



Bruxelles, 16.11.2016
COM(2016) 730 final

COMUNICARE A COMISIEI

Proiectele de planuri bugetare pentru 2017: evaluare generală

Rezumat

Comunicarea de față prezintă pe scurt evaluarea de către Comisie a proiectelor de planuri bugetare (PPB) pentru 2016 prezentate de cele optsprezece state membre din zona euro care nu fac obiectul unui program de ajustare macroeconomică (ZE-18), inclusiv a planurilor privind menținerea politicilor actuale prezentate de Lituania și de Spania din cauza prezenței unor guverne interimare în aceste țări la momentul prezentării planurilor respective. În conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 473/2013, Comisia a evaluat aceste planuri, dar și situația bugetară globală și orientarea politicii fiscale a zonei euro în ansamblu.

Evaluarea globală a PPB-urilor pentru 2017 și orientarea bugetară la nivel agregat în zona euro pot fi rezumate după cum urmează:

1. Planurile statelor membre implică o reducere continuă a deficitului bugetar total la nivel agregat în zona euro în contextul unei redresări care rămâne fragilă și cu o serie de riscuri de evoluție negativă. După ce a scăzut de la 2,0 % din PIB în 2015 la 1,8 % din PIB în acest an, se prevede ca deficitul să scadă și mai mult la 1,5 % din PIB în 2017. După ce a atins un nivel-record în 2014, se preconizează că și ponderea datoriei la nivel agregat, bazată pe PPB-uri, va scădea ușor de la o valoare doar cu puțin mai mare de 90 % estimată pentru anul curent, la 89 % din PIB în 2017. Această situație corespunde unei deteriorări a soldului structural de 0,2 % din PIB în 2016, care rămâne apoi în mare măsură neschimbată în 2017.
2. În comparație cu planurile pe termen mediu care figurează în programele de stabilitate din primăvara anului 2016, reducerea deficitului planificată pentru 2017 a fost revizuită în jos și ar fi mai mică cu 0,2 puncte procentuale în zona euro, deși se pornește de la un deficit ceva mai mic în 2016 decât se preconizase în primăvara anului 2016.
3. Perspectivele macrobugetare conturate de PPB-uri sunt, în linii mari, confirmate de previziunile Comisiei din toamna anului 2016. Se preconizează că creșterea PIB-ului real va scădea ușor de la 1,7 % în acest an la 1,5 % în 2017, deși se estimează că deviația negativă a PIB-ului va scădea la 0,5 % din PIB-ul potențial. De asemenea, Comisia prognozează o reducere a deficitului global similară cu cea din PPB-uri în 2017 (cu 0,3 puncte procentuale), pentru a se ajunge la același sold global de -1,5 % din PIB. Comisia estimează că ponderea datoriei în PIB la nivel agregat va scădea, pentru cel de-al doilea an consecutiv, la 90 % în 2016 și va continua să scadă până la 89 % în 2017, fapt care concordă cu previziunile din PPB-uri.
4. Ca în 2015, pozițiile bugetare ale statelor membre sunt sprijinite de scăderi semnificative ale costurilor îndatorării. Economii temporare generate de plata unor dobânzi scăzute pot fi utilizate în funcție de poziția bugetară a fiecărui stat membru: ele pot contribui la scăderea deficitelor în țările cu echilibre bugetare mari sau pot permite o creștere mai mare a cheltuielilor legate de viitor, dacă este disponibilă o marjă de manevră bugetară.
5. La nivel agregat, PPB-urile și previziunile Comisiei indică faptul că orientarea bugetară a zonei euro a fost în mare măsură neutră în perioada 2014-2017, continuând pauza în materie de consolidare bugetară care se menține din 2013. Mai precis, orientarea bugetară a devenit în mare măsură neutră în perioada 2014-2015 și ușor expansionistă în 2016, în contextul unei redresări economice. Pentru 2017, atât PPB-urile agregate ale statelor membre, cât și previziunile Comisiei indică din nou existența unei orientări bugetare neutre. Acest fapt ar trebui evaluat în raport cu dublul obiectiv privind stabilizarea macroeconomică pe termen scurt și sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung.
6. După cum se explică amănunțit în Comunicarea Comisiei intitulată „*Către o orientare bugetară pozitivă pentru zona euro*”, în momentul actual, este nevoie de o orientare bugetară moderat

expansionistă pentru întreaga zonă euro, având în vedere ritmul lent al redresării și riscurile în mediul macroeconomic.¹

Cu toate acestea, elaborarea unei orientări bugetare adecvate pentru zona euro ține de responsabilitatea individuală și colectivă a statelor membre. Această abordare se reflectă, de asemenea, în propunerea de recomandare privind politica economică a zonei euro pentru perioada 2017-2018.²

7. Analiza caracterului adecvat al orientării bugetare în zona euro nu este doar o chestiune de semn și de dimensiune a soldului bugetar, ci și, într-o mare măsură, una de calitate și de structură a finanțelor publice care conduc la orientarea respectivă. La un nivel general, structurile veniturilor fiscale nu sunt planificate pentru a fi modificate semnificativ, în timp ce structura cheltuielilor indică, de asemenea, un progres limitat în ceea ce privește dobândirea unui caracter mai favorabil creșterii, în condițiile în care cheltuielile de capital încă tot nu se redresează ca pondere din PIB. În plus, îmbunătățirile aduse guvernantei bugetare naționale, inclusiv elaborarea de analize eficiente ale cheltuielilor, ar putea sprijini caracterul favorabil creșterii al cheltuielilor publice.
8. Evaluarea de către Comisie a statelor membre luate separat poate fi rezumată după cum urmează:
Niciun PPB pentru 2017 nu a fost considerat ca prezentând abateri majore de la cerințele Planului de stabilitate și de creștere (PSC). Cu toate acestea, în mai multe cazuri, Comisia consideră că ajustările fiscale planificate sunt sau riscă să fie insuficiente față de cele cerute de PSC.

Concret:

În ceea ce privește cele cincisprezece țări care fac obiectul componentei preventive a PSC:

- în cazul a cinci țări (**Germania, Estonia, Luxemburg, Slovacia și Țările de Jos**), se consideră că PPB-urile **respectă** cerințele din PSC pentru 2017.

- în cazul a patru țări (**Irlanda, Letonia, Malta, Austria**), se consideră că PPB-urile **respectă în linii mari** cerințele din PSC pentru 2017. În cazul acestor țări, planurile pot avea ca rezultat o oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu al fiecărei țări;

- în cazul a șase țări (**Belgia, Italia, Cipru, Lituania, Slovenia, Finlanda**), PPB-urile prezintă un **risc de neconformitate** cu cerințele din PSC pentru 2017. PPB-urile din aceste state membre ar putea avea ca rezultat o abatere semnificativă de la traiectoriile de ajustare în vederea atingerii obiectivului respectiv pe termen mediu. Cu toate acestea, **Finlanda** a depus o cerere de utilizare a clauzei privind reforma structurală și a clauzei privind investițiile. Comisia va ține seama de incertitudinea legată de estimările privind deviația PIB-ului atunci când va lua o decizie cu privire la eligibilitatea Finlandei pentru aceste clauze, fapt care poate, la rândul său, să influențeze evaluarea conformității. În cazul **Lituani**eii, PPB-ul privind menținerea politicilor actuale a inclus o cerere de utilizare a clauzei privind reforma structurală. Evaluarea completă a posibilei eligibilități a Finlandei și Lituaniei pentru acordarea flexibilității va avea loc în cadrul ciclului normal al semestrului european, în contextul evaluării programului de stabilitate din 2017.

În ceea ce privește cele trei țări care fac în prezent obiectul componentei corective a PSC (și anume, în cadrul procedurii de deficit excesiv):

- în ceea ce privește **Franța**, PPB-ul este considerat a fi **conform în linii mari** PSC pentru 2017, deoarece, potrivit previziunilor Comisiei din toamna anului 2016, deficitul global va fi, în 2017, puțin mai mic decât valoarea de referință de 3% din PIB prevăzută în tratat, deși se constată o scădere semnificativă a efortului bugetar față de nivelul recomandat și corecția nu ar fi durabilă

¹ A se vedea COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

² A se vedea COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

în 2018 din cauza nemodificării politicilor.

- în cazul **Spaniei**, se consideră că PPB-ul prezintă un **isc de neconformitate** cu cerințele din PSC pentru 2017. Admițând faptul că proiecțiile se bazează pe ipoteza menținerii politicilor actuale, previziunile Comisiei pentru 2017 indică faptul că nici ținta intermediară privind deficitul global nu va fi atinsă, nici efortul bugetar recomandat nu va fi realizat.

- în cazul **Portugaliei**, se consideră că PPB-ul prezintă un risc de neconformitate cu cerințele din PSC pentru 2017, deși devierea previzionată depășește cu o marjă foarte redusă pragul unei abateri semnificative. Prin urmare, riscurile par să fie ținute sub control, cu condiția să se adopte măsurile bugetare necesare. Se preconizează că Portugalia, care face în prezent obiectul componentei corective, va respecta anul acesta valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, conform recomandărilor. Portugalia ar putea face obiectul componentei preventive începând din 2017, dacă reușește să își corecteze la timp și în mod sustenabil deficitul excesiv.

Portugalia și Spania și-au prezentat, la jumătatea lunii octombrie, PPB-urile însoțite de rapoarte cu privire la măsurile luate ca răspuns la deciziile de notificare ale Consiliului, adoptate la 8 august 2016 în conformitate cu articolul 126 alineatul (9) din Tratat. Între timp, Comisia a evaluat aceste documente și s-a angajat într-un dialog structurat cu Parlamentul European. Comisia a ajuns la concluzia că procedurile aplicabile deficitelor excesive ale ambelor state membre ar trebui suspendate. Prin urmare, evenimentul care a necesitat o propunere din partea Comisiei de a suspenda o parte din fondurile structurale și de investiții europene nu mai există și nu va exista nicio propunere în acest sens.

Cuprins

I. Introducere.....	6
II. Principalele constatări privind zona euro	8
III. Imagine de ansamblu privind proiectele de planuri bugetare	20
ANEXA I: Evaluări specifice fiecărei țări privind PPB-urile	
ANEXA II: Metodologia și ipotezele pe care se bazează previziunile Comisiei din toamna anului 2016	
ANEXA III: Analiza de vulnerabilitate	
ANEXA IV. Grafice și tabele	

I. Introducere

Legislația UE prevede că statele membre din zona euro trebuie să prezinte Comisiei proiectele de planuri bugetare (PPB) pentru anul următor până la 15 octombrie, cu scopul de a îmbunătăți coordonarea politicilor bugetare naționale în cadrul Uniunii economice și monetare³.

Aceste planuri prezintă pe scurt proiectele de buget pe care guvernele le transmit parlamentelor naționale. Comisia emite, în cazul fiecărui plan, un aviz în care evaluează conformitatea planului cu obligațiile statului membru respectiv care decurg din Pactul de stabilitate și creștere (PSC).

De asemenea, Comisia trebuie să prezinte o evaluare generală a situației și a perspectivelor bugetare pentru zona euro în ansamblul său. Ultima evaluare este furnizată în cadrul prezentei comunicări, împreună cu Comunicarea Comisie „*Către o orientare bugetară pozitivă pentru zona euro*”⁴.

Optsprezece state membre din zona euro au fost rugate să prezinte Comisiei PPB-urile lor pentru 2017 până la 17 octombrie, conform prevederilor din pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare⁵. Grecia, singura țară din zona euro care face obiectul unui program de ajustare macroeconomică, nu este obligată să prezinte un plan, întrucât programul respectiv prevede deja o monitorizare bugetară atentă.

În concordanță cu indicațiile din codul de conduită aferent pachetului privind supravegherea și monitorizarea bugetare⁶, două țări, Lituania și Spania, au prezentat PPB-uri privind menținerea politicilor actuale, din cauza faptului că aveau guverne interimare în exercițiu. Se așteaptă ca guvernele care urmează să fie instituite să prezinte PPB-uri complete de îndată ce vor intra în funcție.

Respectând competența bugetară a statelor membre, avizele Comisiei oferă o consiliere obiectivă în materie de politici, în special guvernelor și parlamentelor naționale, pentru a facilita evaluarea conformității proiectelor de buget cu normele bugetare ale UE. Pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetară oferă un set cuprinzător de instrumente pentru a trata politica economică și bugetară ca un aspect de interes comun în cadrul zonei euro, în conformitate cu tratatul.

În plus, în iulie 2015, Consiliul a invitat Eurogrupul să monitorizeze și să coordoneze politicile bugetare ale statelor membre din zona euro, precum și orientarea politicii fiscale la nivel agregat a zonei euro, pentru a asigura o politică bugetară diferențiată și favorabilă

³ Așa cum se prevede în Regulamentul (UE) nr. 473/2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro. Acesta este unul dintre cele două regulamente din cadrul pachetului privind supravegherea și monitorizarea bugetară, care a intrat în vigoare în mai 2013.

⁴ A se vedea COM(2016) 727 final, 16.11.2016 și:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

⁵ Întrucât termenul limită al prezentării, și anume data de 15 octombrie 2016, cădea într-o sâmbătă, el a fost prelungit, conform normelor juridice aplicabile, până luni, 17 octombrie.

⁶ Urmează să fie prezentată o versiune actualizată a codului de conduită aferent pachetului privind supravegherea și monitorizarea bugetare, actuala versiune fiind disponibilă la adresa:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

creșterii⁷. Consiliul a recomandat statelor membre din zona euro, fără a aduce atingere îndeplinirii cerințelor Pactului de stabilitate și de creștere, „să își coordoneze politicile bugetare, pentru a se asigura că orientarea politicii fiscale la nivel agregat a zonei euro este în concordanță cu riscurile legate de sustenabilitate și condițiile ciclice”.

În noiembrie 2015, Comisia a propus o recomandare actualizată privind politica economică pentru zona euro, care a fost discutată în cadrul Consiliului și avizată de liderii UE în cadrul reuniunii Consiliului European din 18 și 19 februarie 2016⁸.

Această recomandare reprezintă fundamentul evaluării realizate de Comisie. În cadrul ciclului semestrului european, Comisia pregătește, de asemenea, o nouă recomandare privind politica economică a zonei euro în perioada 2017-2018, care va fi prezentată împreună cu acest pachet.⁹

Obiectivul prezentei comunicări este dublu. În primul rând, comunicarea oferă o imagine globală a politicii bugetare la nivelul zonei euro, pornind de la o evaluare orizontală a PPB-urilor. Acest exercițiu este echivalentul evaluării orizontale a programelor de stabilitate care are loc în primăvară, însă se axează mai degrabă pe anul următor decât pe planurile bugetare pe termen mediu. În al doilea rând, ea oferă o imagine de ansamblu a PPB-urilor la nivel de țară, explicând abordarea utilizată de Comisie pentru evaluarea acestora, mai ales în ceea ce privește respectarea cerințelor PSC. Evaluarea este diferențiată în funcție de apartenența unui stat membru la componenta preventivă sau la componenta corectivă a PSC și, de asemenea, ia în considerare cerințele referitoare la nivelul și la dinamica datoriei publice.

⁷ Recomandarea Consiliului din 14 iulie 2015 privind punerea în aplicare a orientărilor generale referitoare la politicile economice ale statelor membre a căror monedă este euro (JO C 272, 18.8.2015, p. 100).

⁸ A se vedea recomandarea Consiliului privind politica economică a zonei euro:
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/en/pdf>

⁹ A se vedea COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

II. Principalele constatări privind zona euro

Perspectivile economice cuprinse în PPB-uri și în previziunile Comisiei din toamna anului 2016

Guvernele observă că, în zona euro, redresarea în urma crizei economice și financiare avansează constant, dar fără a-și accelera ritmul. Conform ipotezelor macroeconomice furnizate în PPB-uri, PIB-ul va crește cu 1,7 % în 2016 în cele optsprezece state membre vizate (ZE-18), situându-se ușor peste nivelul de 1,8 % preconizat la momentul prezentării programelor de stabilitate în aprilie 2016 (tabelul 1). Pentru 2017, perspectivele de creștere urmează același model, cu o creștere preconizată a PIB-ului de 1,6 % în ZE-18 față de 1,7 % prevăzut în programele de stabilitate. Odată cu previziunile referitoare la o redresare care avansează, dar care nu-și accelerează ritmul, diferența dintre PIB-ul real și cel potențial continuă să scadă. Conform planurilor, se estimează că deviația PIB-ului în ZE-18 va fi de -0,8 % din PIB-ul potențial în 2016 și că va scădea și mai mult, la -0,5 % în 2017, după ce a fost sub -2 % în 2014. Această tendință este evidentă în marea majoritate a statelor membre, deși cu diferențe de la o țară la alta. Perspectivele privind inflația se mențin modeste, nivelul estimat al inflației IAPC 2016 fiind în scădere, în special în comparație cu programele de stabilitate prezentate în primăvară. Potrivit PPB-urilor, rata inflației va fi de 0,4 % în 2016 și se previzionează că va crește la 1,2 % în 2017 (puțin sub estimarea de 1,4 % pentru 2017 formulată în programele de stabilitate). Șaptesprezece state membre respectă cerința din Regulamentul (UE) nr. 473/2013 care prevede că proiectul de plan bugetar trebuie să se bazeze pe previziuni macroeconomice formulate sau avizate de organisme independente¹⁰.

Imaginea economică rezultată din cele optsprezece PPB-uri este, în linii mari, confirmată de previziunile Comisiei. Acestea indică, de asemenea, o redresare economică continuă, deși lentă în contextul unor condiții mai dificile pe plan mondial. Potrivit previziunilor Comisiei, creșterea PIB-ului real va scădea ușor (de la 1,7 % în 2016 la 1,5 % în 2017). Cererea internă este sprijinită în prezent de o conjunctură cu prețuri scăzute la petrol, efecte de propagare ale unei rate de schimb a monedei euro încă relativ scăzute, o politică monetară acomodativă. În același timp, dinamica subiacentă a cererii interne rămâne lentă. Contextul economic mondial este marcat de un nivel tot mai ridicat de incertitudine, mai ales ca urmare a referendumului din Regatul Unit referitor la statutul său de membru al UE și a altor evoluții geopolitice, în timp ce comerțul mondial și-a încetinit ritmul. Toate acestea evidențiază necesitatea de a consolida sursele interne de creștere. În plus, o serie de evenimente ar putea conduce la o creștere mai redusă decât cea preconizată de Comisie, cum ar fi o deteriorare și mai accentuată a comerțului mondial. Redresarea fragilă, dar constantă se reflectă într-o reducere continuă a diferenței dintre PIB-ul real și PIB-ul potențial în previziunile Comisiei. Se preconizează că deviația negativă a PIB-ului de 2,2 % din PIB-ul potențial în 2014 va scădea la 0,8 % în acest an și la 0,5 % în 2017. Având în vedere incertitudinea continuă legată de măsurarea deviației PIB-ului în unele state membre, Comisia a explorat mijloace potențiale de îmbunătățire a metodologiei și a aplicării acesteia, astfel încât să rămână coerentă cu principiile consacrate de stabilire a cerințelor fiscale ale statelor membre (a se vedea caseta 1 de mai jos).

¹⁰ În cazul Germaniei, nu există un organism independent însărcinat cu elaborarea sau cu avizarea previziunilor macroeconomice.

Creșterea continuă, deși lentă, nu se reflectă în evoluția prețurilor, întrucât perspectivele inflației rămâne neclare la nivel agregat. Previziunile Comisiei estimează că inflația bazată pe IAPC va fi de doar 0,3 % în acest an, cu o previziune de creștere la 1,4 % în 2017, ceea ce reflectă diminuarea deviației PIB și o orientare monetară foarte acomodativă. În pofida diferențelor dintre statele membre, se presupune că ratele dobânzilor vor rămâne la niveluri nemaiîntâlnit de scăzute în 2017. În același timp, excedentul semnificativ de economii față de investiții este așteptat să se mențină în 2017, excedentul balanței externe a zonei euro fiind estimat la 3,5 % din PIB, cu doar puțin sub nivelul său din 2016 (3,7 % din PIB).

Perspectivile bugetare cuprinse în PPB-uri și în previziunile Comisiei din toamna anului 2016

Potrivit PPB-urilor, deficitul bugetar global la nivel agregat este preconizat să scadă în continuare anul acesta și anul viitor. În ZE-18, se preconizează că deficitul va fi de 1,8 % din PIB în 2016, în scădere de la 2,0 % anul trecut¹¹. În 2017, ponderea deficitului la nivel agregat ar urma să scadă până la 1,5 % din PIB. Această ajustare este mai mică decât reducerea de 0,5 puncte procentuale din 2017 preconizată în programul de stabilitate, deși a pornit de la un deficit ușor mai mic în 2016 decât se anticipase în primăvară. Luând în considerare perspectivele macroeconomice ușor deteriorate, reducerea mai mică a deficitului poate fi încă determinată de un efort bugetar mai scăzut (a se vedea mai jos). Se preconizează că mărirea cheltuielilor aferente crizei refugiaților și măsurilor de securitate va contribui la evoluția cheltuielilor în câteva state membre.

Tabelul 1: Imagine de ansamblu a agregatelor economice și bugetare (ZE-18) pentru 2016-2017

	2016			2017		
	Programe de stabilitate 2016 (aprilie)	Proiecte de planuri bugetare (octombrie)	Previziunile Comisiei din toamna anului 2016 (noiembrie)	Programe de stabilitate 2016 (aprilie)	Proiecte de planuri bugetare (octombrie)	Previziunile Comisiei din toamna anului 2016 (noiembrie)
Creștere PIB real (variație %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
Inflație IAPC (variație %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Deficit total (% din PIB)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Variația soldului structural (p.p. din PIB)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0
Datorie (% din PIB)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1

¹¹ Atunci când se face referire la planurile statelor membre, datele pentru 2015 se bazează pe cifrele incluse în PPB-uri și, prin urmare, nu pot include revizuirile făcute de Eurostat ca parte din notificarea PDE din toamna anului 2016.

Ponderea cheltuielilor ajustată ciclic (% din PIB-ul potențial)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Ponderea veniturilor ajustată ciclic (% din PIB-ul potențial)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

Poziția bugetară, astfel cum este măsurată de variația soldului structural agregat, rămâne, în linii mari, stabilă în perioada 2016-2017, în conformitate cu PPB-urile. Se preconizează că soldul structural va scădea ușor în 2016 (0,2 % din PIB), după care va crește cu 0,1 % din PIB anul viitor. Tendința poziției bugetare structurale la nivel agregat este confirmată, în mare măsură, și prin utilizarea unei măsurători alternative a efortului bugetar discreționar, cunoscut și sub denumirea de EBD, care sugerează o ajustare ușor negativă de 0,4 % în 2016 și de 0,2 % în 2017, potrivit PPB-urilor. (Graficul A4.1 din anexa 4)¹². Cu toate acestea, având în vedere incertitudinile legate de estimările privind deviația PIB-ului, evoluțiile din 2016 nu ar trebui să fie exagerate. Aceste evoluții sunt, în mare măsură, în concordanță cu previziunile pentru perioada 2016-17, incluse în programele de stabilitate din primăvară. Pauza în materie de consolidare bugetară are loc în contextul unei îmbunătățiri treptate, dar încă fragile a perspectivelor economice și în contextul reducerii deviației PIB. Alături de faptul că numai cinci state membre (și doar una dintre cele mai mari economii) intenționează să își atingă sau să își depășească obiectivele bugetare pe termen mediu la sfârșitul anului 2017¹³, absența planificată a ajustării structurale în 2017 nu reușește, aparent, să respecte cerințele PSC. Cu toate acestea, ajustarea la nivel agregat nu ar trebui să fie considerată decât orientativă în această privință, deoarece nu ține seama de diferențele importante de la un stat membru la altul în ceea ce privește cerințele PSC, care fac obiectul evaluărilor specifice fiecărei țări efectuate de Comisie.

Previziunile Comisiei din toamna anului 2016 estimează că deficitul global agregat va scădea de la 1,8 % din PIB în 2016 la 1,5 % din PIB în 2017, soldul structural rămânând, în linii mari, stabil pe parcursul acestor doi ani. Stabilitatea soldului structural în 2016 și 2017 anticipată de Comisie include o scădere preconizată a cheltuielilor cu dobânzile de 0,2 % din PIB în 2016 și de 0,1 % din PIB în 2017. La nivel agregat, previziunile Comisiei estimează așadar că soldul primar structural va scădea cu 0,4 % din PIB în 2016 și cu 0,2 % din PIB în 2017. Această interpretare este confirmată de DFE, care indică o ajustare negativă de 0,5 % din PIB în 2016 și de 0,3 % din PIB în 2017. Prin urmare, la nivel agregat, câștigurile generate de nivelurile nemaîntâlnit de scăzute ale ratelor dobânzii pentru datoria publică nu sunt utilizate, în cea mai mare parte, pentru a reduce deficitul. Eurogrupul a recomandat

¹² Efortul bugetar discreționar reprezintă un indicator alternativ al efortului bugetar elaborat în scopuri analitice și este separat de indicatorii utilizați pentru evaluarea conformității în temeiul PSC. Acesta constă într-o abordare „de jos în sus” în ceea ce privește veniturile și o abordare, în esență, „de sus în jos” pe partea de cheltuieli. Pentru informații suplimentare, a se vedea partea III din „Raportul privind finanțele publice în UEM 2013”, *European Economy*, 4, 2013.

¹³ Germania, Estonia, Lituania, Luxemburg și Țările de Jos. În plus, două state membre urmează să rămână în anul următor în procedura de deficit excesiv, și anume Spania și Franța.

utilizarea acestor câștiguri cu scopul de a îmbunătăți finanțele publice și, în funcție de situația specifică fiecărei țări, de a investi în infrastructură sau în reforme structurale¹⁴.

Imaginea de ansamblu a deficitului din zona euro oferită de PPB-uri coincide, în linii mari, cu cea din previziunile Comisiei. Diferențele dintre previziunile în materie de deficit din PPB-urile individuale și cele ale Comisiei pot fi relativ mari, din motive care variază de la o țară la alta. În majoritatea țărilor, Comisia anunță un deficit mai ridicat în comparație cu PPB-urile acestor țări, cea mai mare a acestor diferențe fiind observată în cazul Sloveniei, al Portugaliei, al Belgiei și al Lituaniei (tabelul A4.1 și graficul A4.4 din anexa 4). Restul diferențelor pozitive dintre previziuni se încadrează toate într-un interval de 0,3 puncte procentuale, în timp ce previziunile Comisiei indică un deficit mai redus în Germania, Cipru, Estonia, Letonia, Țările de Jos și Finlanda.

Distribuirea variației soldului structural agregat între statele membre nu pare să reflecte poziția statelor membre cu privire la cerințele PSC și disponibilitatea unei marje de manevră bugetare. În special, se preconizează că unele state membre, care rămân relativ departe de realizarea obiectivelor lor pe termen mediu, fie vor desfășura o politică expansionistă, fie vor realiza o ajustare bugetară foarte redusă, în special Spania, Franța și Italia. În schimb, se preconizează că unele state membre care și-au depășit obiectivele pe termen mediu se vor folosi într-o mică măsură de marja lor de manevră bugetară, în special Germania

Referitor la datoria publică, după ce a atins un nivel record de 93 % din PIB în 2014, se preconizează că ponderea datoriei agregate va continua să scadă atât în 2016, cât și în 2017, în conformitate cu PPB-urile, în concordanță cu proiecțiile care stau la baza programelor de stabilitate. Această situație este determinată de soldurile primare pozitive și de ajustările stoc-flux favorabile¹⁵. Planificată să se situeze la 89 % din PIB în 2017, ponderea datoriei la nivel agregat maschează diferențe mari între cifrele de la nivel național. Ponderile datoriei în statele membre luate separat variază de la 133 % din PIB în Italia la 10 % din PIB în Estonia. Nu sunt incluse date pentru Grecia, care prezintă un nivel excepțional de ridicat al datoriei.

Previziunile Comisiei sunt în concordanță cu datoria agregată prognozată de statele membre. În timp ce ponderea datoriei la nivel agregat rămâne foarte ridicată, Comisia se așteaptă ca aceasta să scadă atât în acest an, cât și în anul viitor, ajungând la 89,1 % din PIB în 2017, ceea ce reflectă aceiași factori determinanți evidențiați și în planurile guvernamentale (scăderea poverii dobânzilor datoriei și așa-numitul efect de bulgăre de zăpadă nu mai contribuie la creșterea datoriei la nivel agregat). Cu toate acestea, ar trebui să se recunoască și că o mare parte din reducerea datoriei în zona euro este generată de Germania. Dacă se exclude Germania din calcule, ponderea datoriei la nivel agregat prognozată de Comisie scade cu numai 0,2 puncte procentuale atât în 2016, cât și în 2017, comparativ cu scăderea de 1 punct procentual în ambii ani la nivel agregat. În plus, nivelul datoriei agregate rămâne mult mai ridicat, cu excepția Germaniei, la 99 % din PIB. Și în acest caz, diferențele dintre PPB-uri și previziunile Comisiei pot fi mai mari la nivel de stat membru, din motive care variază de la o țară la alta. Cele mai mari diferențe pozitive se referă la Portugalia și Franța, în timp ce există, de asemenea, diferențe negative într-o serie de

¹⁴ Aceste principii au fost afirmate de Eurogrup la 5 octombrie 2015:

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/>.

¹⁵ Reducerea planificată a ponderii datoriei la nivel agregat este mult mai mică dacă excludem Germania din total (-1,6 puncte procentuale față de -3,9 puncte procentuale în perioada 2015-2017).

țări, pentru care previziunile Comisiei privind datoria sunt inferioare celor ale statelor membre (tabelul A4.3 și graficul A4.5 din anexa 4). La nivel agregat, variația datoriei prevăzută de statele membre în 2017 este mai mare decât cea estimată de Comisie, care reflectă, în principal, ajustările stoc-flux.

Ponderea datoriei în zona euro la nivel agregat nu poate fi evaluată din perspectiva conformității cu cerințele din PSC în materie de datorie deoarece statele membre din care este constituită nu au același statut față de PSC¹⁶. Cu toate acestea, zece state membre din zona euro care au prezentat PPB-uri fac obiectul criteriului de referință privind reducerea datoriei. Potrivit previziunilor Comisiei, se preconizează că șapte dintre aceste zece țări se vor conforma acestui criteriu (sau regulii tranzitorii privind datoria, dacă este cazul).

Aplicarea Pactului de stabilitate și de creștere

Flexibilitatea enunțată în PSC permite luarea în considerare a cheltuielilor excepționale legate de evenimente neobișnuite care se situează în afara controlului guvernului și care au un impact major asupra finanțelor publice, atât în cadrul componentei preventive, cât și în cadrul componentei corective a pactului. Ca și în 2015, unele dintre PPB-urile statelor membre se referă la impactul bugetar al afluxului excepțional de refugiați (Austria, Belgia, Italia, Slovenia și Finlanda). În mod similar, Belgia, Italia și Austria au făcut referire în cadrul PPB-urilor lor respective și la costuri suplimentare legate de amenințarea teroristă. În plus, Italia a formulat o cerere de tratament special în legătură cu costurile generate de recente cutremure. Finlanda a înaintat o cerere de utilizare, în 2017, a clauzei privind reformele structurale și a clauzei privind investițiile, iar Lituania și-a anunțat, de asemenea, intenția de a solicita utilizarea clauzei privind reformele structurale, deși, ca urmare a alegerilor naționale, a prezentat un PPB privind menținerea politicilor actuale.

Cerințele de ajustare prevăzute în PSC, atât în cadrul componentei preventive, cât și al celei corective, sunt fixate în funcție de variația soldului structural. Comisia va evalua (ex-post, de la caz la caz) abaterea temporară de la cerințele pentru 2016 și 2017 datorită costurilor suplimentare din fiecare dintre acești doi ani, generate de afluxul excepțional de refugiați în comparație cu anul precedent. Dacă este cazul, avizele Comisiei privind PPB-urile conțin declarații factuale cu privire la modul în care evaluarea conformității ar putea fi afectată dacă ar fi corectată pentru a ține seama de evenimente neobișnuite, cum sunt afluxul de refugiați și costurile generate de amenințarea teroristă.

Caseta 1: Punerea în aplicare a abordării privind „aprecierea limitată” în cadrul exercițiului de supraveghere bugetară din toamna anului 2016

Acord privind examinarea caracterului plauzibil al estimărilor privind deviația PIB-ului

În cadrul reuniunii informale a Consiliului ECOFIN, desfășurată la Amsterdam în luna aprilie 2016, s-a solicitat îmbunătățirea metodologiei stabilite de comun acord pentru estimarea creșterii potențiale și a deviației PIB-ului. Pentru a respecta acest mandat din partea Consiliului, au fost convenite cu statele membre două etape concrete în octombrie 2016.

¹⁶ Cerințele privind datoria impuse statelor membre în temeiul PSC diferă în funcție de componenta în care se încadrează, cea corectivă sau cea preventivă, și de ponderea datoriei lor, și anume dacă aceasta este mai mare sau mai mică de 60 % din PIB.

În primul rând, s-a convenit ca o metodologie revizuită de estimare a ratei șomajului care nu determină o accelerare a creșterii salariilor să fie introdusă în metodologia stabilită de comun acord. Această modificare a fost deja introdusă în previziunile Comisiei din toamna anului 2016. În al doilea rând, s-a convenit că s-ar putea utiliza un nou instrument de „plauzibilitate”, pentru a semnaliza cazurile în care rezultatele metodologiei convenite ar putea fi interpretate ca fiind anormale din punct de vedere economic.

Instrumentul de plauzibilitate furnizează o estimare alternativă specifică fiecărei țări a nivelului deviației PIB-ului pentru un anumit an (și anume 2016 în cazul de față), pe baza unei metodologii de evaluare statistice discutate în cadrul Grupului de lucru privind deviația PIB-ului (OGWG - output gap working group) Dacă diferența dintre estimarea alternativă și estimarea bazată pe metoda comună depășește un anumit prag, înseamnă că deviația PIB-ului bazată pe metoda comună poate fi „anormală”.

Rezultatele instrumentului de plauzibilitate

În cazul în care deviația PIB-ului unui stat membru a fost identificată drept anormală, intervalul dintre deviația PIB-ului estimată prin metoda comună și estimarea alternativă constituie un „interval de plauzibilitate” în cadrul căruia Comisia poate identifica un nivel plauzibil al deviației PIB-ului, care poate fi apoi utilizat în scopuri de supraveghere bugetară (a se vedea mai jos).

Analiza plauzibilității nu poate fi elaborată pentru anii următori. Pentru ca instrumentul de plauzibilitate să devină operațional pentru supravegherea bugetară care acoperă anul 2017, este necesar să se extrapoleze intervalul de plauzibilitate din 2016, pentru a genera o estimare alternativă a deviației PIB-ului pentru 2017. Extrapolarea unui interval de „plauzibilitate” din 2016 la 2017 înseamnă că distanța dintre deviația PIB-ului estimată prin metoda comună și estimarea alternativă în 2016 este menținută și aplicată în mod direct, în 2017, asupra deviației PIB-ului estimat prin metoda comună. Prin urmare, nu există niciun impact asupra variației anuale a deviației PIB-ului.

Este important de remarcat faptul că rezultatele instrumentului de plauzibilitate nu au un impact asupra previziunilor Comisiei din toamna anului 2016, întrucât estimările privind deviația PIB-ului și soldul structural din previziunile respective continuă să se bazeze pe metoda comună. Rezultatele instrumentului de plauzibilitate sunt utilizate ca factor calitativ suplimentar care trebuie luat în considerare în contextul evaluărilor bugetare ale Comisiei.

Utilizarea rezultatelor instrumentului de plauzibilitate în cadrul supravegherii bugetare: „principii de înghețare” pentru determinarea cerințelor statelor membre

În avizul său cu privire la PPB-uri, Comisia evaluează conformitatea cu cerințele bugetare pentru 2016 și 2017, formulate de Consiliu în recomandările specifice fiecărei țări din 2016. În cadrul componentei preventive, obligațiile bugetare sunt derivate din așa-numita matrice de cerințe inclusă în poziția de consens privind flexibilitatea din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, care modulează nivelul necesar de ajustare bugetară în funcție de ciclul economic¹⁷.

Cerința pentru 2017 a fost stabilită în primăvara anului 2016 pe baza proiecției privind deviația PIB-ului pentru 2017. Odată ce aceste cerințe sunt stabilite, ele sunt considerate a fi înghețate. Disponibilitatea unui nou set de informații cu privire la poziția ciclică a statului membru determină dezghețarea cerinței doar într-un număr foarte restrâns de cazuri:

¹⁷ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

- i) atunci când un stat membru a fost reevaluat ca aflându-se într-o conjunctură economică foarte nefavorabilă sau excepțional de nefavorabilă, adică în care deviația PIB-ului este de sub -3 % din PIB-ul potențial.
- ii) atunci când nivelul soldului structural al unui stat membru a fost revizuit astfel încât respectarea cerinței sale inițiale ar însemna o depășire a OTM-ului său.

Aceste principii de înghețare, stabilite de comun acord, se vor aplica și în ceea ce privește implicațiile rezultatelor instrumentului de plauzibilitate pentru cerințele statelor membre, în special în cea ce privește analizarea cerințelor derivate din matrice. Prin urmare, în practică, cazurile în care deviația PIB-ului estimată prin metoda comună poate fi excesiv de negativă nu sunt examinate deoarece nu pot duce la o cerință mai mică.

Este important să se reafirme faptul că acest proces nu va conduce la o revizuire efectivă a cerinței formale stabilite în recomandările specifice fiecărei țări. În schimb, rezultatul analizei va fi luat în considerare, ca factor calitativ, atunci când se efectuează evaluarea generală a conformității.

În plus, variația de nivel pe care o implică estimările alternative ale deviației PIB-ului poate avea, de asemenea, un impact asupra eligibilității unor state membre pentru utilizarea clauzelor privind reformele structurale și investițiile.

Întrucât instrumentul nu oferă indicații cu privire la variația deviației PIB-ului, ceea ce afectează măsurarea efortului bugetar prin intermediul soldului structural, nu există niciun impact asupra măsurării efortului bugetar în 2017.

Impactul asupra evaluărilor privind PPB-urile statelor membre

Pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2016, instrumentul de plauzibilitate a indicat că șase țări din zona euro sunt susceptibile de a avea o deviație a PIB-ului mult mai negativă decât se estimase prin metodologia comună: Austria, Finlanda, Italia, Luxemburg, Letonia și Slovenia. În toate aceste țări, cu excepția Finlandei, analiza detaliată a indicat că rezultatele instrumentului de plauzibilitate nu au niciun impact asupra evaluării de către Comisie a conformității țării respective cu PSC. În cazul Finlandei, analiza a arătat că deviația PIB-ului ar putea fi mai mare decât s-a estimat pe baza metodologiei comune și, drept urmare, se preconizează că această țară va respecta marja de siguranță în față de valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, care reprezintă un prag de eligibilitate pentru utilizarea clauzelor privind reformele structurale și investițiile.

Comisia va continua să lucreze împreună cu statele membre în lunile următoare, pentru a explora și alte mijloace de a ameliora metodologia de estimare a deviației PIB-ului și punerea ei în aplicare.

Structura ajustării bugetare

PPB-urile nu prevăd decât modificări foarte limitate ale structurii finanțelor publice în perioada 2016-2017 pentru zona euro în ansamblul ei (tabelul A4.5 și graficele A4.2a-b din anexa 4). Ponderea cheltuielilor publice în PIB este planificată să scadă cu 0,4 puncte procentuale în 2017. Cu toate acestea, valoarea de 0,1 puncte procentuale este legată de economiile realizate din cheltuielile cu dobânzile. Restul reducerii, aparent semnificativă, se datorează în principal condițiilor ciclice. De fapt, ponderea cheltuielilor primare corectată în funcție de impactul ciclului economic indică o reducere de numai 0,1 puncte procentuale. Această reducere este compensată parțial prin reducerile de impozite planificate, după cum

reiese din ușoara scădere a ponderii veniturilor ajustate ciclic (0,1 puncte procentuale în 2017). În acest sens, planurile statelor membre de reducere a cheltuielilor ca procentaj din rezultatul potențial nu au reușit, la nivel agregat, în mare măsură, să se materializeze în ultimii ani. Previziunile Comisiei din toamna anului 2016 confirmă această interpretare. Elasticitatea fiscală unitară în linii mari, menționată atât de PPB-uri, cât și de previziunile Comisiei indică faptul că reducerile veniturilor sunt determinate de măsuri guvernamentale (tabelul A4.6 din anexa 4).

Nu se așteaptă ca ajustarea planificată să dăuneze perspectivelor de creștere pe termen mediu, deși pot exista posibilități de opțiuni mai favorabile creșterii economice dacă se reduc cheltuielile. Cele mai multe categorii de cheltuieli sunt preconizate să scadă ca procentaj din PIB, deși după cum s-a observat, ușoara scădere globală a cheltuielilor este determinată de factori ciclici. Scăderile cele mai mari afectează remunerarea salariaților și cheltuielile cu dobânzile, acestea din urmă aducând economii semnificative statelor membre (după cum se va discuta mai amănunțit în secțiunea următoare). Deoarece cheltuielile cele mai productive nu sunt cele mai afectate, nu se așteaptă ca ajustarea planificată să dăuneze perspectivelor de creștere pe termen mediu, deși pot exista posibilități de opțiuni mai favorabile creșterii economice. În special, nu este planificată o creștere a cheltuielilor de capital, deși nivelurile actuale sunt scăzute din punct de vedere istoric. În plus, îmbunătățirile aduse guvernantei bugetare naționale, inclusiv elaborarea de analize eficiente ale cheltuielilor, ar putea sprijini caracterul favorabil creșterii al cheltuielilor publice. A se vedea caseta 2 de mai jos referitoare la principiile directe privind realizarea unor reexaminări eficiente ale cheltuielilor, după cum s-a convenit la nivelul Eurogrupului. Previziunile Comisiei sunt, în linii mari, în conformitate cu PPB-urile, confirmând cele mai mari reduceri ale plăților de dobânzi și ale salariilor din sectorul public, deși, comparativ cu PPB-urile, previziunile Comisiei preconizează o scădere ceva mai mică a acestora din urmă.

Se preconizează o scădere și mai mare a cheltuielilor cu dobânzile în 2017, care va elibera resurse pentru facilitarea consolidării și a creșterii cheltuielilor legate de viitor dacă este disponibilă o marjă de manevră bugetară. Randamentele obligațiunilor suverane din zona euro se mențin la un minim istoric, cu rate pe 10 ani variind în prezent de la 0 % la 1³/₄ % pentru cele mai mari patru state membre din zona euro. În consecință, valoarea totală a plăților de dobânzi efectuate de administrațiile publice a continuat să scadă ca procent din PIB. Pe baza informațiilor incluse în PPB-uri, cheltuielile cu dobânzile pentru întreaga zonă euro se așteaptă să scadă de la 2,4 % din PIB în 2015 la 2,1 % în 2016 și se estimează că vor continua să scadă și mai mult anul viitor, la 2,0 % din PIB, cu mult sub nivelul de 3,0 % înregistrat în 2012, în momentul de vârf al crizei datoriei suverane din zona euro. Imaginea redată de planurile statelor membre este, în linii mari, confirmată de previziunile Comisiei. În timp ce costurile cu serviciul datoriei în interiorul zonei euro vor rămâne probabil neobișnuit de scăzute în anii următori, utilizarea economiilor realizate din scăderea plăților de dobânzi pentru a finanța creșterile permanente ale cheltuielilor publice sau a reduce impozitele ar putea reprezenta un risc din cauza naturii lor nepermanente.

Măsurile prezentate în PPB-uri ar avea doar un efect foarte redus asupra structurii impozitelor pentru ansamblul țărilor din ZE-18 în 2017. Odată corectată în funcție de ciclu, ponderea veniturilor scade cu aproximativ 0,1 % din PIB. Se preconizează că, din cele trei mari categorii de venituri, contribuțiile sociale și impozitele indirecte vor scădea ca pondere din PIB, în timp ce impozitele directe vor crește. În același timp, schimbările sunt marginale și nu ar putea modifica ponderile relative ale acestor categorii în mod semnificativ. În ceea ce privește veniturile, previziunile Comisiei sunt aliniate cu PPB-urile (graficul A4.3b din anexa 4).

Caseta 2: Principii directe pentru realizarea unor reexaminări eficiente ale cheltuielilor

În vremuri caracterizate printr-un nivel ridicat al datoriei publice și prin rate scăzute ale creșterii economice, este mai necesar ca oricând să se asigure că banii contribuabililor sunt utilizați în mod eficient. Totuși, mult prea adesea liniile de cheltuieli „de patrimoniu”, moștenite din deciziile adoptate în trecut, tind să crească aproape în mod automat de-a lungul anilor. În peste jumătate dintre statele membre din zona euro sunt în curs de desfășurare sau au fost anunțate reexaminări ale cheltuielilor – cu domenii de aplicare și termene diferite. Eurogrupul a examinat experiențele naționale și a avizat, cu ocazia reuniunii sale din luna septembrie 2016, o serie de principii care trebuie urmate pentru ca reexaminarea cheltuielilor să poată avea un impact optim asupra calității cheltuielilor publice¹⁸.

Obiectivul ambițios al reexaminării cheltuielilor este de a reconecta deciziile în materie de cheltuieli cu prioritățile de politică (*o anumită politică trebuie sau nu finanțată din fonduri publice?*) și nivelurile cheltuielilor cu beneficiile realizate pentru cetățenii sau întreprinderile vizate (*ce anume se realizează cu fondurile publice?*). Rolul acestui instrument este de a analiza cheltuielile de bază individuale existente, cu scopul de a detecta:

- oportunități de a opri finanțarea politicilor care nu mai sunt prioritare sau finanțările fără un impact evident asupra obiectivului strategic;
- îmbunătățiri în materie de eficiență – livrarea mai puțin costisitoare a unui bun sau serviciu public sau îmbunătățirea calității acestuia la aproximativ același cost.

Aceasta implică, de regulă, reforme vizând domeniul de aplicare al intervențiilor finanțate din fonduri publice, organizarea serviciilor publice, procesele subiacente și resursele umane din administrația publică.

Rezultatul ar trebui să fie o mai bună alocare a cheltuielilor între politici, care să genereze economii (inclusiv marje pentru finanțarea politicilor favorabile creșterii) și/sau creșterea calității administrației publice.

Evaluarea orientării politicii bugetare în zona euro

Per ansamblu, ca urmare a consolidării bugetare semnificative din perioada 2011-2013, orientarea bugetară a zonei euro este estimată ca fiind, în general, neutră în perioada 2014-2017. Orientarea bugetară a devenit, în linii mari, neutră în perioada 2014-2015 și ușor expansionistă în 2016, în contextul unei redresări economice. Pentru 2017, atât PPB-urile agregate ale statelor membre, cât și previziunile Comisiei indică din nou existența unei orientări bugetare neutre.

Caseta 3: Analiza orientării bugetare

Discuția privind orientarea bugetară reprezintă un aspect esențial al eforturilor Comisiei de a consolida dezbaterile colective cu privire la interesul general al zonei euro¹⁹. În UE și în zona euro, politicile bugetare naționale sunt elaborate, în primul rând, în conformitate cu cadrul normativ reprezentat de tratat și de PSC. În plus, o examinare analitică a politicilor bugetare permite o evaluare pentru a stabili dacă politicile bugetare

¹⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/>

¹⁹ A se vedea COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

implementate creează efectiv condițiile necesare pentru o creștere durabilă puternică și pentru stabilitatea prețurilor și, mai ales, dacă marja de apreciere permisă de cadrul respectiv este folosită în cel mai bun mod. Această examinare contribuie la evidențierea consecințelor globale ale politicilor naționale și a efectelor de propagare între statele membre.

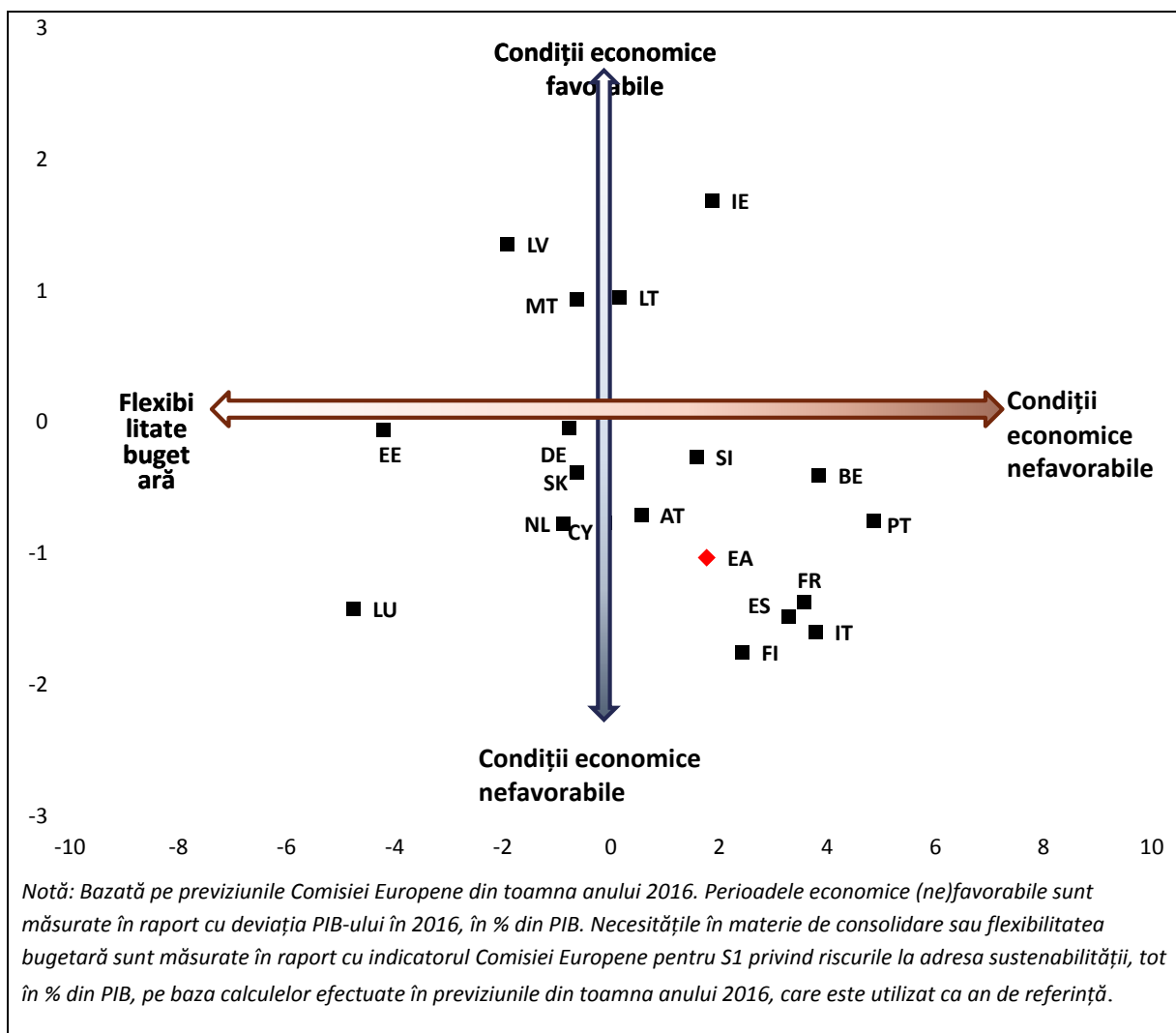
Orientarea bugetară a zonei euro trebuie să realizeze un echilibru adecvat între sustenabilitate și stabilizare. Este necesar să se reducă nivelurile excesive ale datoriei și să se reconstruiască rezervele bugetare. În special, este justificată o abordare prudentă privind reducerea datoriilor, pentru ca impactul noilor șocuri să poată fi absorbit. În același timp, redresarea avansează lent, impulsionată doar de o reducere treptată a șomajului, în timp ce estimările privind inflația rămân în continuare inferioare obiectivului de stabilitate a prețurilor.

Măsurarea și analizarea orientării bugetare este dificilă din punct de vedere metodologic. Orientarea bugetară este o noțiune pentru care nu există o definiție universal acceptată, ci doar o înțelegere împărtășită, în linii mari, în cadrul comunității economice. De obicei, prin orientare bugetară se înțelege orientarea conferită politicii bugetare prin deciziile discreționare ale guvernelor cu privire la impozite și cheltuieli. În mod tradițional, orientarea bugetară este reflectată de variația soldului structural primar, deși, pentru a o caracteriza, pot fi utilizați și alți indicatori. În prezenta casetă, necesitățile în materie de consolidare sunt măsurate prin indicatorul pentru S1, care este calculat ca fiind efortul bugetar necesar pentru a se asigura că datoria publică a unui stat membru va atinge 60 % din PIB în 2031. O evaluare detaliată a diferiților indicatori și a solidității acestora poate fi găsită în *PSC-urile pe 2016: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance* (Imaginea orizontală și implicațiile orientării bugetare a zonei euro) (European Commission Institutional Papers nr. 34, 2016).

Pentru zona euro în ansamblu, există, în conjunctura actuală, un compromis suplimentar între necesitățile în materie de sustenabilitate și cele în materie de stabilizare. Zona euro se află în sectorul sud-estic al hărții bugetare pe care este în joc un astfel de compromis, a se vedea graficul 1. Ea reflectă existența unui decalaj în materie de ajustare în raport cu o tendință care pune datoria pe o traiectorie descendentă fermă pentru viitor, combinat cu persistența unui nivel semnificativ al deficitului de cerere din economie, deși acest nivel se reduce treptat. Această concluzie este solidă din punct de vedere calitativ pentru alegerea unor indicatori alternativi, deși amplitudinile exacte pot fi diferite.

Din punct de vedere economic, orientarea globală a zonei euro ar trebui diferențiată în funcție de situațiile țărilor în ceea ce privește sustenabilitatea și stabilizarea. O serie de state membre situate în partea de sud-est a hărții bugetare au în continuare nevoi importante în materie de consolidare. Sectorul de sud-vest cuprinde statele membre care au flexibilitate bugetară și ale căror economii ar beneficia de un stimul limitat. În această privință, PPB-urile ar putea fi îmbunătățite. În special planurile care sunt orientate către obiectivul de stabilizare în unele țări mari ar putea fi reechilibrate în direcția unei mai mari consolidări bugetare, în timp ce restul flexibilității bugetare ar putea fi utilizată pentru a sprijini creșterea pe termen scurt și lung, în special prin stimularea investițiilor.

Graficul 1: O hartă bugetară pentru zona euro în 2016



Orientarea poziției bugetare în perioada 2016-2017 poate fi evaluată în raport cu obiectivul dublu de sustenabilitate pe termen lung a finanțelor publice și de stabilizare macroeconomică pe termen scurt (a se vedea caseta 3 de mai sus). Sustenabilitatea pe termen lung presupune ca datoria publică să fie plasată și menținută pe o traiectorie sustenabilă, ținând seama de nivelul actual al datoriei și de cheltuielile legate de îmbătrânirea populației, previzionate pentru viitor²⁰. Stabilizarea macroeconomică poate fi exprimată ca o eliminare a deviației PIB într-un ritm adecvat pe termen scurt și mediu, asigurând totodată, în situația actuală, o inversare mai pronunțată a surselor de creștere economică, de la surse externe la surse interne. Întrucât politica monetară este deja foarte acomodativă, ratele nominale ale dobânzilor fiind aproape de limita zero, iar inflația foarte scăzută, atenția se îndreaptă către politica bugetară.

²⁰ Indicatorul de sustenabilitate al Comisiei pentru S1 arată efortul total necesar în perioada 2016-2021 pentru a aduce datoria la 60 % din PIB până în 2030, ținând seama de datoriile contingente legate de îmbătrânirea populației. El indică o ajustare suplimentară de 1,8 % din PIB pentru zona euro în următorii cinci ani. Aceasta se traduce printr-o ajustare anuală suplimentară de aproximativ 1/3 % din PIB în 2016 și în următorii patru ani.

După cum se explică amănunțit în Comunicarea însoțitoare a Comisiei intitulată *Către o orientare bugetară pozitivă pentru zona euro*²¹, elaborarea unei orientări bugetare pentru zona euro ține de responsabilitatea individuală și colectivă a statelor membre. Comunicarea furnizează o analiză suplimentară a orientării bugetare și orientări cu privire la implicațiile acesteia pentru politica bugetară din zona euro.

²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

III. Imagine de ansamblu privind proiectele de planuri bugetare

Avizele Comisiei privind PPB-urile se concentrează asupra conformității acestora cu PSC și cu recomandările formulate pe baza acestuia. Pentru statele membre care fac obiectul unei proceduri de deficit excesiv (PDE), avizele Comisiei evaluează progresele realizate pentru corectarea deficitelor excesive, în raport cu țintele de deficit global și de efort structural. Pentru statele membre care fac obiectul componentei preventive a PSC, avizele Comisiei evaluează asumarea obiectivelor bugetare pe termen mediu (OTM-uri), progresele înregistrate în direcția atingerii acestora, precum și respectarea regulii datoriei, pentru a verifica dacă planurile sunt în conformitate cu PSC și cu recomandările bugetare specifice transmise de Consiliu statelor membre la 12 iulie 2016.

statele membre fără program din zona euro și-au prezentat PPB-urile la timp, în conformitate cu articolul 6 din Regulamentul (UE) nr. 473/2013.

Niciun PPB nu a fost considerat ca prezentând „abatere deosebit de gravă” de la PSC, în sensul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 473/2013. Cu toate acestea, mai multe planuri prezentate dau naștere unor îngrijorări.

În tabelele 2a și 2b sunt sintetizate evaluările PPB-urilor pentru fiecare țară, formulate în avizele Comisiei adoptate la data de 16 noiembrie, împreună cu evaluarea progreselor în ceea ce privește reformele bugetare-structurale. Aceste evaluări se bazează pe previziunile Comisiei din toamna anului 2016. Pentru facilitarea comparațiilor, evaluarea planurilor este sintetizată în trei mari categorii, care au sensuri diferite în funcție de situația în care se află statul membru, și anume dacă acesta face obiectul procedurii de deficit excesiv sau nu:

- **Conform:** potrivit previziunilor Comisiei, **nu este nevoie să se adapteze planurile bugetare** în cadrul procesului bugetar național pentru a se garanta că bugetul 2017 va respecta regulile PSC.
- **Conform în linii mari:** pe baza previziunilor Comisiei pentru 2017, se preconizează că PPB va asigura conformitatea în linii mari cu regulile PSC.

Pentru statele membre aflate în PDE: deși previziunile Comisiei pentru 2017 estimează că fie va fi atinsă ținta intermediară privind deficitul global, fie va fi corectat la timp deficitul excesiv, se observă o scădere semnificativă a efortului bugetar în comparație cu nivelul recomandat, ceea ce pune în pericol respectarea recomandării PDE.

Pentru statele membre care fac obiectul componentei preventive a PSC: potrivit previziunilor Comisiei, pentru 2017, va exista o oarecare abatere de la OTM sau de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM, dar nerespectarea cerinței nu ar reprezenta o abatere semnificativă de la ajustarea recomandată. Aceste state membre sunt evaluate ca respectând regula datoriei, acolo unde este cazul.

- **Risc de neconformitate:** conform previziunilor Comisiei pentru 2017, se estimează că PPB nu va asigura conformitatea cu regulile PSC.

Pentru statele membre aflate în PDE: Previziunile Comisiei pentru 2017 estimează că nici efortul bugetar recomandat nu va fi îndeplinit, nici ținta intermediară privind deficitul global nu va fi atinsă și nici deficitul excesiv nu va fi corectat la timp.

Pentru statele membre care fac obiectul componentei preventive a PSC: previziunile Comisiei pentru 2017 anunță o abatere semnificativă de la OTM sau de la traiectoria de

ajustare necesară în vederea atingerii OTM și/sau nerespectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei, acolo unde este cazul.

În urma „Poziției de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere”, aprobate de Consiliul ECOFIN la 12 februarie 2016, Finlanda și Lituania au solicitat, în PPB-urile lor, să li se acorde flexibilitate pe baza clauzei privind reformele structurale și a clauzei privind investițiile. Finlanda a solicitat în PPB-ul său posibilitatea de a se abate temporar de la traiectoria de ajustare recomandată pentru atingerea OTM în 2017, în vederea punerii în aplicare a unor reforme structurale majore cu impact pozitiv asupra sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice (cerere de flexibilitate în valoare de 0,5 % din PIB) și a cheltuielilor naționale pentru proiectele cofinanțate de UE în cadrul fondurilor structurale și de investiții europene (cerere de flexibilitate în valoare de 0,1 % din PIB). Pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2016, având în vedere că Finlanda nu respectă criteriul minim de referință, estimarea privind deviația PIB-ului său se caracterizează prin incertitudine. O evaluare detaliată a estimării deviației PIB-ului pentru 2016 sugerează că Finlanda ar urma să îndeplinească criteriul minim de referință în 2017²². Ca o garanție suplimentară, guvernul Finlandei s-a angajat public să adopte măsuri suplimentare în 2017, dacă este necesar, pentru a asigura conformitatea cu PSC, inclusiv respectarea valorii de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat. În cazul Lituaniei, cererea corespunzătoare din PPB-ul privind menținerea politicilor actuale avea în vedere implementarea planificată a unor reforme structurale majore în domeniul pieței muncii și al pensiilor, cu impact pozitiv asupra sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice (cererea de flexibilitate în valoare de 0,6 % din PIB). Pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2016, se pare că Lituania dispune de suficientă marjă de manevră bugetară pentru a beneficia de o abatere temporară de la traiectoria de ajustare necesară în vederea atingerii OTM. Evaluarea completă a posibilei eligibilități a Finlandei și Lituaniei pentru acordarea flexibilității va avea loc în cadrul ciclului normal al semestrului european, în contextul evaluării programelor de stabilitate pentru 2017.

În plus, o serie de state membre au menționat impactul bugetar al afluxului sporit de refugiați și al măsurilor suplimentare de securitate. Dispozițiile articolului 5 alineatul (1) și ale articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, permit o abatere temporară de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu pentru a acoperi aceste cheltuieli suplimentare; în măsura în care afluxul de refugiați, precum și gravitatea amenințării teroriste sunt evenimente excepționale, impactul acestora asupra finanțelor publice este semnificativ, iar sustenabilitatea nu ar urma să fie compromisă. În stadiul actual, Comisia a luat în considerare posibilitatea de a permite o abatere temporară pentru costurile legate de refugiați în 2015 și 2016 (Belgia, Italia, Austria, Slovenia și Finlanda) și pentru costurile aferente măsurilor de securitate în 2016 și 2017 (Belgia, Italia și Austria). Comisia va efectua o evaluare finală, inclusiv asupra sumelor eligibile, pe baza datelor observate, astfel cum au fost comunicate de autorități. Comisia este pregătită să ia în considerare, în timp util, abateri suplimentare legate de cheltuielile aferente migrației în 2017. În plus, Italia a depus o cerere de tratament special în legătură cu impactul bugetar al unui plan preventiv de investiții pentru protecția teritoriului național împotriva riscurilor seismice, în temeiul clauzei privind evenimentele neobișnuite. Comisia recunoaște că Italia s-a confruntat în ultimele luni cu o activitate seismică fără precedent, ceea ce face mai ambiguă

²² Comisia, în consultare cu statele membre, a elaborat un instrument de monitorizare pentru a semnala cazurile în care rezultatele metodologiei convenite ar putea fi interpretate ca fiind anormale din punct de vedere economic. În aceste cazuri, a fost efectuată o analiză calitativă detaliată, inclusiv cu privire la posibilele implicații pentru cerințele din PSC privind statele membre vizate (a se vedea caseta 1).

legătura dintre intervenția preventivă și cea de urgență. Prin urmare, Comisia consideră că în cazul fondurilor rezervate de guvern în acest scop în 2017 s-ar putea permite, de asemenea, o abatere temporară de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, cu condiția ca autoritățile italiene să furnizeze datele ex-ante și ex-post.

Portugalia și Spania și-au prezentat, la jumătatea lunii octombrie, PPB-urile însoțite de rapoarte cu privire la măsurile luate ca răspuns la deciziile de notificare ale Consiliului, adoptate la 8 august 2016 în conformitate cu articolul 126 alineatul (9) din Tratat. Între timp, Comisia a evaluat aceste documente și s-a angajat într-un dialog structural cu Parlamentul European. Comisia a ajuns la concluzia că procedurile aplicabile deficitelor excesive ale ambelor state membre ar trebui suspendate. În consecință, evenimentul care a necesitat o propunere din partea Comisiei de a suspenda o parte din fondurile ESI nu mai există și nu va exista nicio propunere în acest sens.

În cele din urmă, Comisia a evaluat preliminar nivelul progreselor în ceea ce privește implementarea reformelor bugetare-structurale prezentate în recomandările specifice fiecărei țări, adoptate de Consiliu la 12 iulie 2016. Evaluarea PPB-urilor este rezumată în următoarele cinci mari categorii: niciun progres, progrese limitate, unele progrese, progrese substanțiale și implementare deplină. O evaluare cuprinzătoare a progreselor înregistrate în ceea ce privește implementarea recomandărilor specifice fiecărei țări va fi efectuată în rapoartele de țară din 2017 și în contextul recomandărilor specifice fiecărei țări, care urmează să fie adoptate de Consiliu în 2017.

Tabelul 2a: Imagine de ansamblu a avizelor Comisiei privind proiectele de planuri bugetare – state membre sub incidența componentei preventive a PSC

Statele membre	Conformitatea generală a PPB cu PSC		Progrese în ceea ce privește implementarea reformelor bugetare-structurale sugerate în recomandările specifice fiecărei țări din 2016
	Concluzie generală pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2016	Conformitatea cu cerințele din cadrul componentei preventive în 2016-2017	
BE*	Risc de neconformitate	2016: risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; nerespectarea <i>prima facie</i> a regulii tranzitorii privind datoria; 2017: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM în 2017, dar risc de abatere semnificativă în întreaga perioadă 2016-2017; nerespectarea <i>prima facie</i> a criteriului de referință privind reducerea datoriei.	Niciun progres
DE	Conform	2016: OTM depășit; respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei; 2017: OTM depășit; respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei	Progrese limitate
EE	Conform	2016: OTM depășit; 2017: nicio abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM.	nu se aplică
IE	Conform în linii mari	2016: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; respectarea regulii tranzitorii privind datoria; 2017: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; respectarea regulii tranzitorii privind datoria.	Unele progrese
IT*	Risc de neconformitate	2016: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; fără reducerea integrală de 0,75 % din PIB acordată în temeiul clauzelor privind reformele structurale și investițiile, ar exista un risc de deviere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; nerespectarea <i>prima facie</i> a criteriului de referință privind reducerea datoriei; 2017: risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; nerespectarea <i>prima facie</i> a criteriului de referință privind reducerea datoriei.	Unele progrese
CY	Risc de neconformitate	2016: OTM depășit; respectarea regulii tranzitorii privind datoria; 2017: risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; respectarea regulii tranzitorii privind datoria.	Unele progrese

LT**	Risc de neconformitate	2016: nu există abateri de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; 2017: risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM, pe baza PPB privind menținerea politicilor actuale.	nu se aplică
LV	Conform în linii mari	2016: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; 2017: nicio abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM în 2017, dar un risc de ușoară abatere în perioada 2016-2017;	Progrese limitate
LU	Conform	2016: OTM depășit; 2017: OTM depășit.	Progrese limitate
MT	Conform în linii mari	2016: nicio abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei; 2017: Risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM.	Niciun progres
NL	Conform	2016: OTM atins; respectarea regulii tranzitorii privind datoria; 2017: OTM depășit; respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei.	Niciun progres
AT***	Conform în linii mari	2016: nu există abateri de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; respectarea regulii tranzitorii privind datoria; 2017: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM	Progrese limitate
SK	Conform	2016: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; 2017: nicio abatere de la strategia de ajustare în vederea atingerii OTM	Unele progrese
SI	Risc de neconformitate	2016: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; respectarea regulii tranzitorii privind datoria; 2017: risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; respectarea regulii tranzitorii privind datoria.	Progrese limitate
FI****	Risc de neconformitate	2016: risc de oarecare abatere de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; 2017: risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM	Unele progrese

* La 18 mai 2016, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE, deoarece statul membru nu a înregistrat progrese suficiente în vederea respectării regulii privind datoria în 2015. Raportul a concluzionat că, după evaluarea tuturor factorilor relevanți, criteriul datoriei ar trebui considerat ca fiind respectat. Un nou raport va fi publicat în curând de către Comisie.

** PPB prezentat de un guvern interimar, bazat pe menținerea politicilor actuale.

*** Se ajunge la această concluzie de îndată ce estimarea actuală a impactului bugetar, în 2016, al afluxului excepțional de refugiați și al măsurilor de securitate (de care Austria poate beneficia și în 2017 în vederea asigurării unui tratament egal statelor membre care sunt mai departe de obiectivul lor pe termen mediu) este dedusă din cerință.

**** La 18 mai 2016, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE, deoarece datoria publică a Finlandei a depășit 60 % din PIB, în 2015. Raportul a concluzionat că, după evaluarea tuturor factorilor relevanți, criteriul datoriei ar trebui considerat ca fiind respectat.

Tabelul 2b: Imagine de ansamblu a avizelor individuale ale Comisiei privind proiectele de planuri bugetare – state membre sub incidența componentei corective a PSC

Statele membre	Conformitatea generală a PPB cu PSC		Progrese în ceea ce privește implementarea reformelor bugetare-structurale sugerate în recomandările specifice fiecărei țări din 2016
	Concluzie generală pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2016	Concluzie generală pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2016	
ES*	Risc de neconformitate	2016: țintă globală intermediară îndeplinită, efort bugetar nerealizat; 2017: țintă globală intermediară neîndeplinită: efort bugetar nerealizat, pe baza unui PPB privind menținerea politicilor actuale	Progrese limitate
FR	Conform în linii mari	2016: țintă globală intermediară îndeplinită, efort bugetar nerealizat; 2017: deficit global estimat puțin sub 3 % din PIB; efort bugetar nerealizat.	Progrese limitate
PT**	Risc de neconformitate	2016: se preconizează corectarea la timp și durabilă a deficitului excesiv, efort bugetar realizat; 2017: risc de abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii OTM; nerespectarea <i>prima facie</i> a regulii tranzitorii privind datoria.	Progrese limitate

* PPB prezentat de un guvern interimar, bazat pe menținerea politicilor actuale.

** Portugalia intră în prezent sub incidența componentei corective a PSC, dar ar putea trece la componenta preventivă din 2017 dacă realizează o corecție rapidă și sustenabilă.