



Bruxelles, 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL
EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

**Comunicare referitoare la orientările privind o reformă a cadrului de guvernare
economică al UE**

1. Introducere

În octombrie 2021, Comisia a relansat dezbateră publică cu privire la evaluarea cadrului de guvernare economică al UE, invitând alte instituții ale Uniunii Europene și toate părțile interesate importante să se implice. Prin intermediul mai multor forumuri, inclusiv reuniuni, ateliere dedicate și un sondaj online, cetățenii și o gamă largă de participanți, inclusiv guverne naționale, parlamente, parteneri sociali, mediul academic și alte instituții ale UE, au dezbătut despre faptul că provocările economice actuale și viitoare impun reforme ale cadrului de guvernare economică al UE. ⁽¹⁾ Discuțiile din cadrul Consiliului (ECOFIN), al Eurogrupului, al Comitetului economic și financiar și al Comitetului pentru politică economică au oferit statelor membre ocazia de a reflecta și de a-și exprima opiniile cu privire la obiectivele-cheie ale cadrului de guvernare, la funcționarea acestuia și la noile provocări care necesită soluții.

A sosit momentul să trecem de la dezbateră la decizii. Comunicarea de față prezintă orientările Comisiei privind o reformă a cadrului de guvernare economică, abordând principalele aspecte economice și politice care vor avea un impact asupra proceselor de coordonare și supraveghere a politicilor economice ale UE pentru următorul deceniu. Având în vedere principalele preocupări cu privire la cadrul actual, aceste orientări vizează consolidarea sustenabilității datoriei și promovarea unei creșteri durabile și favorabile incluziunii în toate statele membre (a se vedea figura 1), astfel redescoperind „spiritul de la Maastricht, deoarece stabilitatea și creșterea economică nu pot merge decât mână în mână”, astfel cum a indicat președinta Von der Leyen în discursul său privind starea Uniunii. ⁽²⁾ Strategiile bugetare și investițiile prudente și reformele care sporesc creșterea durabilă sunt indispensabile și se consolidează reciproc pentru a asigura sustenabilitatea fiscală și pentru a permite tranziția verde și digitală către o economie rezilientă. Cadrul reformat ar trebui să abordeze provocările prevalente și să contribuie la creșterea rezilienței Europei, prin susținerea investițiilor strategice pentru anii următori și prin reducerea ratelor ridicate ale datoriei într-un mod realist, treptat și susținut. Consolidarea asumării la nivel național, simplificarea cadrului și adoptarea unei perspective pe termen mediu, alături de îmbunătățirea aplicării legislației, într-un mod mai coerent, sunt elemente-cheie ale orientărilor Comisiei.

Obiectivul reformei este de a facilita supravegherea economică eficace, ancorată într-un cadru comun care să asigure egalitatea de tratament și coordonarea multilaterală a politicilor. Cadrul ar trebui să fie robust în raport cu condițiile economice în schimbare și cu incertitudinea, luând forma unui cadru de reglementare solid și previzibil, cu clauze derogatorii generale pentru circumstanțe excepționale. De asemenea, acest cadru ar trebui să urmărească o abordare integrată prin care instrumentele de supraveghere să se completeze reciproc, în contextul semestrului european. Prevenirea și corectarea eficace a dezechilibrelor macroeconomice va necesita o mai bună detectare a riscurilor emergente și menținerea

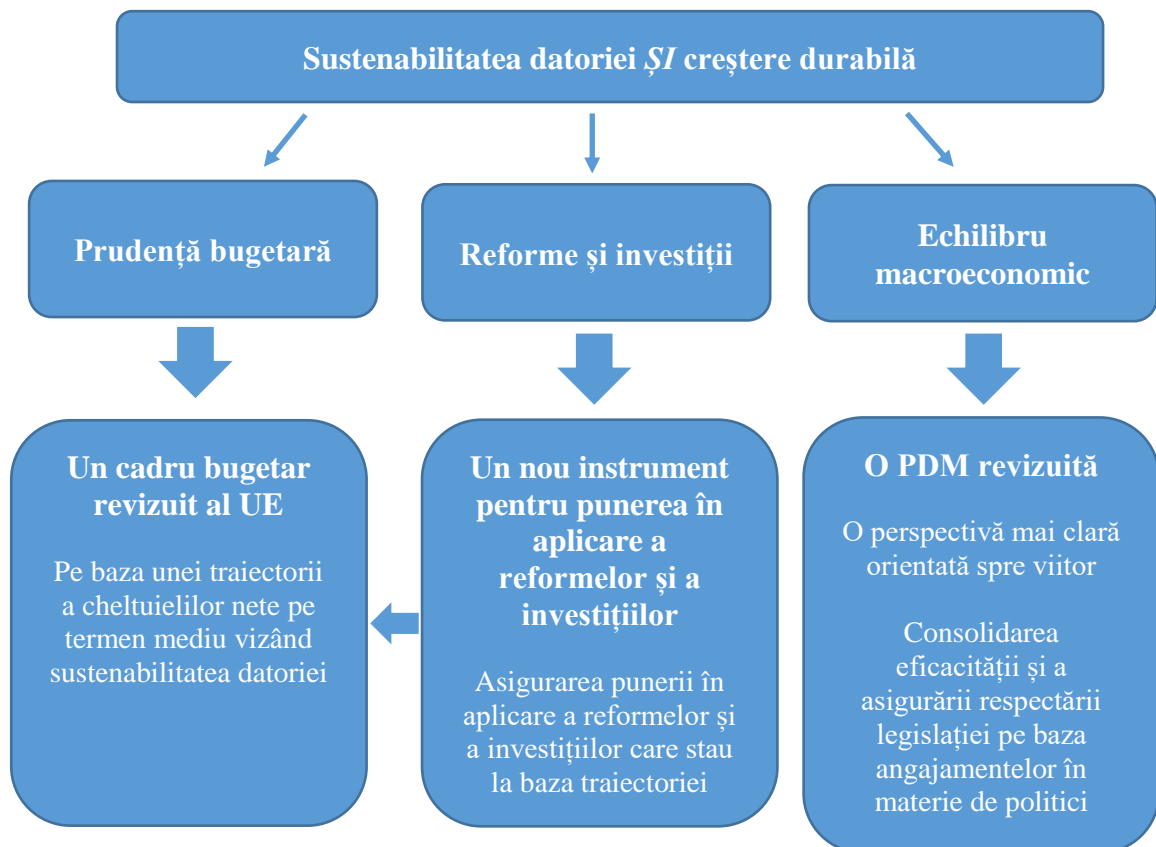
⁽¹⁾ În martie 2022, Comisia a publicat un raport de sinteză privind răspunsurile la sondajul online. Comisia Europeană (2022), „[Consultare publică online privind evaluarea cadrului de guvernare economică al UE: sinteza răspunsurilor](#)”, SWD(2022) 104 final din 28 martie 2022.

⁽²⁾ Discursul Președintei Comisiei Europene privind [starea Uniunii](#), 14 septembrie 2022.

ritmului reformelor, acordând totodată o atenție sporită evoluțiilor din UE și din zona euro, precum și punerii în aplicare a politicilor. Aceste orientări vor contribui la dezbateră ulterioară, în special în cadrul Consiliului și cu Parlamentul European, în vederea obținerii unui consens larg cu privire la proiectarea viitoare a cadrului de guvernare economică.

Comunicarea este structurată după cum urmează. Secțiunea 2 reiterează necesitatea unui cadru de guvernare eficient, care să integreze dimensiunea bugetară, dimensiunea de reformă și cea de investiții, pentru a răspunde provocărilor actuale și celor care se anunță în viitorul apropiat. În acest context, elementele-cheie ale orientărilor Comisiei în materie de reformă sunt prezentate în secțiunea 3. Secțiunea 4 dezvoltă aceste elemente-cheie, oferind mai multe detalii cu privire la aspectele practice ale reformelor propuse în ceea ce privește supravegherea bugetară și macroeconomică. Secțiunea 5 prezintă etapele următoare și concluziile.

Figura 1: O nouă arhitectură a guvernării



2. Necesitatea unui cadru de guvernare economică eficient

2.1 Către un cadru care să îndrume statele membre în procesul de abordare a provocărilor identificate și a priorităților politice comune

Cadrul de guvernare economică al UE îndrumă statele membre în eforturile lor de a-și îndeplini obiectivele de politică economică și bugetară. De la încheierea Tratatului de la

Maastricht în 1992, cadrul contribuie la realizarea convergenței macroeconomice, la asigurarea unor finanțe publice solide, precum și la combaterea dezechilibrelor macroeconomice. Alături de politica monetară comună și de moneda comună în zona euro, cadrul a creat condiții pentru stabilitate economică, creștere economică durabilă și un grad mai mare de ocupare a forței de muncă pentru cetățenii UE.

Cadrul de guvernanță economică al UE a evoluat de-a lungul timpului. În general, s-au întreprins reforme ca răspuns la deficiențele cadrului, care au fost expuse în principal în momente de criză economică. În special, pachetele legislative cunoscute sub denumirea de „pachetul privind guvernanta economică” (*six-pack*) și „pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare” (*two-pack*) au constituit un răspuns la învățămintele desprinse în urma crizei financiare mondiale și a crizei datoriilor suverane din zona euro, prin restructurarea supravegherii bugetare, consolidarea cadrelor bugetare naționale, consolidarea coordonării bugetare în zona euro și extinderea domeniului de aplicare al supravegherii economice pentru a include dezechilibrele macroeconomice. ⁽³⁾

Deși cadrul a acoperit lacunele în materie de supraveghere și și-a sporit caracterul adaptabil la condițiile economice, acesta a devenit și mai complex, testul timpului nefiind trecut de toate instrumentele și procedurile. Comunicarea din februarie 2020 privind evaluarea guvernantei economice și dezbaterile ulterioare (a se vedea anexa 1) au evidențiat succesul relativ al cadrului de supraveghere bugetară, precum și eterogenitatea tot mai accentuată a pozițiilor bugetare în statele membre. Cadrul nu a realizat o diferențiere suficientă între statele membre, în pofida diferențelor în materie de poziții bugetare, riscuri legate de sustenabilitate și alte vulnerabilități. Politicile bugetare naționale și-au menținut adeseori caracterul prociclic, iar statele membre nu au profitat de perioadele economice favorabile pentru a constitui rezerve bugetare. Capacitatea de a direcționa orientarea bugetară pentru zona euro a fost îngreunată de lipsa unor politici prudente în perioade favorabile și a rămas limitată în absența unei capacități bugetare centrale cu elemente de stabilizare. Structura finanțelor publice nu a devenit mai favorabilă creșterii, iar guvernele naționale nu au acordat prioritate cheltuielilor care sporesc creșterea și reziliența economică și socială. Normele bugetare ale UE au devenit complexe, cu o multitudine de indicatori și o dependență de variabile neobservabile, subminând transparența și afectând asumarea și previzibilitatea. În pofida îmbunătățirilor aduse cadrelor bugetare naționale, eficacitatea acestora varia în mod semnificativ de la un stat membru la altul. În ceea ce privește supravegherea dezechilibrelor macroeconomice, cadrul a reușit să sensibilizeze publicul cu privire la riscurile mai ample la adresa stabilității macroeconomice, însă nu a generat suficiente răspunsuri politice. Procedura de dezechilibru excesiv nu a fost niciodată activată. După crearea procedurii privind dezechilibrele macroeconomice (PDM), Uniunea a fost mai eficace în reducerea deficitelor de cont curent decât în reducerea excedentelor de cont curent mari și persistente.

⁽³⁾ O descriere completă a reformelor introduse de *pachetul privind guvernanta economică* și de *pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare* este disponibilă în caseta 1 a Comunicării Comisiei Europene (2020), „[Evaluarea guvernantei economice](#)”, COM(2020) 55 final din 5 februarie 2020. O listă completă a legislației secundare aflate la bază este disponibilă în nota de subsol 1 (pagina 1) din documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește respectiva comunicare [Comisia Europeană (2020), „[Evaluarea guvernantei economice](#)”, SWD(2020) 210 final din 5 februarie 2020].

Supravegherea nu a fost testată în ceea ce privește prevenirea acumulării de noi vulnerabilități și riscuri și promovarea unor măsuri de politică preventive adecvate. Legăturile dintre diferitele componente de supraveghere nu au fost întotdeauna exploatate pe deplin.

2.2 Învățăminte desprinse în urma crizelor recente

Învățămintele desprinse din răspunsul politic la șocurile economice recente, în special la criza provocată de pandemia de COVID-19, au implicații în ceea ce privește evaluarea guvernantei economice. În martie 2020, a fost activată clauza derogatorie generală din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere (PSC). Acest fapt a permis statelor membre să ia măsuri în contextul crizei provocate de pandemia de COVID-19, oferind un sprijin bugetar considerabil economiilor lor și deviind temporar de la cerințele bugetare prevăzute în PSC. ⁽⁴⁾ Acest puternic răspuns anticiclic, împreună cu noile măsuri și instrumente la nivelul UE și cu plasele de securitate socială și sistemele de sănătate la nivel național, s-au dovedit extrem de eficiente în atenuarea daunelor economice și sociale cauzate de criză. Învățămintele desprinse din succesul răspunsului politic al UE la criză, inclusiv interacțiunea pozitivă dintre reforme și investiții în temeiul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), au fost în egală măsură utile pentru evaluarea cadrului de guvernare economică. În același timp, criza a generat o creștere semnificativă a ponderii datoriei publice și private, subliniind importanța reducerii ponderii datoriei până la niveluri prudente într-un mod treptat, susținut și favorabil creșterii. Prudența bugetară în perioade de creștere susținută contribuie la constituirea de rezerve bugetare pe care guvernele le pot utiliza pentru a oferi sprijin bugetar anticiclic în perioade de criză, atunci când politica bugetară discreționară poate fi deosebit de eficientă. Investițiile în pregătire și reziliență pot reduce, de asemenea, impactul economic negativ al crizelor. În plus, experiența anterioară și din timpul crizei a confirmat dificultățile legate de elaborarea recomandărilor de politică pe baza unor indicatori neobservabili care fac obiectul unor revizuri frecvente (cum ar fi „deviația PIB” și „soldul structural”).

Tranziția verde și cea digitală, necesitatea de a asigura securitatea energetică, precum și reziliența socială și economică⁽⁵⁾ și de a consolida capacitățile de apărare vor necesita niveluri ridicate și susținute de investiții în anii următori. Criza provocată de pandemia de COVID-19 și invadarea Ucrainei de către Rusia au sporit vizibilitatea și caracterul urgent al acestor priorități comune. Vor fi necesare niveluri ridicate de investiții pentru a realiza o dublă tranziție echitabilă (verde și digitală), pentru a spori reziliența socială și economică (inclusiv prin perfecționare și recalificare), pentru a promova coeziunea teritorială, pentru a reduce dependențele energetice și pentru a mări capacitățile de apărare, atât la nivel național, cât și în sprijinul priorităților comune ale Europei. În limitele capacității sale, bugetul UE a sprijinit aceste eforturi, având în vedere că dubla tranziție, reziliența, securitatea energetică și

⁽⁴⁾ O dezbateră mai aprofundată privind răspunsul la criza provocată de pandemia de COVID-19 și implicațiile acesteia asupra evaluării guvernantei economice este disponibilă în Comunicarea Comisiei Europene (2021), [„Economia UE după pandemia de COVID-19: implicații pentru guvernarea economică”](#), COM(2021) 662 final din 19 octombrie 2021.

⁽⁵⁾ Orientări pentru statele membre cu privire la cea mai bună modalitate de a efectua evaluări ale impactului distributiv al noilor politici, care sunt importante pentru a evita o exacerbare a inegalităților existente, sunt disponibile în Comunicarea Comisiei Europene (2022), [„O mai bună evaluare a impactului distributiv al politicilor statelor membre”](#), COM(2022) 494 final din 23 septembrie 2022.

apărarea sunt obiective comune pentru toate statele membre, care au devenit și mai presante având în vedere criza actuală. Aceste obiective necesită investiții din partea corporațiilor și a gospodăriilor, dar și investiții publice mai ridicate, susținute de o bună structură și calitate a finanțelor publice. Aceste politici stimulează creșterea potențială, consolidează reziliența și contribuie la contracararea șocurilor negative ale războiului. În cele din urmă, ele reflectă prioritățile strategice ale UE și sunt sprijinite de programe comune finanțate de UE, cum ar fi finanțarea MRR furnizată până în 2026 și finanțarea în cadrul politicii de coeziune.

Coordonarea eficientă a politicilor este esențială pentru a oferi răspunsuri la situații de criză. Răspunsurile politice la criza provocată de pandemia de COVID-19, la invadarea Ucrainei de către Rusia și la criza energetică ce a urmat au subliniat valoarea unei coordonări puternice în materie de politici, inclusiv între diferitele instrumente de politică și de finanțare, precum și între nivelul UE și cel național. Activarea clauzei derogatorii generale a facilitat răspunsurile bugetare naționale. Interacțiunea dintre politica bugetară și politica monetară a fost și este în continuare esențială pentru un răspuns macroeconomic eficace la criză. Politica monetară a creat un spațiu de manevră pentru punerea în aplicare a politicilor bugetare naționale necesare care, la rândul lor, au contribuit la atenuarea efectelor asupra creșterii economice și coeziunii sociale. Unele condiții-cadru, cum ar fi reglementările prudențiale ale pieței financiare și cadrul UE privind ajutoarele de stat, au fost adaptate temporar. Mecanismele de flexibilitate, inclusiv cele din cadrul bugetului UE, au fost aplicate integral. Noile instrumente disponibile la nivelul UE au avut, de asemenea, o contribuție în acest sens, în special sprijinul temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE), Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII) din cadrul politicii de coeziune și NextGenerationEU, inclusiv Asistența de redresare pentru coeziune și teritoriile Europei (REACT-EU) și Mecanismul de redresare și reziliență. Punerea eficace în aplicare a reformelor și a investițiilor în planurile de redresare și reziliență oferă statelor membre o oportunitate unică de a atinge o traiectorie de creștere mai accentuată, de a aborda vulnerabilitățile economice și sociale, de a îmbunătăți sustenabilitatea datoriei publice și private, de a consolida reziliența și de a accelera tranziția verde și cea digitală, îndeplinind în același timp obiectivele Uniunii. De curând, ca răspuns la perturbarea pieței energiei declanșată de invadarea Ucrainei de către Rusia și de utilizarea energiei ca armă de către Rusia, Comisia a prezentat o serie de măsuri de abordare a prețurilor ridicate la energie și de asigurare a securității aprovizionării. De asemenea, Comisia a lansat o serie de inițiative, inclusiv planul REPowerEU, pentru a pune capăt dependenței de combustibilii fosili din Rusia, prin diversificarea aprovizionării cu energie, economisirea energiei și accelerarea tranziției verzi. ⁽⁶⁾

Cadrul reformat trebuie să le faciliteze totodată statelor membre eforturile de a răspunde provocărilor pe termen lung cu care se confruntă UE. Tendințele structurale pe termen lung reprezintă o provocare semnificativă pentru sustenabilitatea finanțelor publice și pentru creșterea durabilă în statele membre ale UE. Printre aceste tendințe se numără provocările demografice și criza climatică, aceasta din urmă devenind din ce în ce mai

⁽⁶⁾ Comisia Europeană (2022), „[REPowerEU: acțiuni europene comune pentru o energie mai accesibilă ca preț, sigură și durabilă](#)”, COM(2022) 108 final din 8 martie 2022.

evidentă și manifestându-se prin fenomene meteorologice extreme din ce în ce mai grave și mai frecvente. Pentru a face față acestor provocări, statele membre vor fi nevoite să ia măsuri suplimentare, printre care investiții publice pentru facilitarea dublei tranziții verzi și digitale și politici axate pe asigurarea unor finanțe publice solide, inclusiv prin reforma sistemelor de pensii.

3. Către un cadru mai simplu și mai eficient, cu un grad mai mare de asumare

Această secțiune prezintă principalele aspecte ale orientărilor Comisiei privind reforma cadrului de guvernanță economică (a se vedea figura 2). Aspecte specifice legate de instituirea și punerea în aplicare a cadrului reformat propus sunt discutate în detaliu în secțiunea 4, care prezintă și cadrul necesar în cazul statelor membre din zona euro afectate sau amenințate de dificultăți în ceea ce privește stabilitatea financiară.

3.1 O arhitectură revizuită a guvernanței, cu un accent mai mare asupra perspectivei pe termen mediu

Orientările Comisiei urmăresc să definească o arhitectură integrată mai simplă pentru supravegherea macrobugetară, cu scopul de a asigura sustenabilitatea datoriei și de a promova o creștere durabilă și favorabilă incluziunii. Pentru a asigura coerența cadrului la nivelul tuturor componentelor sale, precum și o supraveghere economică eficientă, se impune clarificarea obiectivelor fiecărei componente de supraveghere, îmbunătățirea integrării politicilor macroeconomice și bugetare și adăugarea instrumentelor pentru monitorizarea progreselor înregistrate și îndeplinirea noilor obiective. Prin urmare, pe lângă revizuirea cadrului bugetar al UE și a PDM, în special prin integrarea obiectivelor de natură bugetară, de reformă și de investiții într-un singur plan global pe termen mediu, orientările Comisiei solicită instituirea unui nou instrument al UE de asigurare a respectării normelor în materie de reforme și investiții. Acest instrument ar asigura respectarea angajamentelor statelor membre în materie de reforme și investiții care stau la baza unei ajustări bugetare treptate (a se vedea secțiunea 4.1).

Valorile de referință prevăzute în tratat, și anume deficitul bugetar de 3 % din PIB și ponderea datoriei în PIB de 60 %, rămân neschimbate. Aceste valori sunt stabilite într-un protocol la tratat, iar evaluarea se concentrează asupra asigurării faptului că aceste valori sunt respectate într-un mod mai eficient, în special prin axarea pe o traiectorie adecvată și credibilă de reducere a datoriei către 60 % din PIB, garantând, în același timp, contribuția cadrului de guvernanță economică la o creștere durabilă și favorabilă incluziunii.

Figura 2: O propunere de revizuire a cadrului bugetar

| Asumarea la nivel național, integrată în cadrul UE | Simplificarea și plasarea accentului asupra riscurilor bugetare | Asigurarea respectării normelor |
|---|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 0. Comisia propune traiectorii de ajustare de referință 1. Statele membre propun planuri bugetare și structurale pe termen mediu 2. Bugetele anuale prevăd angajamentul de a urma traiectoria bugetară și de a garanta că datoria va începe să se îndrepte către niveluri prudente în perioada de ajustare 3. Statele membre pot solicita o perioadă mai lungă de ajustare, susținută de reforme și investiții 4. Avizarea planului de către Consiliu 5. Consolidarea rolului IFI-unilor la nivel național | <ol style="list-style-type: none"> 1. Traiectoria cheltuielilor nete bazată pe pe sustenabilitatea datoriei și aprobată de Consiliu va constitui indicatorul bugetar unic 2. Supravegherea și asigurarea respectării normelor vor fi bazate pe riscuri 3. Criteriul de referință pentru reducerea datoriei, criteriul de referință pentru reducerea soldului structural, procedura de abatere semnificativă și matricea de cerințe nu mai există | <ol style="list-style-type: none"> 1. Menținerea PDE bazate pe deficit (pragul de 3 % din PIB) 2. Operationalizarea și consolidarea PDE bazate pe datorie, ca instrument pentru asigurarea conformității cu traiectoria convenită în materie de cheltuieli nete 3. Îmbogățirea setului de instrumente pentru sancțiuni financiare cu sancțiuni mai inteligente 4. Menținerea condiționalității macroeconomice |

3.2 Planurile bugetare și structurale naționale pe termen mediu ca element central al noii arhitecturi a guvernării

Planurile bugetare și structurale naționale pe termen mediu care reunesc angajamentele de natură bugetară, de reformă și de investiții ale fiecărui stat membru, într-un cadru comun al UE, ar constitui piatra de temelie a propunerii de revizuire a cadrului. ⁽⁷⁾ Acest aspect ar asigura coerența și ar simplifica procesele și rezultatele preconizate, recunoscând în același timp că reformele și investițiile pot avea un impact pozitiv asupra sustenabilității bugetare. Cadrul bugetar revizuit al UE ar stabili cerințele pentru asigurarea faptului că ponderea datoriei se înscrie pe o traiectorie descendentă ori se menține la niveluri prudente și că deficitul bugetar este menținut sub valoarea de referință de 3 % din PIB pe termen mediu. Statele membre ar urma să prezinte planuri pe termen mediu care să stabilească traiectorii bugetare specifice fiecărei țări, precum și angajamente publice prioritare în materie de investiții și de reforme, care să asigure împreună o reducere susținută și treptată a datoriei, precum și o creștere sustenabilă și favorabilă incluziunii. Toate statele membre ar trebui să abordeze prioritățile identificate în recomandările specifice fiecărei țări emise în contextul semestrului european. Planurile pe termen mediu ar trebui să prezinte totodată inițiative care să fie în concordanță cu prioritățile strategice ale UE derivate direct din orientările și obiectivele convenite la nivelul UE care necesită adoptarea unor măsuri de politică de către statele membre. Prin urmare, planurile ar trebui să fie, de asemenea, în concordanță cu planurile naționale privind energia și clima (care urmează să fie aliniate la obiectivele Legii europene a climei), precum și cu foile de parcurs naționale privind deceniul digital. Pe durata de viață a MRR, ar fi necesare trimiteri încrucișate la planurile de redresare și reziliență pentru a se asigura coerența politicilor.

⁽⁷⁾ Planurile bugetare și structurale ar facilita fuzionarea programelor actuale de stabilitate și de convergență cu programele naționale de reformă.

Această abordare pe termen mediu ar permite diferențierea între statele membre, într-un cadru comun revizuit al UE, având drept bază comună creșterea durabilă și riscurile la adresa sustenabilității datoriei. Un astfel de cadru comun al UE ar avea un rol esențial în asigurarea în mod transparent a egalității de tratament între statele membre. Considerarea obiectivului de sustenabilitate a datoriei ca fiind punctul de plecare pentru supravegherea bugetară a UE reflectă obiectivul fundamental al normelor bugetare din cadrul uniunii economice și monetare prevăzut în tratat, și anume prevenirea așa-numitelor „erori evidente” în desfășurarea politicilor bugetare, deoarece acestea pot avea efecte negative de propagare asupra altor state membre și asupra uniunii monetare în ansamblu. Cadrul UE existent impune tuturor statelor membre să depună eforturi de ajustare similare, în special în cadrul componentei preventive, indiferent de situația datoriei lor și de riscurile bugetare corespunzătoare. Cu toate acestea, ponderea datoriei în PIB și evoluția datoriei diferă foarte mult de la un stat membru la altul. Unele dintre acestea au o datorie foarte ridicată care depășește 90 % din PIB (și chiar 150 % din PIB în două cazuri). Altele au o datorie mai mică de 60 % din PIB. În cele din urmă, un număr mare de state se află într-o situație intermediară, cu o datorie cuprinsă între 60 % și 90 % din PIB.

Un cadru de supraveghere bazat pe riscuri ar permite adaptarea criteriului de referință existent privind reducerea datoriei la ponderea datoriei specifice fiecărei țări, concomitent cu aplicarea în continuare a cerinței de menținere a deficitelor bugetare în mod credibil sub 3 % din PIB. Actualul criteriu de referință privind reducerea datoriei (așa-numita regulă 1/20) presupune, în condițiile actuale în care ratele datoriei sunt ridicate după pandemia de COVID-19, un efort bugetar extrem de solicitant, concentrat la începutul perioadei, care riscă să pună în pericol creșterea și este prociclic.⁽⁸⁾ Ar trebui recunoscut faptul că statele membre care au un nivel ridicat al datoriei nu pot respecta criteriul de referință existent 1/20 privind reducerea datoriei, deoarece reducerea ponderii datoriei lor în acest ritm ar avea un impact extrem de negativ asupra creșterii și, prin urmare, asupra sustenabilității datoriei în sine. Prin urmare, se propune trecerea la un cadru de supraveghere bazat mai mult pe riscuri, care să plaseze sustenabilitatea datoriei la bază și să diferențieze țările într-o mai mare măsură, ținând seama de provocările cu care se confruntă acestea în ceea ce privește datoria publică și aderând în același timp la un cadru transparent și comun al UE, în concordanță cu valorile de referință de 3 % din PIB și de 60 % din PIB prevăzute în tratat.

Planurile naționale pe termen mediu ar trebui să asigure o traiectorie sustenabilă de reducere a datoriei printr-o consolidare treptată, reforme și investiții. Statele membre ar trebui să prezinte planuri bugetare și structurale pe termen mediu care să asigure menținerea sau înscrierea datoriei pe o traiectorie sustenabilă până la sfârșitul perioadei de ajustare, precum și angajamente publice prioritare în materie de investiții și de reforme. Cadrul reflectă faptul că nu se pune problema unui compromis între reforme și investiții și ajustarea bugetară. Îmbunătățirea calității finanțelor publice și protejarea investițiilor publice ar trebui

⁽⁸⁾ Pentru această valoare de referință, a se vedea articolul 2 alineatul (1a) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (JO L 209, 2.8.1997, p. 6).

să fie elemente centrale ale planurilor bugetare și structurale pe termen mediu, având în vedere rolul esențial al investițiilor publice și al reformelor în consolidarea creșterii potențiale și în abordarea provocărilor sistemice majore, cum ar fi tranziția verde și cea digitală.

În plus, statele membre ar putea să se angajeze la realizarea unui set de reforme și investiții care să contribuie la înscrierea datoriei pe o traiectorie sustenabilă și, prin urmare, ar putea sprijini o perioadă de ajustare mai lungă și o traiectorie de ajustare treptată. Traectoria de ajustare, reformele și investițiile vor face obiectul discuțiilor cu Comisia și, odată evaluate pozitiv, vor fi adoptate de Consiliu. Planurile ar trebui să fie transpuse în bugetele naționale pentru întreaga perioadă de ajustare, cu posibilitatea ca statele membre să revizuiască planul numai după o perioadă minimă de patru ani. Această perioadă minimă de ajustare ar putea fi prelungită pentru a corespunde reglementărilor legiuitorului național, dacă statele membre doresc acest lucru. Planul ar putea fi revizuit mai devreme în cazul unor circumstanțe obiective care fac imposibilă punerea în aplicare a planului, dar ar trebui să fie supus aceluiași proces de validare. Revizuirile frecvente ar submina credibilitatea planurilor ca ancoră pentru politici prudente.

Un singur indicator operațional, care vizează sustenabilitatea datoriei, ar servi drept bază pentru stabilirea traiectoriei de ajustare bugetară și pentru realizarea supravegherii bugetare anuale, simplificând astfel în mod semnificativ cadrul bugetar și sporind transparența. Utilizarea cheltuielilor primare nete finanțate la nivel național, și anume cheltuielile fără măsurile discreționare privind veniturile și excluzând cheltuielile cu dobânzile, precum și cheltuielile ciclice cu șomajul, acționând drept indicator operațional unic pentru supraveghere ar permite funcționarea stabilizatorilor automați, inclusiv fluctuațiile în materie de venituri și cheltuieli în afara controlului direct al administrației publice. Acest fapt ar asigura un grad mai ridicat de stabilizare macroeconomică. În timp ce statele membre ar putea utiliza indicatori alternativi în scopuri bugetare naționale (de exemplu, un sold structural), supravegherea bugetară anuală la nivelul UE ar fi efectuată exclusiv pe baza acestui indicator operațional unic și, prin urmare, a traiectoriei cheltuielilor. Acest indicator operațional unic ar trebui definit astfel încât să asigure sustenabilitatea datoriei. Traectoria multianuală convenită a cheltuielilor primare nete ar trebui să asigure înscrierea sau menținerea datoriei pe o traiectorie descendentă cel târziu până la sfârșitul perioadei de ajustare sau menținerea la niveluri prudente, asigurând, în același timp, menținerea deficitului bugetar sub 3 % din PIB pe termen mediu. ⁽⁹⁾

3.3 Acord privind planurile bugetare și structurale naționale pe termen mediu

Planul bugetar și structural național pe termen mediu ar fi elementul central al Pactului de stabilitate și de creștere reformat și ar fi propus de statul membru pe baza unui cadru comun al UE. Cadrul comun revizuit al UE ar stabili cerințele care garantează că datoria publică se înscrie pe o traiectorie descendentă ori se menține la niveluri prudente și că deficitul este menținut sub 3 % din PIB. Cadrul comun al UE ar stabili, de asemenea,

⁽⁹⁾ Comisia va utiliza cadrul său de analiză a sustenabilității datoriei, având în vedere că acesta este un set de instrumente analitice consacrate pentru evaluarea riscurilor legate de sustenabilitatea datoriei (a se vedea caseta 1).

criteriile de evaluare a reformelor și a investițiilor care stau la baza unei posibile extinderi a traiectoriei de ajustare. Planurile pe termen mediu ale statelor membre ar trebui să respecte cadrul comun revizuit al UE.

Pe baza unei evaluări pozitive din partea Comisiei, Consiliul ar urma să adopte planul bugetar și structural pe termen mediu, inclusiv traiectoria sa bugetară. Comisia ar evalua planul în raport cu cadrul comun revizuit al UE și ar putea furniza o evaluare pozitivă a planurilor bugetare și structurale numai dacă datoria ar fi plasată pe o traiectorie descendentă ori s-ar menține la niveluri prudente, iar deficitul bugetar ar fi menținut sub valoarea de referință de 3 % din PIB pe termen mediu. Discuțiile multilaterale din cadrul comitetelor relevante ale Consiliului ar asigura transparența și răspunderea publică, Consiliul avizând caracterul adecvat al planului. Acest model ar consolida asumarea la nivel național. Pe baza unei mai bune integrări a cerințelor cadrului comun revizuit al UE în dezbaterile politice interne, el ar consolida supravegherea bugetară multilaterală.

3.4 Punerea în aplicare a planului național pe termen mediu și monitorizarea anuală

Pentru a asigura transparența și a facilita monitorizarea eficace a punerii în aplicare a planurilor bugetare și structurale pe termen mediu, statele membre ar urma să prezinte rapoarte anuale privind progresele înregistrate. Pe lângă raportarea bugetară, în aceste rapoarte ar fi detaliată punerea în aplicare a reformelor și a investițiilor care fac obiectul planurilor pe termen mediu.⁽¹⁰⁾ Acestea ar constitui baza supravegherii anuale de către Comisie și Consiliu, inclusiv a posibilităților de asigurare a respectării normelor.

Deși statelor membre li s-ar acorda mai multe posibilități de elaborare a traiectoriilor lor bugetare, o aplicare mai strictă la nivelul UE ar sta la baza supravegherii multilaterale. Asigurarea respectării normelor ar fi consolidată în comparație cu cadrul actual. Procedura aplicabilă deficitelor excesive (PDE) ar rămâne neschimbată în cazul nerespectării valorii de referință a deficitului de 3 % din PIB (așa-numita „PDE bazată pe deficit”). Este un element consacrat al supravegherii bugetare la nivelul UE, care a fost eficace în influențarea comportamentului fiscal și este pe deplin înțeles de factorii de decizie politică și de publicul larg, datorită simplității sale. PDE pentru încălcări ale criteriului datoriei (așa-numita „PDE bazată pe datorie”) ar urma să fie consolidată atât în materie de activare, cât și de abrogare. Aceasta s-ar concentra asupra abaterilor de la traiectoria bugetară convenită, pe care statul membru s-a angajat să o respecte, cu avizul Consiliului. În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare semnificativă în ceea ce privește datoria publică, abaterile de la traiectoria convenită ar conduce în mod implicit la deschiderea unei PDE. În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare moderată în ceea ce privește datoria publică, abaterile ar putea conduce la deschiderea unei PDE, dacă s-ar stabili că generează „erori evidente”. Gama de sancțiuni ar fi extinsă, de exemplu prin adăugarea unor sancțiuni legate de reputație (a se vedea secțiunea 4.2).

Ar urma să fie creat un nou instrument pentru a asigura punerea în aplicare a angajamentelor în materie de reforme și de investiții. În cadrul reformei propuse, statele

⁽¹⁰⁾ Interacțiunile relevante cu planurile de redresare și reziliență vor fi luate în considerare pe durata de viață a MRR.

membre ar putea solicita o traiectorie de ajustare treptată prin prezentarea unui set specific de reforme și investiții prioritare care să stimuleze creșterea durabilă pe termen lung și, prin urmare, să contribuie la îmbunătățirea dinamicii datoriei (a se vedea secțiunea 4.1). În cazul nepunerii în aplicare a acestor angajamente, un nou instrument de asigurare a respectării normelor ar conduce la o revizuire a traiectoriei de ajustare către o traiectorie mai strictă. ⁽¹¹⁾ Din cauza riscului deosebit de efecte negative de propagare în cadrul uniunii monetare, ar fi posibilă aplicarea unor sancțiuni financiare pentru țările din zona euro în cazul nepunerii în aplicare.

Cadrelor și procesele naționale ar contribui la atingerea obiectivelor planului bugetar și structural pe termen mediu. Instituțiile fiscal-bugetare independente ar juca un rol important în fiecare stat membru în evaluarea ipotezelor care stau la baza planurilor, furnizând o evaluare a caracterului adecvat al planurilor în ceea ce privește sustenabilitatea datoriei și obiectivele pe termen mediu specifice fiecărei țări, și monitorizând respectarea planului. Acest aspect ar implica îmbunătățirea structurii și a performanței instituțiilor fiscal-bugetare independente. Rezultatul ar fi o dezbatere mai amplă la nivel național și implicit un grad mai ridicat de adeziune politică și de asumare a planului pe termen mediu. Comisia va reexamina mandatul și rolul Consiliului bugetar european în acest context.

3.5 Un cadru mai eficace pentru identificarea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice

Piatra de temelie a orientărilor Comisiei pentru PDM ar fi un dialog consolidat cu statele membre pentru a obține o mai bună punere în aplicare prin asumare și prin angajament. O mai mare asumare de către statele membre ar fi posibilă prin ajungerea la o înțelegere comună între statele membre și Comisie cu privire la provocările identificate în cadrul PDM și la politicile necesare pentru abordarea acestora. Aceasta ar implica un dialog care să conducă la un angajament din partea statelor membre de a include reformele și investițiile necesare prevenirii sau corectării dezechilibrelor macroeconomice în planul lor bugetar și structural pe termen mediu.

În plus, rolul preventiv al PDM ar trebui consolidat într-un mediu macroeconomic caracterizat de noi riscuri. Atât examinarea inițială a dezechilibrelor din Raportul privind mecanismul de alertă (RMA), cât și evaluarea existenței unor dezechilibre în bilanțurile aprofundate ar căpăta un caracter mai orientat spre viitor, în vederea identificării și abordării timpurii a dezechilibrelor emergente. Acest fapt ar putea implica elaborarea mai multor bilanțuri aprofundate atunci când variabilele legate de flux prezintă tendințe negative, ceea ce indică riscuri ridicate de acumulare a dezechilibrelor. De asemenea, aceasta ar putea conduce la bilanțuri aprofundate care să concluzioneze mai frecvent că nu există dezechilibre.

Reforma ar reduce inerția caracteristică PDM, propunând ca evaluarea dezechilibrelor să se bazeze mai mult pe evoluția riscurilor și pe punerea în aplicare a politicilor. Aceasta implică acordarea unei importanțe sporite evoluțiilor tendințelor care se așteaptă să fie susținute și politicilor care au fost puse în aplicare pentru combaterea dezechilibrelor

⁽¹¹⁾ Va fi necesară elaborarea unor modalități precise și a temeiului juridic al acestui instrument.

macroeconomice, atunci când se evaluează dacă dezechilibrele au fost corectate. Această abordare ar conduce la ieșirea statelor membre în mod coordonat din PDM atunci când sunt aplicate politici de combatere a dezechilibrelor, iar dezechilibrele stocurilor sunt corectate în permanență.

În cele din urmă, reforma ar urmări elaborarea unei PDM care să se axeze în mod clar pe aspectele macroeconomice care afectează statele membre și, în același timp, să confere mai multă vizibilitate dimensiunilor dezechilibrelor din UE și din zona euro. Acest fapt ar putea evidenția vulnerabilitățile care ar putea afecta UE și zona euro în ansamblu, precum și contribuția diferitelor state membre la aceste vulnerabilități. S-ar facilita astfel internalizarea efectelor de propagare și formularea recomandărilor pentru zona euro.

Pentru a exploata pe deplin sinergiile dintre PDM și cadrul bugetar, revizuirea prevede mai multe legături. În primul rând, în cazul statelor membre identificate ca prezentând dezechilibre, planurile bugetare și structurale pe termen mediu ar trebui să includă, de asemenea, reforme și investiții pentru a corecta aceste dezechilibre. În al doilea rând, în cazul nepunerii în aplicare a reformelor și a investițiilor relevante pentru PDM care stau la baza unei perioade de ajustare mai lungi, în cazul țărilor care prezintă dezechilibre excesive, ar fi avută în vedere lansarea procedurii de dezechilibru excesiv. În cele din urmă, în cazul lansării procedurii de dezechilibru excesiv, statului membru i s-ar solicita să prezinte un plan bugetar și structural revizuit, care ar acționa astfel ca planul de măsuri corective prevăzut în prezent în dreptul Uniunii ⁽¹²⁾.

4. Cum ar funcționa în practică cadrul revizuit de guvernare economică?

Pornind de la principalele elemente ale reformei schițate în secțiunea anterioară, această secțiune abordează unele aspecte specifice legate de funcționarea cadrului bugetar comun revizuit al UE. Aceste aspecte se referă la: elaborarea și aprobarea planurilor bugetare și structurale naționale pe termen mediu; evaluarea conformității rezultatelor bugetare cu traiectoria avizată a cheltuielilor și identificarea și monitorizarea corectării dezechilibrelor macroeconomice. Această secțiune vizează, de asemenea, cadrul care reglementează asistența financiară, și anume cadrul pentru statele membre din zona euro care se confruntă sau riscă să se confrunte cu dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară.

4.1 Modalități de elaborare și aprobare a planului

Prezentarea, evaluarea, avizarea și revizuirea planului bugetar și structural național pe termen mediu

În contextul cadrului comun, Comisia ar propune statelor membre care se confruntă cu o provocare semnificativă sau moderată în ceea ce privește datoria publică o traiectorie

⁽¹²⁾ Pentru planul de măsuri corective, a se vedea articolul 8 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice (JO L 306 din 23.11.2011, p. 25).

de ajustare multianuală de referință în materie de cheltuieli primare nete care să acopere cel puțin 4 ani. Traectoria de ajustare de referință s-ar întemeia pe sustenabilitatea datoriei, ceea ce înseamnă că, în cazul statelor membre care se confruntă cu provocări bugetare semnificative și moderate, aceasta ar trebui să garanteze, chiar și în absența unor măsuri bugetare suplimentare, că datoria se va menține pe o traiectorie descendentă plauzibilă după perioada de ajustare bugetară și că deficitul va fi menținut sub pragul de 3 % din PIB (pentru mai multe detalii, a se vedea caseta 1). Pentru fiecare stat membru, traiectoria multianuală a cheltuielilor care ar înscrie datoria pe o traiectorie descendentă ar putea fi astfel transpusă în nivelul corespunzător al soldului structural primar care trebuie atins la sfârșitul perioadei de 4 ani. Analiza sustenabilității datoriei ⁽¹³⁾, traiectoria de ajustare multianuală de referință și nivelul corespunzător al soldului primar structural la sfârșitul perioadei de ajustare de 4 ani ar fi făcute publice de către Comisie. Aceste elemente ar oferi o referință comună pentru evaluarea planurilor care urmează să fie propuse de statele membre.

În contextul prezentării traiectoriei de ajustare de referință pe o perioadă de cel puțin 4 ani, Comisia ar urma să aplice următorul cadru comun:

- În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare semnificativă în ceea ce privește datoria publică, traiectoria de referință a cheltuielilor nete ar trebui să asigure faptul că, pe durata prevăzută a planului (4 ani), (i) evoluția datoriei pe 10 ani, în condițiile menținerii politicilor actuale, urmează o traiectorie descendentă plauzibilă și continuă și (ii) deficitul este menținut sub valoarea de referință de 3 % din PIB, în condițiile menținerii politicilor actuale, pe aceeași perioadă de 10 ani.
- În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare moderată în ceea ce privește datoria publică, traiectoria de referință a cheltuielilor nete ar trebui să asigure faptul că, (i) la cel mult 3 ani de la încheierea perioadei vizate de plan, evoluția datoriei pe 10 ani urmează o traiectorie descendentă plauzibilă și continuă, în condițiile menținerii politicilor actuale și (ii) până la încheierea perioadei vizate de plan, deficitul este menținut sub valoarea de referință de 3 % din PIB, pe aceeași perioadă de 10 ani.

Pentru a evalua plauzibilitatea, Comisia ar utiliza teste de rezistență și analiza stocastică, simulând șocuri comune legate de ratele dobânzii pe termen scurt și lung, creșterea PIB-ului nominal, soldul bugetar primar și cursurile de schimb nominale. Această analiză ar urma să fie făcută publică împreună cu traiectoria de referință a cheltuielilor nete. De asemenea, Comisia ar urma să pună la dispoziție metodologia și datele aflate la bază.

În contextul evaluării planului, Comisia va evalua, de asemenea, dacă se asigură în mod credibil menținerea deficitului sub 3 % din PIB pe o perioadă de 10 ani.

În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare scăzută în ceea ce privește datoria publică, deficitul ar trebui să fie menținut sub valoarea de referință, în condițiile menținerii

⁽¹³⁾ Analiza sustenabilității datoriei ar juca un rol de instrument de evaluare a riscurilor numai în ceea ce privește elaborarea și nu punerea în aplicare a planurilor.

politicilor actuale pe o perioadă de 10 ani, la cel mult 3 ani de la încheierea perioadei vizate de plan.

Ca etapă următoare, fiecare stat membru ar urma să prezinte un plan bugetar și structural pe termen mediu spre a fi evaluat de Comisie și avizat de Consiliu. Planurile ar urma să prezinte traiectoria bugetară pe termen mediu, precum și angajamentele în materie de reformă și de investiții. Traiectoria de ajustare bugetară ar urma să fie stabilită în ceea ce privește cheltuielile primare nete, și anume cheltuielile fără măsurile discreționare privind veniturile și excluzând cheltuielile cu dobânzile, precum și cheltuielile ciclice cu șomajul. Traiectoria bugetară pe termen mediu s-ar traduce prin plafoane anuale de cheltuieli corespunzătoare. În cazul statelor membre identificate ca prezentând dezechilibre în cadrul PDM, planurile ar include, de asemenea, reforme și investiții pentru a corecta aceste dezechilibre. Prezentarea planului va fi precedată de un dialog tehnic aprofundat cu Comisia. Comisia ar urma să evalueze planul pe termen mediu în mod integrat, ținând seama de interacțiunile dintre traiectoria bugetară și reforme și investiții. Evaluarea ar urma să aibă loc pe baza unui cadru de evaluare comun la nivelul UE și a unor metodologii transparente, menținând posibilitatea de a căuta informații suplimentare sau de a solicita un plan revizuit.

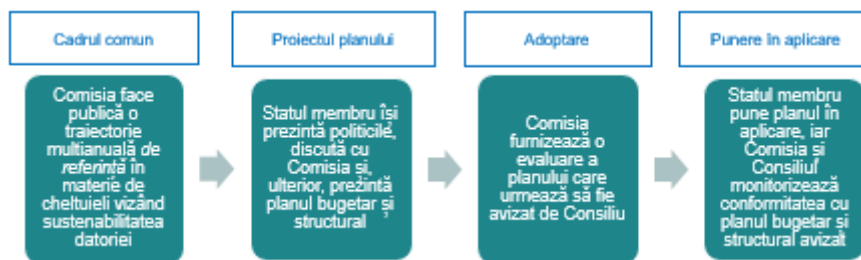
Statul membru ar putea solicita și i s-ar putea acorda o prelungire a perioadei de ajustare de cel mult 3 ani, cu condiția ca planul său să se bazeze pe un set de reforme și investiții care sprijină creșterea durabilă și sustenabilitatea datoriei. Statele membre ar putea propune o traiectorie de ajustare treptată, cu condiția ca această traiectorie treptată să fie susținută de un set de angajamente prioritare în materie de reforme și de investiții. Aceste angajamente ar urma să fie evaluate utilizând un cadru comun de evaluare la nivelul UE (a se vedea subsecțiunea următoare). Angajamentele ar trebui să sprijine sustenabilitatea datoriei și să răspundă priorităților și obiectivelor comune ale UE, precum și să garanteze că planul bugetar și structural național abordează toate recomandările relevante specifice fiecărei țări sau un subset semnificativ al acestora. Reformele și investițiile relevante din planurile de redresare și reziliență ar fi avute în vedere în mod corespunzător pe durata de viață a MRR.

Ca etapă următoare, planul ar fi adoptat de Consiliu pe baza unei evaluări a Comisiei. După evaluarea de către Comisie a planului pe termen mediu, pe baza unui cadru comun de evaluare, Consiliul fie va adopta planul, fie va recomanda statului membru să prezinte din nou un plan modificat. În cazul în care nu ar exista un acord între statul membru și Comisie, traiectoria multianuală de referință în materie de cheltuieli nete ar fi utilizată de Comisie și de Consiliu în scopul supravegherii bugetare și al asigurării respectării normelor.

Ca o ultimă etapă, statul membru ar urma să pună în aplicare planul, sub rezerva monitorizării anuale din partea Comisiei și a Consiliului în cadrul semestrului european. Planul național, astfel cum a fost aprobat de Consiliu, ar trebui să angajeze bugetele naționale anuale pentru o perioadă care să nu fie mai mică de patru ani. Traiectoria bugetară convenită ar putea fi revizuită înainte de această perioadă numai în cazul unor circumstanțe obiective care fac imposibilă punerea în aplicare a planului. Orice revizuire propusă de statul membru ar trebui să fie evaluată de Comisie și adoptată de Consiliu, așa cum se întâmplă în cazul planului în sine.

În cazul statelor membre aflate, potrivit constatărilor, într-o situație caracterizată de dezechilibre macroeconomice atunci când planul pe termen mediu este deja în vigoare, planul nu ar fi, de regulă, redeschis pentru a încorpora măsuri de politică pentru corectarea dezechilibrelor respective. Ar urma să fie inițiat un dialog politic cu statul membru pentru a identifica măsurile care se impun în scopul corectării dezechilibrelor. Acestea ar urma să fie comunicate de statul membru într-o scrisoare și, în cele din urmă, să fie incluse în planul pe termen mediu atunci când vor fi actualizate, pe baza procesului de evaluare și aprobare descris mai sus (caseta 2).

Figura 3: Prezentarea generală a procesului



Cadrul comun de evaluare pentru planul pe termen mediu

În faza de proiectare, Comisia ar urma să evalueze dacă traiectoria multianuală de ajustare bugetară propusă de statele membre este în concordanță cu efortul necesar pentru a garanta că datoria este plasată sau menținută pe o traiectorie descendentă cel târziu până la sfârșitul perioadei de ajustare ori că se menține la niveluri prudente, iar deficitul rămâne sub 3 % din PIB pe termen mediu. Traiectoria de ajustare de referință ar servi drept bază comună pentru discutarea și evaluarea planurilor de către Comisie. Traiectoria de ajustare de referință ar trebui, de asemenea, să asigure menținerea deficitului sub valoarea de referință de 3 % din PIB pe termen mediu. În cazul statelor membre care se află deja în PDE la momentul transmiterii planului, Comisia ar urma să evalueze dacă planul este conform cu recomandările și deciziile relevante ale Consiliului.

În cazul în care un stat membru a solicitat o prelungire a perioadei de ajustare cu cel mult 3 ani, o astfel de solicitare ar fi evaluată pozitiv dacă traiectoria de ajustare mai lungă este susținută de angajamente în materie de reforme și de investiții adecvate și limitate în timp. Statele membre ar trebui să furnizeze o documentație aprofundată și transparentă, furnizând o analiză cantitativă a costurilor pe termen scurt – dacă este cazul – și a impactului pe termen mediu asupra bugetului și a potențialului de creștere al angajamentelor în materie de reforme și de investiții. În contextul evaluării unei astfel de solicitări, Comisia ar urma să utilizeze următoarele criterii pentru a evalua setul de angajamente în materie de reforme și de investiții prezentate de statele membre. Acestea trebuie:

- să stimuleze creșterea economică și să sprijine sustenabilitatea bugetară;
- să abordeze prioritățile comune ale UE, inclusiv planurile naționale privind energia și clima (aliniată la obiectivele Legii europene a climei), foile de parcurs naționale

privind deceniul digital ⁽¹⁴⁾ și punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale, precum și să se asigure că planul bugetar și structural abordează toate recomandările relevante specifice fiecărei țări sau un subset semnificativ al acestora, inclusiv, după caz, recomandările emise în cadrul PDM.

- să fie suficient de detaliate, concentrate la începutul perioadei, limitate în timp și verificabile.
- să asigure că prioritățile în materie de investiții specifice fiecărei țări pot fi abordate fără a conduce la reduceri ale investițiilor în alte domenii de-a lungul perioadei de planificare.

Pe baza unei evaluări pozitive a Comisiei, Consiliul ar urma să adopte traiectoria de ajustare extinsă și angajamentele în materie de reforme și de investiții care stau la baza acestei traiectorii.

În practică, următoarele specificații tehnice ar fi importante pentru formularea planului pe termen mediu al statului membru și pentru evaluarea acestuia de către Comisie:

- Planul ar stabili ipoteze și previziuni privind traiectoria variabilelor macrobugetare relevante. Acesta ar viza traiectoria macroeconomică și bugetară pentru perioada de ajustare urmărită de plan și prelungirea ulterioară a previziunilor pentru următorii 10 ani, în condițiile menținerii politicilor actuale. Previziunile privind datoria în condițiile menținerii politicilor actuale care urmează să fie incluse în plan ar trebui să fie în concordanță cu previziunile comparabile ale Comisiei (a se vedea caseta 1 pentru mai multe detalii).
- Planul unui stat membru care solicită o perioadă de ajustare mai lungă ar trebui să includă o documentație aprofundată și transparentă, care să ilustreze în ce mod sprijină setul de angajamente în materie de reforme și de investiții creșterea durabilă și sustenabilitatea bugetară, precum și o analiză cantitativă a impactului pe termen mediu asupra bugetului și a potențialului de creștere al setului de reforme și investiții care stau la baza perioadei de ajustare mai lungi.
- Planul ar include cheltuielile preconizate finanțate prin granturi MRR, fonduri ale politicii de coeziune și alte transferuri ale UE. Alte date și cerințe de raportare, atât pentru planul pe termen mediu, cât și pentru raportul anual privind progresele înregistrate, ar trebui dezvoltate în continuare, pornind de la cerințele actuale privind programele de stabilitate și de convergență și programele naționale de reformă, dar cu un orizont de timp mai lung.
- Traiectoria multianuală convenită a cheltuielilor primare nete ar urma să fie transpusă în plafoane anuale de cheltuieli pe parcursul perioadei de ajustare care trebuie

⁽¹⁴⁾ Prezentate, în conformitate cu articolul 7 din Decizia Parlamentului European și a Consiliului de instituire a programului de politică pentru 2030 „Calea către deceniul digital”, în termen de nouă luni de la data intrării sale în vigoare (preconizată pentru ianuarie 2023).

respectate în ceea ce privește cheltuielile finanțate la nivel național, în timp ce planul ar include cheltuielile preconizate finanțate prin MRR, fonduri ale politicii de coeziune și alte transferuri ale UE. Traectoria ar fi stabilită astfel încât să se asigure că o parte semnificativă a nevoilor de consolidare sunt îndeplinite în perioada de ajustare și nu sunt lăsate pe seama viitoarelor guverne. Supravegherea bugetară anuală și pe parcursul anului ar urma să monitorizeze evoluția cheltuielilor pentru a evita ca derapajele anuale nesemnificative să genereze în mod cumulativ abateri semnificative de la traectorie.

4.2 Modalități de evaluare a conformității rezultatelor bugetare și structurale

Principii pentru evaluarea conformității

Punerea în aplicare a planurilor bugetare și structurale pe termen mediu ar urma să fie monitorizată în raport cu respectarea traectoriei convenite în materie de cheltuieli primare nete, avizată de Consiliu. În timp ce monitorizarea și punerea în aplicare ar continua să se bazeze pe ciclul de supraveghere anual și pe parcursul anului, cu un rol special pentru rapoartele anuale, supravegherea ar trebui să se concentreze pe asigurarea respectării planului pe termen mediu. Cheltuielile finanțate la nivel național ar trebui să se mențină în cadrul traectoriei multianuale convenite în materie de cheltuieli primare nete. Având în vedere că utilizarea cheltuielilor primare nete ca indicator operațional unic pentru supraveghere ar permite funcționarea stabilizatorilor automați, nu ar fi justificată nicio abatere de la traectorie din cauza condițiilor ciclice (deoarece ar genera riscul aplicării asimetrice în perioade nefavorabile, subminând astfel ajustarea și sustenabilitatea datoriei). De asemenea, în timp ce statele membre ar avea în continuare libertatea de a întreprinde reforme sau investiții suplimentare, noile inițiative de politică nu ar implica o redeschidere a traectoriei multianuale convenite în materie de cheltuieli primare nete.

Sunt necesare clauze derogatorii solide pentru a aborda situațiile excepționale în care traectoria de ajustare avizată nu ar putea fi respectată în mod realist. Respectarea strictă a traectoriei multianuale convenite în materie de cheltuieli primare nete ar permite ca politica bugetară să fie anticiclică, creând rezerve bugetare în perioade favorabile și permițând răspunsul politic necesar în perioadele nefavorabile. ⁽¹⁵⁾ Cu toate acestea, în cazul șocurilor majore care afectează zona euro sau UE în ansamblu, ar fi menținută o clauză derogatorie generală necesară pentru a face față unei recesiuni economice grave, care să permită o abatere temporară de la traectoria bugetară. În plus, o clauză privind circumstanțele excepționale ar permite abateri temporare de la traectoria bugetară pe termen mediu în cazul unor circumstanțe excepționale care nu se află sub controlul guvernului și care au un impact major asupra finanțelor publice ale unui anumit stat membru. Aceasta s-ar aplica dacă dimensiunea globală a șocului ar depăși un interval „normal” (de exemplu,

⁽¹⁵⁾ Complementaritatea dintre aderarea la o politică bugetară bazată pe norme și necesitatea coordonării pentru a aborda situații excepționale a fost recunoscută în criteriile de eligibilitate pentru activarea Instrumentului de protecție a transmisiei politicii monetare (*Transmission Protection Instrument – TPI*) al BCE, întrucât respectarea de către statele membre a cadrului bugetar al UE este unul dintre criteriile care trebuie avute în vedere de Consiliul guvernatorilor BCE atunci când decide în sensul activării sau nu a TPI.

costurile dezastrelor naturale ar trebui anticipate în limitele unor intervale). Declanșarea și prelungirea clauzelor generale și specifice fiecărei țări ar necesita aprobarea Consiliului.

Pentru a spori gradul de asumare și transparența la nivel național, instituțiile fiscal-bugetare independente ar putea juca un rol în monitorizarea respectării planurilor bugetare și structurale naționale pe termen mediu în sprijinul guvernelor naționale. Instituțiile fiscal-bugetare independente ar putea furniza o evaluare *ex ante* a caracterului adecvat al planurilor și al previziunilor care stau la baza acestora, venind astfel în sprijinul guvernului național în faza de proiectare. Acest lucru ar spori gradul de asumare a planurilor la nivel național și ar consolida transparența înainte de avizarea planului la nivelul UE. În plus, instituțiile fiscal-bugetare independente ar putea consolida asigurarea respectării normelor la nivel național, fiind responsabile de furnizarea unei evaluări *ex post* a conformității rezultatelor execuției bugetare cu traiectoria multianuală convenită în materie de cheltuieli primare nete și, dacă este cazul, a unei evaluări a valabilității explicațiilor privind abaterile de la traiectorie. Comisia și Consiliul, responsabile cu supravegherea la nivelul UE, ar putea avea în vedere evaluarea instituțiilor fiscal-bugetare independente, dar și-ar menține obligatoriu competența de a propune și de a adopta decizia finală.

Asigurarea respectării traiectoriei bugetare pe termen mediu și deschiderea PDE

Un control *ex post* mai strict al respectării ar fi contrapartea necesară unui cadru de supraveghere bazat pe riscuri, care să ofere statelor membre mai multă libertate în stabilirea traiectoriilor de ajustare. Evaluarea conformității și a respectării normelor ar urma să fie efectuată în mod continuu, în special pe baza rapoartelor anuale privind progresele înregistrate și a notificărilor de date privind PDE. În ceea ce privește statele membre din zona euro, Comisia ar urma să evalueze, de asemenea, conformitatea proiectelor de planuri bugetare cu traiectoria multianuală convenită în toamnă în materie de cheltuieli primare nete. În cazul statelor membre care își respectă planurile pe termen mediu nu ar mai fi necesare recomandări bugetare anuale. În același timp, Comisia/Consiliul ar putea emite recomandări cu avertizare timpurie înainte de îndeplinirea condițiilor de deschidere a unei PDE, și anume în cazul în care constată riscuri semnificative de depășire a pragului de 3 % din PIB sau în cazul unor abateri de la traiectoria multianuală convenită în materie de cheltuieli primare nete care nu determină deschiderea unei PDE.

PDE bazată pe deficit ar fi menținută, în timp ce PDE bazată pe datorie ar fi consolidată și ar deveni un instrument-cheie pentru asigurarea respectării în continuare a traiectoriei multianuale convenite în materie de cheltuieli primare nete. Normele existente pentru deschiderea și închiderea unei PDE bazate pe deficit ar rămâne neschimbate. Procesul de lansare a unei PDE bazate pe datorie în temeiul normelor reformate ar fi activat atunci când un stat membru cu o datorie de peste 60 % din PIB se abate de la traiectoria multianuală convenită în materie de cheltuieli primare nete, stabilită în planul bugetar pe termen mediu avizat de Consiliu. Într-un astfel de caz, Comisia ar elabora un așa-numit „raport în temeiul articolului 126 alineatul (3)” care evaluează factorii relevanți, astfel cum se prevede în tratat. În cazul unui stat membru care se confruntă cu o provocare semnificativă în ceea ce privește datoria publică, o abatere de la traiectoria convenită ar conduce în mod implicit la deschiderea unei PDE. Traiectoria în cadrul PDE ar fi, în principiu, cea avizată

inițial de Consiliu. În cazul în care această traiectorie inițială nu mai este fezabilă, din cauza unor circumstanțe obiective, Comisia ar putea propune Consiliului o traiectorie modificată în cadrul PDE. De asemenea, în cazul nepunerii în aplicare a reformelor și a investițiilor care stau la baza unei traiectorii de ajustare treptate, un nou instrument de asigurare a respectării normelor ar conduce la o revizuire a traiectoriei de ajustare într-un sens mai restrictiv. Comisia ar urma să utilizeze conturi noționale de control pentru fiecare stat membru pentru a urmări în timp abaterile cumulate de la traiectoria multianuală convenită în materie de cheltuieli primare nete. Acest fapt ar consolida memoria pe termen mediu a sistemului și ar evita ca abaterile nesemnificative să genereze, în cele din urmă, abateri semnificative.

Mecanismele de asigurare a respectării normelor ar urma să fie consolidate:

- Utilizarea eficace a *sanctiunilor financiare* ar implica o diminuare a constrângerilor prin reducerea cuantumului sancțiunilor.
- *Sanctiunile legate de reputație* ar fi sporite. De exemplu, în cazul PDE, miniștrilor statelor membre li s-ar putea solicita, de asemenea, să prezinte Parlamentului European măsurile necesare pentru a se conforma recomandărilor PDE.
- *Condiționalitatea macroeconomică* există în cazul fondurilor structurale și al Mecanismului de redresare și reziliență și ar fi aplicată în mod similar. Finanțarea UE ar putea fi suspendată și atunci când statele membre nu iau măsuri eficace pentru corectarea deficitului excesiv înregistrat.

Ar urma să se impună îndeplinirea unor condiții clare pentru abrogarea PDE. Pentru abrogare s-ar impune ca deficitul să rămână în mod credibil sub nivelul de 3 % din PIB (în conformitate cu dispozițiile actuale) și, în ceea ce privește PDE bazată pe datorie, ca statul membru să demonstreze o conformitate durabilă cu traiectoria multianuală convenită în materie de cheltuieli primare nete pe o perioadă de 3 ani, garantându-se că datoria este plasată în mod credibil pe o traiectorie descendentă la sfârșitul perioadei de ajustare.

Asigurarea respectării angajamentelor în materie de reforme și de investiții

Respectarea angajamentelor în materie de reforme și de investiții avizate care stau la baza unei traiectorii bugetare treptate ar fi monitorizată anual în contextul semestrului european. Pentru a asigura o monitorizare adecvată, planul național pe termen mediu ar trebui să includă suficiente detalii, precum și un calendar pentru punerea în aplicare a angajamentelor în materie de reforme și de investiții. Statele membre ar urma să prezinte progresele înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a acestor angajamente în rapoartele lor anuale privind progresele înregistrate, transmise împreună cu un raport privind măsurile de politică întreprinse pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări.

Ar urma să fie creat un nou instrument pentru a asigura respectarea angajamentelor în materie de reforme și de investiții care stau la baza unei traiectorii de ajustare treptate. În cazul în care un stat membru nu își pune în aplicare angajamentele în materie de reforme și de investiții, instrumentul ar permite UE să solicite o traiectorie multianuală revizuită a cheltuielilor primare nete (într-un sens mai restrictiv, asigurând în același timp o calitate

ridicată a finanțelor publice) și (în cazul statelor membre din zona euro) să impună și sancțiuni financiare.

4.3 Modalități pentru o mai bună identificare și evaluare a evoluției dezechilibrelor macroeconomice

Piatra de temelie a PDM reformate ar fi stabilirea în comun a unei strategii politice de abordare a dezechilibrelor, prin intermediul unui dialog și al unui angajament sporit.

- În mod similar cu traiectoria de ajustare bugetară, abordarea politică pentru prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice s-ar întemeia pe *îmbunătățirea asumării*, în urma unui dialog cu Comisia pe baza bilanțului aprofundat al Comisiei și, după caz, a recomandărilor specifice fiecărei țări. Acest fapt ar determina angajamente în planul bugetar și structural pe termen mediu, a căror punere în aplicare va fi avută în vedere în analiza evoluției dezechilibrelor.
- La fel ca în cadrul supravegherii bugetare, în cazul PDM ar fi avut în vedere *un proces consolidat de monitorizare și de asigurare a respectării normelor*. Prin urmare, procedura de dezechilibru excesiv ar rămâne instrumentul de aplicare a măsurilor de politică în statele membre care se confruntă cu dezechilibre macroeconomice excesive, inclusiv dezechilibre care pun sau ar putea pune în pericol buna funcționare a uniunii economice și monetare, atunci când statele membre respective nu iau măsuri de politică adecvate.
- Pentru a asigura coerența generală cu angajamentele asumate în planul bugetar și structural pe termen mediu, în cazul în care ar fi lansată o procedură de dezechilibru excesiv, aceasta ar conduce la *redeschiderea planului bugetar și structural pe baza unui plan revizuit prezentat de statul membru, care ar acționa ca plan de măsuri corective în cadrul procedurii de dezechilibru excesiv*. Un astfel de plan unic ar permite un proces de monitorizare macrobugetară mai coerent și mai integrat.
- Pentru a consolida *accentul macroeconomic și dimensiunea UE/zona euro*, tabloul de bord al PDM ar urma să fie completat prin includerea unor valori pentru UE și zona euro pentru toți indicatorii. Provocările sistemice, în special cele legate de schimbările climatice, mediu și tranziția energetică, vor fi abordate în contextul semestrului european și vor fi menționate în RMA și în bilanțul aprofundat atunci când au o legătură clară cu dezechilibrele macroeconomice.
- Pentru a permite *identificarea mai prospectivă și mai timpurie a riscurilor*, o PDM reformată trebuie să acorde mai multă atenție variabilelor legate de flux, pe parcursul principalelor etape ale supravegherii PDM. RMA ar pune un accent mai mare pe menținerea sau nu a tendințelor și pe impactul preconizat al acestora în statele membre selectate pentru un bilanț aprofundat. Acest fapt ar permite bilanțuri aprofundate mai frecvente atunci când se observă evoluții negative ale tendințelor, chiar dacă nu se reflectă pe deplin în dezechilibrele stocurilor. Evaluarea existenței unor dezechilibre s-ar baza în continuare pe cele trei criterii reprezentate de gravitate, evoluție și răspuns politic. Cu toate acestea, criteriile evoluției și răspunsului politic al statului membru în cauză ar avea o pondere mai mare în cadrul evaluării. Acest aspect

ar putea contribui la reducerea inerției percepute în ceea ce privește clasificarea dezechilibrelor.

- Pentru a spori dinamica PDM, *ieșirea statelor membre în mod coordonat din PDM s-ar baza pe criterii clare*. Astfel de criterii ar putea include, de exemplu, faptul că dezechilibrele s-au redus timp de cel puțin doi ani și că fluxurile sprijină probabilitatea unei reduceri suplimentare suficiente; previziunile ar trebui să indice îmbunătățiri continue, iar angajamentele în materie de politici, inclusiv cele specificate în planul bugetar și structural național, trebuie să fie puse în aplicare. Ar putea fi elaborate bilanțuri aprofundate mai scurte atunci când dezechilibrele sunt corectate, în timp ce rapoarte complete ar fi prevăzute, de regulă, o dată la trei ani, cu excepția cazului în care Comisia consideră că este necesară o astfel de analiză între timp.

4.4 Supravegherea focalizată și simplificată post-program

Evaluarea guvernancei economice a inclus, de asemenea, o evaluare a supravegherii post-program. Potrivit Comunicării din februarie 2020, cadrul de supraveghere a statelor membre care se confruntă sau riscă să se confrunte cu dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea financiară a condus la o serie de îmbunătățiri și, în general, a funcționat bine. Cu toate acestea, a fost subliniată importanța menținerii unei asumări adecvate la nivel național a programelor, precum și faptul că persistă, de asemenea, aspecte legate de transparență și răspundere publică ⁽¹⁶⁾.

Ar trebui menținută flexibilitatea supravegherii mai stricte ca instrument de soluționare a crizelor. Supravegherea mai strictă s-a dovedit a fi un instrument flexibil, care a fost utilizat cu succes la sfârșitul unui program de ajustare macroeconomică pentru Grecia, din 2018 până în 2022. Aceasta a permis o monitorizare eficace a angajamentelor în materie de reforme, permițând o tranziție ulterioară către supravegherea post-program. Cu toate acestea, valoarea supravegherii mai stricte ca măsură de intervenție timpurie rămâne la fel de importantă pentru prevenirea deteriorării situației dintr-un stat membru din zona euro până la punctul în care este nevoie de un program de ajustare macroeconomică.

Supravegherea post-program ar trebui să aibă obiective clare, intensitatea sa fiind legată de aceste obiective. Supravegherea post-program s-ar axa pe: (i) evaluarea capacității de rambursare prin luarea în considerare a situației economice, bugetare și financiare; (ii) monitorizarea punerii în aplicare a reformelor nefinalizate care au început în cadrul programului de ajustare și (iii) evaluarea caracterului necesar al unor acțiuni corective în contextul preocupărilor legate de capacitatea de rambursare sau de accesul permanent pe piață. Intensitatea supravegherii post-program ar evolua în timp, odată cu schimbarea accentului și cu evaluarea riscurilor. În vreme ce primii ani ar fi mai intenși, dată fiind și monitorizarea punerii în aplicare a reformelor nefinalizate care au început în cadrul

⁽¹⁶⁾ De atunci, Curtea de Conturi Europeană a constatat că, deși supravegherea post-program era un instrument adecvat, eficiența acesteia a fost afectată de obiective neclare și de proceduri insuficiente de simplificare și concentrare în punerea în aplicare și a făcut o serie de recomandări către Comisie pentru a lua în considerare abordarea unor astfel de deficiențe în contextul evaluării guvernancei economice.

programului de ajustare, acest element s-ar diminua în timp, pe măsură ce reformele sunt puse în aplicare. Ca atare, în perioade „normale”, supravegherea post-program s-ar axa pe evaluarea capacității de rambursare prin luarea în considerare a situației economice, bugetare și financiare și ar putea fi simplificată în cazul în care riscurile de rambursare sunt evaluate ca fiind scăzute, inclusiv printr-o mai bună integrare cu alte instrumente de supraveghere. În cazul în care situația economică, bugetară sau financiară se deteriorează, o astfel de abordare ar permite o nouă creștere a intensității supravegherii post-program, care ar prelua activitatea de evaluare a necesității unor acțiuni corective.

5. Concluzii

Comunicarea de față prezintă principalele caracteristici ale unui cadru reformat de guvernare economică al UE. Principalele elemente definite în prezenta comunicare răspund necesității unui cadru reformat care să fie adaptat provocărilor acestui deceniu. Finanțarea necesară tranziției juste către o economie digitală și verde, neutră din punct de vedere climatic, și nivelurile crescute ale ponderi datoriei în PIB impun norme bugetare care să permită investiții strategice, protejând în același timp sustenabilitatea finanțelor publice.

Un acord rapid privind revizuirea normelor bugetare ale UE și a altor elemente ale cadrului de guvernare economică reprezintă o prioritate urgentă în circumstanțele critice actuale pentru economia europeană. Statele membre și Comisia ar trebui să ajungă la un consens cu privire la reforma cadrului de guvernare economică înainte de procesele bugetare ale statelor membre pentru 2024. Având în vedere provocările tot mai mari cu care se confruntă UE, este nevoie de o coordonare puternică a politicilor bugetare și structurale și de o supraveghere economică și bugetară eficace. Finanțele publice solide, care pot răspunde în mod coordonat provocărilor actuale și care pot facilita realizarea priorităților comune ale UE, au căpătat un rol din ce în ce mai important în contextul crizelor recente și actuale. Acest fapt ar spori, de asemenea, încrederea piețelor financiare în soliditatea instituțională a zonei euro, care se bazează pe finanțe publice sustenabile și pe prevenirea și combaterea dezechilibrelor macroeconomice în toate statele membre. Aplicarea unor norme bugetare credibile și supravegherea riscurilor la adresa stabilității macrofinanciare vor facilita, de asemenea, atingerea obiectivelor de către BCE, în special în condițiile în care se confruntă cu provocarea de a-și îndeplini mandatul de menținere a stabilității prețurilor, evitând în același timp fragmentarea financiară în zona euro.

O reformă aprofundată a cadrului de guvernare economică al UE ar necesita modificări legislative. Modificarea legislației de bază ar permite clarificarea și simplificarea cadrului. Aceasta ar oferi un grad ridicat de securitate juridică pentru funcționarea unui cadru reformat, cu implicarea necesară a Consiliului și a Parlamentului European. Un acord cu privire la modificarea legislativă necesară ar urma procedura legislativă ordinară, implicând, pentru majoritatea aspectelor, Consiliul și Parlamentul European în egală măsură.

Majoritatea obiectivelor reformei propuse a PDM ar putea fi urmărite în cadrul dispozițiilor legale existente. În special, urmărirea unei abordări mai orientate spre viitor pentru o mai bună evaluare a riscurilor și ajustarea criteriilor aplicate pentru a decide cu

privire la existența și clasificarea dezechilibrelor și la corectarea acestora ar putea fi incluse în cadrul juridic actual.

Pe baza acestor orientări și a discuțiilor ulterioare, Comisia va lua în considerare prezentarea de propuneri legislative. Aceasta va oferi din nou orientări privind politica bugetară pentru perioada următoare din primul trimestru al anului 2023. Aceste orientări vor facilita coordonarea politicilor bugetare și pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre pentru 2024 și ulterior. Orientările vor reflecta situația economică, situația specifică a fiecărui stat membru și orientările stabilite în prezenta comunicare, cu condiția ca până la momentul respectiv să se atingă un grad suficient de convergență la nivelul statelor membre. În primăvara anului 2023, orientările se vor materializa prin intermediul recomandărilor specifice fiecărei țări.

Caseta 1: Criteriul sustenabilității datoriei

Pentru a stabili traiectoria de ajustare de referință care asigură convergența datoriei către niveluri prudente, Comisia ar urma să utilizeze o metodologie bine stabilită și transparentă, bazată pe cadrul său de analiză a sustenabilității datoriei (DSA) și convenită cu statele membre. În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare semnificativă în ceea ce privește datoria publică, Comisia ar urma să prezinte o traiectorie de ajustare de referință care să asigure faptul că în fiecare stat membru, după punerea în aplicare integrală a planului, datoria s-ar menține pe o traiectorie descendentă plauzibilă după perioada de ajustare, în condițiile unei traiectorii pe 10 ani și presupunând că politicile rămân neschimbate după perioada de ajustare. Această traiectorie de ajustare de referință este asociată cu un nivel al soldului primar structural la sfârșitul perioadei de ajustare care asigură faptul că datoria se află pe o traiectorie descendentă plauzibilă. În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare moderată în materie de datorie, traiectoria de referință ar fi mai puțin exigentă.

Cadrul DSA al Comisiei este un set de instrumente analitice consacrate pentru evaluarea riscurilor legate de sustenabilitatea datoriei. Acesta include o proiecție de referință pentru traiectoria datoriei pe o perioadă de 10 ani, împreună cu proiecții suplimentare deterministe privind datoria, bazate pe ipoteze alternative pentru variabilele fiscale, macroeconomice și financiare, precum și o analiză stocastică ce reflectă gradul amplu de incertitudine macroeconomică. *Scenariul de referință al DSA* se bazează pe ipoteza menținerii politicii bugetare actuale, în care nu sunt încorporate măsuri bugetare suplimentare dincolo de orizontul planului, iar cheltuielile primare sunt afectate doar de modificările costurilor legate de îmbătrânirea populației, astfel cum se preconizează în cel mai recent raport comun al Comisiei și al Consiliului privind îmbătrânirea populației. Creșterea PIB-ului real este în concordanță cu cele mai recente previziuni pe termen mediu ale Comisiei, utilizând metodologia stabilită de comun acord la nivelul UE și ținând seama de impactul investițiilor în cadrul pachetului NextGenerationEU. Inflația și ratele dobânzilor converg în direcția așteptărilor pieței. În cazul proiecțiilor *deterministe*, evaluarea riscurilor se bazează pe nivelul previzionat al datoriei, pe traiectoria datoriei și pe plauzibilitatea poziției bugetare vizate (și pe marja de manevră pentru acțiuni corective, dacă este necesar). În cazul proiecțiilor *stocastice*, evaluarea riscurilor se bazează pe probabilitatea ca datoria să nu se stabilizeze în decurs de cinci ani, precum și pe amploarea incertitudinii macroeconomice. () Pe această bază, prezenta analiză clasifică țările în trei categorii generale de risc: *scăzut*, *mediu* și *ridicat*. O categorie de risc *ridicat* indică provocări semnificative în ceea ce privește (sustenabilitatea pentru) datoria publică, care trebuie abordate prin politici bugetare și macroeconomice.

O traiectorie de ajustare compatibilă cu convergența datoriei către niveluri prudente ar trebui să asigure faptul că, în cazul unui stat membru care se confruntă cu o provocare semnificativă sau moderată în ceea ce privește datoria publică, datoria va fi plasată pe o traiectorie descendentă plauzibilă pe baza unei traiectorii pe 10 ani dincolo de orizontul planului. În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare semnificativă în ceea ce privește datoria publică, acest lucru ar fi valabil dacă evoluția datoriei pe 10 ani dincolo de orizontul planului s-ar afla pe o traiectorie descendentă plauzibilă și continuă. În cazul statelor membre care se confruntă cu o provocare moderată în ceea ce privește datoria publică, acest lucru ar fi valabil dacă, la cel mult 3 ani de la încheierea perioadei vizate de plan, evoluția datoriei pe 10 ani ar urma o traiectorie descendentă plauzibilă și continuă. Aceste condiții ar trebui să fie îndeplinite sub rezerva menținerii politicilor actuale după punerea în aplicare a planului pe termen mediu, și anume în absența unor noi măsuri de politică bugetară după perioada de ajustare și, pentru a ține seama de riscurile realiste, în cadrul unui set standard de scenarii nefavorabile, cum ar fi cele avute în vedere în cadrul DSA al Comisiei. În cele din urmă, ar trebui să existe o probabilitate suficient de scăzută ca datoria să crească în perioada de cinci ani ulterioară perioadei vizate de plan.

Ipotezele și proiecțiile traiectoriei variabilelor macrobugetare relevante ar fi stabilite în plan pentru o perioadă de 10 ani ulterioară perioadei vizate de plan. Acesta ar viza traiectoria macroeconomică și bugetară pentru perioada vizată de plan și prelungirea ulterioară a previziunilor pentru următorii 10 ani, în condițiile menținerii politicilor actuale (a se vedea tabelul 1).

Tabelul 1: Orizontul de timp al proiecțiilor și al criteriului de evaluare

| Orizontul de timp | de | T | T+[X] | ... | T+[X]+10 |
|-------------------|----|---------------|-------------|-------------|-------------------|
| Proiecții | și | Ultimul an al | Proiecțiile | Proiecțiile | Data de încheiere |

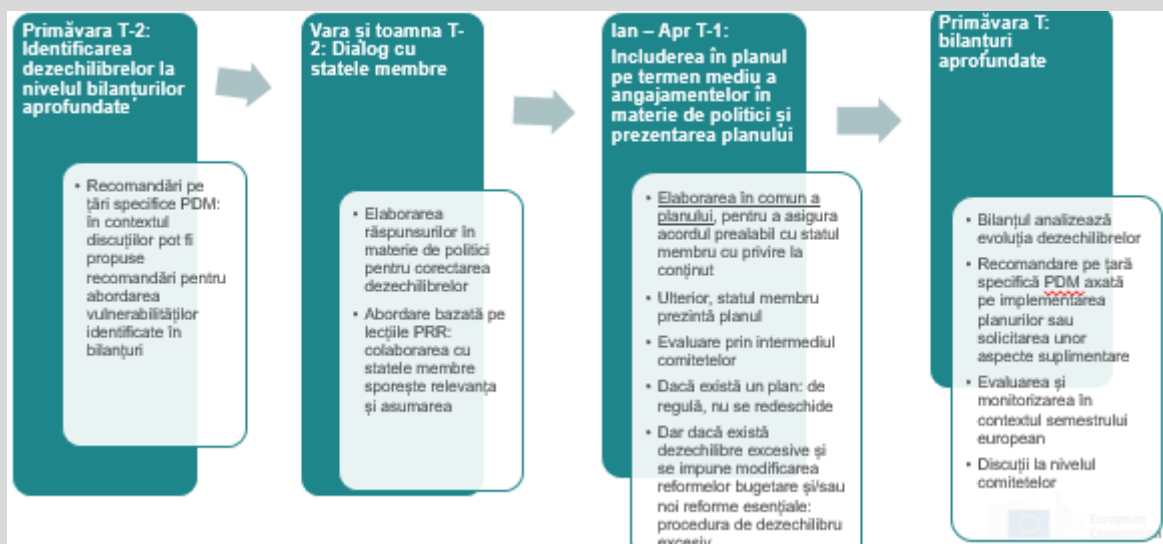
Caseta 2: Răspunsul în materie de politici la noile dezechilibre în cadrul PDM

Acordul privind planul național pe termen mediu și PDM

Imediat după identificarea dezechilibrelor într-un bilanț aprofundat (și posibila publicare a recomandărilor specifice fiecărei țări în materie de PDM pentru a servi drept orientare), PDM reformată ar avea în vedere un dialog cu statul membru. Acesta ar urma să aibă loc pe parcursul verii și al toamnei. Scopul ar fi acela de a ajunge la o înțelegere comună a provocărilor și de a identifica reformele și investițiile care ar conduce la corectarea dezechilibrelor (figura 1).

Pe baza acestui dialog, Comisia și statul membru ar conveni asupra unei strategii pentru corectarea dezechilibrelor, în conformitate cu abordarea din planul de redresare și reziliență. Setul convenit de reforme și investiții ar urma să fie inclus în planul național pe termen mediu atunci când acesta va fi agreat. Planul național pe termen mediu ar putea include, de asemenea, trimiteri la măsurile deja incluse în planul de redresare și reziliență, precum și la investițiile relevante finanțate prin programele politicii de coeziune, pentru a oferi o imagine de ansamblu cuprinzătoare a angajamentelor statelor membre în materie de politici.

Figura 1: Calendarul măsurilor în materie de politici adoptate în cazul constatării unui dezechilibru cu noul plan național pe termen mediu



Pe durata de viață a planului național pe termen mediu se constată o nouă sursă de dezechilibru

În cazul în care se constată o nouă sursă de dezechilibre în perioada în care planul național pe termen mediu este deja în vigoare, în urma identificării acestor vulnerabilități într-un bilanț aprofundat în cadrul ciclului semestrului european, planul pe termen mediu aflat în vigoare nu va fi, de regulă, redeschis, însă va fi inițiat un dialog politic cu statele membre pentru a se ajunge la o înțelegere comună a dezechilibrelor și a măsurilor necesare pentru remedierea acestora. Abordarea politică agreată în ceea ce privește remedierea dezechilibrelor, inclusiv reformele și investițiile, va fi comunicată de statul membru printr-o scrisoare adresată Comisiei și Consiliului și discutată în cadrul comitetelor. Ulterior, agenda politică agreată poate fi inclusă: (i) într-un nou plan național pe termen mediu (dacă nu este solutionată pe durata de viață a planului initial); SAU (ii) într-un plan pe termen mediu modificat (dacă

Anexa 1: Calendarul supravegherii la nivelul UE

I. Planul bugetar și structural pe termen mediu

| | |
|---------------|---|
| Dec T-2 | Orientări la nivel înalt privind reforma UE pe termen mediu și prioritățile în materie de investiții bazate pe contribuția Comisiei |
| Ian – Mar T-1 | Orientări tehnice: Comisia se angajează într-un dialog cu statele membre care prezintă traiectorii de referință ale cheltuielilor menite să asigure sustenabilitatea datoriei conform criteriilor convenite |
| Aprilie T-1 | Statele membre pun la dispoziție planul pe termen mediu care acoperă T-1, T, T+1, T+2, T+3, luând în considerare nevoile în materie de investiții publice și reformele |
| Mai/iunie T-1 | Evaluarea <i>ex ante</i> a planului pe termen mediu de către COM/Consiliu: După evaluarea caracterului său adecvat, Consiliul aprobă planul sau solicită retransmiterea acestuia |

II. Punerea în aplicare/monitorizarea anuală

| | |
|-----------------|--|
| Toamna T-1* | Evaluarea proiectului de plan bugetar pentru T (în raport cu planul bugetar pe termen mediu) |
| Primăvara T+1** | Evaluarea <i>ex post</i> a rezultatelor bugetare pentru T |

Notă: Calendarele pentru transmiterea noilor planuri (după lansarea inițială a PSC revizuit) pot varia în funcție de ciclurile politice ale statelor membre.

* În toamna T, se va efectua o evaluare *ex ante* a proiectului de plan bugetar (PPB) pentru anul T+1.

**În primăvara T, nu poate fi încă efectuată o evaluare *ex post* completă a rezultatelor bugetare, întrucât anul T marchează începutul punerii în aplicare a planului.

Anexa 2 – Rezultatele dezbaterii publice ⁽¹⁷⁾

În urma relansării evaluării guvernantei economice în octombrie 2021 ⁽¹⁸⁾, părțile interesate au contribuit la dezbateri prin intermediul unui sondaj de opinie online. Părțile interesate au răspuns la unsprezece întrebări deschise cu privire la diferite aspecte ale guvernantei economice a UE. Sondajul a primit 225 de contribuții valabile din partea respondenților din 25 de țări. Comisia a rezumat principalele sale concluzii în cadrul unui raport publicat în martie 2022. ⁽¹⁹⁾ Caracteristicile participanților la sondaj nu le-au reflectat pe cele ale populației UE și, ca atare, răspunsurile nu pot fi interpretate ca fiind reprezentative pentru opinia preponderentă a tuturor cetățenilor și părților interesate din UE. Cu toate acestea, varietatea și profunzimea răspunsurilor oferă o contribuție valoroasă. Numeroși respondenți și-au exprimat opinia potrivit căreia cadrul de guvernare ar trebui să devină mai favorabil creșterii, mai sensibil față de aspectele sociale, și să sprijine totodată prioritățile de politică pentru tranziția verde și digitală. Majoritatea respondenților au recunoscut că este necesar ca acest cadru bugetar să sprijine reziliența economiilor UE în fața șocurilor și ca sustenabilitatea datoriei să rămână un obiectiv central al normelor bugetare ale UE, în timp ce traiectoria de ajustare către o datorie publică mai scăzută să fie realistă și graduală. Numeroși respondenți au subliniat necesitatea stimulării investițiilor ca o caracteristică necesară a cadrului de guvernare economică. Investițiile verzi au fost identificate ca necesitând o atenție specială în contextul provocărilor globale în materie de climă și mediu, în timp ce câțiva respondenți au avertizat cu privire la acordarea unui tratament preferențial pentru cheltuielile de investiții în cadrul supravegherii bugetare. Participanții au solicitat, de asemenea, simplificarea, transparența și o asumare mai puternică la nivel național. Numeroși respondenți au considerat Mecanismul de redresare și reziliență ca fiind o bună sursă de inspirație pentru cadrul de guvernare, în ceea ce privește încurajarea asumării la nivel național și promovarea reformelor prin stimulente pozitive. O serie de respondenți sunt în favoarea îmbunătățirii conformității și înăsprii cadrului de supraveghere. O serie de respondenți au solicitat sinergii suplimentare între PSC și PDM, deoarece acestea ar putea contribui la îmbunătățirea caracterului favorabil creșterii al finanțelor publice și la realizarea simultană a diferitelor obiective de politică.

⁽¹⁷⁾ Alte instituții ale UE au adus o serie de contribuții utile la dezbateri publice privind cadrul de guvernare economică. De exemplu, ca răspuns la o solicitare specifică din partea fostului președinte al Comisiei, Jean-Claude Juncker, Consiliul bugetar european a publicat în septembrie 2019 „[Evaluarea normelor bugetare ale UE, cu accent pe pachetul privind guvernarea economică și pe pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare](#)”. La 8 iulie 2021, Parlamentul European (împreună cu Margarida Marques, deputat în Parlamentul European, acționând în calitate de raportor) a adoptat o rezoluție referitoare la „[revizuirea cadrului legislativ macroeconomic pentru un impact mai bun asupra economiei reale a Europei și o mai mare transparență a procesului decizional și a responsabilității democratice](#)”. Atât [Comitetul Economic și Social European](#), cât și [Comitetul European al Regiunilor](#) au publicat avize privind evaluarea guvernantei economice, în decembrie 2020 și, respectiv, în februarie 2021.

⁽¹⁸⁾ Comisia Europeană (2021), „[Economia UE după pandemia de COVID-19: implicații pentru guvernarea economică](#)”, COM(2021) 662 final din 19 octombrie 2021.

⁽¹⁹⁾ Comisia Europeană (2022), „[Evaluarea guvernantei economice – Raport de sinteză al consultării publice](#)”, SWD(2022) 104 final din 28 martie 2022.

O serie de participanți la dezbaterile publice au solicitat o capacitate bugetară centrală permanentă. ⁽²⁰⁾ Un astfel de instrument ar putea aborda provocările pe termen lung prin furnizarea de bunuri publice comune care ar stimula creșterea durabilă și ar contribui la stoparea inflației și/sau la îmbunătățirea stabilizării macroeconomice. Raportul celor cinci președinți din 2015 a identificat principii directoare solide pentru conceperea sa, în special faptul că o astfel de capacitate nu ar trebui să conducă la transferuri permanente între țări, ar trebui să mențină stimulentele pentru o politică bugetară solidă la nivel național și ar trebui dezvoltată în cadrul Uniunii Europene. Astfel cum s-a sugerat în dezbaterile publice, o capacitate bugetară centrală pentru UE sau pentru zona euro ar putea lua în considerare exemplele de succese din ultimii ani (și anume Fondul european pentru investiții strategice, SURE și Mecanismul de redresare și reziliență).

Dezbaterile a inclus, de asemenea, o serie de discuții tematice cu statele membre în cadrul Comitetului economic și financiar și al Comitetului pentru politică economică. Aceste discuții s-au axat pe sustenabilitatea datoriei publice, pe necesitatea de a promova investițiile, pe prociclicitatea politicii bugetare, pe aplicarea și guvernarea normelor bugetare ale UE, pe interacțiunea dintre cadrele bugetare ale UE și cele naționale, pe relevanța și eficacitatea PDM și pe necesitatea de a o menține axată pe provocările macroeconomice, precum și pe învățămintele care trebuie desprinse din MRR. Au fost discutate, de asemenea, potențialele implicații pe termen lung ale invadării Ucrainei de către Rusia în materie de reziliență și securitate. Dimensiunea referitoare la zona euro a guvernării economice și, în special, PDM au fost discutate în cadrul Grupului de lucru pentru Eurogrup.

Discuțiile s-au axat pe identificarea aspectelor-cheie care trebuie abordate într-un cadru de guvernare economică reformat. Au apărut unele elemente de consens, în special în cadrul discuțiilor cu statele membre. Unele dintre acestea, în special cele referitoare la cadrul bugetar, au fost deja prezentate în Comunicarea Comisiei din 2 martie 2022. ⁽²¹⁾ Este vorba despre următoarele elemente:

- **Asigurarea sustenabilității datoriei publice și promovarea creșterii durabile** prin investiții și reforme sunt două fețe ale aceleiași monede și sunt cruciale pentru succesul cadrului bugetar al UE.
- **Acordarea unei atenții sporite** supravegherii bugetare pe termen mediu în UE pare o cale promițătoare.
- **Pot fi desprinse învățăminte din concepția, guvernarea și funcționarea MRR.**
- **Simplificarea, consolidarea responsabilității la nivel național și îmbunătățirea aplicării legislației** reprezintă obiective-cheie.

Discuțiile au evidențiat, de asemenea, aspecte-cheie care ar putea fi abordate într-un cadru de guvernare economică reformat în ceea ce privește PDM:

⁽²⁰⁾ Consiliul bugetar european 2020; Publicația ocazională a BCE nr. 273 , septembrie 2021; Studii economice ale OCDE privind zona euro, septembrie 2021; Documentul serviciilor FMI nr. 2022/014, septembrie 2022.

⁽²¹⁾ Comisia Europeană (2022), „[Orientări de politică bugetară pentru 2023](#)”, COM(2022) 85 final din 2 martie 2022.

- **Creșterea eficacității PDM ar trebui să fie o prioritate-cheie.** Aceasta poate fi realizată prin punerea unui accent sporit pe obiectivul său principal, și anume acela de a preveni transformarea riscurilor la adresa stabilității macrofinanciare în dezechilibre și de a încuraja măsurile de politică, ținând seama de funcționarea UE și a zonei euro în ansamblu. O orientare mai clară ar facilita comunicarea în ceea ce privește identificarea dezechilibrelor macroeconomice și răspunsul necesar în materie de politici și ar spori vizibilitatea procedurii.
- **Crizele recente și nivelul accentuat de incertitudine evidențiază necesitatea de a spori capacitatea PDM de a identifica riscurile emergente.** Acest aspect ar putea fi realizat prin utilizarea unei abordări mai orientate spre viitor, care să poată declanșa un răspuns politic timpuriu.
- **Asigurarea asumării este esențială pentru a spori impactul PDM.** Se impune în acest sens un dialog consolidat cu statele membre, care se poate întemeia pe experiența Mecanismului de redresare și reziliență. Îmbunătățirea caracterului operațional al procedurii de dezechilibru excesiv i-ar spori, de asemenea, impactul.

În paralel, Conferința privind viitorul Europei a reflectat, la rândul său, asupra posibilităților de consolidare a economiei, a justiției sociale și a locurilor de muncă în UE. ⁽²²⁾ A fost formulată propunerea ca UE să își îmbunătățească competitivitatea și reziliența și să promoveze investiții orientate către viitor, axate pe tranziția verde și pe cea digitală, cu o dimensiune socială și de gen puternică, luând în considerare exemplele oferite de instrumentele Next Generation EU și SURE. Potrivit concluziilor Conferinței, UE trebuie să țină seama de impactul social și economic al războiului împotriva Ucrainei și de legătura dintre guvernarea sa economică și noul context geopolitic.

⁽²²⁾ Comisia Europeană (2022), „[Conferința privind viitorul Europei](#)”, COM(2022) 404 final din 17 iunie 2022.