COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 5.2.2020
COM(2020) 55 final

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

Evaluarea guvernanței economice

Raport privind aplicarea Regulamentelor (UE) nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 și 473/2013 și privind adecvarea Directivei 2011/85/UE a Consiliului

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

Evaluarea guvernanței economice

Raport privind aplicarea Regulamentelor (UE) nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 și 473/2013 și privind adecvarea Directivei 2011/85/UE a Consiliului[1]

1. Introducere

Euro este moneda unică utilizată de peste 340 de milioane de europeni din 19 state membre și constituie una dintre cele mai importante și mai tangibile realizări ale Europei. Moneda euro este mai mult decât un proiect monetar. Ea oferă economiilor noastre baza necesară pentru a deveni mai integrate și a asigura mai multă stabilitate și prosperitate.

Arhitectura uniunii economice și monetare, instituită prin Tratatul de la Maastricht din 1992, este unică. Aceasta combină o politică monetară unică ce urmărește obiectivul stabilității prețurilor cu o serie de politici economice și bugetare descentralizate de care sunt responsabile statele membre. Tratatul de la Maastricht a recunoscut necesitatea unor politici bugetare solide și a coordonării politicilor economice, pentru a permite aplicarea cu eficacitate a politicii monetare unice și pentru a asigura o monedă euro stabilă și performantă în fața riscurilor potențiale de propagare între statele membre și a eventualelor comportamente parazitare care ar conduce la niveluri excesive ale deficitelor publice și ale datoriei. O astfel de situație ar amenința stabilitatea prețurilor și ar putea, în cele din urmă, obliga banca centrală să utilizeze politica monetară pentru a finanța deficitele bugetare.

Din aceste considerente, tratatul impune statelor membre să privească politicile economice ca pe o chestiune de interes comun și să asigure coordonarea lor în cadrul Consiliului. De asemenea, tratatul a instituit obligația statelor membre de a evita deficitele publice de peste 3 % din PIB și de a menține nivelurile datoriei publice sub 60 % din PIB. Totodată, acesta stabilește elemente pentru menținerea disciplinei de piață, în special clauza „*no bail-out*”, conform căreia guvernele nu trebuie să-și ramburseze reciproc datoriile, și interzice finanțarea

[1] Regulamentul (UE) nr. 1173/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro, JO L 306, 23.11.2011, p. 1; Regulamentul (UE) nr. 1174/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro, JO L 306, 23.11.2011, p. 8; Regulamentul (UE) nr. 1175/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, JO L 306, 23.11.2011, p. 12; Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, JO L 306, 23.11.2011, p. 25; Regulamentul (UE) nr. 1177/2011 al Consiliului din 8 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv, JO L 306, 23.11.2011, p. 33; Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, JO L 306, 23.11.2011, p. 41; Regulamentul (UE) nr. 472/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre din zona euro care întâmpină sau care sunt amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară, JO L 140, 27.5.2013, p. 1; Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro, JO L 140, 27.5.2013, p. 11.

monetară a datoriei publice de către banca centrală. Această arhitectură a fost influențată de experiența inflației ridicate înregistrate în anii 1970 și 1980 și de o convingere fermă în rândul factorilor de decizie politică în legătură cu faptul că integrarea economică și financiară ar fi o forță motrice puternică a convergenței și a stabilizării în cadrul uniunii monetare.

De la începutul anilor 1990, când Tratatul de la Maastricht a pus bazele spațiului monetar unic, Uniunea a dezvoltat un cadru foarte cuprinzător și detaliat de supraveghere economică și bugetară. Cadrul este definit într-o serie de acte din legislația secundară descrise mai jos, precum și în alte documente care oferă mai multe detalii și mai multă transparență cu privire la modul în care se realizează supravegherea în practică. Printre acestea din urmă se numără Codul de conduită privind Pactul de stabilitate și de creștere și Codul de conduită aferent pachetului privind supravegherea și monitorizarea bugetare. Detalii suplimentare privind punerea în aplicare a cadrului de supraveghere sunt prevăzute în Vademecumul referitor la Pactul de stabilitate și de creștere și în Compendiul referitor la procedura privind dezechilibrele macroeconomice.

Cadrul a evoluat în timp, în mai multe etape; au fost introduse modificări ca urmare a apariției unor noi provocări economice, precum și pe baza experienței acumulate în punerea în aplicare a cadrului de supraveghere. Pe scurt:

- În 1997, a fost instituit Pactul de stabilitate și de creștere (PSC) pentru a consolida monitorizarea și coordonarea politicilor economice și bugetare naționale în vederea aplicării permanente, pentru toate statele membre, a limitelor privind deficitul și datoria stabilite prin Tratatul de la Maastricht[2]. În special, acesta a operaționalizat criteriul deficitului prevăzut în Tratatul de la Maastricht prin componenta corectivă[3] a PSC și a instituit o componentă preventivă[4] pentru a evita acumularea deficitelor excesive.

- La începutul anilor 2000, respectarea obiectivelor în materie de deficit nominal ale PSC s-a dovedit dificilă pentru unele state membre pe fundalul recesiunii. Pe baza acestor prime experiențe, PSC a fost reformat astfel încât să permită luarea în considerare într-o mai mare măsură a condițiilor economice. Ca urmare, reforma din 2005 a pus un accent mai puternic pe efortul bugetar structural, cu scopul de a lua în considerare impactul ciclului economic asupra finanțelor publice. În general, PSC a fost modificat pentru a permite luarea în considerare într-o măsură mai mare a situației economice și bugetare specifice fiecărei țări și a riscurilor legate de sustenabilitate ale statului membru în cauză, inclusiv a impactului îmbătrânirii populației.

- Ca răspuns la vulnerabilitățile evidențiate de criza economică și financiară care a afectat UE și zona euro după 2007, UE a luat o serie de măsuri de consolidare a cadrului său de guvernanță și de supraveghere economică. Acestea sunt relevante pentru toate statele membre, dar au o serie de caracteristici specifice pentru țările care utilizează moneda euro. În aceste eforturi au jucat un rol esențial pachetele legislative cunoscute sub denumirea de pachetul privind guvernanța economică (2011) și pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare (2013) (a se vedea caseta 1 pentru o prezentare generală a elementelor acestor pachete).

[2] Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv și Rezoluția din 17 iunie 1997 privind Pactul de stabilitate și de creștere.

[3] Componenta corectivă a PSC asigură faptul că statele membre adoptă măsuri de politică adecvate pentru a corecta deficitele sau nivelurile excesive de îndatorare prin utilizarea procedurii aplicabile deficitelor excesive, care oferă statelor membre recomandări obligatorii și operaționale cu privire la ajustarea bugetară necesară pentru corectarea situației de deficit excesiv într-un anumit interval de timp.

[4] Componenta preventivă a PSC sprijină statele membre în îndeplinirea angajamentelor lor cu privire la aplicarea unor politici bugetare solide. Aceasta impune statelor membre să atingă un obiectiv bugetar specific fiecărei țări pe termen mediu, care să țină seama de ciclul economic, permițând astfel stabilizarea automată și contribuind în același timp la sustenabilitatea finanțelor publice.

Aceste pachete vizau o coordonare mai strânsă a politicii economice și o convergență susținută a performanței economice prin consolidarea supravegherii bugetare în cadrul PSC și prin obligația impusă statelor membre de a institui cadre bugetare naționale. De asemenea, ele au extins sfera supravegherii pentru a include dezechilibrele macroeconomice. Pentru a aborda relevanța specifică a efectelor de propagare în zona euro, pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare a introdus norme referitoare la monitorizarea și evaluarea planurilor bugetare ale statelor membre din zona euro, elemente specifice de consolidare pentru statele membre din zona euro în cadrul componentei corective a PSC și un cadru pentru statele membre din zona euro care se confruntă sau riscă să se confrunte cu dificultăți în ceea ce privește stabilitatea financiară. Aceste elemente de consolidare au fost introduse într-un moment în care încrederea pieței și încrederea reciprocă între statele membre erau fragile și, ca atare, s-au axat în principal pe reducerea riscurilor la nivel de stat membru și pe garantarea stabilității zonei euro în ansamblu. Cele două pachete au constituit o parte a unui set mai larg de măsuri menite să consolideze stabilitatea economică și financiară a UE și a zonei euro în ansamblu, inclusiv instituirea unor mecanisme care să ofere sprijin financiar condiționat statelor membre din zona euro care se confruntă sau riscă să se confrunte cu probleme de stabilitate financiară, precum și crearea unei uniuni bancare care să dispună de mecanisme comune de supraveghere și de rezoluție.

- Supravegherea macroeconomică și bugetară reformată a fost integrată în semestrul european, un calendar comun pentru coordonarea politicilor economice și de ocupare a forței de muncă la nivelul UE, care a fost instituit în același context. De la introducerea sa în 2011, semestrul european a trecut treptat la o supraveghere economică mai integrată, incluzând monitorizarea eforturilor statelor membre în cadrul Strategiei Europa 2020.

Caseta 1: Reforma cadrului de supraveghere economică - pachetul privind guvernanța economică și pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare

Reforma introdusă de pachetul privind guvernanța economică (2011)

Pachetul privind guvernanța economică a reunit cinci regulamente și o directivă, care au consolidat supravegherea bugetară și au extins sfera supravegherii economice pentru a include dezechilibrele macroeconomice.[5] Mai exact, acest pachet a consolidat supravegherea bugetară prin întărirea *componentei preventive* a PSC, întrucât aplicarea unor politici bugetare solide în perioade economice favorabile sporește capacitatea statelor membre de a face față șocurilor economice și de a crea marja necesară pentru utilizarea politicii bugetare în perioade dificile. În acest scop, pachetul a introdus conceptul de *abatere semnificativă* de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia și a stabilit o procedură care să le permită statelor membre să corecteze o astfel de abatere. Pentru statele membre din zona euro, un răspuns politic insuficient poate duce, în cele din urmă, la impunerea unor sancțiuni financiare. Pentru o mai bună monitorizare a modului în care statele membre își pun în aplicare angajamentele bugetare, în completarea soldului structural a fost introdus un *criteriu de referință privind cheltuielile*. Criteriul de referință privind cheltuielile le oferă statelor membre mai multe orientări operaționale în ceea ce privește aplicarea unor politici bugetare prudente, prin concentrarea supravegherii asupra indicatorilor aflați direct sub controlul guvernului.

Reforma introdusă prin pachetul privind guvernanța economică a consolidat totodată *componenta corectivă* a PSC prin operaționalizarea *criteriului datoriei din tratat*[6]*, extinzând astfel sfera de aplicare de la evitarea deficitelor excesive la asigurarea unor traiectorii sustenabile ale datoriei*.

În plus, pachetul privind guvernanța economică a intensificat sancțiunile care pot fi aplicate atunci când statele membre din zona euro nu respectă recomandările și deciziile adresate de Consiliu în temeiul PSC.

Directiva privind cadrele bugetare a introdus cerințe pentru statele membre în raport cu cadrele lor bugetare naționale și a insistat asupra plasării unui accent mai puternic pe planificarea pe termen mediu și pe procesele bugetare transparente. Directiva a promovat, de asemenea, utilizarea unor previziuni macroeconomice și bugetare obiective pentru planurile bugetare și monitorizarea independentă a respectării normelor bugetare la nivel național.

Pe lângă consolidarea supravegherii bugetare, reforma introdusă prin pachetul privind guvernanța economică a introdus, de asemenea, procedura privind dezechilibrele macroeconomice (PDM) pentru a detecta dezechilibrele macroeconomice dăunătoare, pentru a preveni apariția acestora și pentru a asigura corectarea dezechilibrelor existente. Comisia identifică *dezechilibrele macroeconomice* și gravitatea acestora, inclusiv existența sau riscul efectelor negative de propagare asupra altor state membre din zona euro, iar Consiliul adresează recomandări pentru abordarea acestora. În cazul în care se identifică *dezechilibre macroeconomice excesive*, PDM permite lansarea unei proceduri de dezechilibru excesiv (PDE), care se concentrează pe planuri de acțiuni corective prezentate și puse în aplicare de statele membre și monitorizate de Comisie și de Consiliu.

Reforma introdusă de pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare (2013)

[5] A se vedea nota de subsol 1.

[6] Criteriul datoriei se referă la dispozițiile tratatului prin care li se impune statelor membre să asigure o pondere a datoriei în PIB sub nivelul de 60 %, cu excepția cazului în care raportul se diminuează suficient în direcția dorită și într-un ritm satisfăcător.

Cele două regulamente incluse în pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare au introdus proceduri specifice de supraveghere și de monitorizare pentru statele membre din zona euro, având în vedere efectele potențiale de propagare în cadrul uniunii economice și monetare.

În mod concret, pachetul a stabilit un cadru pentru gestionarea situației statelor care se confruntă cu dificultăți sau sunt amenințate de dificultăți legate de stabilitatea financiară, care beneficiază de asistență financiară sau care ies de sub incidența unui program de asistență financiară. În mod esențial, pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare a consolidat și mai mult coordonarea bugetară între statele membre din zona euro printr-o evaluare multilaterală a planurilor bugetare ale statelor membre, care urmează un calendar comun. Aceasta include avizele Comisiei cu privire la planurile respective înainte de adoptarea lor de către parlamentele naționale, precum și o discuție în cadrul Eurogrupului privind situația bugetară și perspectivele bugetare din fiecare stat membru, precum și pentru zona euro în ansamblu. Pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare a consolidat, de asemenea, supravegherea statelor membre din zona euro care prezentau deficite excesive.

Începutul unui nou ciclu politic în Uniune este un moment oportun pentru a evalua eficacitatea cadrului actual de supraveghere economică și bugetară, în special a reformelor introduse de pachetul privind guvernanța economică și de pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare, Comisia având obligația de a raporta cu privire la aplicarea lor. Principalele aspecte abordate în cadrul acestei evaluări se referă la măsura în care diferitele elemente de supraveghere, astfel cum au fost introduse sau modificate de cele două pachete, au fost eficace în atingerea obiectivelor-cheie ale acestora, și anume: (i) asigurarea sustenabilității finanțelor publice și a creșterii economice și evitarea dezechilibrelor macroeconomice, (ii) furnizarea unui cadru de supraveghere integrat care să permită o coordonare mai strânsă a politicilor economice, în special în zona euro și (iii) promovarea convergenței performanțelor economice între statele membre. Scopul prezentei comunicări este acela de a iniția o dezbatere publică cu privire la aceste chestiuni.

În efectuarea evaluării, este important să se ia act de evoluția considerabilă a contextului economic. La 10 ani de la Marea Recesiune, statele membre se confruntă cu o serie de provocări diferite în comparație cu perioada în care au fost adoptate reformele introduse de cele două pachete. Deși perioada redresării a fost cronologic lungă, potențialul de creștere al multor state membre nu a revenit la nivelurile din perioada anterioară crizei, iar ratele dobânzilor au rămas scăzute[7]. Diminuarea creșterii potențiale și a ratelor dobânzilor, în contextul unei populații în îmbătrânire, a fost însoțită de o inflație scăzută persistentă. Cu toate că punerea în aplicare a reformelor structurale pentru a consolida creșterea potențială și a sprijini ajustarea economică a fost puternică în urma crizei, ritmul reformelor a încetinit, iar progresele au devenit inegale de la un stat membru și de la un domeniu de politică la altul.

Acest lucru trebuie privit din perspectiva obiectivului mai amplu enunțat în Strategia anuală pentru creștere durabilă[8], acela de a genera un nou model de creștere care să respecte limitele resurselor noastre naturale și să asigure în viitor crearea de locuri de muncă și o prosperitate de durată. În mod concret, acest obiectiv a fost tradus prin Pactul ecologic european [9] și

[7] În plus, situația socială și a ocupării forței de muncă s-a îmbunătățit în ansamblu, dar nu a revenit încă la nivelurile anterioare crizei în mai multe state membre.
[8] În conformitate cu „Strategia anuală pentru 2020 privind creșterea durabilă” COM(2019) 650 final.
[9] COM(2019) 640 final.

Comunicarea intitulată „O Europă socială puternică pentru tranziții juste”[10], care prezintă o strategie de creștere durabilă ce urmărește să transforme UE în primul continent neutru din punct de vedere climatic, eficient în ceea ce privește utilizarea resurselor și pregătit pentru era digitală, asigurând în același timp echitatea socială. Realizarea acestor obiective va necesita investiții private și publice suplimentare semnificative pe o perioadă de timp îndelungată. Aceste ambiții sunt în concordanță cu angajamentul Europei de a plasa obiectivele de dezvoltare durabilă în centrul politicilor și acțiunilor UE.

Implicațiile condițiilor economice predominante asupra cadrului de guvernanță economică merită o reflecție atentă. În primul rând, trebuie să se evalueze cu atenție dacă aceste evoluții au implicații asupra riscurilor legate de sustenabilitatea datoriei. După cum arată unele experiențe recente, reacțiile pieței se pot schimba brusc și pot duce la variații bruște ale ratelor dobânzii. Chiar și în absența unor modificări ale elementelor fundamentale, se poate ajunge la creșterea sarcini fiscale, în special pentru țările cu datorii mari, și poate fi pusă în pericol sustenabilitatea datoriei lor. Acest risc poate fi mai acut într-o uniune monetară, în care guverne cu un nivel foarte diferit al datoriei au aceeași monedă, iar banca centrală nu poate acționa drept creditor de ultimă instanță al guvernelor. Se confirmă astfel nevoia de a insista în permanență asupra asigurării sustenabilității datoriei. În același timp, deoarece politica monetară suportă tot mai multe constrângeri determinate de limita inferioară efectivă a ratelor dobânzii, ar trebui să se analizeze care este rolul adecvat al politicii economice și bugetare în stabilizarea macroeconomică. În plus, politicile bugetare naționale afectează în același timp funcționarea piețelor financiare și interacționează cu politicile monetare, având în vedere, în special, rolul obligațiunilor suverane naționale ca active sigure de referință, precum și impactul potențial al unei lipse relative de active sigure. În fine, consecințele riscurilor legate de schimbările climatice asupra stabilității piețelor financiare și a finanțelor publice devin din ce în ce mai relevante în cadrul proceselor de supraveghere ale UE.

Evaluarea ține seama de aceste noi provocări. Ea se bazează pe evaluarea normelor bugetare ale UE de către Consiliul bugetar european[11] (CBE), precum și pe rapoartele existente ale Parlamentului European[12], ale statelor membre, ale Curții de Conturi Europene[13], ale altor părți interesate și ale mediului academic.

2. Evaluarea aplicării legislației din pachetul privind guvernanța economică și pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare

[10] COM(2020) 14 final.

[11] Consiliul bugetar european, *Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack legislation* (Evaluarea normelor bugetare ale UE, cu accent pe pachetul privind guvernanța economică și pe pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare), august 2019.

[12] Rezoluția Parlamentului European din 24 iunie 2015 referitoare la evaluarea cadrului de guvernanță economică: bilanț și provocări, JO C 407, 4.11.2016, p. 86.

[13] Curtea de Conturi European, „Este atins obiectivul principal al componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere?” Raportul special nr. 18/2018; Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru a se asigura o implementare eficace a procedurii aplicabile deficitelor excesive, Raportul special nr. 10/2016; Cerințele UE aplicabile cadrelor bugetare naționale trebuie consolidate în continuare, iar punerea lor în aplicare trebuie să fie mai bine monitorizată, Raportul special nr. 22/2019; Audit al procedurii privind dezechilibrele macroeconomice (PDM), Raportul special nr. 03/2018.

2.1 Pactul de stabilitate și de creștere și cadrele bugetare naționale

Prezenta subsecțiune evaluează cadrul de supraveghere bugetară în raport cu obiectivele principale, și anume acela de a contribui la asigurarea sustenabilității finanțelor publice, de a asigura o marjă de manevră pentru stabilizarea economică, de a recunoaște importanța calității finanțelor publice și de a promova însușirea normelor bugetare ale UE. În cele din urmă, aceasta evaluează Directiva 2011/85 în ceea ce privește impactul său asupra cadrelor bugetare naționale.

Sustenabilitatea finanțelor publice

Așa cum a fost gândit inițial, în 1997, având ca element central deficitul de 3 % din PIB, PSC s-a axat pe prevenirea efectelor de propagare cauzate de deficitele excesiv de mari, capabile să submineze stabilitatea prețurilor în cadrul uniunii economice și monetare și să diminueze eficacitatea politicii monetare.

Odată cu apariția crizei economice și financiare, supravegherea bugetară s-a concentrat mai degrabă asupra riscurilor legate de nivelurile nesustenabile ale datoriei publice și a posibilelor crize ale datoriilor, care ar fi putut amenința stabilitatea financiară a zonei euro în ansamblu. În contextul presiunii sporite din partea pieței și al creșterii rapide a nivelului datoriei, este necesar să se consolideze în mod decisiv garanțiile pentru sustenabilitatea datoriei. Pachetul privind guvernanța economică și pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare au fost elaborate în acest context.

Pactul de stabilitate și de creștere a ajutat statele membre să revină la poziții bugetare solide prin reducerea deficitelor și prin plasarea ponderii datoriei pe o traiectorie descendentă. În special, procedura aplicabilă deficitelor excesive s-a dovedit un instrument eficace pentru corectarea deficitelor ridicate: Toate statele membre care au intrat în procedura de deficit excesiv în timpul crizei economice și financiare și-au corectat în mod eficace deficitele ridicate. În timp ce, în 2010, cu excepția a trei state membre, toate celelalte au înregistrat deficite excesive ca urmare a crizei economice și financiare (deficitul global agregat la nivelul UE depășind 6 % din PIB în perioada 2009-2010 pe fondul gravității recesiunii și a nevoilor de recapitalizare ale băncilor în unele state membre), în 2018, toate statele membre au respectat criteriul privind deficitul de 3 % din PIB[14]. 16 state membre au atins, de asemenea, obiectivele bugetare pe termen mediu sau sunt pe punctul de a le atinge, fapt care le oferă rezerve bugetare adecvate și marjă bugetară pentru investiții.

Cu toate acestea, în ultimii ani, corectarea deficitelor excesive și ajustarea ulterioară în vederea atingerii obiectivelor bugetare pe termen mediu au fost determinate mai degrabă de condițiile macroeconomice favorabile, de veniturile excepționale și de ratele mai scăzute ale dobânzii, decât de ajustările bugetare durabile. Procedura aplicabilă abaterilor semnificative (PAS), care urmărește să prevină deficitele excesive, oferind statelor membre posibilitatea de a corecta abaterile de la obiectivele lor bugetare pe termen mediu sau de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestor obiective, a demonstrat o eficacitate limitată în cazul statelor membre care nu fac parte din zona euro[15].

[14] Singura excepție o reprezintă Ciprul, unde, în 2018, administrația publică a înregistrat temporar un deficit de 4,4 % din PIB ca urmare a unei măsuri de sprijin unice legate de vânzarea Cyprus Cooperative Bank. În 2019, se preconizează că soldul bugetar va fi revenit la un excedent confortabil de aproape 4 % din PIB.

[15] Până în prezent, a fost lansată procedura aplicabilă abaterilor semnificative pentru două state membre care nu fac parte din zona euro: România în 2017 și Ungaria în 2018. Aceste două state nu au luat măsuri eficace pentru a corecta abaterea semnificativă și, în consecință, au făcut de atunci obiectul unor proceduri repetate, fapt care

După o creștere la aproape 90 % între 2009 și 2014, ponderea datoriei în PIB la nivelul UE și al zonei euro a început să scadă în 2015, pe fondul deficitelor primare mai mici/excedentelor mai mari, al creșterii economice mai accelerate și al ratelor dobânzii pentru datoria publică ajunse la un minim istoric. În ansamblu, Comisia estimează că ponderea datoriei în PIB își va continua evoluția descendentă din ultimii ani și va scădea până la aproximativ 79 % în 2020, un nivel cu mult sub cel al SUA sau al Japoniei (aproximativ 114 % și, respectiv, 237 %). Cu toate acestea, după criza economică și financiară, dinamica datoriei a variat de la un stat membru la altul. Aceasta reflectă diferențe mari în ceea ce privește ritmul consolidării bugetare și al creșterii economice, precum și în ceea ce privește costurile bugetare specifice fiecărei țări, legate de măsurile de sprijin pentru sectorul bancar. Nivelurile datoriei publice sunt în prezent (din nou) sub 60 % din PIB în aproximativ jumătate din statele membre, dar rămân în jur de 100 % sau (cu mult) peste 100 % din PIB în unele țări, ceea ce reprezintă o mare parte din PIB-ul zonei euro.

În unele state membre, gradul de îndatorare a continuat să crească sau, în cel mai bun caz, s-a stabilizat. Acest lucru a dus la creșterea diferențelor dintre nivelurile datoriilor în UE. Unele state membre foarte îndatorate încă mai au deficite care nu oferă o marjă de siguranță suficientă pentru a atinge valoarea de referință de 3 % din PIB, în ciuda condițiilor economice favorabile. Acestea rămân, de asemenea, departe de obiectivele lor bugetare pe termen mediu.

Aceste observații subliniază importanța unei componente preventive eficace și a punerii în aplicare efective și în timp util a recomandărilor de politică bugetară de către toate statele membre. Ele sugerează totodată că aplicarea normelor bugetare nu a avut o importanță semnificativă în cazurile în care era cel mai necesar să se aplice disciplina bugetară. Aplicarea criteriului de referință privind reducerea datoriei în perioadele de creștere reală slabă și de inflație foarte scăzută s-a dovedit dificilă din punct de vedere politic și economic. În unele țări cu un grad ridicat de îndatorare, criteriul de referință privind reducerea datoriei a necesitat eforturi bugetare deosebit de mari, care ar fi putut, de fapt, să agraveze dinamica datoriei. Prin urmare, evaluarea efectuată de Comisie cu privire la respectarea criteriului datoriei și avizele ulterioare emise de Comitetul economic și financiar au luat în considerare în mod corespunzător toți factorii relevanți, în conformitate cu dispozițiile pachetului privind guvernanța economică, inclusiv nivelul scăzut al inflației și slaba creștere economică, și, în special, conformitatea cu cerințele componentei preventive.

Stabilizarea economică la nivelul statelor membre luate individual și al zonei euro

Legislația din cadrul pachetului privind guvernanța economică și al pachetului privind supravegherea și monitorizarea bugetare recunoaște rolul stabilizării macroeconomice, în special importanța evitării unei politici prociclice. Scopul său este de a garanta că statele membre își ajustează politicile bugetare în perioadele economice favorabile pentru a constitui rezerve bugetare, astfel încât să dispună de suficientă marjă bugetară pentru a permite stabilizatorilor automați să intervină și pentru a oferi sprijin bugetar în perioadele de încetinire a creșterii economice. Coordonarea bugetară consolidată a acordat, de asemenea, o mai mare importanță orientării bugetare agregate a zonei euro în ansamblu. Ulterior, interpretarea și

pune sub semnul întrebării eficacitatea procedurii aplicabile abaterilor semnificative pentru statele membre care nu fac parte din zona euro, având în vedere că normele nu permit sancțiuni în cazul nerespectării pentru aceste state.

implementarea acestei legislații de către Comisie și Consiliu[16] au consolidat treptat elemente de stabilizare pe termen scurt a activității economice.

Mai precis, modul în care este gândită componenta preventivă a PSC le permite statelor membre să răspundă nevoilor în materie de sustenabilitate și de stabilizare. Atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu specific fiecărei țări oferă statelor membre posibilitatea de a utiliza politica bugetară în scopul stabilizării macroeconomice în perioade economice nefavorabile, permițând stabilizatorilor automați să funcționeze liber, sau de a mări investițiile. În plus, obiectivul bugetar pe termen mediu în sine și eforturile unui stat membru de a-și atinge obiectivul bugetar pe termen mediu sunt stabilite în termeni structurali, și anume corectate în raport cu influența ciclului economic. Efortul structural necesar depinde de faza în care se află statul membru în cadrul ciclului economic (adică este mai mare în perioade favorabile și mai mic în perioade nefavorabile) și de nivelul datoriei.

Cu toate acestea, politicile bugetare ale statelor membre au rămas în mare măsură prociclice. Politica bugetară era deja prociclică la mijlocul anilor'2000, când climatul economic era deosebit de bun, și a rămas, în mare măsură, prociclică și în timpul crizei, deoarece consolidarea a avut loc în contextul unei presiuni sporite din partea pieței, într-un moment de creștere foarte redusă sau chiar de contracție economică. Deși cadrul bugetar reformat a permis stabilizatorilor automați să funcționeze, efectul acestora a fost neutralizat prin măsuri discreționare de consolidare, necesare pentru a corecta pozițiile nesustenabile în contextul unei presiuni sporite a pieței. Din acest motiv, în perioada respectivă rezultatele economice și în materie de ocupare a forței de muncă au fost slabe, chiar dacă scopul era plasarea finanțelor publice pe o traiectorie sustenabilă și recâștigarea încrederii pieței. Consolidarea bugetară s-a oprit începând din 2014, într-un moment în care deviația PIB în zona euro era încă negativă. Cu toate acestea, orientarea bugetară agregată în zona euro a continuat să fie în general neutră, chiar dacă în zona euro deviația PIB a devenit pozitivă până în 2017. În plus, distribuția orientării bugetare de la un stat membru la altul nu a fost adecvată, având în vedere nevoile specifice în materie de sustenabilitate și de stabilizare. Astfel, în pofida componentei preventive consolidate, multe state membre nu au utilizat perioadele economice mai favorabile pentru a constitui rezerve contraciclice.

În plus, PSC este axat pe corectarea nivelurilor ridicate ale deficitului public și ale datoriei publice. Deși PSC a instituit proceduri de corectare a deficitelor publice ridicate în ceea ce privește pragurile nominale, acesta nu poate *impune* politici bugetare care să sprijine activitatea economică.

Reforma introdusă prin pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare a stabilit un calendar bugetar comun pentru zona euro, care prevede o verificare a situației bugetare și a perspectivelor pentru zona euro, pe baza planurilor bugetare ale statelor membre și a interacțiunilor acestora în zona euro, înainte ca bugetele să fie adoptate în parlamentele naționale. Deși cadrul juridic prevede posibilitatea prezentării de către Comisie și Consiliu a unor măsuri de consolidare a coordonării politicii bugetare și macroeconomice la nivelul zonei euro, acesta nu permite instituțiilor Uniunii să pună în aplicare orientarea bugetară adecvată pentru zona euro în ansamblu. Deși semestrul european încurajează statele membre

[16] Comunicarea Comisia din 13 ianuarie 2015 intitulată „Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere" a introdus o marjă suplimentară, deși limitată, pentru stabilizarea bugetară discreționară. În urma comunicării, s-a ajuns la o poziție comună în cadrul Comitetului economic și financiar (CEF) în noiembrie 2015, aprobată și de Consiliu (ECOFIN) la 12 februarie 2016.

să țină seama de recomandarea privind politica economică a zonei euro[17] în programele lor de stabilitate și în programele naționale de reformă, dimensiunea zonei euro nu ocupă încă un loc central în politicile statelor membre.

În acest context și în absența unei capacități bugetare centrale cu elemente de stabilizare, posibilitatea de a influența orientarea bugetară pentru zona euro în ansamblu rămâne limitată. Totodată, se limitează și posibilitatea politicii bugetare de a contribui la stabilizarea macroeconomică la nivelul zonei euro în ansamblu în eventualitatea unor șocuri majore care nu sunt induse de politică. Prin urmare, pe lângă politicile bugetare și economice naționale, zona euro continuă să se bazeze în principal pe politica monetară pentru stabilizare macroeconomică, care dobândește o importanță deosebită în momentele în care politica monetară se apropie de limita inferioară efectivă. Instituirea unei capacități de stabilizare bugetară pentru zona euro, care ar completa politicile bugetare naționale, ar permite politicii monetare să devină mai eficace și să aibă mai puține efecte secundare.

Calitatea finanțelor publice, inclusiv dezvoltarea investițiilor publice

Calitatea finanțelor publice este o problemă complexă, cu multiple fațete. Ea privește compoziția veniturilor și a cheltuielilor publice și măsura în care acestea sprijină în mod adecvat creșterea durabilă și incluziunea socială. Totodată, calitatea finanțelor publice este legată de eficiența colectării impozitelor și a mecanismelor de control și prioritizare a cheltuielilor publice. În acest context, analizele cheltuielilor pot contribui la îmbunătățirea alocării cheltuielilor. Un aspect deosebit de relevant se referă la observația conform căreia, în perioadele de consolidare bugetară, este de multe ori mai oportun să se reducă investițiile publice sau să se majoreze impozitele decât să se raționalizeze alte elemente de cheltuieli. Este important ca cadrul de supraveghere bugetară, bazat pe norme, să acorde suficientă atenție acestor aspecte[18], inclusiv rolului investițiilor publice, ca o condiție necesară pentru sprijinirea creșterii economice durabile și pentru sustenabilitatea pe termen lung.

Rolul esențial al investițiilor publice în furnizarea de bunuri publice și în sprijinirea sustenabilității finanțelor publice este recunoscut în cadrul bugetar al UE. În primul rând, articolul 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene impune Comisiei să ia în considerare cheltuielile guvernamentale pentru investiții atunci când analizează dacă un stat membru are un deficit excesiv. În al doilea rând, PSC, atât în titlul, cât și în conținutul său, recunoaște necesitatea de a lua în considerare calitatea generală a finanțelor publice în ceea ce privește caracterul favorabil creșterii al sistemului de impozitare și al cheltuielilor publice. În al treilea rând, definiția obiectivului bugetar pe termen mediu se referă la marja de manevră bugetară și, în special, la nevoia de a realiza investiții publice[19]. Din acest motiv au fost incluse în cadrul bugetar dispoziții care au încercat să protejeze nivelul investițiilor publice în perioadele de încetinire a creșterii economice și să

[17] În toamna fiecărui an, pe baza unei evaluări realizate de Consiliul bugetar european în luna iunie, Comisia adoptă o recomandare pentru zona euro ce cuprinde indicații privind orientarea bugetară corespunzătoare zonei euro în ansamblu.

[18] În această privință, articolul 6 alineatul (3) litera (d) din Regulamentul nr. 473/2013 prevede că „proiectul de plan bugetar conține [...] informațiile relevante privind cheltuielile publice generale defalcate pe funcții, inclusiv educație, sănătate și forța de muncă și, dacă este posibil, indicații privind impactul distributiv estimat al cheltuielilor principale și al măsurilor de percepere a veniturilor”.

[19] În plus, statele membre din zona euro care fac obiectul unei PDE trebuie să prezinte un program de parteneriat economic care să descrie măsurile de politică și reformele structurale necesare pentru asigurarea corectării eficace și durabile a deficitului excesiv. Prioritățile politice ale programului trebuie, de asemenea, să fie coerente cu strategia Uniunii pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă.

impulsioneze implementarea reformelor structurale, contribuind la sustenabilitatea finanțelor publice, inclusiv prin stimularea potențialului de creștere.

Cu toate acestea, în ansamblu, cadrul bugetar actual nu a împiedicat scăderea nivelului investițiilor publice în perioadele de consolidare bugetară, nici nu a ajutat finanțele publice să devină mai favorabile creșterii[20]. Acest lucru reflectă în primul rând opțiunile de politică adoptate în mod deliberat de statele membre. Nu se poate demonstra clar că normele bugetare au împiedicat cu adevărat investițiile. Deși operaționalizarea clauzei privind investițiile din 2015 și 2016[21] a urmărit să consolideze orientarea către creștere a PSC prin protejarea investițiilor în perioadele de încetinire a creșterii economice, aceasta nu pare să fi avut un impact pozitiv substanțial asupra investițiilor publice. În special, accentul pus pe protejarea investițiilor în situația specifică a unei încetiniri semnificative a implicat o utilizare limitată a acestei clauze[22]. În mod similar, clauza privind reformele structurale a fost aplicată de cinci ori până în prezent[23] și a avut un succes destul de limitat în promovarea reformelor care îmbunătățesc calitatea finanțelor publice și/sau sporesc creșterea potențială.

Aceste constatări necesită o analiză atentă, nu în ultimul rând din perspectiva investițiilor suplimentare substanțiale necesare pentru modernizarea infrastructurii, pentru a face ca economia UE să devină neutră din punct de vedere climatic până în 2050 și pentru a promova tranziția digitală. În acest context, Comisia va continua să exploreze împreună cu statele membre utilizarea pe scară mai largă a instrumentelor bugetare ecologice.

Asumarea și guvernanța normelor bugetare ale UE

Modul în care a fost conceput actualul cadru de guvernanță bugetară al UE este caracterizat de norme multiple, asociate unor indicatori de măsurare a conformității, și conține diverse clauze care permit abateri de la cerințe, fiecare având propriile criterii de eligibilitate.

Aceste norme multiple nu conduc întotdeauna la aceeași concluzie în ceea ce privește conformitatea, impunând astfel utilizarea analizei economice. În plus, cadrul se bazează în mare măsură pe variabile care nu sunt direct observabile și care sunt revizuite frecvent, cum ar fi deviația PIB și soldul structural, fapt ce împiedică furnizarea unor orientări politice stabile. Deși gradul mai înalt de sofisticare al PSC este menit să sporească adaptabilitatea cadrului la condițiile economice în schimbare, el a amplificat totodată complexitatea și a redus transparența cadrului, în special în ceea ce privește componenta preventivă. Din acest motiv, au avut de suferit asumarea, comunicarea și adeziunea politică. Într-o anumită măsură, aceste neajunsuri au fost abordate de Comisie prin accentul pus asupra criteriului de referință privind cheltuielile, care furnizează orientări politice operaționale mai stabile și se axează pe elemente bugetare aflate direct sub controlul guvernului.

Ca o chestiune conexă, deși s-a pus mai mult accentul pe ajustările bugetare anuale și pe evaluările conformității, atenția acordată planificării bugetare pe termen mediu s-a diminuat, multe state amânând realizarea obiectivelor bugetare pe termen mediu[24]. Concentrarea puternică pe respectarea cerințelor anuale a contribuit probabil la rândul său la o diferențiere

[20] Investițiile publice au scăzut în UE de la un maxim de 3,7 % din PIB în 2009 la 2,7 % în 2017, în timp ce ponderea investițiilor publice pentru protecția mediului a rămas, în linii mari, stabilă, la 5-6 % din total, a se vedea Eurostat, cheltuielile administrației publice generale pe funcții (COFOG).

[21] A se vedea nota de subsol 15.

[22] Până în prezent, numai Italia și Finlanda au beneficiat de clauza privind investițiile în 2016.

[23] Clauza privind reformele structurale a fost aplicată în cazul Italiei în 2016, al Letoniei, Lituaniei și Finlandei în 2017, precum și al Belgiei în 2019.

[24] Rolul programelor de stabilitate și de convergență în cadrul de supraveghere a scăzut, ceea ce a contribuit, de asemenea, la amânarea repetată a realizării obiectivelor bugetare pe termen mediu ale statelor membre.

insuficientă între statele membre, care prezintă poziții bugetare și riscuri legate de sustenabilitate în mod clar diferite.

Examinarea anuală a proiectelor de planuri bugetare ale statelor membre din zona euro i-a permis Comisiei să contribuie din timp cu informații la procesele bugetare ale statelor membre, dar a evidențiat, de asemenea, că este dificil să li se impună statelor membre să-și modifice planurile la sfârșitul anului și să se lanseze o discuție veritabilă privind orientarea bugetară a zonei euro în cadrul Eurogrupului.

Cadrele bugetare naționale

Cerințele legate de cadrele bugetare naționale[25] din Directiva 2011/85 și din Regulamentul nr. 473/2013 au dus la eforturi ample de elaborare și consolidare a normelor, a procedurilor și a instituțiilor care stau la baza politicii bugetare în statele membre. Astfel, cadrele bugetare naționale au fost semnificativ consolidate, fapt care a permis o asumare sporită a disciplinei bugetare la nivel național și a promovat respectarea normelor bugetare ale UE. Progresele înregistrate sunt cel mai evidente în statele membre care înainte de criză aveau cadre interne rudimentare sau nu aveau deloc. Pentru ele, cerințele UE au stat la baza elaborării unui cadru bugetar modern. Toate elementele cadrelor bugetare au cunoscut o evoluție rapidă, dar majoritatea progreselor au vizat normele bugetare naționale și crearea unor instituții bugetare independente. Numărul și calitatea normelor bugetare numerice au crescut semnificativ. Acestea reprezintă în prezent o parte centrală a cadrelor bugetare în toate statele membre, sprijinind disciplina bugetară și respectarea normelor UE.

În aproape toate statele membre au fost înființate sau consolidate instituții bugetare independente, care joacă un rol din ce în ce mai important în discuțiile bugetare de la nivel național și de la nivelul UE. Monitorizarea independentă a politicii bugetare, împreună cu îmbunătățirea statisticilor bugetare și a dispozițiilor legate de elaborarea și publicarea previziunilor, au ameliorat considerabil transparența politicii bugetare. Părțile interesate de la nivel național consideră, în general, cadrele naționale solide ca fiind un instrument eficace și eficient de promovare a respectării normelor bugetare ale UE.

În același timp, modul în care sunt concepute cadrele naționale și eficacitatea lor diferă semnificativ de la un stat membru la altul. Aceasta se datorează faptului că (i) legislația Uniunii stabilește doar cerințe minime pentru cadrele naționale și (ii) punerea efectivă în aplicare și respectarea dispozițiilor naționale variază. În plus, odată cu pactul bugetar[26] și cu regula sa privind bugetul echilibrat din punct de vedere structural, setul de dispoziții pentru cadrele naționale a devenit destul de complex, dând naștere unor inconsecvențe între normele UE și unele norme naționale. Acest lucru a încurajat unele state membre să recurgă la arbitraj între normele naționale și cele ale UE.

Caseta 2: Guvernanța economică în contextul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice

[25] Un set de norme și instituții care reglementează politica bugetară la nivel național.

[26] Pactul bugetar face parte din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța în cadrul uniunii economice și monetare (TSCG), care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013. Principala dispoziție a acestui tratat interguvernamental este cerința de a avea o regulă a echilibrului bugetar în sistemele juridice naționale (pactul bugetar). Obiectivul a fost acela de a completa cadrul bugetar bazat pe norme ale UE prin dispoziții la nivel național, pentru a realiza mai bine politici bugetare solide la nivelul părților contractante. Pactul bugetar este obligatoriu pentru toate statele membre din zona euro și, pe bază de voluntariat, pentru trei state membre din afara zonei euro (Bulgaria, Danemarca și România).

De la crearea sa în 2011 prin intermediul pachetului privind guvernanța economică, semestrul european a devenit un cadru bine stabilit pentru coordonarea politicilor economice. Scopul său este să ofere o abordare integrată prin combinarea diferitelor componente ale supravegherii politicilor economice (politici bugetare, structurale și financiare), conform unui calendar și unui cadru comun pentru ciclul de supraveghere anual[27]. În acest scop, în cadrul semestrului european sunt organizate etapele principale pentru punerea în aplicare a PSC și a PDM, atât în ceea ce privește calendarul, cât și, după caz, în ceea ce privește cerințele de raportare și de supraveghere. Această aliniere contribuie la asigurarea faptului că statele membre beneficiază de o abordare integrată în ceea ce privește politicile economice.

În ultimii ani, semestrul european s-a extins pentru a lua mai bine în considerare dimensiunea zonei euro, precum și aspectele legate de ocuparea forței de muncă și cele sociale, în special prin integrarea Pilonului european al drepturilor sociale. Dialogul cu Parlamentul European, cu autoritățile naționale și cu partenerii sociali a fost, de asemenea, consolidat. În concordanță cu Pactul ecologic european, dimensiunea de mediu a politicilor economice și de ocupare a forței de muncă ale statelor membre este menită să dobândească mult mai multă importanță în cadrul semestrului european, urmând totodată să devină cadrul de evaluare și de coordonare a politicilor economice necesare pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă, concentrându-se în același timp asupra principalelor provocări ale politicilor economice și de ocupare a forței de muncă.

2.2 Procedura privind dezechilibrele macroeconomice

Extinderea domeniului de aplicare a supravegherii macroeconomice

Procedura privind dezechilibrele macroeconomice (PDM) a extins cadrul de supraveghere dincolo de politicile bugetare, pentru a acoperi și alte surse potențiale de dezechilibre macroeconomice care fuseseră neglijate anterior. Aceasta a implicat, printre altele, o mai mare concentrare asupra aspectelor macrostructurale și macrofinanciare relevante pentru stabilitatea macroeconomică, cum ar fi dezechilibrele externe, productivitatea și competitivitatea, piața locuințelor și îndatorarea privată. În plus, în cadrul PDM sunt analizate și evoluțiile finanțelor publice, în special datoria publică, având în vedere relevanța lor pentru stabilitatea macroeconomică globală. În acest sens, PDM a completat alte instrumente de supraveghere și a oferit baza pentru prioritizarea politicilor care nu au fost abordate de PSC, dar care sunt relevante pentru dezvoltarea ordonată a finanțelor publice. Baza analitică pentru detectarea dezechilibrelor a fost consolidată și au fost puse în aplicare proceduri de monitorizare a evoluțiilor economice și a măsurilor de politică. Deși domeniul de aplicare al supravegherii PDM a rămas ancorat în aspecte relevante pentru stabilitatea macroeconomică, acesta a fost extins treptat pentru a ține seama de implicațiile mai largi legate de ajustare, cum ar fi cele care afectează ocuparea forței de muncă și evoluțiile sociale.

Cu toate acestea, legăturile cu alte componente de supraveghere nu au fost întotdeauna exploatate pe deplin. Este vorba despre interacțiunea dintre PDM și supravegherea din cadrul PSC, pentru a aborda în același timp dezechilibrele macroeconomice, provocările legate de creșterea potențială și riscurile pentru sustenabilitatea datoriei publice. În cele din urmă, este posibil ca, până în prezent, supravegherea PDM să nu fi ținut cont suficient de interacțiunile

[27] Regulamentul nr. 1175/2011 a introdus în Regulamentul nr. 1466/97 temeiul juridic pentru semestrul european, cu scopul de a asigura o coordonare mai strânsă a politicilor economice și o convergență susținută a performanțelor economice ale statelor membre și de a oferi consiliere integrată și coerentă legată de politicile economice și de ocupare a forței de muncă ale statelor membre.

cu noile provocări economice emergente, în special în ceea ce privește schimbările climatice și alte presiuni legate de mediu.

Răspunsurile politice și eficacitatea în materie de corectare a dezechilibrelor macroeconomice

PDM a atras atenția și s-a concentrat pe acțiuni de politică, cu rezultate pozitive în unele cazuri, chiar dacă procedura de dezechilibru excesiv (PDE) nu a fost activată niciodată. PDM a contribuit la aprofundarea dialogului dintre instituțiile UE și autoritățile publice naționale cu privire la modalitățile de abordare a provocărilor identificate, prin orientarea dezbaterii politice la nivel național și prin consolidarea proceselor de elaborare a politicilor. Într-o serie de cazuri, PDM a oferit cadrul pentru prioritizarea politicilor direcționate către problemele macrostructurale și macrofinanciare din țările grav amenințate de riscul instabilității financiare. În cazurile respective, supravegherea PDM a fost urmată de măsuri de politică, care au fost monitorizate îndeaproape și cu regularitate, precum și de o reducere a tensiunilor de pe piața financiară, fără a fi nevoie să se recurgă la un instrument mai intruziv, ca PDE.

Cu toate acestea, PDM nu a insuflat dinamica politică necesară pentru a susține ritmul ambițios al reformelor în statele membre în care persistă dezechilibrele, inclusiv în ceea ce privește datoria internă și externă, care rămâne ridicată. Deși datele indică faptul că recomandările specifice fiecărei țări din cadrul PDM erau la început urmate mai rapid de efecte, punerea în aplicare a reformelor a devenit, în timp, comparabilă cu cea a altor recomandări care nu sunt legate de PDM, formulate în cadrul semestrului european. Progresele legate de corectarea dezechilibrelor au încetinit în ultimii ani, fără îndoială ca urmare a reducerii presiunilor pieței financiare și a ritmului mai lent al reformelor.

PDM a fost mai eficace în reducerea deficitelor de cont curent decât în reducerea excedentelor de cont curent mari și persistente. Necesitatea unor măsuri de politică a fost deosebit de presantă în statele membre care prezintă deficite ridicate de cont curent și pierderi mari în materie de competitivitate, având în vedere preocupările cu privire la sustenabilitatea datoriei lor externe și riscurile de solvabilitate aferente, care sunt deosebit de îngrijorătoare dacă se combină cu pierderi susținute ale competitivității costurilor și ale cotelor de piață ale exporturilor. În schimb, PDM nu a fost în măsură să favorizeze ajustarea excedentelor de cont curent mari și persistente, pe care fundamentele economice nu le pot explica pe deplin. Excedentele de cont curent mari și persistente, deși nu creează riscuri imediate pentru stabilitatea economică națională, pot afecta buna funcționare a zonei euro. Ajustarea lor ar contribui la creșterea PIB-ului real în statele membre vizate și ar avea efecte pozitive asupra restului zonei euro. În cele din urmă, întrucât PDM a fost introdusă într-un context în care dezechilibrele și dezechilibrele excesive erau deja prezente în multe state membre, eficacitatea sa în ceea ce privește prevenirea acumulării de noi dezechilibre, vulnerabilități și riscuri rămâne să fie testată. Acest lucru necesită detectarea în timp util a dezechilibrelor emergente, pentru a permite luarea unor măsuri de politică preventive adecvate.

Asumarea procedurii privind dezechilibrele macroeconomice

Având în vedere amploarea dezechilibrelor potențiale, supravegherea în cadrul PDM se bazează atât pe utilizarea analizei cantitative, cât și pe utilizarea analizei calitative și nu se pretează la o citire mecanică a indicatorilor. Prin urmare, Comisia a făcut uz de puterea sa de apreciere acordată prin Regulamentul nr. 1174/2011 și prin Regulamentul nr. 1176/2011 în punerea în aplicare a cadrului, iar Consiliul a susținut întotdeauna în mare măsură poziția Comisiei cu privire la existența și gravitatea dezechilibrelor. În 2016, Comisia a clarificat

criteriile de identificare și de evaluare a dezechilibrelor și a raționalizat clasificarea acestora[28]. De la început, punerea în aplicare a componentei preventive a PDM a fost integrată în semestrul european, iar aplicarea sa a evoluat din perspectiva experienței dobândite, a evoluției provocărilor și ca urmare a unui dialog continuu cu statele membre și cu părțile interesate.

În pofida progreselor realizate în vederea unei puneri în aplicare transparente a PDM, ar putea fi continuate eforturile în ceea ce privește legătura dintre analiza și recomandările din cadrul PDM și interacțiunea dintre PDM și alte proceduri de supraveghere. De fiecare dată când s-a identificat un dezechilibru excesiv într-un stat membru, Comisia a utilizat posibilitatea prevăzută în cadrul PDM de a pune în mișcare o monitorizare specifică și atentă a punerii în aplicare a politicilor, contribuind la presiunea *inter pares* și promovând acțiunile de reformă în statul membru respectiv. Cu toate acestea, nu a existat nicio cerință ca statul membru în cauză să pună în aplicare acțiuni de politică specifice prevăzute într-un plan de măsuri corective convenit. Această practică a dat naștere unor solicitări adresate Comisiei de a utiliza pe deplin instrumentele din cadrul PDM, inclusiv recomandarea ca Consiliul să activeze PDE, și de a spori transparența în cazurile în care PDE nu este lansată pentru statele membre identificate ca având dezechilibre excesive[29].

2.3 Statele membre din zona euro care se confruntă sau riscă să se confrunte cu dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea financiară

Cadrul pentru elaborarea și monitorizarea programelor de asistență financiară macroeconomică

În primul deceniu al uniunii economice și monetare, nu a existat niciun cadru care să ofere sprijin specific statelor membre din zona euro care se confruntau sau riscau să se confrunte cu dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea financiară. Au fost create mecanisme specifice de sprijin financiar în cursul anului 2010 și în anii următori[30], care au condus la instituirea Mecanismului european de stabilitate (MES). Cu toate acestea, nu a fost adoptată o legislație a Uniunii care să prevadă un cadru de supraveghere și o structură de guvernanță pentru acest sprijin financiar. Regulamentul nr. 472/2013 a instituit un cadru de organizare a unui astfel de sprijin, astfel încât să se asigure transparența și responsabilitatea democratică.

Acest cadru s-a aplicat programelor privind Irlanda și Portugalia finanțate de FESF și de MESF, programelor privind Spania și Cipru, finanțate de MES, precum și celui de-al doilea și celui de-al treilea program privind Grecia, care au beneficiat de asistență financiară atât din partea FESF, cât și a MES. Deficitele externe și bugetare au fost în mare parte soluționate, iar stabilitatea sectorului financiar a fost conservată sau restabilită. În plus, politicile structurale din cadrul programelor au contribuit la promovarea creșterii potențiale. Toate statele membre din zona euro care au beneficiat de asistență financiară au revenit cu succes pe piețe la rate de finanțare rezonabile și, în prezent, fac obiectul supravegherii post-program.

[28] În 2016, Comisia a publicat un compendiu care documentează punerea în aplicare a PDM într-un mod cuprinzător și transparent; Comisia Europeană (2016), *The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium.*

[29] Curtea de Conturi a recomandat o transparență sporită ori de câte ori Comisia nu recomandă deschiderea PDE [Curtea de Conturi Europeană (2018), „Audit al procedurii privind dezechilibrele macroeconomice", Raportul special nr. 03].

[30] Precum acordul de împrumut pentru Grecia (AIG), Fondul european de stabilitate financiară (FESF) și Mecanismul european de stabilizare financiară (MESF).

Dispozițiile privind elaborarea programelor de ajustare macroeconomică au fost respectate, în special în ceea ce privește: (i) pregătirea programului și informarea părților interesate cu privire la progresele înregistrate; (ii) asigurarea coerenței dintre memorandumul de înțelegere semnat cu statul membru din zona euro și programul de ajustare macroeconomică adoptat de Consiliu; (iii) monitorizarea progreselor înregistrate în punerea în aplicare a programului prin evaluări periodice și implicarea partenerilor sociali și a organizațiilor societății civile; (iv) acordarea de asistență tehnică pentru punerea în aplicare a condițiilor programului. Regulamentul nr. 472/2013 a permis, de asemenea, menținerea stabilității financiare a zonei euro în ansamblu prin instituirea acestor proceduri.

În ceea ce privește mecanismele de guvernanță din cadrul instituțiilor implicate în programe de ajustare macroeconomică (Comisia, în colaborare cu Banca Centrală Europeană și, după caz, cu Fondul Monetar Internațional), cadrul oferă o anumită flexibilitate în ceea ce privește modul în care sistemul de guvernanță este pus în aplicare în practică, cu mențiunea că rolurile atribuite în mod specific ar trebui respectate pe deplin. În general, sistemul de guvernanță a funcționat bine.

Regulamentul nr. 472/2013 a contribuit, de asemenea, la îmbunătățirea transparenței și a răspunderii pentru acțiunile Comisiei, în special prin intermediul dialogului consolidat cu Parlamentul European și cu parlamentele naționale[31]. În plus, regulamentul interacționează cu Tratatul privind MES. Comisia trebuie să se asigure că orice memorandum de înțelegere semnat cu un stat membru din zona euro în numele MES este compatibil cu un astfel de program de ajustare macroeconomică și cu legislația Uniunii. În ceea ce privește relația dintre Comisie și MES, modalitățile de punere în aplicare au fost precizate printr-un memorandum de înțelegere semnat la 27 aprilie 2018 și printr-o poziție comună convenită la 14 noiembrie 2018, care servește drept bază pentru revizuirea actuală a tratatului privind MES.

Performanța economică și coerența cu procedurile de supraveghere ale UE

Regulamentul nr. 472/2013 a contribuit la o coordonare mai strânsă a politicilor economice și la o convergență susținută a statelor membre din zona euro prin asigurarea coerenței dintre ciclul normal de supraveghere din cadrul semestrului european și supravegherea consolidată în temeiul regulamentului respectiv. Regulamentul a simplificat procesele, cu scopul de a asigura coerența supravegherii politicilor economice și de a evita duplicarea obligațiilor de raportare. Vulnerabilitățile și dezechilibrele identificate în cadrul procedurilor de supraveghere standard (PSC și PDM) au fost abordate explicit în programele de ajustare macroeconomică. Ajustările restante după încheierea programului au fost preluate în recomandările specifice fiecărei țări din cadrul ciclului normal de supraveghere și al supravegherii post-program. Supravegherea consolidată instituită prin regulament a contribuit astfel la reducerea divergențelor temporare dintre statele membre în cauză și celelalte state membre din zona euro și a pus bazele unei convergențe reînnoite.

Comisia a pus în aplicare integral dispozițiile privind supravegherea post-program. În ceea ce privește eficacitatea supravegherii consolidate, cerințele respective se aplică Greciei începând din august 2018 (încheierea unui program de asistență financiară). Evaluarea inițială, bazată pe experiența limitată în ceea ce privește dispozițiile specifice, este pozitivă. Cu toate acestea, deși concepută inițial ca un cadru preventiv în sprijinul statelor membre expuse riscului de a

[31] Acest lucru a fost confirmat de auditul performanței efectuat de Curtea de Conturi Europeană, a se vedea Raportul special nr. 17/2017: „Intervenția Comisiei în criza financiară din Grecia”.

solicita asistență financiară, supravegherea mai strictă nu a fost până în prezent activată pentru un astfel de scop.

În același timp, este important să se mențină o asumare adecvată la nivel național a programelor, în special în momentul întreruperii programului sau al ieșirii de sub incidența sa. De asemenea, persistă probleme legate de transparență și responsabilitate, având în vedere în special faptul că MES rămâne, până în prezent, un organism interguvernamental.

2.4. Constatări generale

Prezenta evaluare evidențiază atât puncte forte, cât și domenii în care se pot aduce îmbunătățiri. Ea confirmă faptul că pachetul privind guvernanța economică și pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare, împreună cu introducerea semestrului european, au consolidat cadrul de supraveghere economică în UE și în zona euro și au ghidat statele membre în vederea îndeplinirii obiectivelor lor de politică economică și bugetară. Ele au condus, de asemenea, la o abordare mai amplă și mai integrată a supravegherii, care asigură mai bine coerența generală a consilierii în materie de politici în cadrul semestrului european (a se vedea caseta 2). Stabilirea unui calendar bugetar comun și orientările de politică emise pe baza proiectelor de planuri bugetare ale statelor membre au condus la o coordonare mai strânsă în cadrul zonei euro. Măsurile introduse prin pachetul privind guvernanța economică și pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare au contribuit astfel la asigurarea unei coordonări mai strânse a politicilor economice.

Punerea în aplicare de către statele membre a politicilor recomandate a contribuit, printre alți factori, la consolidarea treptată a economiilor din UE și la crearea a numeroase locuri de muncă în ultimii ani. În plus, prin sprijinirea corectării dezechilibrelor macroeconomice existente, a prevenirii acumulării de noi dezechilibre și a reducerii nivelurilor datoriei publice, cadrul de supraveghere a contribuit la crearea condițiilor pentru o creștere durabilă, consolidarea rezilienței și reducerea vulnerabilităților și a riscului de propagare a efectelor potențial negative. Prin urmare, pachetul privind guvernanța economică și pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare au contribuit la realizarea strategiei Uniunii pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă.

Cadrul de supraveghere consolidată a favorizat, de asemenea, convergența în ceea ce privește performanța economică a statelor membre, cu o revenire generală la creștere economică și o scădere a ratelor șomajului în toate statele membre, o reducere a dezechilibrelor macroeconomice și o scădere a deficitelor publice și a nivelului datoriilor publice, toate statele membre fiind excluse de la procedura de deficit excesiv . În plus, cadrul instituit pentru a sprijini statele membre din zona euro care se confruntă sau sunt amenințate cu dificultăți în ceea ce privește stabilitatea financiară a contribuit la reducerea divergențelor temporare dintre statele membre în cauză și restul zonei euro și a pus bazele unei convergențe reînnoite.

Redresarea de după criza financiară a durat mult conform criteriilor istorice, dar s-a înregistrat totodată o scădere a tendinței de creștere, însoțită de un nivel constant scăzut al inflației. În același timp, nivelurile datoriei publice rămân ridicate în unele state membre, fiind totodată departe de obiectivele lor bugetare pe termen mediu, în timp ce eforturile lor în domeniul reformelor se diminuează. Economiile unora dintre statele membre rămân vulnerabile în fața unei încetiniri economice cu riscuri de propagare care ar afecta funcționarea zonei euro în ansamblu.

Orientarea bugetară la nivelul statelor membre a fost adesea prociclică. În plus, structura finanțelor publice nu a devenit mai favorabilă creșterii economice, iar guvernele naționale și-au exprimat preferința pentru creșterea cheltuielilor curente, mai degrabă decât pentru protejarea investițiilor. În cazul unor șocuri importante care nu sunt induse de politici,

capacitatea de a direcționa orientarea bugetară pentru zona euro în ansamblu, cu un efort bugetar diferențiat corespunzător între statele membre, este îngreunată de lipsa unor politici prudente în perioade favorabile și rămâne limitată atât timp cât se bazează exclusiv pe coordonarea politicilor bugetare naționale în absența unei capacități centrale de stabilizare. Prin urmare, cadrul actual și punerea sa în aplicare nu au favorizat stabilizarea macroeconomică.

În plus, actualul cadru de supraveghere și punerea sa în aplicare nu au asigurat o diferențiere suficientă între statele membre ale căror poziții bugetare, riscuri legate de durabilitate sau alte vulnerabilități diferă semnificativ. Interacțiunea dintre normele bugetare ale Uniunii și cadrele bugetare naționale este un alt domeniu în care se pot aduce îmbunătățiri.

Cadrul bugetar (care include legislația secundară și alte documente care oferă mai multe detalii și transparență cu privire la modul în care se desfășoară în practică activitatea de supraveghere) a devenit din ce în ce mai complex. Această complexitate rezultă din cadrul care urmărește obiective multiple și din necesitatea de a răspunde unei mari varietăți de circumstanțe în schimbare, inclusiv prin utilizarea flexibilității, în contextul unor divergențe de opinii între statele membre. Ea se manifestă printr-o codificare foarte detaliată, care cuprinde mai mulți indicatori operaționali, dintre care unii sunt neobservabili și frecvent revizuiți, precum și o serie de clauze derogatorii. Prin urmare, normele bugetare au devenit mai puțin transparente, împiedicând previzibilitatea, comunicarea și adeziunea politică.

Alte dezechilibre acumulate în timpul crizei economice sunt în curs de dispariție, dar, în multe cazuri, doar într-un ritm lent. PDM a fost mai eficace în reducerea deficitelor de cont curent decât în reducerea excedentelor de cont curent mari și persistente. Deși acest lucru poate fi explicat prin nevoia mai presantă de a corecta deficitele de cont curent mari, având în vedere preocupările legate de sustenabilitate, excedentele persistente de cont curent pot afecta, în egală măsură, buna funcționare a zonei euro. Dinamica creată de recomandările de politică este sub nivelul optim și a fost în scădere de-a lungul timpului, pe măsură ce elanul reformelor s-a estompat. În plus, deși interacțiunea dintre nivelurile de supraveghere specifice a fost adecvată, există posibilitatea de a le face să funcționeze și mai bine împreună. Legăturile importante dintre diferitele instrumente de supraveghere nu sunt luate suficient în considerare, în special atunci când problemele de sustenabilitate a datoriei publice sunt legate în mod intrinsec de dezechilibre macroeconomice mai ample sau de o creștere potențială scăzută[32].

În cele din urmă, ar trebui să se aibă în vedere necesitatea unui cadru de supraveghere care să contribuie la abordarea provocărilor presante de astăzi și de mâine - economice, demografice și de mediu . În prezent, una dintre principalele provocări economice este reprezentată de perspectiva unei creșteri care ar putea rămâne modestă pentru o perioadă mai lungă dacă nu se iau măsuri de politică pentru a stimula creșterea potențială. Cu o politică monetară deja foarte acomodativă, este important să se analizeze dacă și în ce mod politicile bugetare și structurale ale statelor membre pot contribui la mixul de politici din zona euro și la accelerarea creșterii potențiale, precum și să se desfășoare un proces de reflecție cu privire la rolul potențial al cadrului de guvernanță economică al UE în acest sens. În plus, ar trebui să se analizeze în ce măsură cadrul poate sprijini nevoile în materie de politici economice, de mediu și sociale legate de tranziția către o economie europeană digitală, neutră din punct de vedere climatic și eficientă în ceea ce privește utilizarea resurselor, care să completeze rolul esențial al mediului de reglementare și al reformelor structurale.

[32] În plus, supravegherea efectelor de propagare legate de interdependența bănci-datorii suverane nu a jucat un rol central în acest cadru, deși aceste efecte sunt în continuare relevante pentru stabilitatea macroeconomică și financiară.

3. Teme de dezbatere publică

Pe baza experienței de până acum în domeniul legislativ, pot fi stabilite o serie de aspecte care să fie analizate într-o dezbatere publică:

Cum poate fi îmbunătățit cadrul pentru a se asigura sustenabilitatea finanțelor publice în toate statele membre și pentru a contribui la eliminarea dezechilibrelor macroeconomice existente și la evitarea apariției unor noi dezechilibre? Având în vedere experiența dobândită, realizarea efectivă a obiectivelor de asigurare a unor poziții sustenabile ale finanțelor publice și evitarea dezechilibrelor macroeconomice sunt esențiale. Coordonarea și supravegherea economică eficace reprezintă o piatră de temelie pentru asigurarea rezilienței în UE și în cadrul Uniunii economice și monetare, având în vedere potențialele efecte negative care rezultă din acumularea unor poziții nesustenabile. Deși s-au înregistrat progrese generale în ceea ce privește sustenabilitatea datoriei și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, aceste progrese nu au fost întotdeauna suficiente, existând diferențe mari între statele membre. Prin urmare, un cadru eficient trebuie să asigure sustenabilitatea datoriei publice, mai ales acolo unde este cel mai necesar, precum și prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice. În acest context, trebuie luate în considerare riscurile legate de schimbările climatice.

Cum se pot asigura politici bugetare responsabile care să protejeze sustenabilitatea pe termen lung, permițând în același timp stabilizarea pe termen scurt? Orientările de politică bugetară sprijină statele membre în asigurarea sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice și în aplicarea unor politici bugetare contraciclice care să contribuie la o mai bună stabilizare macroeconomică, atât în perioadele favorabile, cât și în cele nefavorabile. Deși, pentru a fi eficace, un cadru ar trebui să aibă un caracter contraciclic în perioadele favorabile și în cele nefavorabile, acest lucru nu a fost prea des realizat în practică. Un efort bugetar adecvat și reducerea datoriei în perioade economice favorabile contribuie la crearea unei marje pentru utilizarea pârghiilor politicii bugetare în perioade dificile. Planificarea adecvată a politicilor pe termen mediu, atât în ceea ce privește țintele bugetare, cât și reformele structurale de promovare a productivității și a investițiilor, precum și un punct de ancorare adecvat la nivelul politicilor sunt de ajutor în acest sens.

Care este rolul cel mai potrivit al cadrului de supraveghere al UE în ceea ce privește stimularea statelor membre pentru a întreprinde reforme și investiții esențiale necesare pentru a contribui la abordarea provocărilor economice, sociale și de mediu de astăzi și de mâine, menținând, în același timp, garanții împotriva riscurilor legate de sustenabilitatea datoriei? Cadrul ar trebui să fie în concordanță cu provocările actuale și viitoare. Trebuie să se discute care este rolul adecvat al cadrului de supraveghere al UE, în ceea ce privește promovarea unei structuri a finanțelor publice care să contribuie la creșterea durabilă și la menținerea de către statele membre a unor niveluri adecvate de investiții. În special, vor fi necesare investiții semnificative pentru a îndeplini obiectivele deosebit de ambițioase ale Pactului ecologic european. Se pune astfel întrebarea în ce măsură cadrul bugetar poate sprijini reformele și investițiile, inclusiv în capital uman și în competențe, necesare pentru tranziția către o economie competitivă, neutră din punct de vedere climatic, eficientă în ceea ce privește utilizarea resurselor și pregătită pentru era digitală, într-un mod care să nu excludă pe

nimeni. Pentru a răspunde la această întrebare ar trebui să se reevalueze dacă actualele clauze de flexibilitate sunt adecvate, din perspectiva domeniului de aplicare și al eligibilității, pentru a facilita realizarea unor tipuri adecvate de investiții la niveluri adecvate, menținându-se, în același timp, sustenabilitatea datoriei. În plus, ar trebui să se aibă în vedere rolul cadrului bugetar în ceea ce privește ecologizarea bugetelor naționale.

Cum se poate simplifica cadrul UE și cum se poate îmbunătăți transparența punerii sale în aplicare? Deși cadrul actual de supraveghere bugetară a inclus elemente de flexibilitate și apreciere, prin intermediul unui set complex de dispoziții adoptate în contextul lipsei de încredere între principalele părți interesate, aplicarea eficace a analizei economice într-un cadru bazat pe norme trebuie să se realizeze într-un mod obiectiv și transparent. Aceasta presupune, de exemplu, să se analizeze dacă punerea în mod clar a accentului pe erorile evidente în domeniul politicilor, așa cum prevede tratatul, pe baza unor obiective clar definite și mai ales a unor obiective de politică operaționale, ar putea contribui la o punere în aplicare eficace a cadrului de supraveghere. Un cadru și o punere în aplicare mai simple ar putea contribui la creșterea gradului de asumare, la o mai bună comunicare și la reducerea costurilor politice pentru asigurarea punerii în aplicare și a conformității.

Cum se poate concentra supravegherea asupra statelor membre cu provocări politice mai presante și cum se poate asigura un dialog și un angajament de calitate? Supravegherea ar trebui să fie proporțională cu gravitatea situației, cu un accent mai puternic pe cazurile cele mai urgente și cu proceduri mai puțin intruzive în cazurile în care riscurile sunt în general scăzute. Prin urmare, trebuie să se analizeze dacă, pentru a fi eficace, cadrul de supraveghere ar trebui să se concentreze mai mult pe „identificarea erorilor evidente”[33], și anume asupra statelor membre a căror strategie politică plasează datoria publică pe o traiectorie potențial nesustenabilă sau conduce la alte dezechilibre macroeconomice. În plus, un dialog politic puternic cu statele membre și cu părțile interesate este esențial, în special într-un cadru multilateral, dar și la nivel bilateral cu Comisia.

Cum poate cadrul să asigure o aplicare eficace? Care ar trebui să fie rolul sancțiunilor pecuniare, al costurilor reputaționale și al stimulentelor pozitive? Echilibrul adecvat dintre sancțiunile pecuniare și instrumentele de stimulare a stabilității macroeconomice și a creșterii durabile, de exemplu un instrument bugetar pentru convergență și competitivitate sau un instrument de convergență și reformă, trebuie să fie analizat cu atenție ca element de asigurare a unei puneri în aplicare eficace a cadrului.

Există posibilitatea consolidării cadrelor bugetare naționale și a îmbunătățirii interacțiunii acestora cu cadrul bugetar al UE? Trebuie să se analizeze dacă un rol mai puternic al cadrelor bugetare naționale, în special al instituțiilor bugetare independente, ar contribui la o mai bună respectare a normelor bugetare ale UE și în același timp la o mai bună asumare a cadrului. În plus, având în vedere faptul că statisticile de înaltă calitate sunt esențiale pentru un cadru bugetar transparent, trebuie să se evalueze ce îmbunătățiri suplimentare ale calității datelor ar fi necesare.

[33] Articolul 126 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Cum ar trebui să se ia în considerare dimensiunea zonei euro și agenda în vederea aprofundării Uniunii economice și monetare? Există o serie de legături concrete între cadrul de guvernanță economică și agenda mai amplă de finalizare a Uniunii economice și monetare. În primul rând, atât PSC, cât și PDM se axează exclusiv pe politicile naționale, în special pe prevenirea și corectarea nivelurilor ridicate ale datoriei publice și a deficitelor de cont curent. În acest context și în absența unei capacități bugetare centrale cu elemente de stabilizare, posibilitatea de a influența orientarea bugetară pentru zona euro în ansamblu rămâne limitată. Introducerea unei capacități de stabilizare de dimensiuni corespunzătoare ar permite politicii bugetare să contribuie mai mult la stabilizarea macroeconomică la nivelul zonei euro în ansamblu. În al doilea rând, finalizarea uniunii financiare (uniunea bancară și uniunea piețelor de capital), introducerea unui activ sigur comun și revizuirea tratamentului reglementar al expunerilor suverane ale băncilor ar putea, în funcție de modul în care sunt gândite, să faciliteze disciplina pe piață și să permită simplificarea și mai accentuată a felului în care este conceput un cadru eficace de supraveghere bugetară. În al treilea rând, o uniune economică și monetară dinamică și rezilientă, care se sprijină pe o bază solidă, este cea mai bună modalitate de a asigura o mai mare stabilitate financiară în Europa. Aceasta este o condiție prealabilă pentru consolidarea rolului internațional al monedei euro, care, la rândul său, este un instrument de consolidare a influenței Europei pe plan mondial și pe piețele internaționale, promovând astfel valorile europene și sprijinind interesele întreprinderilor, ale consumatorilor și ale guvernelor europene.

În contextul semestrului european, cum pot PSC și PDM să interacționeze și să funcționeze mai bine împreună, astfel încât să îmbunătățească coordonarea politicilor economice între statele membre? Semestrul european aliniază cu succes diferitele componente de supraveghere în cadrul unui calendar comun. De asemenea, el contribuie la sincronizarea procedurilor naționale și la realizarea convergenței în cadrul UE. Cu toate acestea, există posibilitatea de a-l consolida și mai mult ca instrument de coordonare a politicilor în vederea unei supravegheri mai bine integrate și în contextul noilor provocări emergente. Deși componentele individuale se axează pe propriile lor obiective, trebuie să se evalueze dacă acestea ar putea fi puse în aplicare împreună într-un mod mai eficient atunci când provocările sunt interconectate. Acest lucru poate fi realizat, de exemplu, prin utilizarea legăturilor existente între PDM și PSC în cazurile în care problemele legate de sustenabilitatea datoriei publice sunt legate atât de disciplina bugetară, cât și de obstacolele structurale din calea creșterii potențiale.

Funcționarea eficace a cadrului de supraveghere este responsabilitatea colectivă a tuturor statelor membre, a instituțiilor europene și a altor părți interesate importante. Un grad ridicat de consens și de încredere în rândul tuturor părților interesate este crucial pentru eficacitatea supravegherii economice în UE. Comisia invită toate părțile interesate să se angajeze într-o dezbatere publică pentru a-și exprima opiniile cu privire la modul în care poate fi consolidată punerea în aplicare a cadrului de guvernanță economică.

Dezbaterea publică ar trebui să ofere părților interesate posibilitatea de a-și prezenta punctele de vedere cu privire la modul în care a funcționat până în prezent supravegherea și cu privire la posibilele modalități de a spori eficacitatea cadrului în îndeplinirea obiectivelor sale. Comisia așteaptă cu interes o dezbatere incluzivă, care să implice Parlamentul European, Consiliul, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor, guvernele și parlamentele naționale, băncile centrale naționale, instituțiile fiscal-

bugetare independente, consiliile naționale pentru productivitate, partenerii sociali, organizațiile societății civile, precum și instituțiile academice, cu scopul de a colecta feedback în prima jumătate a anului 2020. Comisia va colabora cu aceste părți interesate în lunile următoare prin diverse mijloace, inclusiv prin intermediul unor reuniuni dedicate, al unor ateliere și al unei platforme de consultare online. Comisia va lua în considerare toate punctele de vedere și, pe această bază, va finaliza, până la sfârșitul anului 2020, procesul său intern de reflecție asupra posibilității luării unor măsuri viitoare.