



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

RO

Avizul 01/2024

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

referitor la propunerea de
regulament al Parlamentului
European și al Consiliului
privind instituirea
Mecanismului de reformă și
creștere pentru Balcanii de Vest
[Dosarul
interinstituțional 2023/0397 (C
OD) din 8 noiembrie 2023]

Cuprins

	Puncte
Introducere	01-09
Context	01-03
Sfera și limitările prezentului aviz	04-09
Sfera avizului	04-07
Limitări	08-09
Observații specifice	10-56
Expunerea de motive	10-11
Evaluarea nevoilor țărilor din Balcanii de Vest	10-11
Capitolul I – Dispoziții generale	12-19
Obiectivele mecanismului	12-14
Condiții prealabile pentru acordarea de sprijin	15-19
Capitolul II – Finanțare și punere în aplicare	20-29
O creștere a bugetului UE	22-23
Alocarea fondurilor	24-28
Derogări de la Regulamentul financiar și de la Regulamentul privind IVCDI	29
Capitolul III – Agendele de reformă	30-45
Agendele de reformă care trebuie prezentate de țările din Balcanii de Vest	30-36
Prefinanțarea	37
Împrumuturi în condiții foarte avantajoase	38-42
Cadrul de investiții pentru Balcanii de Vest	43-45
Capitolul IV – Protejarea intereselor financiare ale Uniunii	46-52
Drepturile de audit ale Curții	46-49
Sistemele naționale de control intern și autoritățile naționale de audit	50-52
Capitolul V – Monitorizare, raportare și evaluare	53
Capitolul VI – Dispoziții finale	54
Fișă financiară legislativă	55-56
Observații finale	57-60

Anexe

Anexa I – Rapoarte și avize anterioare ale Curții avute în vedere pentru prezentul aviz

Anexa II – Comparație între obiectivele propunerii și cele ale Regulamentului IPA III

Anexa III – Acorduri care urmează să fie încheiate după intrarea în vigoare a Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest

Anexa IV – Derogări de la Regulamentul financiar și de la Regulamentul privind IVDCI

Anexa V – Prezentare generală a gradului de pregătire a țărilor din Balcanii de Vest în domeniul controlului financiar

Introducere

Context

01 De la începutul anilor 2000, șase țări din Balcanii de Vest – Albania, Bosnia și Herțegovina, Kosovo¹, Muntenegru, Macedonia de Nord și Serbia – aspiră să adere la UE. Una dintre cerințe este ca țările să aibă o economie de piață funcțională. Or, nivelul convergenței economice dintre Balcanii de Vest și UE este considerat insuficient de mulți ani². Ca parte a procesului de extindere, UE a sprijinit financiar dezvoltarea socioeconomică a țărilor din Balcanii de Vest. Acest sprijin vine în completarea altor forme de asistență, care promovează reforme esențiale legate de valorile UE și de alinierea la acquis-ul legislativ al UE. Pentru cadrul financiar multianual (CFM) 2021-2027, UE pune la dispoziția țărilor aflate în faza de preaderare (inclusiv Turcia) peste 14 miliarde de euro în cadrul Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA III).

02 La 8 noiembrie 2023, Comisia a publicat o propunere de instituire a unui **Mecanism de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest** (denumită în continuare „propunerea”)³ ca parte a unui nou plan de creștere pentru regiune⁴. Mecanismul ar oferi un sprijin suplimentar de **până la șase miliarde de euro** pentru cele șase țări din Balcanii de Vest în perioada 2024-2027. Noul plan de creștere se bazează pe prioritățile economice stabilite în Planul economic și de investiții prezentat în 2020⁵, cărora le dă un nou impuls.

03 Obiectivele mecanismului propus sunt „accelerarea integrării economice regionale, integrarea progresivă cu piața unică a Uniunii, convergența socioeconomică a economiilor din Balcanii de Vest și alinierea la legislația, normele, standardele,

¹ Această denumire (utilizată în prezentul aviz) nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă cu Rezoluția Consiliului de Securitate al ONU 1244/1999 și cu Avizul Curții Internaționale de Justiție privind declarația de independență a Kosovo.

² COM(2023) 690, Comunicarea din 2023 privind politica de extindere a UE, 8.11.2023, p. 11.

³ COM(2023) 692, Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest, 8.11.2023.

⁴ COM(2023) 691, Un nou plan de creștere pentru Balcanii de Vest, 8.11.2023.

⁵ COM(2020) 641, Un plan economic și de investiții pentru Balcanii de Vest, 6.10.2020.

politicile și practicile Uniunii în vederea aderării la Uniune”⁶. Se preconizează că mecanismul va deveni operațional în 2024, sub rezerva rezultatului procedurii legislative.

Sfera și limitările prezentului aviz

Sfera avizului

04 La 8 noiembrie 2023, Comisia a publicat propunerea de instituire a Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest. Temeiul juridic al propunerii este reprezentat de articolul 212 și de articolul 322 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, ceea ce înseamnă că Curtea de Conturi Europeană trebuie consultată în cadrul procesului legislativ. La 20 decembrie 2023, Consiliul a prezentat Curții o cerere oficială de formulare a unui aviz care să fie transmis până cel târziu la 9 februarie 2024. La 25 ianuarie 2024, Parlamentul European a prezentat, la rândul său, o cerere oficială de formulare a unui aviz. Prezentul aviz răspunde acestei cerințe de consultare.

05 În iunie 2023, Comisia a prezentat o comunicare privind revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2021-2027⁷ și o propunere de modificare a Regulamentului privind CFM⁸. Aceasta din urmă a propus, printre altele, creșterea finanțării disponibile în cadrul rubricii 6 – „Vecinătate și întreaga lume” din CFM. După caz, Curtea face trimitere la aceste documente ale Comisiei.

06 Prezentul aviz se bazează pe o examinare a propunerii legislative privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest, precum și a documentelor conexe, cum ar fi expunerea de motive și fișa financiară legislativă. Curtea a consultat Direcția Generală Vecinătate și Negocieri privind Extinderea (DG NEAR) și Direcția Generală Buget (DG BUDG) din cadrul Comisiei. Curtea și-a completat activitatea de examinare prin analizarea unor documente de cercetare din surse precum Serviciul de Cercetare al Parlamentului European. Prezentul aviz ia în

⁶ Considerentul 9 al propunerii.

⁷ COM(2023) 336, Comunicare a Comisiei privind revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2021-2027, 20.6.2023.

⁸ COM(2023) 337, Propunere de regulament al Consiliului de modificare a cadrului financiar multianual, 20.6.2023.

considerare o serie de rapoarte speciale și avize anterioare ale Curții privind procesul de extindere a UE și asistența financiară acordată țărilor terțe (a se vedea [anexa I](#)).

07 Avizul exprimă opiniile Curții cu privire la propunerea legislativă și contribuie la procedura legislativă prin formularea de sugestii în vederea clarificării anumitor părți ale propunerii pentru o mai bună gestiune financiară a fondurilor UE⁹.

Limitări

08 Comisia a propus instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest fără a realiza o evaluare a impactului, invocând în expunerea sa de motive „urgența politică a propunerii”¹⁰. Acest lucru a limitat capacitatea Curții de a emite un aviz în deplină cunoștință de cauză.

09 Comisia intenționa ca, „[î]n termen de trei luni de la adoptarea inițiativei”, adică până la 8 februarie 2024, să publice un document analitic „care prezintă dovezile ce stau la baza propunerii”¹¹. Cu toate acestea, la 30 ianuarie 2024, data la care Curtea a adoptat prezentul aviz, Comisia nu publicase încă documentul respectiv. Prin urmare, Curtea nu l-a putut lua în considerare în cadrul avizului său.

⁹ Capitolul „Avizele” din [Ghidul metodologic al Curții de Conturi Europene](#), pp. 27-28.

¹⁰ Expunerea de motive a propunerii, p. 5.

¹¹ *Ibidem*, p. 5.

Observații specifice

Expunerea de motive

Evaluarea nevoilor țărilor din Balcanii de Vest

10 Comisia a prezentat propunerea de instituire a mecanismului împreună cu o comunicare privind un nou plan de creștere pentru Balcanii de Vest. În această comunicare, Comisia a subliniat că nivelul convergenței economice dintre țările din Balcanii de Vest și UE nu era satisfăcător¹², în timp ce, în altă parte, a calificat această convergență drept „insuficientă”¹³. În țările respective, PIB-ul pe cap de locuitor variază de la 30 % la 50 % din media UE. Obiectivul noului plan de creștere este de a „accelera în mod semnificativ ritmul procesului de extindere și creșterea economiilor [țărilor din Balcanii de Vest]”¹⁴. Planul propus se bazează pe patru piloni:

- (1) consolidarea integrării economice pe piața unică a Uniunii Europene;
- (2) stimularea integrării economice în Balcanii de Vest prin intermediul pieței regionale comune, o inițiativă economică stabilită de comun acord în 2020 de cele șase țări din Balcanii de Vest;
- (3) accelerarea reformelor fundamentale;
- (4) creșterea asistenței financiare prin intermediul unui Mecanism de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest.

11 Noul plan de creștere se bazează pe prioritățile economice stabilite în Planul economic și de investiții prezentat în 2020¹⁵, cărora le dă un nou impuls. Comisia consideră mecanismul „elementul central” al planului¹⁶. În comunicarea sa privind planul de creștere, ea explică de ce este nevoie de acest plan pentru a crește nivelul convergenței economiilor din Balcanii de Vest cu UE. Comisia evidențiază totodată și diverse beneficii pe care măsurile din cadrul planului de creștere și mecanismul propus

¹² COM(2023) 691, Un nou plan de creștere pentru Balcanii de Vest, p. 1.

¹³ Expunerea de motive a propunerii, p. 1.

¹⁴ COM(2023) 691, Un nou plan de creștere pentru Balcanii de Vest, p. 1.

¹⁵ COM(2020) 641, Un plan economic și de investiții pentru Balcanii de Vest.

¹⁶ Expunerea de motive a propunerii, p. 1.

le-ar aduce regiunii. Cu toate acestea, în lipsa unei evaluări a impactului sau a unui document analitic (a se vedea punctele **08** și **09**), Curtea nu a putut evalua măsura în care sprijinul în valoare de 6 miliarde de euro prevăzut prin mecanism ar putea contribui la îndeplinirea principalelor obiective ale acestuia din urmă, și anume accelerarea integrării economice și a convergenței economiilor țărilor din Balcanii de Vest cu UE.

Capitolul I – Dispoziții generale

Obiectivele mecanismului

12 Obiectivele generale prevăzute la articolul 3 alineatul (1) sunt:

- (a) accelerarea integrării economice regionale și a integrării progresive cu piața unică a Uniunii;
- (b) accelerarea convergenței socioeconomice a economiilor beneficiarilor cu cea a Uniunii;
- (c) accelerarea alinierii la valorile, dispozițiile legislative, normele, standardele, politicile și practicile Uniunii în vederea aderării la aceasta.

13 Obiectivele specifice prevăzute la articolul 3 alineatul (2) corespund în mare măsură câtorva dintre obiectivele definite în cadrul IPA III¹⁷. Comparăția dintre cele două seturi de obiective, disponibilă în *anexa II*, arată și că mecanismul pune un accent mai mare pe reformele economice ale țărilor din Balcanii de Vest, pe integrarea economică regională și pe integrarea progresivă cu piața unică a UE¹⁸.

14 Propunerea de instituire a mecanismului lasă definirea multor aspecte importante pe seama acordurilor ulterioare – și anume acordul privind mecanismul, agendele de reformă și acordurile de împrumut – care vor fi încheiate numai după intrarea în vigoare a regulamentului propus. De exemplu, numai agendele de reformă, care urmează să fie elaborate de guvernele țărilor din Balcanii de Vest (a se vedea punctele **30-36**), vor stabili măsuri detaliate de punere în aplicare a obiectivelor

¹⁷ [Regulamentul \(UE\) 2021/1529](#) al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Instrumentului de asistență pentru preaderare, 15.9.2021.

¹⁸ Astfel cum sunt definite la articolul 3 alineatul (2) literele (a), (b), (c) și (d).

specifice menționate anterior¹⁹. *Anexa III* prezintă pe scurt diferitele acorduri care ar urma să fie instituite.

Condiții prealabile pentru acordarea de sprijin

15 Articolul 5 definește două seturi de condiții prealabile pe care țările trebuie să le respecte pentru a fi eligibile pentru finanțare:

- (a) țările din Balcanii de Vest trebuie „să continue să susțină și să respecte mecanismele democratice eficiente, inclusiv un sistem parlamentar pluripartit, precum și statul de drept, și să garanteze respectarea tuturor obligațiilor din domeniul drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților” și
- (b) Kosovo și Serbia trebuie „să se implice în mod constructiv în normalizarea relațiilor lor bilaterale”.

16 Prima condiție prealabilă se referă la progresele țărilor în legătură cu „elementele fundamentale” ale procesului de extindere²⁰. Această dispoziție corespunde unor dispoziții similare prevăzute pentru alte instrumente de acțiune externă și constituie un criteriu de eligibilitate care trebuie respectat pentru ca țările beneficiare să primească finanțare prin mecanism. Comisia consideră că țările din Balcanii de Vest îndeplinesc aceste principii generale.

17 Comisia monitorizează progresele înregistrate în direcția „elementelor fundamentale” și, în cea mai recentă comunicare a sa privind extinderea UE, a constatat că „[î]ntr-o serie de țări implicate în procesul de aderare s-au înregistrat unele progrese” în domeniul drepturilor fundamentale. Totodată, a subliniat că „unele tendințe negative [...] au continuat, violența bazată pe gen rămâne răspândită, iar libertatea mass-mediei a continuat să fie afectată de interesele politice și economice; această situație slăbește controlul asupra autorităților publice, deschide calea pentru ingerințe străine și subminează comunicarea cu privire la UE”²¹. În plus, cele mai recente rapoarte privind extinderea pentru țările din Balcanii de Vest²² arată că gradul lor de pregătire în domeniul „sistemului judiciar și al drepturilor fundamentale”

¹⁹ Articolul 11 alineatul (2) și articolul 13 alineatul (1) din propunere.

²⁰ Astfel cum sunt definite la articolul 3 alineatul (2) litera (i).

²¹ COM(2023) 690, Comunicarea din 2023 privind politica de extindere a UE, p. 9.

²² Comunicatul de presă al Comisiei privind [pachetul de extindere din 2023](#).

a variat de la „un anumit nivel de pregătire” la „un nivel moderat de pregătire” pentru aplicarea acquis-ului legislativ al UE în acest domeniu.

18 A doua condiție prealabilă presupune o implicare în vederea implementării depline a [Acordului privind calea spre normalizarea relațiilor dintre Kosovo și Serbia](#) din februarie 2023 și a anexei privind punerea în aplicare a acestui acord. Or, Consiliul a declarat recent că „regretă că cele două părți nu pun în aplicare acest acord”²³ și nici celelalte acorduri anterioare de asemenea menționate la articolul 5 alineatul (1) din propunere. Această situație ilustrează una dintre viitoarele provocări ale mecanismului.

19 Este important ca Comisia să monitorizeze în continuare îndeplinirea ambelor condiții prealabile, ca parte a rapoartelor anuale privind extinderea, astfel cum se prevede la articolul 5 alineatul (2) din propunere. În cazul în care o țară încalcă condițiile, Comisia poate decide să rețină fonduri. Pentru a clarifica însă această dispoziție, **Comisia și legiuitorii ar trebui să aibă în vedere** formularea ultimei teze a articolului 5 alineatul (2) după cum urmează: „Comisia poate să adopte o decizie prin care să concluzioneze că unele dintre aceste condiții prealabile nu sunt îndeplinite și, ~~mai precis, poate~~ **în astfel de cazuri, ar trebui** să rețină deblocarea fondurilor [...]”.

Capitolul II – Finanțare și punere în aplicare

20 Resursele maxime prevăzute pentru mecanism sunt de șase miliarde de euro pentru perioada 2024-2027, împărțite astfel:

- (a) două miliarde de euro sub formă de sprijin nerambursabil (granturi, provizioane care acoperă împrumuturile și sprijin administrativ) în cadrul rubricii 6 din CFM „Vecinătate și întreaga lume”, ca parte a revizuirii CFM pentru perioada 2021-2027²⁴, și
- (b) patru miliarde de euro sub formă de împrumuturi în condiții foarte avantajoase finanțate prin operațiuni de împrumut de pe piețele financiare (a se vedea punctele [38-42](#)).

21 Având în vedere că, pentru actualul CFM, UE a pus la dispoziția țărilor aflate în faza de preaderare (inclusiv Turcia) peste 14 miliarde de euro în cadrul IPA III, sumele

²³ [Concluziile Consiliului privind extinderea](#), ref. 16707/23, 12.12.2023, punctul 37.

²⁴ [COM\(2023\) 337](#), Propunere de regulament al Consiliului de modificare a cadrului financiar multianual, articolul 1 alineatul (5) și [anexa I](#).

care ar urma să fie furnizate prin mecanism reprezintă o creștere substanțială a finanțării preconizate pentru țările din Balcanii de Vest. Mai exact, se estimează o majorare cu peste 40 % a sprijinului oferit în perioada de finanțare 2021-2027.

O creștere a bugetului UE

22 Pentru a finanța sprijinul nerambursabil în valoare de două miliarde de euro prevăzut în cadrul mecanismului, Comisia a propus majorarea rubricii 6 din CFM. Această măsură face parte dintr-o revizuire la jumătatea perioadei a CFM, care ar include majorarea plafonului rubricii 6 cu 10,5 miliarde de euro (la prețurile curente)²⁵.

23 Mai degrabă decât să majoreze finanțarea în cadrul actualului instrument IPA III, Comisia a optat pentru crearea unui mecanism separat. Ea a justificat această alegere evidențiind diferențele față de IPA III, cum ar fi utilizarea unui instrument bazat pe performanță, inclusiv utilizarea condiționalității *ex ante* pentru a stabili accesul la finanțare, și utilizarea a două treimi din mecanism pentru împrumuturi. Comisia a subliniat și că, în cadrul IPA III, fondurile nu pot fi realocate²⁶.

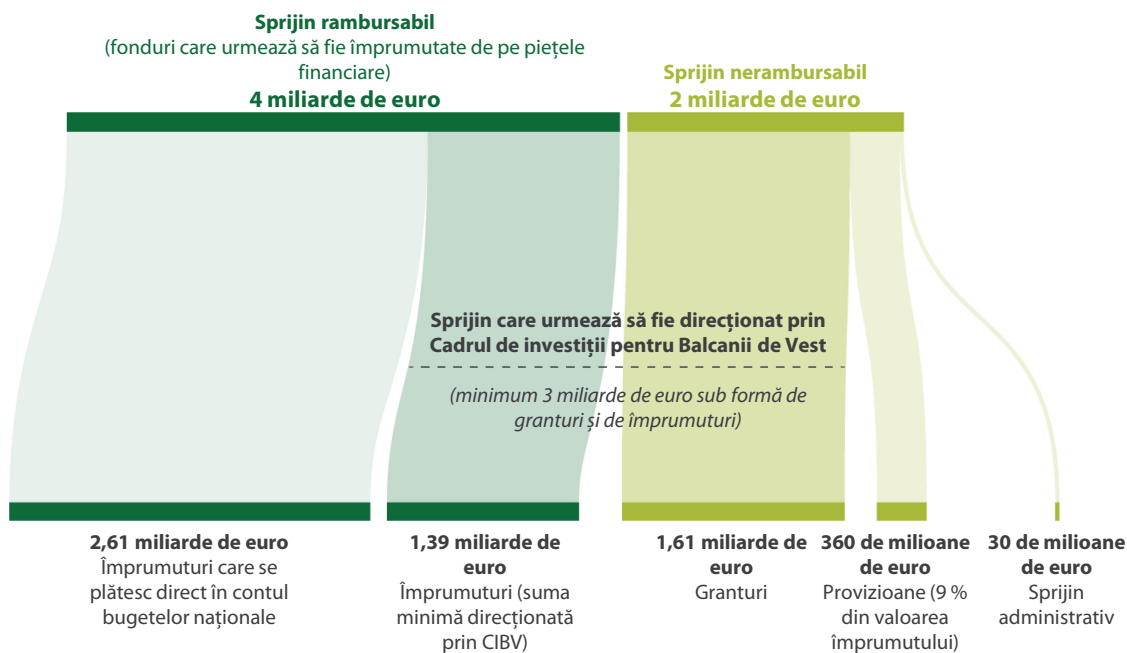
Alocarea fondurilor

24 Articolul 6 stabilește modul de alocare a fondurilor, cu o repartizare globală de două treimi pentru împrumuturi și o treime pentru sprijin nerambursabil (cuprinzând granturi, provizioane pentru împrumuturi și alte forme de sprijin, precum și asistență administrativă) (a se vedea [figura 1](#)).

²⁵ Comunicarea intitulată „Revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar multianual 2021-2027”, p. 7.

²⁶ Punctul 1.5.5 din Fișa financiară legislativă.

Figura 1 – Bugetul destinat mecanismului



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerii legislative de instituire a Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest.

25 Cel puțin 50 % din quantumul total de șase miliarde de euro preconizat urmează să se direcționeze prin **Cadrul de investiții pentru Balcanii de Vest (CIBV)**²⁷. CIBV este o platformă de investiții internațională specifică din care fac parte Comisia, instituții financiare internaționale, bănci bilaterale de dezvoltare ale statelor membre ale UE și organizații donatoare bilaterale (a se vedea punctele **43-45**).

26 În conformitate cu articolul 6 alineatul (4) din propunere, Comisia ar urma să decidă quantumul finanțării disponibile pentru fiecare țară beneficiară utilizând o formulă succintă – care combină dimensiunea populației țării respective și PIB-ul său pe cap de locuitor – prevăzută într-o anexă la propunere²⁸. Sprijinul din cadrul mecanismului va fi acordat țărilor beneficiare sub forma unei „finanțări nelegate de costuri”, astfel cum este prevăzută la articolul 125 alineatul (1) litera (a) din **Regulamentul financiar**.

²⁷ Articolul 6 alineatul (5) din propunere.

²⁸ Anexa la Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest, **COM(2023) 692**.

27 Mecanismul nu va înlocui sprijinul acordat țărilor din Balcanii de Vest în cadrul IPA III. Dimpotrivă, rolul său este de a completa alte forme de asistență din partea UE, cum ar fi programele IPA bilaterale și regionale și programele transfrontaliere cofinanțate prin Fondul european de dezvoltare regională²⁹. Având însă în vedere că mai multe dintre obiectivele mecanismului propus sunt similare cu cele ale IPA III (a se vedea punctul **13** și *anexa II*), este esențial ca Comisia să acorde o atenție deosebită coordonării asistenței, astfel cum este descrisă la articolul 4 alineatul (3) din propunere.

28 Ca o condiție prealabilă pentru furnizarea fondurilor, în temeiul articolului 9 alineatul (3) din propunere, Comisia trebuie să încheie cu fiecare țară din Balcanii de Vest acorduri privind mecanismul și acorduri de împrumut. Aceste acorduri vor fi obligatorii din punct de vedere juridic și vor stabili obligații detaliate pentru țările beneficiare. Articolul 9 alineatul (4) din propunere impune obligația de a proteja interesele financiare ale UE prin acordurile respective. Articolul 9 alineatul (5) litera (g) reglementează accesul la date și la documentație în cadrul acordurilor privind mecanismul. Această dispoziție ar fi însă mai clară dacă, alături de Comisie și de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), ar fi menționată și Curtea de Conturi Europeană (a se vedea punctul **47**).

Derogări de la Regulamentul financiar și de la Regulamentul privind IVCDCl

29 Propunerea conține șapte derogări de la Regulamentul financiar și o derogare de la Instrumentul de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală” (*Regulamentul privind IVCDCl*). Majoritatea derogărilor oferă mecanismului flexibilitatea necesară pentru a utiliza într-un alt an fondurile necheltuite, precum și posibilitatea de a direcționa o parte din împrumuturi prin CIBV. Derogările sunt enumerate în *anexa IV*.

²⁹ *Regulamentul (UE) 2021/1059* privind dispoziții specifice pentru obiectivul Cooperare teritorială europeană (Interreg) sprijinit de Fondul european de dezvoltare regională și de instrumentele de finanțare externă.

Capitolul III – Agendele de reformă

Agendele de reformă care trebuie prezentate de țările din Balcanii de Vest

30 Pentru a primi finanțare, guvernele țărilor din Balcanii de Vest trebuie să elaboreze câte o agendă de reformă, în care să stabilească „măsurile-cheie pe care intenționează să le întreprindă în perioada 2024-2027 pentru a accelera convergența socioeconomică în raport cu UE”³⁰. Agenda de reformă ar trebui să servească „drept cadru general pentru atingerea obiectivelor [...] mecanism[ului]”³¹.

31 Fiecare agendă de reformă va trebui să conțină un set de condiții de plată legate de reformele avute în vedere³². Comisia va evalua agendele de reformă și le va aproba printr-o decizie de punere în aplicare a Comisiei³³. Această procedură de elaborare a unor agende de reformă sporește cu siguranță asumarea responsabilității de către țări. În același timp, guvernelor țărilor din Balcanii de Vest le rămâne totuși o marjă de manevră considerabilă pentru a concepe condițiile de plată. În practică, agendele de reformă fac parte dintr-un proces de consultare cu Comisia înainte de prezentarea lor de către țările beneficiare. Este însă important să se sublinieze că propunerea nu permite în mod explicit Comisiei să solicite guvernelor să reexamineze și/sau să modifice proiectele de agendă de reformă. Având în vedere riscurile descrise mai jos, **Comisia și legiuitorii ar trebui să aibă în vedere** modificarea articolului 14 astfel încât Comisia să poată nu numai să *formuleze observații* privind proiectele de agendă de reformă, ci și să solicite guvernelor țărilor din Balcanii de Vest să le *reexamineze și/sau să le modifice* în consecință. O astfel de revizuire ar fi aliniată la procesul de aprobare a programelor transfrontaliere la care participă țările din Balcanii de Vest³⁴.

32 În ceea ce privește condițiile de plată, există un risc ca cele care urmează să fie stabilite în agendele de reformă să nu fie suficient de ambițioase și ca indicatorii subiaccenți să nu fie suficient de clari și măsurabili. În raportul său special din 2022

³⁰ Expunerea de motive a propunerii, p. 2.

³¹ Considerentul 24 al propunerii.

³² Articolul 12 alineatul (1) din propunere.

³³ Articolele 14 și 15 din propunere.

³⁴ Articolul 18 alineatele (3) și (4) din [Regulamentul \(UE\) 2021/1059](#) privind dispoziții specifice pentru obiectivul Cooperare teritorială europeană (Interreg) sprijinit de FEDR și de instrumentele de finanțare externă.

referitor la supremația legii³⁵, Curtea a concluzionat că acțiunile UE au avut un impact global limitat în a asigura progresul reformelor fundamentale privind supremația legii, care reprezintă o condiție prealabilă esențială în procesul de extindere a UE. Curtea a recomandat Comisiei să stabilească obiective strategice pentru fiecare țară vizată de extindere, definind indicatori finali de impact și jaloane conexe cu privire la reformele fundamentale³⁶. Din acest motiv, Comisia ar trebui să aibă posibilitatea de a solicita țărilor să reexamineze sau să modifice condițiile de plată și, după caz, să includă astfel de indicatori în agendele de reformă.

33 Un alt aspect evidențiat de Curte în unele dintre rapoartele sale anterioare a fost dificultatea de a se asigura sustenabilitatea reformelor, în special având în vedere capacitatea administrativă deficitară a țărilor din Balcanii de Vest³⁷. Din propunere nu reiese clar cum anume intenționează Comisia să se asigure că acest risc legat de sustenabilitate este atenuat. Propunerea presupune doar că beneficiarul „nu a anulat” măsuri care fuseseră îndeplinite în mod satisfăcător³⁸. În cazul reformelor fundamentale, sustenabilitatea este cu atât mai relevantă, deoarece este și o condiție prealabilă pentru acordarea de sprijin în cadrul mecanismului, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) din propunere (a se vedea punctele [15-19](#)).

34 Cererile de plată care trebuie depuse de țările beneficiare de două ori pe an sunt menite să permită Comisiei să verifice îndeplinirea condițiilor relevante înainte de a debursa fondurile. În cazul în care consideră că progresele înregistrate în ceea ce privește reformele nu au fost satisfăcătoare, Comisia poate reține sumele corespunzătoare până când țara beneficiară îndeplinește condițiile relevante³⁹. Este foarte important de remarcat că, în cazul în care o țară beneficiară nu a luat măsurile necesare în termen de 12 luni de la evaluarea negativă inițială (sau în termen de 24 de luni în cursul primului an de punere în aplicare), Comisia va reduce sprijinul global

³⁵ [Raportul special nr. 01/2022](#): „Sprijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest: în pofida eforturilor, persistă probleme fundamentale”.

³⁶ [Raportul special nr. 01/2022](#), Recomandarea 1 – Consolidarea mecanismului de promovare a reformelor privind supremația legii în cadrul procesului de extindere.

³⁷ [Raportul special nr. 01/2022](#), punctul 32, și [Raportul special nr. 21/2016](#), intitulat „Meta-audit privind asistența pentru preaderare acordată de UE în vederea consolidării capacității administrative din Balcanii de Vest”.

³⁸ Articolul 21 alineatul (2) din propunere.

³⁹ Articolul 21 alineatul (4) din propunere.

proporțional cu partea care corespunde condițiilor de plată relevante (inclusiv partea care urmează să fie direcționată prin CIBV)⁴⁰.

35 Curtea salută intensificarea de către Comisie a utilizării condiționalității pentru finanțarea acordată prin intermediul mecanismului. Această nouă abordare corespunde recomandării anterioare a Curții prin care Comisia era invitată să consolideze mecanismul de promovare a reformelor în cadrul procesului de extindere⁴¹. Conform propunerii, în cazul în care o țară nu îndeplinește condițiile de plată, Comisia poate redistribui parțial sau integral finanțarea celorlalte țări beneficiare⁴². Acest lucru impulsionează într-o și mai mare măsură țările din Balcanii de Vest să pună în aplicare reforme. Nu este însă clar, la articolul 21 alineatul (2), ce anume se înțelege exact prin îndeplinirea „în mod satisfăcător” a condițiilor. Criteriul pentru „deblocarea totală sau parțială a fondurilor” nu este nici el clar⁴³. Prin urmare, **Comisia ar trebui să aibă în vedere** elaborarea unor orientări interne pentru evaluarea îndeplinirii în mod satisfăcător a condițiilor de plată definite în agendele de reformă. Orientările ar trebui să abordeze și aspectul eventualelor anulări ale condițiilor îndeplinite anterior.

36 În fine, Comisia poate reduce sprijinul care urmează să fie debursat în situația unor cazuri identificate de nereguli, fraudă, corupție și conflicte de interese care nu au fost corectate de țara beneficiară sau în situația unor preocupări serioase legate de astfel de cazuri⁴⁴. Comisia poate să își întemeieze această decizie și pe informațiile furnizate de OLAF. Rapoartele Curții nu sunt însă menționate în acest context. Prin urmare, **Comisia și legiuitorii ar trebui să ia în considerare** menționarea explicită a rapoartelor Curții de Conturi Europene la sfârșitul articolului 21 alineatul (7).

Prefinanțarea

37 În urma prezentării agendelor de reformă, țările din Balcanii de Vest pot solicita o plată de prefinanțare⁴⁵, putând primi în acest sens, sub rezerva unor condiții

⁴⁰ Articolul 21 alineatul (5) din propunere.

⁴¹ [Raportul special nr. 01/2022](#), Recomandarea 3 – Intensificarea utilizării condiționalității în IPA III.

⁴² Articolul 21 alineatul (8) din propunere și considerentele 19 și 39 ale acesteia.

⁴³ Articolul 12 alineatul (1) din propunere.

⁴⁴ Articolul 21 alineatul (7) din propunere.

⁴⁵ Articolul 20 din propunere.

specifice prevăzute la articolul 20, până la 7 % din totalul sprijinului prevăzut pentru ele în cadrul mecanismului, adică până la 390 de milioane de euro.

Împrumuturi în condiții foarte avantajoase

38 Mecanismul propus ar urma să aloce 4 miliarde de euro sub formă de împrumuturi pentru țările din Balcanii de Vest. Comisia ar urma să le finanțeze luând cu împrumut la rândul său fondurile necesare de pe piețele de capital sau de la instituții financiare, aplicând în același timp *strategia de finanțare diversificată* stabilită în 2022 de UE ca metodă generală de împrumut⁴⁶. Împrumuturile s-ar acorda în condiții foarte avantajoase, cu rambursarea principalului începând de abia cu 2034 și cu o scadență de până la 40 de ani⁴⁷. Scadența lor ar fi astfel chiar mai mare decât cea a împrumuturilor pe 35 de ani acordate Ucrainei în 2023⁴⁸.

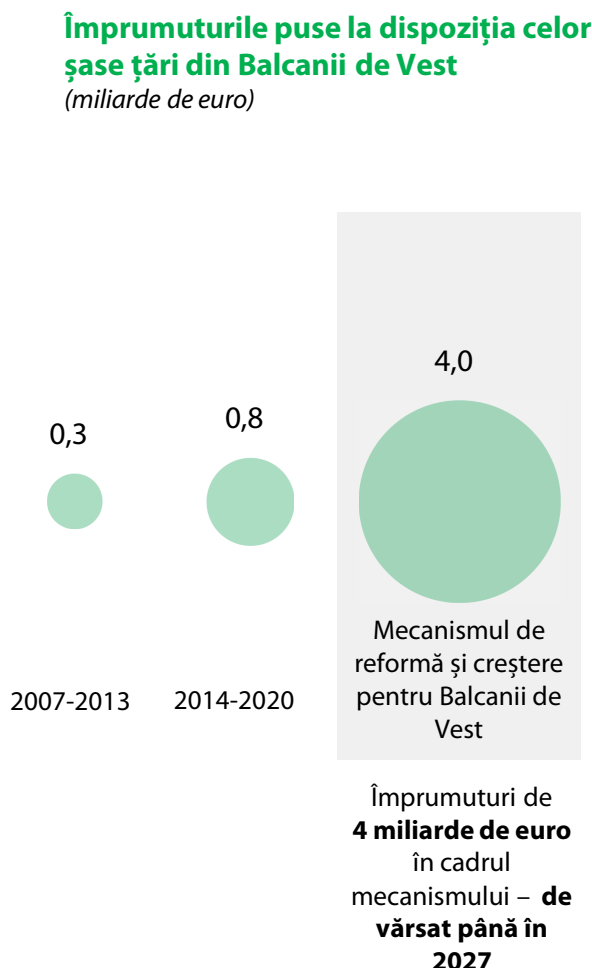
39 Este important de remarcat că împrumuturile propuse în cadrul mecanismului ar reprezenta o creștere substanțială în comparație cu sumele împrumutate țărilor din Balcanii de Vest în CFM-urile anterioare. *Figura 2* ilustrează o comparație între împrumuturile anterioare și împrumuturile propuse în prezent.

⁴⁶ A se vedea, de asemenea, [Avizul nr. 07/2022](#) al Curții referitor la stabilirea unei strategii de finanțare diversificate.

⁴⁷ Considerentul 36 al propunerii și articolul 17 din aceasta.

⁴⁸ Considerentul 27 al [Regulamentului \(UE\) 2022/2463](#) de instituire a unui instrument pentru acordarea de sprijin Ucrainei pentru 2023 (asistență macrofinanciară +), 14.12.2022.

Figura 2 – Asistența macrofinanciară și împrumuturile propuse în cadrul Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentului de lucru al serviciilor Comisiei [SWD \(2023\) 244](#), care însoțește Raportul Comisiei privind implementarea asistenței macrofinanciare acordate țărilor terțe în 2022 (anexa 1), și a [propunerii privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest](#).

40 În conformitate cu articolul 211 alineatul (1) din Regulamentul financiar, împrumuturile propuse ar urma să fie garantate de un provizion care trebuie plătit fondului comun de provizionare al UE. Articolul 18 alineatul (1) din propunere stabilește rata de provizionare la 9 % din valoarea împrumutului, ceea ce corespunde ratei standard de provizionare stabilite la articolul 31 alineatul (5) din [Regulamentul privind IVCDCl](#) pentru asistența macrofinanciară și ratei aplicate anterior pentru împrumuturile acordate țărilor terțe. Provizionarea, în valoare totală de 360 de milioane de euro (a se vedea [figura 1](#) de mai sus), ar urma să fie plătită din partea de grant a mecanismului. Articolul 18 alineatul (1) din propunere permite, de asemenea,

Comisiei să constituie provizionarea progresiv în timp, pe măsură ce se varsă împrumuturile.

41 În avizele sale anterioare, Curtea a criticat Comisia pentru că nu a constituit provizioane pentru împrumuturile acordate Ucrainei și a subliniat riscurile pe care le prezintă garantarea împrumuturilor direct din bugetul UE⁴⁹. Prin urmare, Curtea salută decizia Comisiei de a propune abordarea standard de garantare a împrumuturilor acordate țărilor din Balcanii de Vest printr-o rată de provizionare de 9 %.

42 În temeiul articolului 18 alineatul (2), Comisia are și obligația de a revizui rata de provizionare „cel puțin o dată la trei ani”. În acest scop, Comisia ar urma să fie împuternicită să adopte acte delegate (a se vedea punctul 54). Frecvența revizuirii ratei de provizionare este aliniată la cerințele prevăzute la articolul 211 alineatul (1) din Regulamentul financiar. Cum mecanismul este însă conceput să funcționeze până la sfârșitul anului 2028, acest lucru înseamnă că, în practică, Comisia ar reevalua rata de provizionare o singură dată pe parcursul duratei de viață a acestuia.

Cadrul de investiții pentru Balcanii de Vest

43 Cel puțin jumătate din totalul fondurilor din cadrul mecanismului, și anume cel puțin trei miliarde de euro, ar urma să fie direcționate prin CIBV. Acest cadru, care este în vigoare din 2009, reprezintă „o platformă financiară comună a Comisiei Europene, a organizațiilor financiare, a statelor membre ale UE și a Norvegiei, menită să consolideze cooperarea în materie de investiții în sectoarele public și privat pentru dezvoltarea socioeconomică a regiunii și să contribuie la integrarea europeană a Balcanilor de Vest”⁵⁰. Țările beneficiare participă la această platformă în calitate de observatori. Secretariatul CIBV este găzduit de Comisia Europeană, iar instituțiile financiare internaționale participante sunt, în prezent, următoarele:

- (1) Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei;
- (2) Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD);

⁴⁹ [Avizul nr. 07/2022](#) referitor la stabilirea unei strategii de finanțare diversificate, în special punctele 15-17, și [Avizul nr. 03/2023](#) referitor la Mecanismul pentru Ucraina, punctele 38-45 și 76.

⁵⁰ Comunicat de presă – Comisia Europeană anunță un pachet de investiții suplimentar în valoare de 680 de milioane de euro pentru Balcanii de Vest în cadrul Planului economic și de investiții, 13.12.2023.

- (3) Banca Europeană de Investiții (BEI) și Fondul European de Investiții;
- (4) Grupul Băncii Mondiale, inclusiv Corporația Financiară Internațională;
- (5) *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (banca germană pentru dezvoltare);
- (6) *Agence Française de Développement* (agenția franceză pentru dezvoltare).

44 În conformitate cu articolul 6 alineatul (5) din propunere, finanțarea direcționată prin CIBV ar include toate granturile disponibile în cadrul mecanismului (aproximativ 1,6 miliarde de euro) și cel puțin 1,4 miliarde de euro sub formă de împrumuturi (a se vedea **figura 1** de mai sus). Articolul 19 alineatul (1) precizează, de asemenea, că această finanțare ar urma să sprijine „investițiile în infrastructură”. Pentru a privi în context finanțarea preconizată în valoare de 3 miliarde de euro, este important de remarcat că Comisia a contribuit la CIBV cu aproximativ 2,94 miliarde de euro sub formă de granturi IPA pentru investiții în infrastructură în perioada 2009-2023 (din care 1,59 miliarde de euro în perioada 2021-2023 în cadrul IPA III).

45 Este important de remarcat că finanțarea prin intermediul CIBV ar urma să fie deblocată treptat, în funcție de progresele înregistrate de țări la nivelul reformelor prevăzute în agendele lor de reformă⁵¹. Din șase în șase luni, odată cu fiecare decizie de autorizare a deblocării fondurilor [astfel cum este prevăzută la articolul 21 alineatul (3) din propunere], Comisia ar urma să decidă și cu privire la proporția plăților care să fie puse la dispoziție prin intermediul CIBV sau prin bugetele naționale ale țărilor din Balcanii de Vest.

Capitolul IV – Protejarea intereselor financiare ale Uniunii

Drepturile de audit ale Curții

46 Propunerea subliniază necesitatea de a consolida și mai mult mecanismele de audit și de control în țările din Balcanii de Vest. De asemenea, ea recunoaște în mod explicit drepturile de audit ale Curții (care decurg din articolele 285 și 287 TFUE) legate de fondurile cheltuite în cadrul mecanismului. În special, articolul 9 alineatul (4) din propunere prevede că acordul privind mecanismul, acordurile de împrumut și acordurile încheiate cu persoane sau entități care primesc fonduri „trebuie să asigure faptul că obligațiile prevăzute la articolul 129 [privind cooperarea în vederea protejării

⁵¹ Articolul 19 alineatele (5), (6) și (7) din propunere.

intereselor financiare ale Uniunii] din Regulamentul [financiar] sunt îndeplinite”. Anumite dispoziții ale propunerii ar trebui însă clarificate într-o mai mare măsură.

Accesul la documentație în cadrul acordurilor privind mecanismul

47 Articolul 9 impune obligația de a proteja interesele financiare ale UE printr-un acord privind mecanismul care urmează să fie încheiat cu fiecare țară beneficiară. În special, acordul privind mecanismul va stabili dispoziții detaliate referitoare la „angajamentul beneficiarului de a progresa în direcția unor sisteme de control mai eficiente și mai eficace [...]”⁵² și la „activitățile legate de gestionare, control, supraveghere, monitorizare, evaluare, raportare și audit în cadrul mecanismului, precum și revizuri ale sistemelor, investigații, măsuri antifraudă și cooperare”⁵³. Cu toate acestea, așa cum se explică la punctul 28, articolul 9 alineatul (5) litera (g) privind accesul la date și la documentație ar fi mai clar dacă s-ar menționa și Curtea de Conturi Europeană alături de Comisie și de OLAF. Prin urmare, pentru a evita neînțelegerile cu privire la drepturile de audit ale Curții, **Comisia și legiuitorii ar trebui să ia în considerare** menționarea explicită a Curții de Conturi Europene la articolul 9 alineatul (5) litera (g).

Accesul la documentație în temeiul CIBV

48 După cum s-a menționat anterior, cel puțin jumătate din finanțarea din cadrul mecanismului (inclusiv toate granturile) ar urma să fie direcționată printr-un fond comun instituit în cadrul CIBV și administrat de BERD și de BEI. Aceste sume ar urma să fie executate în cadrul *gestiunii indirecte* cu instituțiile financiare internaționale, astfel cum se prevede la articolul 62 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul financiar. Condițiile generale ale fondului comun conferă în mod explicit Curții de Conturi Europene drepturi de audit, inclusiv accesul la documentație și dreptul de a efectua vizite la fața locului, după caz⁵⁴. Trebuie însă subliniat că, în trecut, una dintre cele șase instituții financiare participante la CIBV, și anume Grupul Băncii Mondiale, a împiedicat accesul la documentație care era necesară Curții pentru a-și desfășura activitatea de audit în mod corespunzător⁵⁵.

⁵² Articolul 9 alineatul (5) litera (a) din propunere.

⁵³ Articolul 9 alineatul (5) litera (c) din propunere.

⁵⁴ *General conditions of the European Western Balkans Joint Fund*, modificat ultima dată la 6.9.2023, punctul 5.11. *Commission Scrutiny*, p. 35.

⁵⁵ *Raportul anual pe 2018 al Curții de Conturi Europene*, 8.10.2019, caseta 6, p. 285.

Drepturile de audit legate de acordurile de împrumut

49 Potrivit articolului 22 alineatul (2) litera (d) din propunere, acordul privind mecanismul trebuie să prevadă obligația țărilor beneficiare „să autorizeze în mod expres Comisia, OLAF, Curtea de Conturi și, după caz, EPPO să își exercite drepturile”. Însă, spre deosebire de articolul 9 alineatul (4) din propunere, care impune obligația de a proteja interesele financiare ale UE, articolul 22 alineatul (2) nu menționează explicit acordurile de împrumut. Din motive de claritate și coerență și pentru a evita orice neînțelegere cu privire la drepturile de audit ale Curții, **Comisia și legiuitorii ar trebui să ia în considerare** menționarea acordurilor de împrumut alături de acordul privind mecanismul la articolul 22 alineatul (2).

Sistemele naționale de control intern și autoritățile naționale de audit

50 Pentru împrumuturile plătite direct la bugetele naționale, Comisia s-ar baza pe sistemele de control intern existente ale țărilor din Balcanii de Vest⁵⁶. Această abordare este aliniată la IPA III, în cadrul căruia o parte din fondurile UE este executată în cadrul *gestiunii indirecte* (mai puțin în cazul Bosniei și Herțegovinei și al Kosovo), cu o structură instituțională definită în acordurile-cadru de parteneriat financiar încheiate cu țările⁵⁷. Propunerea de regulament prevede că entitățile naționale „întrețin un dialog periodic cu Curtea de Conturi Europeană, cu OLAF și, după caz, cu EPPO”⁵⁸.

51 Curtea salută alegerea de către Comisie a unei structuri instituționale consacrate. Cu toate acestea, cele mai recente rapoarte privind extinderea, din noiembrie 2023, au subliniat că gradul de pregătire al țărilor din Balcanii de Vest în domeniul gestiunii financiare variază de la „un anumit nivel de pregătire” la „un nivel moderat de pregătire” (a se vedea [anexa V](#)). Nu este clar nici la ce entități se referă exact termenul *autorități naționale de audit* de la articolul 23. Comisia a informat Curtea că această dispoziție vizează oficiul (serviciul) național/public de audit însărcinat cu auditarea bugetelor naționale și nu se referă la autoritățile de audit instituite pentru gestiunea indirectă a fondurilor IPA.

52 Este important de subliniat că mecanismul este menit să consolideze sistemele de audit și control ale țărilor din Balcanii de Vest. Articolul 23 alineatul (1) prevede că

⁵⁶ Articolul 23 alineatul (1) din propunere.

⁵⁷ A se vedea, de exemplu, *Financial Framework Partnership Agreement between the European Commission and the Republic of Albania*, în special articolele 10, 11 și 50.

⁵⁸ Articolul 23 alineatul (3) din propunere.

„[a]gendele de reformă acordă prioritate, în primii ani de punere în aplicare, reformelor legate de capitolul de negociere 32, în special în ceea ce privește gestionarea finanțelor publice și controlul intern [...]”, precum și altor măsuri, cum ar fi combaterea fraudei, a corupției și a criminalității organizate. Propunerea ar fi însă și mai clară dacă aceste priorități ar fi menționate în mod clar și la articolul 13 referitor la conținutul agendelor de reformă (a se vedea punctele **30-36**). Prin urmare, **Comisia și legiuitorii ar trebui să ia în considerare** menționarea acestor priorități la articolul 13 alineatul (1) din propunere.

Capitolul V – Monitorizare, raportare și evaluare

53 Articolul 24 din propunere prevede obligația Comisiei de a monitoriza implementarea mecanismului și de a elabora rapoarte anuale cu privire la progresele înregistrate. Propunerea precizează, de asemenea, că indicatorii utilizați pentru monitorizarea mecanismului trebuie să fie „coerenți, în măsura posibilului, cu indicatorii-cheie instituționali incluși în Cadrul privind rezultatele aferent Instrumentului de asistență pentru preaderare (IPA III), în Cadrul pentru măsurarea rezultatelor FEDD+ și în CIBV”⁵⁹. Curtea salută această abordare deoarece utilizarea unor indicatori coerenți cu cei definiți în **Regulamentul IPA III** prezintă avantajul alinierii mecanismului la alte tipuri de asistență pentru preaderare. Acest lucru ar permite totodată agregarea rezultatelor și ar facilita monitorizarea progreselor către atingerea obiectivelor mecanismului. În plus, articolul 25 din propunere prevede efectuarea de către Comisie a unei evaluări *ex post* a mecanismului în perioada 2028-2031.

Capitolul VI – Dispoziții finale

54 Articolul 26 conferă Comisiei competența de a adopta acte delegate pentru a modifica rata de provizionare pentru împrumuturi, astfel cum se prevede la articolul 18 alineatul (3) din propunere. Așa cum se menționează la punctul **42**, Comisia ar reevalua rata de provizionare o singură dată pe parcursul duratei de viață a mecanismului.

⁵⁹ Articolul 13 alineatul (2) din propunere.

Fișă financiară legislativă

55 Fișa financiară legislativă prevede o creștere a resurselor administrative și umane alocate pentru mecanism, cu un total al costurilor administrative de circa 34 de milioane de euro pentru perioada 2024-2027⁶⁰. Din această sumă, 4 020 000 de euro ar urma să fie contabilizați la rubrica 7 din CFM – „Administrație publică europeană”.

56 Necesarul de resurse umane de la Comisie a fost estimat la 24 de echivalente normă întreagă, care ar include 6 funcționari și agenți temporari și 18 posturi destinate în principal agenților contractuali. Dintre cele 24 de posturi, 9 vor fi alocate delegațiilor UE în țările din Balcanii de Vest.

⁶⁰ Fișa financiară legislativă, p. 51.

Observații finale

57 Una dintre cerințele aderării la UE este ca țările să aibă o economie de piață funcțională. Or, nivelul convergenței economice dintre țările din Balcanii de Vest, pe de o parte, și UE, pe de altă parte, este considerat insuficient de mulți ani. Comisia a propus instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest pentru a stimula creșterea economică în regiune și pentru a spori convergența către nivelul venitului mediu din statele membre ale UE. Mecanismul ar oferi sprijin în valoare de până la șase miliarde de euro, dintre care două miliarde de euro sub formă de sprijin nerambursabil și patru miliarde de euro reprezentând împrumuturi. Aceste sume reprezintă o creștere substanțială – estimată la peste 40 % – a finanțării preconizate pentru țările din Balcanii de Vest în perioada de finanțare 2021-2027. Având în vedere că mai multe dintre obiectivele mecanismului propus sunt similare cu cele ale IPA III, este esențial ca Comisia să acorde o atenție deosebită coordonării asistenței. Propunerea prevede garantarea împrumuturilor printr-o rată de provizionare de 9 %, care este standard pentru împrumuturile acordate țărilor terțe și este menită să protejeze bugetul UE împotriva potențialelor pierderi.

58 Propunerea introduce o condiționalitate mai strictă pentru finanțarea acordată în cadrul mecanismului, efectuarea plăților depinzând de îndeplinirea condițiilor care urmează să fie stabilite în agendele de reformă. Pe de altă parte, propunerea lasă definirea multor aspecte pe seama acordurilor ulterioare, care vor fi încheiate numai după intrarea în vigoare a regulamentului de instituire a mecanismului. În special, agendele de reformă care trebuie prezentate de guvernele țărilor din Balcanii de Vest în consultare cu Comisia vor trebui să definească condiții clare pentru acordarea sprijinului.


59 Comisia ar urma să se bazeze pe un cadru bine stabilit pentru cooperarea cu țările din Balcanii de Vest. Cel puțin jumătate din fondurile din cadrul mecanismului (inclusiv toate granturile) ar urma să fie direcționate prin CIBV, o platformă de investiții care există din 2009. În ceea ce privește împrumuturile canalizate prin bugetele naționale, Comisia s-a baza în principal pe sistemele de control intern ale țărilor beneficiare pentru a proteja interesele financiare ale UE. Or, unele dintre autoritățile acestor țări au o capacitate administrativă redusă. Prin urmare, este important ca, în primii ani de punere în aplicare, mecanismul să acorde prioritate reformelor în domeniul controlului financiar.

60 În urma examinării propunerii legislative, Curtea sugerează **Comisiei și legiuitorilor să aibă în vedere:**

- clarificarea procedurii de reținere a fondurilor în cazul în care o țară beneficiară încalcă vreuna dintre condițiile prealabile de finanțare (a se vedea punctul **19**);
- stipularea unui drept al Comisiei de a solicita guvernelor țărilor din Balcanii de Vest să reexamineze și/sau să modifice agendele de reformă (a se vedea punctul **31**);
- elaborarea unor orientări interne pentru evaluarea îndeplinirii în mod satisfăcător a condițiilor de plată definite în agendele de reformă (a se vedea punctul **35**);
- menționarea explicită a rapoartelor Curții printre documentele care ar putea constitui baza deciziei Comisiei de a reduce sprijinul (a se vedea punctul **36**);
- clarificarea drepturilor Curții de acces la date și la documentație în cadrul acordurilor privind mecanismul, pentru a le alinia la cele conferite Comisiei și OLAF (a se vedea punctul **47**);
- menționarea explicită a acordurilor de împrumut la articolul 22 privind protecția intereselor financiare ale UE (a se vedea punctul **49**);
- menționarea reformelor prioritare în domeniul controlului financiar la articolul 13 din propunere, care stabilește conținutul agendelor de reformă (a se vedea punctul **52**).

Prezentul aviz a fost adoptat de Camera III, condusă de doamna Bettina Jakobsen, membră a Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 30 ianuarie 2024.

Pentru Curtea de Conturi



Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Rapoarte și avize anterioare ale Curții avute în vedere pentru prezentul aviz

Rapoarte speciale privind țări aflate în etapa de preaderare și procesul de extindere a UE

Raportul special nr. 01/2022	Sprrijinul UE pentru supremația legii în Balcanii de Vest: în pofida eforturilor, persistă probleme fundamentale
Raportul special nr. 27/2018	Instrumentul pentru refugiații din Turcia: un ajutor util, dar sunt necesare îmbunătățiri pentru a optimiza utilizarea fondurilor
Raportul special nr. 07/2018	Asistența pentru preaderare acordată Turciei de către Uniunea Europeană: doar rezultate limitate până în prezent
Raportul special nr. 21/2016	Meta-audit privind asistența pentru preaderare acordată de UE în vederea consolidării capacității administrative din Balcanii de Vest
Raportul special nr. 20/2016	Consolidarea capacității administrative în Muntenegru: au fost înregistrate progrese, însă este nevoie de rezultate mai bune în numeroase domenii-cheie
Raportul special nr. 11/2016	Consolidarea capacității administrative în fosta Republică iugoslavă a Macedoniei: s-au înregistrat progrese limitate într-un context dificil
Raportul special nr. 19/2014	Asistența pentru preaderare acordată Serbiei de către Uniunea Europeană
Raportul special nr. 18/2012	Asistența acordată de Uniunea Europeană pentru sprijinirea supremației legii în Kosovo
Raportul special nr. 14/2011	A ameliorat asistența din partea UE capacitatea Croației de a gestiona finanțarea postaderare?

Publicații ale Curții referitoare la împrumuturi acordate țărilor terțe

Avizul nr. 03/2023	Avizul referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului pentru Ucraina [2023/0200 (COD)]
Raportul anual pe 2022	Rapoartele anuale privind exercițiul financiar 2022
Raportul special nr. 05/2023	Peisajul financiar al UE O construcție eterogenă care necesită progrese în materie de simplificare și de răspundere de gestiune
Avizul nr. 07/2022	Avizul 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)]

Anexa II – Comparație între obiectivele propunerii și cele ale Regulamentului IPA III

Obiectivele propunerii	Obiectivele Regulamentului IPA III
<p><u>I. Obiectivele generale [în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din propunere]</u></p>	<p><u>I. Obiectivul general al IPA III [în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul IPA]</u></p>
<p>Obiectivele generale ale mecanismului sunt următoarele: (a) accelerarea integrării economice regionale și a integrării progresive cu piața unică a Uniunii; (b) accelerarea convergenței socioeconomice a economiilor beneficiarilor cu cea a Uniunii; (c) accelerarea alinierii la valorile, dispozițiile legislative, normele, standardele, politicile și practicile Uniunii în vederea aderării la aceasta.</p>	<p>Obiectivul general al IPA III este de a sprijini beneficiarii enumerați în anexa I în vederea adoptării și implementării reformelor politice, instituționale, juridice, administrative, sociale și economice necesare pentru ca respectivii beneficiari să respecte valorile Uniunii și să se alinieze treptat la normele, standardele, politicile și practicile Uniunii (denumit în continuare „acquis”) în vederea aderării viitoare la aceasta, contribuind astfel la stabilitatea, securitatea, pacea și prosperitatea reciprocă.</p>
<p><u>II. Obiectivele specifice [articolul 3 alineatul (2) din propunere]</u></p>	<p><u>II. Obiectivele specifice [articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul IPA]</u></p>
<p>(a) accelerarea tranziției beneficiarilor către economii durabile și favorabile incluziunii, capabile să reziste presiunilor concurențiale de pe piața unică a Uniunii, precum și către un mediu de investiții stabil;</p>	<p>(a) consolidarea statului de drept, a democrației și a respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, inclusiv prin promovarea unui sistem judiciar independent, consolidarea securității și combaterea corupției și a criminalității organizate, respectarea dreptului internațional, libertatea mass-mediei și libertatea academică și un mediu propice pentru societatea civilă, promovarea nediscriminării și a toleranței, asigurarea respectării drepturilor persoanelor aparținând minorităților și promovarea egalității de gen și îmbunătățirea gestionării migrației, inclusiv a gestionării frontierelor, combaterea migrației ilegale și combaterea strămutării forțate a populației;</p>
<p>(b) stimularea integrării economice regionale, în special prin realizarea de progrese în ceea ce privește instituirea pieței regionale comune;</p>	<p>(b) sporirea eficacității administrației publice și sprijinirea transparenței, a reformelor structurale și a bunei guvernante la toate nivelurile, inclusiv în domeniile achizițiilor publice și al ajutorului de stat;</p>
<p>(c) stimularea integrării economice a beneficiarilor cu piața unică a Uniunii;</p>	<p>(c) adaptarea normelor, standardelor, politicilor și practicilor beneficiarilor enumerați în anexa I astfel încât acestea să fie aliniate celor ale Uniunii și consolidarea cooperării regionale, a reconcilierii și a relațiilor de bună vecinătate, precum și a contactelor interpersonale și a comunicării strategice;</p>
<p>(d) sprijinirea integrării economice regionale și a unei integrări sporite cu piața unică a UE prin îmbunătățirea conectivității în regiune, în concordanță cu rețelele transeuropene;</p>	<p>(d) consolidarea dezvoltării economice și sociale și a coeziunii, cu o atenție deosebită pentru tineri, inclusiv prin politici calitative în domeniul educației și al ocupării forței de muncă, prin sprijinirea investițiilor și dezvoltarea sectorului privat, cu accent pe întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), precum și pe agricultură și dezvoltarea rurală;</p>

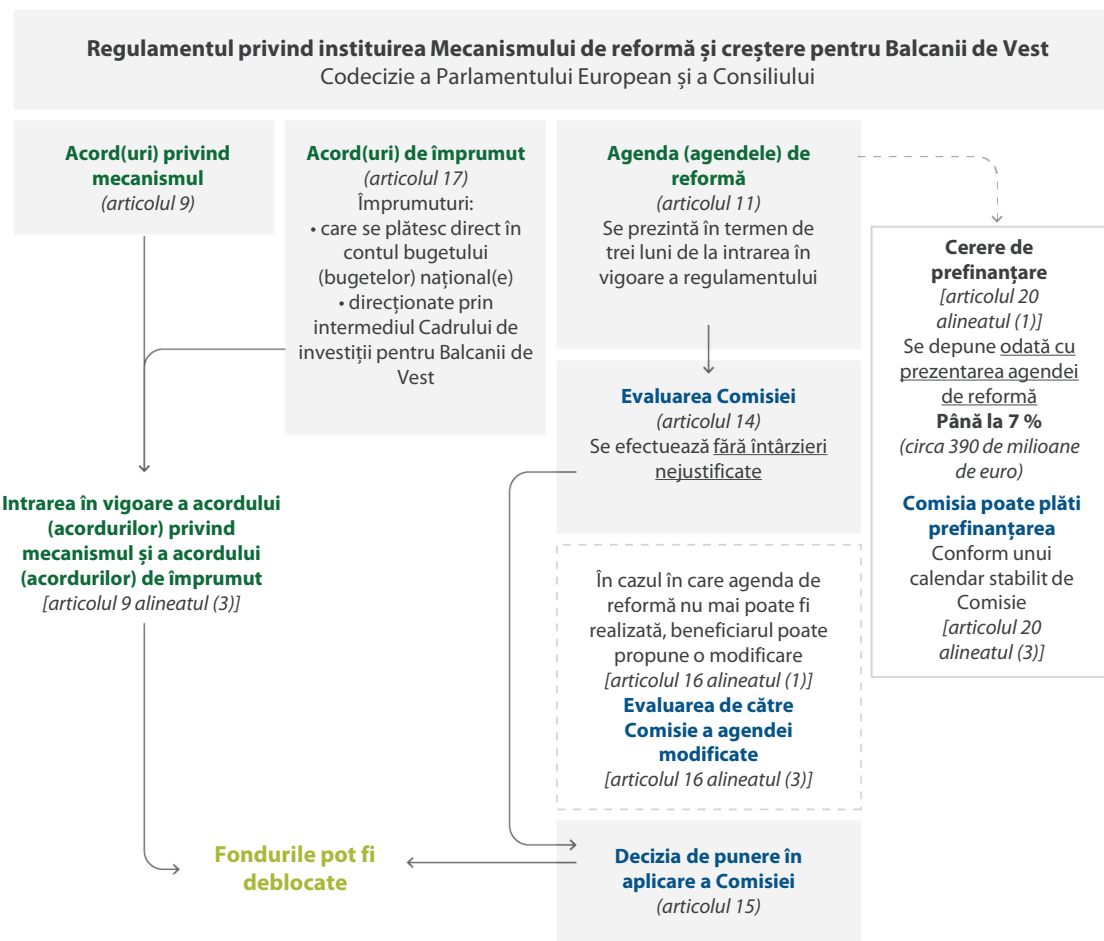
Obiectivele propunerii
(e) accelerarea tranziției verzi în concordanță cu Agenda verde 2020 pentru Balcanii de Vest și acoperirea tuturor sectoarelor economice, în special energia, tranziția către o economie decarbonizată, neutră din punct de vedere climatic, rezilientă la schimbările climatice și circulară;
(f) promovarea transformării digitale ca factor favorizant al dezvoltării durabile și al creșterii favorabile incluziunii;
(g) stimularea inovării, în special pentru IMM-uri, în sprijinul tranziției verzi și al celei digitale;
(h) stimularea educației, a formării, a recalificării și a perfecționării de calitate, precum și a politicilor de ocupare a forței de muncă;
(i) consolidarea în continuare a elementelor fundamentale ale procesului de aderare, inclusiv a statului de drept, a democrației, a respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, prin promovarea unui sistem judiciar independent, consolidarea securității, combaterea fraudei, a corupției, a criminalității organizate și a spălării de bani, a finanțării terorismului, a evaziunii fiscale și a fraudei fiscale; conformitatea cu dreptul internațional; consolidarea libertății mass-mediei și a libertății academice și crearea unui mediu propice pentru societatea civilă; promovarea dialogului social; promovarea egalității de gen, a nediscriminării și a toleranței, asigurarea și consolidarea respectării drepturilor persoanelor care aparțin minorităților;
(j) sporirea eficacității administrației publice și sprijinirea transparenței, a reformelor structurale și a bunei guvernante la toate nivelurile, inclusiv în domeniile gestiunii finanțelor publice, achizițiilor publice și controlului ajutoarelor de stat; sprijinirea inițiativelor și a organismelor implicate în susținerea și asigurarea respectării justiției internaționale în rândul beneficiarilor din Balcanii de Vest.

Obiectivele Regulamentului IPA III
(e) consolidarea protecției mediului, creșterea rezistenței la schimbările climatice, accelerarea tranziției către o economie cu emisii scăzute de carbon, dezvoltarea economiei și societății digitale, precum și consolidarea conectivității în toate dimensiunile sale;
(f) sprijinirea coeziunii teritoriale și a cooperării transfrontaliere peste frontierele terestre și maritime, inclusiv a cooperării transnaționale și interregionale.

Notă: culorile corespunzătoare indică obiective similare.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza Regulamentului IPA III și a propunerii.

Anexa III – Acorduri care urmează să fie încheiate după intrarea în vigoare a Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerii legislative de instituire a Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest.

Anexa IV – Derogări de la Regulamentul financiar și de la Regulamentul privind IVDCI

Derogări de la Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 (Regulamentul financiar)

Propunere de regulament privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest		Regulamentul financiar Titlul articolului
Articolul la care se utilizează derogarea	Scopul derogării	
Articolul 10 alineatul (1)	Creditele de angajament și creditele de plată neutilizate în cadrul mecanismului se reportează automat și pot fi angajate și, respectiv, utilizate până la data de 31 decembrie a exercițiului financiar următor. Sumele reportate se utilizează primele în exercițiul financiar următor.	Articolul 12 alineatul (4) Anularea și reportarea creditelor
Articolul 10 alineatul (3)	Creditele de angajament corespunzătoare cuantumului dezangajărilor efectuate ca urmare a nerealizării totale sau parțiale a unei acțiuni în cadrul mecanismului sunt reconstituite în beneficiul liniei bugetare de origine.	Articolul 15 Reconstituirea creditelor care corespund dezangajărilor
Articolul 17 alineatul (2) Considerentul 36	Plățile aferente împrumutului pot fi executate prin intermediul CIBV în numele beneficiarului. Cuanțumurile recuperate se transferă beneficiarului.	Articolul 220 alineatul (4) Asistență financiară – Norme și punere în aplicare
Articolul 17 alineatul (3)	Acordul de împrumut conține cuantumul prefinanțării și normele privind verificarea prefinanțării.	Articolul 220 alineatul (5) Asistență financiară – Norme și punere în aplicare
Articolul 18 alineatul (1)	Angajamentele bugetare pentru provizionare se efectuează până la 31 decembrie 2027. Provizionarea se plătește progresiv și este constituită integral cel târziu la momentul plății integrale a împrumuturilor.	Articolul 211 alineatul (2) al doilea paragraf ultima teză

Propunere de regulament privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest		Regulamentul financiar Titlul articolului
Articolul la care se utilizează derogarea	Scopul derogării	
		Constituirea de provizioane pentru datoriile financiare
Articolul 21 alineatul (9) Considerentul 42	În ceea ce privește componenta privind finanțarea acordată prin mecanism, care este plătită sub formă de asistență financiară și transferată direct către bugetele naționale ale beneficiarilor, termenul de plată începe să curgă de la data comunicării deciziei de autorizare a plății către beneficiar în temeiul articolului 21 alineatul (4).	Articolul 116 alineatul (2) Termenele pentru plăți
Articolul 21 alineatul (10) Considerentul 42	În cazul plăților efectuate sub formă de asistență financiară, transferată direct către bugetele naționale ale beneficiarilor în temeiul articolului 21 și al articolului 22 din regulament, este oportun să se excludă plata de către Comisie a dobânzii penalizatoare către beneficiar.	Articolul 116 alineatul (5) Termenele pentru plăți

Derogări de la Regulamentul (UE) 2021/947 de instituire a Instrumentului de vecinătate, cooperare pentru dezvoltare și cooperare internațională – „Europa globală” (IVDCI)

Propunere de regulament privind instituirea Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest		Regulamentul privind IVDCI Titlul articolului
Articolul la care se utilizează derogarea	Scopul derogării	
Articolul 6 alineatul (3) Considerentul 19	Sprijinul acordat beneficiarilor sub formă de împrumuturi nu face parte din cuantumul garanției pentru acțiunea externă în sensul articolului 31 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2021/947.	Articolul 31 alineatul (3) a doua teză și articolul 31 alineatul (4) FEDD+, garanția pentru acțiunea externă, garanții bugetare și asistența financiară acordată țărilor terțe – Domeniu de aplicare și finanțare

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerii legislative de instituire a Mecanismului de reformă și creștere pentru Balcanii de Vest.

Anexa V – Prezentare generală a gradului de pregătire a țărilor din Balcanii de Vest în domeniul controlului financiar

Rapoartele din 2023 privind extinderea	Capitolul 32 – Controlul financiar
Albania SWD(2023) 690	<p>„Albania are un nivel moderat de pregătire în domeniul controlului financiar. În perioada de raportare, s-au înregistrat unele progrese în materie de actualizare a cadrului juridic de control intern și de audit intern”. (pagina 72)</p>
Bosnia și Herțegovina SWD(2023) 691	<p>„Bosnia și Herțegovina are un anumit nivel de pregătire în acest domeniu. S-au înregistrat unele progrese, în special în punerea în aplicare a strategiilor în materie de control financiar intern public la nivel de stat și în ambele entități, cu elaborarea de rapoarte consolidate și îmbunătățirea în același timp a capacităților de raportare online, precum și cu o mai bună formare a funcționarilor publici responsabili de controlul financiar intern public”. (pagina 77)</p>
Kosovo SWD(2023) 692	<p>„Există un anumit nivel de pregătire în acest domeniu. În perioada de raportare, Kosovo a înregistrat progrese limitate prin adoptarea noii strategii de gestionare a finanțelor publice pentru perioada 2022-2026 și a planului de acțiune aferent”. (pagina 75)</p>
Macedonia de Nord SWD(2023) 693	<p>„Țara are un nivel moderat de pregătire în domeniul controlului financiar. S-au înregistrat unele progrese, printre care înființarea Rețelei serviciilor de coordonare antifraudă, adoptarea legii organice a bugetului și a legii privind inspecțiile, precum și semnarea unui memorandum de înțelegere între Parlament și Oficiul Național de Audit pentru a consolida modul în care se dă urmare rapoartelor de audit individuale”. (pagina 71)</p>
Munte negru SWD(2023) 694	<p>„Munte negru are un nivel moderat de pregătire în domeniul controlului financiar. Per ansamblu, s-au înregistrat progrese limitate în punerea în aplicare a recomandărilor de anul trecut. În decembrie 2022 a fost adoptat un nou program de reformă a gestiunii finanțelor publice, ceea ce înseamnă că, în prezent, cadrul strategic pentru controlul financiar intern public este în mare măsură instituit”. (pagina 81)</p>
Serbia SWD(2023) 695	<p>„Serbia are un nivel moderat de pregătire în domeniul controlului financiar. În perioada de raportare, s-au înregistrat progrese limitate, în special prin continuarea punerii în aplicare a controlului financiar intern public”. (pagina 89)</p>

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2024

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-1609-2	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/438544	QJ-AB-24-003-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1618-4	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/717624	QJ-AB-24-003-RO-N