ce privește mai multe caracteristici, inclusiv diferitele lor etape de punere în aplicare. În timp ce ELM (instituit în 1977) are un istoric îndelungat, perioadele de constituire a FEIS și a FEDD s-au încheiat abia în 2022 și, respectiv, în 2024. Totodată, faza de investiții a InvestEU, a FEDD+ și a UIF a început mai recent. Aceste etape diferite de punere în aplicare pentru cele șase programe de garantare bugetară se reflectă în tabelul de mai sus. În cazul ELM și FEIS, datele arată că aproape întreaga valoare maximă a garanțiilor a fost angajată în favoarea partenerilor de implementare, iar aceștia din urmă s-au angajat să sprijine operațiuni până la aceste sume maxime. În schimb, garanțiile bugetare mai noi,

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_en.
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_en.

cum ar fi FEDD+, InvestEU și UIF, într-un stadiu mult mai incipient al procesului de creștere graduală a capacității.

Noile garanții bugetare, cum ar fi InvestEU, FEDD+ și UIF, s-au bazat pe experiența dobândită cu garanțiile mai vechi și au caracteristici similare. Cu toate acestea, InvestEU, FEDD+ și UIF au un număr mai mare de parteneri de implementare („arhitectură deschisă") și o gamă mai largă de produse.

2.2 Împrumuturi provizionate pentru asistență financiară acordată țărilor din afara UE

Datoriile contingente die la această rubrică provin din asistența financiară acordată sub formă de împrumuturi din cadrul **programului de asistență macrofinanciară** (AMF)[32] și de împrumuturi **Euratom** acordate țărilor din afara UE[33]. Împrumuturile acordate Ucrainei în cadrul programului AMF+ și al Mecanismului pentru Ucraina, în valoare de 31,1 miliarde EUR la sfârșitul anului 2024, sunt acoperite de marja de manevră și vor fi analizate în secțiunea 2.3.

Sprijinul financiar pentru țările din afara UE sub formă de împrumuturi bilaterale din partea UE a fost acordat în principal în cadrul programului AMF, care vizează țările din afara UE ce se confruntă cu o criză a balanței de plăți. În 2024 s-au acordat noi împrumuturi AMF în valoare de 1,15 miliarde EUR[34].

În Cadrul de investiții pentru Balcanii de Vest (CIBV), în 2024 au fost instituite mecanisme pentru acordarea de împrumuturi de maximum 4 miliarde EUR către șase țări candidate la aderare, plata primelor tranșe urmând să înceapă în 2025. De asemenea, a fost instituit un mecanism de împrumut separat pentru Republica Moldova (1,5 miliarde EUR), plata urmând să înceapă, de asemenea, în 2025. Pe lângă împrumuturile AMF acordate entităților suverane din țări din afara UE, la 31 decembrie 2024 erau încă în curs de derulare împrumuturi Euratom în valoare de 300 de milioane EUR, care au fost acordate programului ucrainean privind energia nucleară.

Tabelul 2: Cuantumurile creditelor în curs de derulare acordate țărilor din afara UE* (la 31 decembrie 2024) (milioane EUR)

	Credite în curs de derulare	Dobânzi acumulate	Total
AMF(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Total	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Cu excepția împrumuturilor AMF+ pentru Ucraina și a împrumuturilor din cadrul Mecanismului pentru Ucraina (garantate de marja de manevră).

În mod tradițional, împrumuturile acordate țărilor din afara UE au fost finanțate prin operațiuni de împrumut „back-to-back", ceea ce înseamnă că fiecare împrumut a fost finanțat cu o obligațiune UE adecvată, care corespunde pe deplin împrumutului UE în ceea ce privește scadența, rata

32 Temeiul juridic pentru AMF 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 o țară terță are nevoie de asistență financiară urgentă.

33 Mecanismul de împrumut Euratom sprijină statele membre și țările din afara UE în vederea finanțării de investiții în centrale nucleare și în instalații industriale din ciclul combustibilului nuclear. A se vedea 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.

34 Printre acestea se numără 1 miliard EUR pentru Egipt, 95 de milioane EUR pentru Moldova și 50 de milioane EUR pentru Macedonia de Nord. Pentru mai multe detalii, inclusiv cuantumul restant pentru fiecare beneficiar în parte, a se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor din afara UE în 2024, COM(2025) 330 final din 23.6.2025 și documentul care îl însoțește SWD(2025) 166 final din 23.6.2025.

dobânzii și graficul său de rambursare. Începând din ianuarie 2023, a fost instituită o abordare diferită – abordarea de finanțare unificată – ca metodă generală de împrumut pentru obligațiunile UE[35]. În cadrul abordării de finanțare unificată, Comisia colectează toate veniturile din emisiuni într-un fond centralizat de finanțare și le alocă ulterior, pe plan intern, diferitelor programe de politică. Investitorii în obligațiunile UE sunt expuși riscului scăzut de credit al UE, nu și la riscul de credit al țării beneficiare finale. Datoria UE este contingentă, deoarece țara beneficiară este obligată prin contract să asigure fluxul de venituri pentru rambursarea obligațiunilor UE. Atât timp cât beneficiarul împrumutului nu se află în situație de neîndeplinire a obligațiilor de plată, nu este necesară nicio ieșire de resurse ale UE pentru a stinge datoria UE.

În eventualitatea în care țara beneficiară nu rambursează dobânda sau principalul aferent împrumutului primit, bugetul UE prevede provizioane pentru aceste împrumuturi. În mod tradițional și în conformitate cu legislația în vigoare, 9 % din valoarea împrumuturilor este reținută ca provizioane pentru împrumuturile AMF sau Euratom acordate țărilor din afara UE în compartimente specifice din fondul comun de provizionare. Nivelurile de provizionare pentru aceste împrumuturi sunt discutate în detaliu în secțiunea 3.2.

Prin urmare, cuantumurile care trebuie rambursate, raportate în tabelul 3, trebuie considerate ca fiind cuantumurile maxime previzibile care ar putea fi solicitate din provizioane în perioada 2025-2030.

Tabelul 3: Graficul anual de rambursare a creditelor provizionate în curs de derulare acordate țărilor din afara UE (principal + dobândă) în cadrul programelor existente pentru perioada 2025-2030 (situația la 31 decembrie 2024)

(milioane EUR)

Anul	Euratom	AMF	Toate programele
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Total	**204**	**2 948**	**3 152**

2.3 Împrumuturi acoperite de marja de manevră

Datoriile contingente de la această rubrică provin din **împrumuturi acordate statelor membre** [și anume împrumuturi acordate în cadrul Mecanismului pentru balanța de plăți (BdP)[36], împrumuturi în cadrul Mecanismului european de stabilizare financiară (MESF)[37], împrumuturi în

35 Regulamentul (UE, EURATOM) 2022/2434 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 decembrie 2022 de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) 2018/1046 în ceea ce privește stabilirea unei strategii de finanțare diversificate ca metodă generală de împrumut.

36 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).

37 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).

cadrul Mecanismului Euratom, împrumuturi în cadrul SURE[38] și împrumuturi acordate în cadrul MRR, care sunt acordate pentru a sprijini investițiile și reformele]. În plus, **împrumuturile acordate Ucrainei** în 2023 și 2024 (18 miliarde EUR sub formă de împrumuturi AMF+ și 13,1 miliarde EUR sub formă de împrumuturi acordate în cadrul Mecanismului pentru Ucraina) sunt, de asemenea, acoperite de marja de manevră bugetară în cadrul plafonului resurselor proprii.

Datoriile contingente care rezultă din împrumuturile acordate statelor membre ale UE și din împrumuturile recente acordate Ucrainei nu sunt provizionate *ex ante*. În schimb, acestea sunt acoperite de posibilitatea de a apela la „resursele proprii" suplimentare de la statele membre în temeiul cadrului bugetar al UE (până la limita plafonului resurselor proprii, și anume recurgând la „marja de manevră" a bugetului).

Aceasta înseamnă că, în cazul în care un beneficiar nu și-a onorat obligațiile față de UE, aceasta din urmă ar avea dreptul, în ultimă instanță și numai după epuizarea tuturor celorlalte posibilități de a găsi soluții în limitele cadrului financiar multianual existent, să solicite statelor membre să acopere cuantumul în cauză. Astfel de solicitări de fonduri s-ar face peste plafoanele CFM, dar cu respectarea deplină a plafoanelor resurselor proprii.

Împrumuturile mai recente (împrumuturile MRR și împrumuturile din cadrul instrumentului AMF+ pentru Ucraina și al Mecanismului pentru Ucraina) sunt finanțate prin abordarea de finanțare unificată, în cadrul căreia împrumuturile către beneficiari sunt acordate pe durate lungi, de regulă cu o perioadă extinsă în care principalul nu este rambursat, urmată de o perioadă îndelungată de reamortizare anuală a principalului, în tranșe reduse[39].

În 2024, Comisia, acționând în numele UE, a derulat patru programe principale în cadrul cărora a acordat împrumuturi statelor membre. În 2024 nu au fost acordate noi împrumuturi în cadrul primelor trei programe. Detalii privind aceste patru programe sunt prezentate în punctele de mai jos.

- **Mecanismul pentru balanța de plăți (BdP)** a fost creat în 2002 pentru a sprijini statele UE din afara zonei euro care se confruntă sau riscă să se confrunte cu dificultăți legate de balanța de plăți.
- **·MESF** a fost instituit în 2010 pentru a oferi sprijin financiar statelor membre care se confruntă cu dificultăți financiare grave sau riscă să se confrunte cu astfel de dificultăți cauzate de evenimente excepționale pe care nu le pot controla.
- Programul **SURE** a fost convenit în iunie 2020 pentru a contribui la finanțarea creșterii bruște și acute a cheltuielilor publice naționale ca urmare a schemelor naționale privind reducerea timpului de muncă și a unor măsuri similare adoptate ca răspuns la criza COVID-19. Întrucât acest instrument de urgență a fost instituit înainte de intrarea în vigoare a creșterii din 2020 a plafonului resurselor proprii[40] și a marjei de manevră, toate statele membre au convenit să ofere garanții irevocabile, necondiționate și la cerere pentru 25 % din cuantumul maxim al

38 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).

39 La sfârșitul anului 2022, strategia de finanțare diversificată a fost instituită ca metodă de referință pentru punerea în aplicare a tuturor operațiunilor de împrumut, inclusiv a AMF. Aceasta permite decuplarea completă a unei anumite plăți de împrumut către un stat membru sau o țară din afara UE de emisiunea unor obligațiuni specifice ale UE. În cadrul NGEU, Comisia se împrumută, de asemenea, de pe piețe pentru a finanța sprijinul nerambursabil (inclusiv granturile MRR). Rambursarea acestor împrumuturi se realizează prin credite ale bugetelor anuale viitoare, în limitele plafoanelor aferente cadrelor financiare multianuale și, prin urmare, nu constituie o datorie contingentă pentru UE. Cu toate acestea, activitățile de împrumut în vederea creditării ale NGEU (și anume finanțarea împrumuturilor MRR) generează noi datorii contingente și sunt abordate în prezentul raport.

40 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.

asistenței financiare[41]. Fiecare stat membru contribuie la valoarea totală a garanției proporțional cu ponderea sa relativă în VNB total al UE (pe baza bugetului UE pentru 2020).

- **·MRR** este pilonul central al programului NextGenerationEU (NGEU) (2020)[42] și reprezintă un instrument temporar de sprijinire a reformelor și a investițiilor în statele membre, cu scopul final de a facilita redresarea în urma pandemiei de COVID-19, sprijinind totodată tranziția verde și pe cea digitală. În cadrul instrumentului de redresare al UE, Comisia împrumută fonduri pe care MRR le utilizează pentru a finanța reformele și investițiile statelor membre. Finanțarea poate lua forma fie a unui împrumut (sprijin rambursabil), fie a unui grant (sprijin nerambursabil). Numai împrumuturile acordate în cadrul MRR (nu și granturile MRR) generează datorii contingente și, prin urmare, numai acestea sunt luate în considerare în sensul prezentului raport.

La sfârșitul anului 2024, bugetul UE înregistrase datorii contingente aferente a două programe de sprijin pentru Ucraina, care au fost contabilizate în marja de manevră. Primul dintre aceste programe este **AMF+**, pentru care sumele restante au ajuns la 18 miliarde EUR la sfârșitul anului 2023, fără a fi acordate noi împrumuturi suplimentare în 2024. Al doilea dintre aceste programe este **Mecanismul pentru Ucraina** (13,1 miliarde EUR restante la sfârșitul anului 2024). Costurile cu dobânzile în cadrul ambelor programe sunt subvenționate până la sfârșitul anului 2027 pentru a spori gradul de concesionalitate a acestor împrumuturi, prin mecanisme diferite. Statele membre acoperă costurile cu dobânzile aferente împrumuturilor AMF+ prin venituri alocate externe prin intermediul bugetului UE, în timp ce bugetul UE acoperă costurile dobânzilor aferente împrumuturilor acordate în cadrul Mecanismului pentru Ucraina.

Tabelul 4: Împrumuturi plătite acoperite de marja de manevră bugetară a UE (la 31 decembrie 2024) (milioane EUR)

	Împrumuturi plătite	Dobânzi acumulate	Total
Mecanismul BdP	200	1	**201**
MESF	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
MRR (împrumuturi)	108 686	1 434	**110 120**
AMF+	18 000	273	**18 273**
Mecanismul pentru Ucraina	13 112	205	**13 317**
Total	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Între sfârșitul anului 2023 și sfârșitul anului 2024, împrumuturile MRR au înregistrat cea mai amplă creștere, de la 79,6 miliarde EUR la 110,1 miliarde EUR – o majorare de 30,5 miliarde EUR față de sfârșitul anului 2023 (+38,3 %). În ansamblu, totalul sumelor restante a crescut de la 239,7 miliarde EUR la sfârșitul anului 2023 la 282,8 miliarde EUR la sfârșitul anului 2024, ceea ce reprezintă o majorare de 43,0 miliarde EUR (+17,9 %).

41 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 cuantumul maxim acordat 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 reporta împrumuturile, dacă este necesar.

42 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 433 I, 22.12.2020, p. 23).

Tabelul 5 de mai jos prezintă cuantumurile rambursărilor anuale totale (principal plus dobândă) datorate de toți beneficiarii împrumuturilor UE acordate în contextul: (i) asistenței financiare acordate statelor membre și (ii) asistenței financiare acordate Ucrainei în cadrul instrumentelor AMF+ și ale Mecanismului pentru Ucraina.

Pentru fiecare dintre anii luați în considerare, aceste cuantumuri oferă un indicator al ieșirilor maxime teoretice care trebuie acoperite de bugetul UE în legătură cu datoriile contingente care decurg din asistența financiară acordată statelor membre și Ucrainei la sfârșitul anului 2024.

Pe orizontul de timp al următorului CFM (până în 2034), rambursările principalului și ale dobânzilor de către beneficiarii împrumuturilor relevante pentru plafonul permanent (și anume excluzând împrumuturile MRR) se ridică, în medie, la 9,2 miliarde EUR pe an. Rambursările principalului și ale dobânzilor de către beneficiarii împrumuturilor acoperite de plafonul NGEU (și anume împrumuturile MRR) sunt, în medie, de 2,8 miliarde EUR pe an în perioada 2025–2034.

Tabelul 5: Calendarul anual de rambursare a împrumuturilor în curs de derulare acoperite de marja de manevră (capital + dobândă) în cadrul programelor existente pentru perioada 2025-2030 (la 31 decembrie 2024) (milioane EUR)

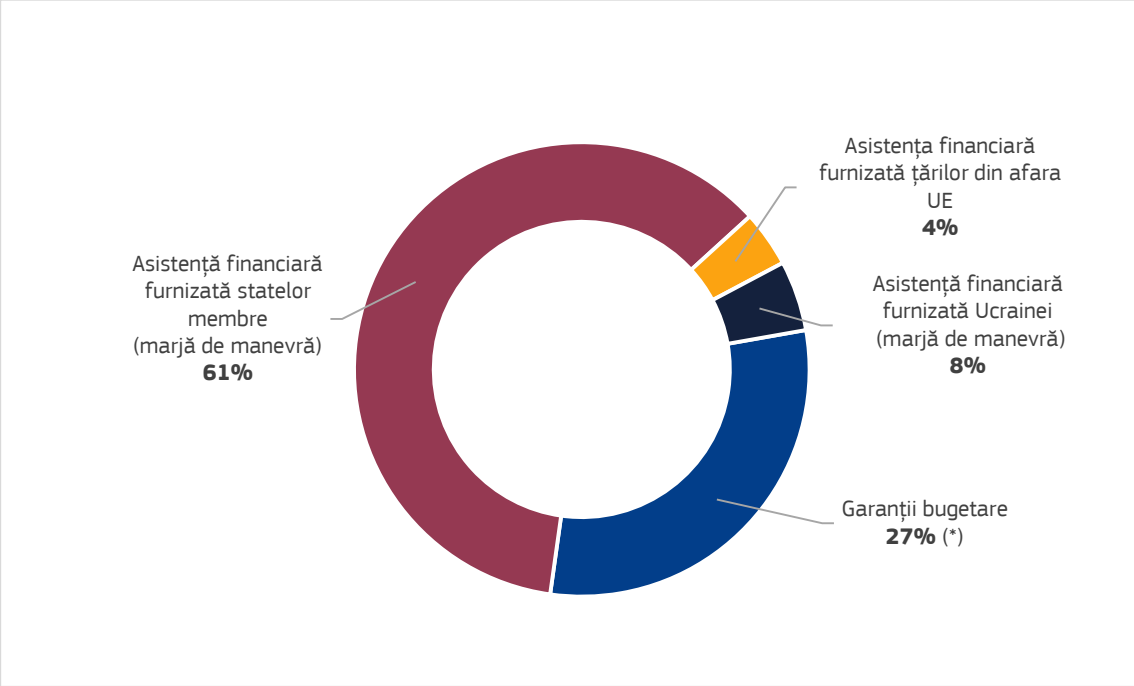
Anul	BdP	MESF	SURE	Împrumuturi MRR (*)	AMF+ (**)	Mecanismul pentru Ucraina(***)	Toate programele
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Total	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Dobânda pentru împrumuturile MRR în cadrul programului NGEU este calculată în mod continuu, în conformitate cu o metodologie specifică [a se vedea Decizia de punere în aplicare C(2022) 9701 final a Comisiei din 19.12.2022]. Dobânda anuală pentru aceste împrumuturi prezentată mai sus este, prin urmare, o estimare bazată pe condițiile actuale de finanțare. (**) În conformitate cu articolul 17 din Regulamentul (UE) 2022/2463, în fiecare an, la cererea Ucrainei, UE poate acorda o subvenționare a ratei dobânzii pentru a acoperi costurile aferente dobânzii legate de împrumuturile AMF+.
(***) În conformitate cu articolul 23 din Regulamentul (UE) 2024/792, Ucraina poate solicita în fiecare an o subvenționare a ratei dobânzii pentru a acoperi costurile dobânzii aferente împrumuturilor acordate în cadrul Mecanismului pentru Ucraina.

2.4 Prezentare generală a datoriilor contingente la sfârșitul anului 2024

La sfârșitul anului 2024, bugetul UE era expus unor datorii contingente în valoare totală de 410 miliarde EUR, care pot fi defalcate în: i) peste **300 de miliarde EUR** aferente împrumuturilor acordate statelor membre și țărilor din afara UE; și ii) **110 miliarde EUR** aferente garanțiilor furnizate prin FEIS, InvestEU, ELM, FEDD, FEDD+ și UIF. Cel mai mare set de expuneri pentru bugetul UE provine din programele de împrumut destinate statelor membre.

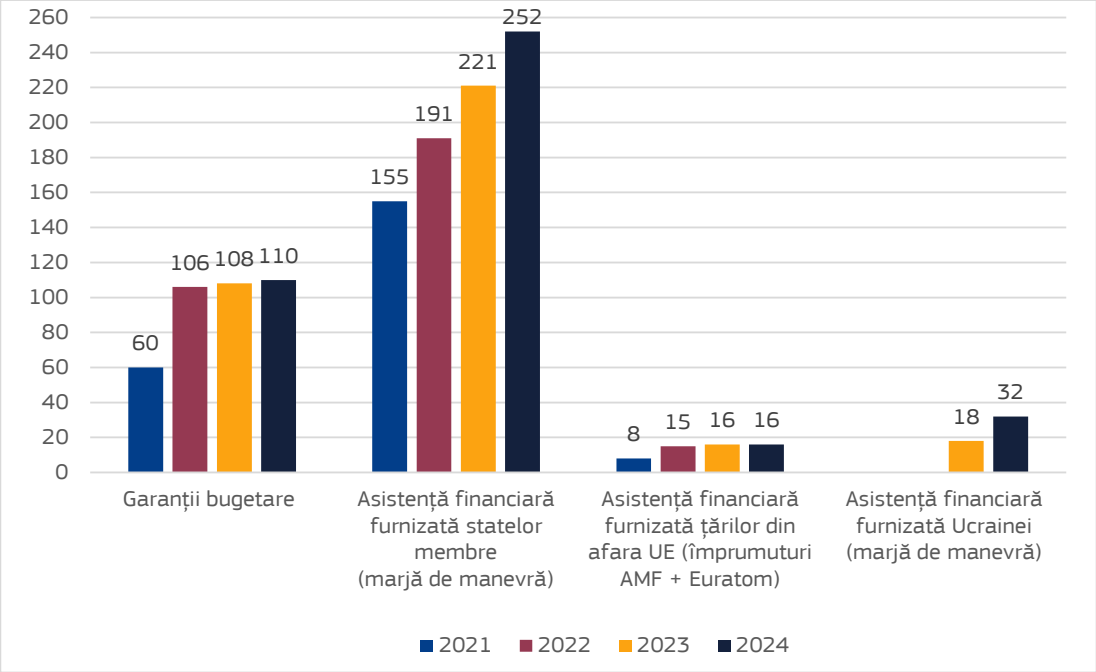
Figura 1: Defalcarea datoriilor contingente în funcție de sursă la 31 decembrie 2024)



(*) Pe baza cuantumului total al „garanției max. disponibile semnate cu partenerii de impl." (a se vedea tabelul 1).

Importanța tot mai mare a garanțiilor bugetare și a programelor de asistență financiară pentru punerea în aplicare a politicilor UE poate fi observată în tendința ascendentă constantă din perioada 2021-2024. Creșterea înregistrată în 2024 (+13 % comparativ cu anul precedent) este în concordanță cu cea înregistrată între sfârșitul anului 2022 și sfârșitul anului 2023 (+16 %). Aceasta se compară cu creșterea semnificativă de 40 % observată între sfârșitul anului 2021 și sfârșitul anului 2022, pornind de la o valoare de bază mai scăzută.

Figura 2: Defalcarea datoriilor contingente restante în funcție de sursă în perioada 2021-2024 (în miliarde EUR)



Cea mai mare parte a creșterii din 2024 se datorează plăților suplimentare din împrumuturi în cadrul MRR și asistenței financiare acordate Ucrainei. Datoriile contingente care decurg din programele de garantare bugetară au rămas, în mare măsură, stabile în 2024. Creșterea datoriilor care rezultă din programele de garantare bugetară, determinată de începerea fazei de implementare pentru InvestEU, FEDD+ și UIF, a fost aproape în întregime compensată de scăderea expunerilor în cadrul ELM, FEIS și FEDD, pe fondul ajungerii la scadență sau al anulării unor expuneri.

Datoriile contingente ale UE au continuat să crească în 2025 în raport cu:

(i) sprijinul suplimentar acordat țărilor din afara UE [în special sprijinul pentru Ucraina în cadrul Mecanismului pentru Ucraina și împrumutul AMF pentru „accelerarea veniturilor extraordinare” (ERA)[43]];

(ii) plățile suplimentare aferente împrumuturilor MRR către statele membre;

(iii) progresele suplimentare în ceea ce privește implementarea programelor de garantare bugetară (InvestEU, FEDD+ și UIF); și

(iv) implementarea programelor AMF recent aprobate pentru Egipt[44] și Iordania[45], alături de punerea în aplicare a Cadrului de investiții pentru Balcanii de Vest (CIBV)[46] și a Mecanismului pentru Republica Moldova[47].

43 Regulamentul (UE) 2024/2773 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2024 de instituire a Mecanismului de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina și de acordare de asistență macrofinanciară excepțională Ucrainei.

44 Decizia (UE) 2025/1267 a Parlamentului European și a Consiliului din 24 iunie 2025 de acordare de asistență macrofinanciară Republicii Arabe Egipt.

45 Decizia (UE) 2025/793 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 aprilie 2025 de acordare a unei asistențe macrofinanciare pentru Regatul Hașemit al Iordaniei.

46 Regulamentul (UE) 2024/1449 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 mai 2024 privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest.

47 Regulamentul (UE) 2025/535 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 martie 2025 de instituire a Mecanismului de reformă și creștere pentru Republica Moldova.

Plata împrumuturilor acordate statelor membre în cadrul programului „Acțiunea pentru securitatea Europei” (SAFE) va demara la începutul anului 2026[48].

3. Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente ale UE

3.1 Cadrul de evaluare

Fără a aduce atingere evaluării provizionării anumitor datorii financiare pe întreaga durată de viață a acestora, necesară în momentul contractării datoriilor, articolul 213 alineatul (3) din Regulamentul financiar prevede că *„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 CFM prevăzut la articolul 312 alineatul (2) din TFUE și cu plafonul creditelor anuale pentru plăți prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Decizia (UE, Euratom) 2020/2053.”* (și anume plafoanele CFM și plafonul resurselor proprii).

Aceasta înseamnă că resursele pe care UE le poate utiliza într-un singur an în cadrul actualului CFM și plafonul resurselor proprii ar trebui să fie suficiente pentru a finanța cheltuielile care rezultă în cadrul CFM, precum și orice datorie contingentă care ar putea apărea.

În special, plățile legate de **datoriile contingente provizionate** pentru garanțiile bugetare și asistența financiară acordată țărilor din afara UE trebuie să fie finanțate din provizioanele stabilite și din orice alte plăți de provizionare planificate în cadrul CFM. Secțiunea 3.2 din acest raport prezintă o evaluare a caracterului adecvat al provizioanelor disponibile pentru a face față plăților preconizate și celor neprevăzute care decurg din garanțiile bugetare și din asistența financiară acordată țărilor din afara UE, pentru datoriile existente la sfârșitul anului 2024.

Plățile legate de materializarea datoriilor contingente care rezultă din **asistența financiară acoperită de marja de manevră** acordată statelor membre și Ucrainei pot fi finanțate prin recurgerea la resurse proprii suplimentare până la plafonul prevăzut prin DRP, ca măsură de ultimă instanță, după epuizarea altor mijloace de acoperire a plăților respective sau de reprogramare a datoriilor aferente. Marja de manevră (și anume diferența dintre plafonul resurselor proprii și resursele proprii necesare pentru finanțarea cheltuielilor de la bugetul UE) reprezintă capacitatea financiară a UE de a acoperi ieșirile suplimentare legate de materializarea datoriilor contingente care rezultă din asistența financiară acoperită de marja de manevră[49]. Rezultatele evaluării sustenabilității datoriilor contingente acoperite de marja de manevră existente la sfârșitul anului 2024 sunt prezentate în secțiunea 3.3. de mai jos. DRP din 2020 mărește temporar plafonul resurselor proprii (cu până la un supliment de 0,6 % din VNB până în 2058) pentru a acoperi datoriile suportate în cursul punerii în aplicare a NGEU, inclusiv datoriile contingente acoperite de marja de manevră care rezultă din împrumuturile acordate statelor membre în cadrul MRR.

3.2 Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente provizionate

a) Provizionarea disponibilă la sfârșitul anului 2024

Datoriile contingente care rezultă din garanțiile bugetare și din asistența financiară acordată țărilor din afara UE sunt provizionate în bugetul UE pe baza unei evaluări prudente a pierderilor preconizate pe durata de viață pentru fiecare instrument, la care se adaugă o rezervă suplimentară de siguranță (pentru a acoperi pierderile neprevăzute). Provizioanele care protejează bugetul UE împotriva pierderilor care pot apărea din garanții bugetare și asistență financiară acordată țărilor din afara UE sunt păstrate în fondul comun de provizionare.

48 Regulamentul (UE) 2025/1106 al Consiliului din 27 mai 2025 de instituire a Instrumentului „Acțiunea pentru securitatea Europei” (SAFE) prin consolidarea industriei europene de apărare.

49 Cadrul de evaluare pentru acest set de datorii contingente a fost descris în detaliu în ediția din 2021 a prezentului raport, respectiv COM(2021) 676 final din 5.11.2021.

La 31 decembrie 2024, valoarea de piață a activelor nete din fondul comun de provizionare se ridica la 23,2 miliarde EUR, în creștere față de sfârșitul anului 2023, când se situa la 18,8 miliarde EUR[50]. Pentru anii rămași din actualul CFM, Comisia va constitui provizioane suplimentare pentru fondul comun de provizionare (în special provizioane aferente InvestEU, FEDD+ și Garanției pentru Ucraina), ceea ce va conduce la creșteri suplimentare ale dimensiunii fondului comun de provizionare.

În conformitate cu Orientările sale pentru gestionarea activelor, fondul comun de provizionare menține un portofoliu diversificat lichid, investind în principal în instrumente de datorie cu rating ridicat, cum ar fi obligațiunile emise de guverne, entități supranaționale, agenții de stat și întreprinderi, cu scopul de a asigura conservarea capitalului la nivelul orizontului său de investiții. Portofoliul fondului comun de provizionare la sfârșitul anului a fost diversificat în mod adecvat între diferitele clase de active din universul veniturilor fixe eligibile, inclusiv o expunere limitată la titluri exprimate în altă monedă decât euro, la fonduri tranzacționate la bursă și la numerar sau echivalente de numerar.

În 2024, fondul comun de provizionare a înregistrat o rentabilitate anuală de +3,57 %, fiind, în linii mari, depășind indicele de referință al portofoliului său (+3,31 %)[51].

Deși fondurile deținute în Fondul comun de provizionare sunt gestionate în conformitate cu o politică de investiții unică și utilizând o infrastructură comună, provizioanele sunt alocate programului (sau statului membru) care constituie sursa provizionării bugetare.

La 31 decembrie 2024, fondul comun de provizionare era alcătuit din 18 compartimente (dintre care 15 erau pe deplin operaționale și conțineau fonduri), inclusiv compartimentele pentru toate programele de garantare în curs și compartimentul aferent Fondului de garantare pentru acțiuni externe (GFEA) (care acoperă împrumuturile ELM, Euratom și AMF moștenite) și cele pentru împrumuturile AMF și Euratom post-2020. Dintre cele 18 compartimente, 11 erau dedicate expunerilor UE, iar 7 erau compartimente ale statelor membre în cadrul InvestEU, în care statele membre contribuitoare dețin provizioanele și sunt singurele responsabile pentru datoriile contingente asociate.

Provizioanele pentru împrumuturile AMF și Euratom sunt repartizate între mai multe compartimente distincte ale fondului comun de provizionare:

- expunerile moștenite (împrumuturi AMF în valoare de 7,3 miliarde EUR și împrumuturi Euratom în valoare de 300 de milioane EUR) fac parte din compartimentul GFEA;
- noile împrumuturi AMF (2,7 miliarde EUR) angajate după 2020, inclusiv împrumutul AMF de urgență acordat Ucrainei în 2022, în valoare de 1,2 miliarde EUR, se află în compartimentul AMF post-2020;
- împrumuturile AMF excepționale acordate Ucrainei, în valoare de 6 miliarde EUR (AMF I și AMF II excepționale), se află într-un compartiment separat, întrucât aceste împrumuturi beneficiază de o acoperire suplimentară a riscurilor (și anume pentru acest pachet excepțional de împrumuturi AMF acordate Ucrainei, este necesară o rată de acoperire de 70 %: 9 % sub formă de provizioane vărsate care provin din bugetul UE și 61 % sub formă de garanții nevărsate din partea statelor membre).

50 În 2024, fondul comun de provizionare a primit contribuții nete în valoare de 3,6 miliarde EUR de la bugetul UE sau contribuții din partea statelor membre și a țărilor participante la Asociația Europeană a Liberului Schimb (AELS).

51 Pentru informații suplimentare, a se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind fondul comun de provizionare în 2024.

Tabelul 6: Compartimentele fondului comun de provizionare (la 31 decembrie 2024)

Compartiment	Valoarea de piață în EUR
Compartimente deschise în 2021	
FEIS	8 880 303 796
GFEA[52]	3 225 691 236
FEDD	761 545 053
Programul InvestEU[53]	5 530 142 834
Compartimente deschise în 2022	
FEDD+	2 942 175 755
AMF post-2020	128 662 218
AMF excepțională pentru Ucraina[54]	240 575 443
Împrumuturi Euratom acordate după 2020	-
Reorientarea împrumuturilor ELM pentru Ucraina	-
Garanția InvestEU pentru România	187 974 119
Garanția InvestEU pentru Cehia	44 099 187
Garanția InvestEU pentru Finlanda	30 657 774
Garanția InvestEU pentru Grecia	252 204 112
Operațiuni de finanțare mixtă în cadrul InvestEU	667 045 123
Compartimente deschise în 2023	
Garanția InvestEU pentru Bulgaria	79 674 706
Garanția InvestEU pentru Malta	7 939 418
Compartimente deschise în 2024	
Garanția pentru Ucraina	201 878 310
Garanția InvestEU pentru Spania	-
TOTAL	**23 180 569 085**

b) Evaluarea sustenabilității garanțiilor bugetare

Astfel cum s-a explicat în secțiunea 2.1, garanțiile bugetare ale UE diferă substanțial în ceea ce privește obiectivele de politică, structurile de partajare a riscurilor și profilul de risc al operațiunilor subiacente. Acest lucru poate conduce, la rândul său, la o rată de provizionare diferită pentru

52 Fondul de garantare pentru acțiuni externe (GFEA), care deține provizioanele pentru mandatul de acordare a împrumuturilor externe (ELM), programele AMF și Euratom moștenite.
53 Compartimentul pentru UE.
54 În temeiul Deciziei (UE) 2022/12018 și al Deciziei (UE) 2022/1628 privind acordarea de asistență macrofinanciară excepțională Ucrainei.

diversele programe, pe baza unei valori la risc (VaR)[55] pe durata de viață, care să asigure o acoperire adecvată a pierderilor potențiale la un anumit nivel de încredere (predefinit). Analiza efectuată ca parte a celui mai recent raport privind articolul 41 alineatul (5) din Regulamentul financiar confirmă faptul că sumele de provizionare disponibile pentru compartimentele relevante ale fondului comun de provizionare sunt conforme cu cerințele regulamentelor respective. Pentru programele FEIS și FEDD a fost identificat un excedent de provizioane.

Pe baza datelor disponibile privind pierderile nete pe durata de viață la 31 decembrie 2024, se pot trage următoarele concluzii referitoare la garanțiile bugetare în vigoare la data respectivă:

- **FEIS** este o garanție bugetară constituită integral, pentru care perioada eligibilă de semnare a expirat la sfârșitul anului 2022. Prin urmare, Comisia trebuie să efectueze evaluarea excedentului/realimentării, prevăzută la articolul 216 alineatul (4) din Regulamentul financiar. Comisia a concluzionat în acest an că rata-țintă de provizionare a FEIS, de 35 %, este în continuare adecvată [respectiv evaluarea riscurilor bazată pe analiza valorii la risc (VaR), cu un nivel de încredere de 95 %, a indicat o rată de provizionare necesară de 34 %, față de 31 % în anul precedent]. Provizionarea curentă aferentă expunerilor FEIS (38,7 %) depășește rata-țintă de provizionare de 35 %. Din punct de vedere juridic, este prevăzut că acest excedent de provizionare FEIS, în valoare de 853 de milioane EUR, poate fi utilizat pentru finanțarea costului de provizionare al garanției UE în cadrul InvestEU, iar partea rămasă va finanța Facilitatea de împrumut pentru sectorul public.
- De asemenea, **FEDD** este constituit integral la sfârșitul anului 2024. Analiza riscurilor arată că, în acest stadiu, rata-țintă de provizionare de 50 % rămâne adecvată. Raportat la indicele de referință relevant[56], există un excedent de provizionare în cuantum de 321,4 milioane EUR, iar pe baza ratei-țintă de provizionare excedentul se ridică la 405 milioane EUR.
- Fondul de garantare pentru acțiuni externe **(GFEA)**, care deține provizionarea pentru împrumuturile AMF anterioare anului 2021, împrumuturile Euratom și ELM, are în prezent o rată de provizionare de facto de 9,96 % (fără a lua în considerare împrumuturile ELM reorientate către Ucraina), comparativ cu o rată-țintă de provizionare de 9 % prevăzută în Regulamentul GFEA. În ceea ce privește împrumuturile ELM reorientate către Ucraina, Comisia consideră că o rată de provizionare de 70 % rămâne adecvată.
- **InvestEU**, **FEDD+** și **UIF** se află în continuare în faza de creștere graduală a capacității, ceea ce înseamnă că portofoliile subiacente și nivelurile de provizionare nu sunt constituite încă integral. Prin urmare, este prea devreme pentru a trage concluzii cu privire la caracterul adecvat al ratelor de provizionare pentru aceste garanții.

c) Evaluarea sustenabilității împrumuturilor provizionate acordate țărilor din afara UE

Structura portofoliului de împrumuturi AMF în curs de derulare acordate țărilor din afara UE cuprinde împrumuturi acordate unui set diversificat de: (i) țări candidate și potențial candidate la UE; (ii) țări și teritorii reglementate de politica europeană de vecinătate; precum și (iii) alte țări din afara UE care joacă un rol determinant în stabilitatea regională și care au o importanță strategică pentru UE, fiind apropiate din punct de vedere politic, economic și geografic de UE.

Considerațiile prezentate la cele trei puncte de mai jos susțin continuitatea caracterului adecvat al ratei generale-țintă de provizionare de 9 % pentru împrumuturile AMF:

55 VaR poate fi definită ca nivelul pierderilor aferente portofoliului care, din punct de vedere statistic și cu un anumit nivel de încredere, nu va fi depășit pe un orizont de timp dat. Nivelurile de încredere respective pentru programele interne (FEIS, InvestEU) și pentru programele externe (FEDD, FEDD+) sunt de 95 % și, respectiv, 90 % și iau în considerare factori precum diferitele obiective de politică și cadrele respective.

56 Valoare la risc cu un nivel de încredere de 90 %.

- situația economică a beneficiarilor AMF, luând în considerare factori precum PIB-ul pe cap de locuitor, gradul relativ de maturitate a economiei, proximitatea față de economia UE etc.;
- legătura directă a programelor AMF cu un program de plăți existent al FMI și caracterul lor contingent față de acesta, precum și istoricul satisfăcător al punerii sale în aplicare, care ar trebui să asigure viabilitatea financiară a țării din afara UE și, implicit, eventuala rambursare a fondurilor Uniunii;
- evaluarea situației economice a beneficiarilor AMF și a evoluțiilor macroeconomice recente din țările partenere.

În ceea ce privește riscul de lichiditate, ar trebui, de asemenea, să se țină seama de faptul că structura actuală a împrumuturilor AMF, scadențele și rambursările de la beneficiari sunt bine repartizate între CFM actual și cel ulterior[57], reducând astfel amploarea expunerii bugetului UE chiar și în cazul în care există o întârziere sau un eveniment de nerambursare. În plus, lichiditatea din fondul comun de provizionare acționează ca un amortizor, asigurând disponibilitatea unor lichidități suficiente pentru a face față unor potențiale perturbări financiare.

Caseta 2: Datoriile contingente ale UE care decurg din sprijinul financiar acordat Ucrainei – Principalele evoluții în perioada 2024-2025

De la invadarea Ucrainei de către Rusia în 2022, UE a oferit în mod constant Ucrainei un sprijin politic, economic, militar, financiar și umanitar puternic. Setul complet de expuneri financiare directe și indirecte față de Ucraina în cadrul programelor existente la 30 iunie 2025 este prezentat în tabelul 7 de mai jos.

Principalul instrument pentru furnizarea de sprijin financiar Ucrainei pentru perioada 2024-2027 este **Mecanismul pentru Ucraina**, cu o capacitate totală de până la 50 de miliarde EUR pentru perioada 2024-2027[58].

În 2024, UE s-a angajat să acorde un împrumut AMF suplimentar în valoare de 18,1 miliarde EUR, în contextul **inițiativei G7 intitulate „Împrumuturi pentru accelerarea veniturilor extraordinare (*Extraordinary Revenue Acceleration* – ERA) pentru Ucraina”**[59]. Împrumutul, care urmează să fie plătit integral pe parcursul anului 2025, va fi rambursat din veniturile generate de activele statului rus imobilizate în UE, prin intermediul **Mecanismului de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina (*Ukraine Loan Cooperation Mechanism* - „ULCM”)**[60], administrat de Comisia Europeană. Veniturile provenite din activele imobilizate vor acoperi, de asemenea, costurile cu dobânzile aferente acestor împrumuturi.

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_en.

58 Pentru detalii, a se vedea caseta 1 din Raportul din 2024.

59 În iunie și octombrie 2024, G7 a anunțat un acord privind lansarea inițiativei *„Împrumuturi pentru accelerarea veniturilor extraordinare (ERA) pentru Ucraina”* (*inițiativa „Împrumuturi ERA pentru Ucraina”*), prin care membrii G7 au convenit să acorde Ucrainei împrumuturi de până la 45 de miliarde EUR (aproximativ 50 de miliarde USD), acoperite prin sprijin financiar nerambursabil furnizat prin Mecanismul de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina („ULCM”). Componenta de finanțare a inițiativei constă în împrumuturi bilaterale individuale acordate de SUA, Regatul Unit, Canada și Japonia, precum și într-o facilitate excepțională de asistență macrofinanciară sub formă de împrumut, furnizată de Uniunea Europeană. Inițiativa „Împrumuturi ERA pentru Ucraina” a fost concepută astfel încât aceste împrumuturi să poată fi rambursate fără recurgere la Ucraina, fondurile necesare pentru deservirea și rambursarea împrumuturilor urmând să provină din ULCM. ULCM, administrat de Comisia Europeană, va fi, la rândul său, finanțat din profiturile nete extraordinare generate de depozitarii centrali de titluri de valoare din Uniunea Europeană și, eventual, din alte țări G7, aferente activelor și rezervelor Băncii Centrale a Rusiei imobilizate în sistemele internaționale de compensare la scurt timp după lansarea de către Rusia a războiului ilegal de agresiune.

60 Regulamentul (UE) 2024/2773 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2024 de instituire a Mecanismului de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina și de acordare de asistență macrofinanciară excepțională Ucrainei.

Împrumuturile din cadrul Mecanismului pentru Ucraina (33 de miliarde EUR pentru perioada 2024-2027) și împrumutul AMF pentru accelerarea veniturilor extraordinare (ERA) (18,1 miliarde EUR pentru perioada 2024-2027) sunt acordate cu un nivel ridicat de concesionalitate, având în vedere subvenționarea dobânzii și perioadele lungi de rambursare de 35 de ani și, respectiv, 45 de ani, inclusiv o perioadă de grație de 10 ani. Acest lucru reduce sarcina anuală asupra finanțelor publice ale Ucrainei, minimizând totodată riscurile pentru bugetul UE. La sfârșitul lunii iunie 2025, în cadrul Mecanismului pentru Ucraina erau în curs de derulare împrumuturi în valoare totală de 16,2 miliarde EUR, în timp ce, în prima jumătate a anului 2025, au fost plătite 7 miliarde EUR în cadrul împrumutului AMF pentru accelerarea veniturilor extraordinare (ERA).

Acoperirea bugetară pentru datoriile contingente care decurg din împrumuturile acordate Ucrainei începând cu 2023 a fost asigurată de marja de manevră bugetară (care va face obiectul secțiunii următoare). Împrumuturile acordate Ucrainei la sfârșitul anului 2022 (AMF în valoare de 6 miliarde EUR și împrumuturi reorientate în valoare de 1,59 miliarde EUR în cadrul ELM) fac obiectul unei acoperiri bugetare de 70 %[61].

În conformitate cu articolul 13 din Decizia (UE) 2022/1628 privind AMF, Comisia a revizuit caracterul adecvat al ratei de provizionare de 70 % la sfârșitul lunii iunie 2025 în contextul raportului privind articolul 41 alineatul (5) din Regulamentul financiar. În urma acestei revizuiri, Comisia a concluzionat că, pentru perioada examinată, nu au existat suficiente elemente noi, de durată și semnificative, care să justifice modificarea ratei de provizionare de 70 %. Cele mai recente evoluții, inclusiv rezultatele celei de a opta revizuiri de către FMI a Acordului extins din cadrul mecanismului de finanțare extinsă (MFE) pentru Ucraina, confirmă faptul că rata de provizionare de 70 % pentru expunerile postbelice față de această țară rămâne adecvată[62].

Tabelul 7: Expuneri directe și indirecte restante față de Ucraina (capital) în cadrul programelor existente (la 30 iunie 2025) (milioane EUR)

Expuneri directe	Suma restantă	Acoperirea bugetară
Împrumuturi AMF moștenite	3 810	9 %
Împrumuturi Euratom moștenite	300	9 %
AMF de urgență	1 200	9 %
AMF I + II excepționale	6 000	9 % (+61 % garanții ale statului membru)
AMF+	18 000	Marjă de manevră
Mecanismul pentru Ucraina – pilonul I	13 200	Marjă de manevră
Împrumutul AMF pentru ERA	7 000	Marjă de manevră
Total	**49 510**	
Expuneri indirecte		
Împrumuturi ELM plătite înainte de februarie 2022	1 708	9 %
Primul pachet al BEI în cadrul ELM	668	9 %

61 Pentru împrumuturile ELM reorientate, acoperirea va lua forma provizionării vărsate finanțate din bugetul UE. Același efect se obține și pentru AMF excepțională prin completarea ratei de provizionare vărsate la nivelul de 9 % cu garanții din partea statelor membre pentru a acoperi o tranșă care să suporte a doua pierdere de până la 61 % din expunerile care decurg din împrumuturi.

62 A se vedea https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152.

Al doilea pachet al BEI în cadrul ELM	1 338	70 %
FEDD+ IW1	103	70 %
Garanția pentru Ucraina	1 489	70 %
Total	**5 306**	

3.3 Evaluarea sustenabilității datoriilor contingente acoperite de marja de manevră

Capacitatea bugetului UE de a face față unei situații în care se materializează expunerea la datoriile contingente acoperite de marja de manevră este evaluată prin aplicarea cadrului menționat la punctul 3.1 de mai sus.

Pentru datoriile acoperite de plafonul permanent al resurselor proprii, evaluarea anuală ia în considerare expunerile restante la 31 decembrie 2024. Astfel cum se explică în caseta 1, aceasta include datoriile contingente legate de situația actuală a operațiunilor de împrumut și creditare în cadrul: mecanismului european de stabilizare financiară (MESF); mecanismului de asistență pentru balanțele de plăți; programului SURE; AMF+ pentru Ucraina; și al Mecanismului pentru Ucraina. Datoriile contingente mai recente, precum cele care rezultă din împrumutul AMF pentru ERA și din mecanismul SAFE, vor fi evaluate în cadrul evaluărilor anuale viitoare[63].

În ceea ce privește datoriile NGEU, în cadrul CFM 2021–2027, plafonul resurselor proprii a fost majorat cu 0,6 % din VNB-ul UE, exclusiv pentru a garanta aceste emisiuni. Aceasta asigură faptul că UE dispune de mijloacele necesare pentru a rambursa dobânda și principalul aferente datoriei emise pentru finanțarea sprijinului nerambursabil din cadrul NGEU (granturi MRR) și a sprijinului rambursabil (împrumuturi MRR) acordate statelor membre. Întrucât costurile cu dobânzile și rambursarea granturilor sunt incluse în programarea bugetară anuală viitoare, numai împrumuturile MRR reprezintă datorii contingente pentru buget. Totodată, pentru aplicarea unei abordări conservatoare, obligațiunile ajunse la scadență care sunt planificate să fie reînnoite sunt luate în considerare în cadrul testelor de rezistență.

Primul pas constă în elaborarea unui scenariu central (scenariul de referință) care să corespundă evoluției preconizate a cheltuielilor și a capacității financiare a UE în următorii ani. În acest scop, prezentul raport se bazează pe proiectul de buget publicat pentru 2026[64] și pe prognoza pe termen lung privind viitoarele intrări și ieșiri aferente bugetului UE[65], care estimează veniturile și cheltuielile care decurg din CFM 2021–2027, NextGenerationEU, precum și din următorul CFM și din DRP, astfel cum sunt prevăzute în propunerea Comisiei.

Prin urmare, în acest scenariu central, plafonul permanent al resurselor proprii este stabilit la 1,4 % din VNB-ul UE în 2026 și 2027 și la 1,75 % din VNB-ul UE începând din 2028[66]. În ceea ce privește NextGenerationEU, scenariul central presupune începerea rambursării în 2028, cu un cuantum anual fix de 24 de miliarde EUR, în conformitate cu propunerea Comisiei privind CFM.

Acest scenariu oferă o proiecție de bază a marjei de manevră, în raport cu care sustenabilitatea datoriilor contingente contractate la 31 decembrie 2024 este evaluată în conformitate cu articolul 256 din Regulamentul financiar. Operațiunile mai recente de împrumut și de creditare vor fi analizate în raportările anuale viitoare.

63 Propunere de regulament al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2028-2034 [COM(2025) 571 final]; Propunere de decizie a Consiliului privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei (UE, Euratom) 2020/2053 [COM(2025) 574 final].

64 Inclusiv scrisoarea rectificativă nr. 1/2026 [COM(2025) 851].

65 COM(2025) 573 final.

66 Propunerea Comisiei referitoare la viitoarea decizie privind resursele proprii include, de asemenea, posibilitatea unei majorări temporare a plafonului resurselor proprii cu încă 0,25 % din VNB-ul UE în cazul activării „mecanismului de criză”. Cu toate acestea, în absența activării mecanismului în cursul următorului CFM, această dispoziție nu are impact asupra evaluării prezentate aici.

În cadrul acestui scenariu de referință și cu excepția exercițiului bugetar curent 2025, marja de manevră disponibilă pentru acoperirea datoriilor contingente, existente și noi, în perioada 2026-2034 este, în medie, de aproximativ **128,5 miliarde EUR** pe an în ceea ce privește marja sub plafonul permanent al resurselor proprii și de aproximativ **111,4 miliarde EUR** pe an în ceea ce privește plafonul temporar de 0,6 % din VNB-ul UE. Prin urmare, acest scenariu de referință presupune că nicio datorie contingentă nu se materializează.

Testele de rezistență suplimentare evaluează sustenabilitatea datoriilor contingente existente în cadrul unor scenarii extreme pentru perioada 2026–2034. În contextul abordării de finanțare unificată, datoriile contingente aferente operațiunilor de împrumut derulate prin diferite programe sunt raportate într-un mod integrat, indiferent dacă acestea sunt asociate unui risc de cheltuieli (reînnoiri planificate ale obligațiunilor pentru granturile NGEU) sau unui risc de venituri (reînnoiri planificate ale obligațiunilor pentru împrumuturile acordate statelor membre sau Ucrainei în cadrul NGEU, AMF+ și al Mecanismului pentru Ucraina). Din acest motiv, testele de rezistență pentru riscurile de venituri și de cheltuieli sunt combinate într-un test comun, spre deosebire de edițiile anterioare ale raportului. Testele de rezistență cuprind trei tipuri de astfel de teste, fiecare dintre acestea fiind prezentat în paragrafele de mai jos.

1) **Testul de rezistență la nivelul economiei.** În scenariul central, traiectoria VNB al UE confirmă proiecțiile privind VNB în ceea ce privește creșterea reală și inflația indicate în cadrul Previziunilor economice ale Comisiei Europene din primăvara anului 2025[67]. Pentru testul de rezistență, ratele estimate de creștere nominală sunt cu un punct procentual mai mici decât nivelul de referință pentru fiecare an al perioadei de raportare[68].

   Acest lucru reduce valoarea nominală a plafonului resurselor proprii și, prin urmare, marja de manevră disponibilă cu, în medie, **18,6 miliarde EUR** pe an pentru cuantumurile „neînscrise în buget” (marja de manevră) în cadrul plafonului permanent al resurselor proprii și cu **6,5 miliarde EUR** în cadrul plafonului temporar pentru NGEU în perioada 2026-2034.

2) **Testul de rezistență pe partea de cheltuieli și pe partea de venituri a bugetului.** În cadrul acestui scenariu, cheltuielile aferente CFM sunt estimate la valoarea lor maximă teoretică (și anume plafoanele maxime posibile aferente plăților din CFM și tuturor instrumentelor speciale individuale, inclusiv Rezerva pentru Ucraina). Este important de subliniat faptul că: (i) acest lucru nu reflectă o prognoză ascendentă și nu are legătură cu nicio așteptare actuală privind evoluția plăților UE; și (ii) pe partea de cheltuieli a bugetului, orice decizie de majorare a cheltuielilor (în limitele plafoanelor CFM) trebuie să facă obiectul unei propuneri din partea Comisiei și al aprobării de către Parlamentul European și Consiliu, în calitate de autoritate bugetară.

   În ceea ce privește costurile de finanțare aferente NGEU, acest scenariu presupune că depășirea costurilor față de actualizarea tehnică a programării financiare din 2027 este acoperită în proporție de 50 % din alte disponibilități bugetare, iar restul de 50 % prin instrumentul EURI.

   Acest scenariu extrem evaluează, de asemenea, dacă marja de manevră disponibilă ar fi suficientă în cazul în care toate datoriile contingente acoperite de marja de manevră s-ar materializa în același timp. În practică, acest lucru ar însemna că toate țările care beneficiază de programe de asistență financiară (în principal statele membre) nu și-ar onora rambursările la data scadentă. Pentru programele finanțate prin abordarea de finanțare unificată (atât NGEU, cât și programele relevante din CFM), ipoteza acestui test de rezistență este că toate costurile cu dobânzile sunt suportate de buget și că toate emisiunile ajunse la scadență într-

67 Comisia Europeană, Previziunile economice europene din primăvara anului 2025. Documentul instituțional nr. 318, mai 2025. Previziunile economice din primăvara anului 2025: Creștere moderată în contextul incertitudinii economice globale – Comisia Europeană.

68 Acest lucru este similar cu testul de rezistență privind „scenariul r-g negativ” efectuat în Monitorul privind sustenabilitatea datoriei al Comisiei: 2024. *European Economy Institutional Paper 306*, martie 2025.

un anumit an sunt rambursate. Prin urmare, reînnoirile planificate ale creditelor nu sunt luate în considerare în această situație ipotetică.

Trebuie menționat că acesta este un scenariu extrem de puțin probabil, care nu ia în considerare toate măsurile pe care Comisia le poate adopta pentru a evita o astfel de situație (de exemplu, reeșalonarea creditelor și gestionarea activă a numerarului).

Acest test de rezistență arată că marja de manevră este suficientă în scenariul în care cheltuielile ating nivelul maxim teoretic, iar toți beneficiarii nu își îndeplinesc obligațiile de rambursare. Marja de manevră rezultată în cadrul plafonului permanent al resurselor proprii ar fi, în medie, de **101,7 miliarde EUR** în perioada 2026–2034, respectiv cu **26,7 miliarde EUR** mai mică decât în scenariul de referință.

Marja de manevră în cadrul plafonului temporar al resurselor proprii de 0,6 % din VNB-ul UE, care garantează emisiunile NGEU, ar fi redusă, în medie, cu **43,0 miliarde EUR** pe an, până la un nivel mediu de **68,4 miliarde EUR** în perioada 2026–2034.

3) **Un test de rezistență combinat privind condițiile economice, veniturile și cheltuielile.** Acesta este un scenariu extrem, care combină scenariile nefavorabile descrise în cadrul celor două teste de mai sus. Astfel, marja de manevră s-ar reduce sub plafonul permanent la **83,1 miliarde EUR**, în medie, pentru perioada 2026-2034, iar pentru plafonul temporar – la **62,0 miliarde EUR**. Aceste cuantumuri par să constituie o rezervă de siguranță mare pentru capacitatea financiară a UE de a-și acoperi datoriile (care decurg atât din operațiuni din cadrul NGEU, cât și din operațiuni din afara NGEU).

Rezultatele detaliate ale scenariului de referință și ale testului de rezistență sunt prezentate în anexă și sunt sintetizate în figurile 3 și 4 de mai jos.

Figura 3: Plafonul resurselor proprii și necesarul de resurse proprii în cadrul unui scenariu de referință și teste de sensibilitate combinate pentru plafonul permanent.

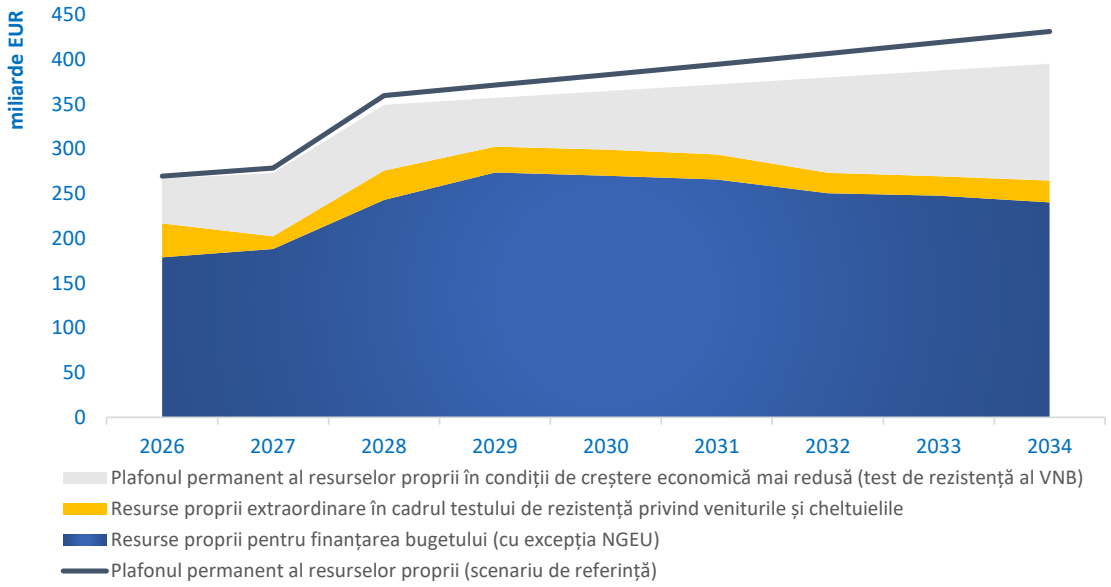
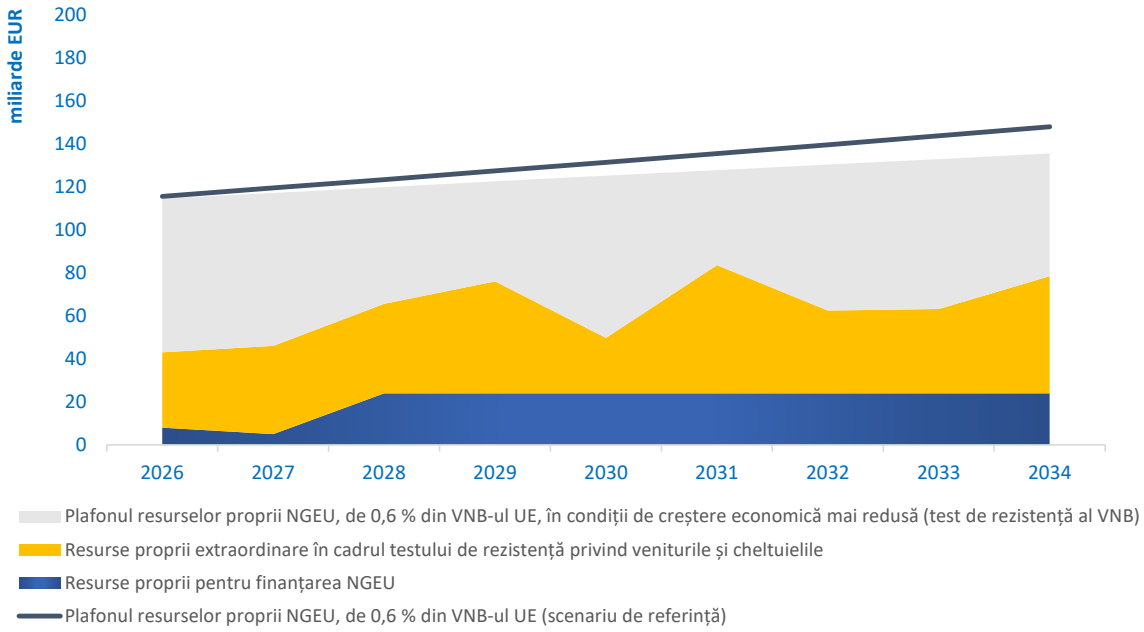


Figura 4: Plafonul resurselor proprii și necesarul de resurse proprii în cadrul unui scenariu de referință și teste de sensibilitate combinate pentru plafonul temporar al NGEU.



4. Concluzii

La sfârșitul anului 2024, bugetul UE susținea datorii contingente în valoare de 410 miliarde EUR, din care **300 de miliarde EUR** reprezentau datorii contingente rezultate din împrumuturile acordate statelor membre și țărilor din afara UE. Din această sumă, 252 de miliarde EUR se referă la împrumuturi acordate statelor membre, iar 48 de miliarde EUR la împrumuturi acordate statelor terțe. În plus, datorii contingente suplimentare în valoare de **110 miliarde EUR** au rezultat din garanțiile pentru investiții acordate în cadrul programelor ELM, FEIS, FEDD, InvestEU, FEDD+ și UIF.

Având în vedere garanțiile multiple prevăzute la nivelul cadrului UE de monitorizare și gestionare a riscurilor asociate atât datoriilor contingente provizionate, cât și celor acoperite de marja de manevră, precum și evaluarea sustenabilității prezentată în acest raport, se pot desprinde trei concluzii principale. Aceste concluzii sunt prezentate la cele trei puncte de mai jos.

- Riscurile care rezultă din instrumentele provizionate (și anume garanțiile bugetare și asistența financiară acordată țărilor din afara UE) sunt gestionate cu atenție și provizionate în mod adecvat. Această evaluare ia în calcul: (i) datele referitoare la nerespectarea în trecut a obligațiilor de plată și la pierderile preconizate; (ii) măsurile instituite pentru a se asigura că pierderile nu depășesc nivelurile de toleranță predefinite; și (iii) provizioanele bugetare disponibile pentru acoperirea potențialelor plăți.
- Capacitatea financiară a UE în temeiul cadrului juridic existent și propus (și anume DRP în vigoare și Regulamentul privind CFM, precum și Regulamentul propus privind CFM și DRP aplicabil începând din 2028) este, în mare măsură, suficientă pentru a face față materializării pierderilor care pot apărea în legătură cu împrumuturile acoperite de marja de manevră până la sfârșitul anului 2034.
- Marja de manevră dispune de resurse suficiente pentru a asigura soliditatea sistemului financiar al UE și bonitatea sa de credit chiar și în cazul unui scenariu extrem de negativ care combină efecte negative în ceea ce privește condițiile economice, veniturile și cheltuielile. Într-un astfel de scenariu nefavorabil, marja de manevră rămasă în cadrul plafonului permanent al resurselor proprii s-ar ridica, în medie, la **83,1 miliarde EUR** pe an în perioada 2026–2034 și la **62,0 miliarde EUR** pe an în cadrul plafonului temporar NGEU de 0,6 % din VNB-ul UE, pentru aceeași perioadă. Aceste cuantumuri reprezintă o rezervă de siguranță împotriva altor șocuri economice negative, a unor potențiale noi nevoi și a datoriilor contingente viitoare atât pentru operațiunile din afara NGEU, cât și pentru cele din cadrul NGEU. Acest rezultat se bazează pe – și subliniază importanța – majorării plafonului resurselor proprii la 1,75 %, astfel cum a propus Comisia în contextul pachetului său privind CFM 2028-2034.

5. Anexe:

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

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Scenariu de referință										
Plafonul resurselor proprii (% din VNB)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Plafonul resurselor proprii (în miliarde EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului (cu excepția NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marja de manevră sub plafonul permanent	a-b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Teste de rezistență										
1) Testul de rezistență la nivelul economiei										
Plafonul resurselor proprii	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului (cu excepția NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Marjă de manevră	a-b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Testul de rezistență pe partea de cheltuieli și de venituri										
Plafonul resurselor proprii	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului (cu excepția NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Resurse proprii suplimentare (până la plafonul maxim aferent CFM și până la valoarea maximă a instrumentelor speciale) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Resurse proprii extraordinare pentru acoperirea datoriilor contingente din afara NGEU (* *)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Marjă de manevră	a-b-c-d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Șoc nefavorabil combinat										
Plafonul resurselor proprii	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Resurse proprii pentru finanțarea bugetului (cu excepția NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Resurse proprii suplimentare (până la plafonul maxim aferent CFM și până la valoarea	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7

maximă a instrumentelor speciale)										
Resurse proprii extraordinare pentru acoperirea datoriilor contingente din afara NGEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Marjă de manevră	a-b-c-d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(**) Cheltuielile sunt estimate la valoarea maximă teoretică pentru: 1) plafonul de plăți al CFM pentru perioada 2026-2027, astfel cum este stabilit în cea mai recentă ajustare tehnică și în ajustările viitoare, până la nivelul maxim potențial în orice an; și 2) plafoanele anuale ale instrumentelor speciale tematice (Instrumentul de flexibilitate, Fondul european de ajustare la globalizare, Rezerva pentru solidaritate și ajutoare de urgență și Rezerva pentru Ucraina). Începând din 2028, aceasta include mobilizarea integrală a Instrumentului de flexibilitate și a Rezervei pentru Ucraina sub formă de granturi.
(**) Aceasta include împrumuturi contractate pentru sprijin sub formă de împrumut prin intermediul MESF, SURE, AMF+ și al Mecanismului pentru Ucraina. Evaluarea riscurilor aferente instrumentului SURE ia în considerare contragaranția specifică furnizată de toate statele membre pentru 25 % din valoarea maximă a asistenței financiare.

Sustenabilitatea și marja de manevră în ceea ce privește plafonul temporar al resurselor proprii
(în miliarde EUR, la prețuri curente)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Scenariu de referință										
Plafonul resurselor proprii (0,6 % din VNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Resurse proprii pentru finanțarea NGEU (*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marjă de manevră	a-b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Teste de rezistență										
1) Testul de rezistență la nivelul economiei										
Plafonul resurselor proprii (0,6 % din VNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Resurse proprii pentru finanțarea NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Marjă de manevră	a-b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Testul de rezistență pe partea de cheltuieli și de venituri										
Plafonul resurselor proprii (0,6 % din VNB)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Resurse proprii pentru finanțarea NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Resurse proprii extraordinare suplimentare pentru NGEU (depășirea costurilor, datorii contingente)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Marjă de manevră	a-b-c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Șoc nefavorabil combinat										

Plafonul resurselor proprii (0,6 % din VNB)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Resurse proprii pentru finanțarea NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Resurse proprii extraordinare suplimentare pentru NGEU (depășirea costurilor, datorii contingente)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Marjă de manevră	a-b-c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Pentru 2026, cuantumul reflectă creditele de angajament din proiectul de buget pe 2026. Pentru 2027, cuantumul corespunde programării financiare a liniei bugetare EURI. Cuantumurile pentru 2028 și 2029 se bazează pe propunerea Comisiei privind următorul CFM, astfel cum este inclusă în raportul pe termen lung privind intrările și ieșirile din buget [COM(2024) 573 final].