



Consiliul
Uniunii Europene

Bruxelles, 3 martie 2022
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	3 martie 2022
Destinatar:	DI Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretarul General al Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 85 final
Subiect:	COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU Orientări de politică bugetară pentru 2023

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 85 final.

Anexă: COM(2022) 85 final



Bruxelles, 2.3.2022
COM(2022) 85 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU

Orientări de politică bugetară pentru 2023

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU

Orientări de politică bugetară pentru 2023

1. Introducere

Invadarea Ucrainei de către Rusia a subminat securitatea și stabilitatea europeană și mondială. Ultimele evenimente sunt un moment de cotitură pentru Europa, ele punând în mod fundamental sub semnul întrebării ordinea păcii pe continentul nostru. Uniunea Europeană este alături de Ucraina, în solidaritate politică și economică. Ca răspuns la acțiunile militare neprovocate și nejustificate ale Rusiei, Uniunea Europeană a aprobat un pachet de sancțiuni masive și selective, care vor avea un impact maxim asupra economiei și elitei politice ruse. În același timp, Uniunea se confruntă cu unele provocări imediate, în special legate de fluxurile de refugiați, securitate și posibilele contramăsuri din partea Rusiei. Această criză riscă să aibă un impact negativ asupra creșterii, printre altele din cauza repercusiunilor asupra piețelor financiare, a unor noi presiuni asupra prețurilor la energie, a blocajelor persistente din lanțul de aprovizionare și a efectelor asupra încrederii.

Incertitudinea și riscurile excepționale necesită o coordonare strânsă a politicilor economice și bugetare pentru a ieși din criza COVID-19. Răspunsul curajos și coordonat dat pandemiei la nivel de politică bugetară, sprijinul fără precedent din partea noilor instrumente ale UE și o politică monetară acomodativă au ajutat economia Uniunii să facă față crizei și stau acum la baza redresării. În cel de-al treilea trimestru al anului 2021, PIB-ul Uniunii revenise la nivelul de dinaintea crizei; previziunile Comisiei din iarna anului 2022 preconizau că producția va depăși nivelurile anterioare pandemiei în toate statele membre până la finele anului 2022. Pe viitor, politica bugetară ar trebui să continue să fie coordonată îndeaproape, pentru a se asigura sustenabilitatea bugetară și pentru a se contribui, împreună cu politicile economice mai ample, la susținerea redresării și la orientarea economiei europene către o traiectorie de creștere mai puternică și sustenabilă, în pofida mediului mondial deteriorat.

Politicile bugetare trebuie să fie pregătite să reacționeze la evoluția rapidă a circumstanțelor. Mediul politicilor evoluează. Măsurile de urgență temporare legate de pandemie urmează să fie, în majoritatea lor, eliminate treptat în 2022, în concordanță cu normalizarea progresivă a situațiilor la nivelul sănătății publice ⁽¹⁾. Perspectivele inflației pe termen scurt indică o normalizare treptată a politicii monetare. Cu toate acestea, se preconizează că invadarea Ucrainei va avea un impact negativ asupra perspectivelor, care au devenit mai incerte pe măsură ce riscurile devin tot mai mari. Așa-numita „clauză derogatorie generală” a Pactului de stabilitate și de creștere (PSC)⁽²⁾ va continua să se aplice în 2022.

⁽¹⁾ Comisia Europeană (2021) „Proiectele de planuri bugetare pentru 2022: evaluare generală”, COM(2021) 900 final din 24 noiembrie 2021.

⁽²⁾ Dispoziții specifice ale normelor bugetare ale UE permit o abatere temporară coordonată și ordonată de la cerințele normale pentru toate statele membre aflate într-o situație de criză generalizată cauzată de o recesiune economică gravă a zonei euro sau a Uniunii în ansamblul său [a se vedea articolul 5 alineatul (1), articolul 6 alineatul (3), articolul 9 alineatul (1) și articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, precum și articolul 3 alineatul (5) și articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97].

Acest lucru va permite politicii bugetare să se adapteze la evoluția situației pentru a face față provocărilor imediate generate de această criză. Pe baza previziunilor Comisiei din iarna anului 2022, se preconizează că clauza derogatorie generală va fi dezactivată începând din 2023⁽³⁾. Această opțiune va fi reevaluată pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2022, având în vedere gradul ridicat de incertitudine. În fine, dezbaterile privind cadrul de guvernare economică a fost relansată în octombrie 2021, pentru a se ajunge la un consens larg privind calea de urmat, în timp util pentru 2023⁽⁴⁾.

Prezenta comunicare oferă statelor membre orientări privind desfășurarea și coordonarea politicilor bugetare, în funcție de evoluția perspectivelor economice. Orientările țin cont de experiența pozitivă legată de orientările similare furnizate în martie 2021, care au contribuit la discuțiile permanente din cadrul Consiliului și al Eurogrupului, precum și la discuțiile cu alte părți interesate de la nivelul Uniunii și de la nivel internațional, privind formularea unui răspuns adecvat în materie de politică bugetară și adaptarea acestuia. Principiile reflectă previziunile Comisiei din iarna anului 2022 și ar trebui să ghideze viitoarele programe de stabilitate și de convergență ale statelor membre. Orientările vor fi ajustate în funcție de evoluțiile economice conform necesităților și cel târziu în pachetul de primăvară al semestrului european ce va fi prezentat de Comisie la finele lunii mai 2022.

Restul comunicării cuprinde patru secțiuni. Secțiunea 2 schițează perspectivele economice pentru 2022 și 2023. Secțiunea 3 stabilește cinci principii și, pe baza previziunilor Comisiei din iarna anului 2022, descrie implicațiile pentru recomandările bugetare care urmează să fie propuse statelor membre în mai 2022 pentru planurile lor bugetare din 2023. Secțiunea 4 sintetizează situația actuală a evaluării guvernării economice. Secțiunea 5 prezintă etapele următoare.

2. Situația și perspectivele economice

Economia UE a intrat în al treilea an al pandemiei de COVID-19 eliminând decalajul față de nivelurile producției de dinaintea pandemiei. Economia UE s-a redresat puternic în 2021, iar șomajul a scăzut la un nivel record, însă ritmul expansiunii a slăbit spre sfârșitul anului. Apariția variantei Omicron a condus la reintroducerea restricțiilor de mobilitate, la o presiune reînnoită asupra sistemelor sanitare și la deficite de forță de muncă din cauza îmbolnăvirilor, carantinei și obligațiilor de îngrijire. Întreruperile prelungite ale lanțurilor de aprovizionare, combinate cu cererea puternică, au determinat creșteri ale prețurilor la materiile prime și energie. Aceste evoluții nefavorabile au afectat dinamica creșterii în Uniune, PIB-ul real încetinindu-și creșterea în ultimul trimestru al anului 2021.

⁽³⁾ Clauza derogatorie generală a fost activată prin aprobarea Comunicării Comisiei Europene către Consiliu privind activarea clauzei derogatorii generale din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, COM(2020) 123 final din 23 martie 2020. Decizia privind dezactivarea sa se bazează pe o evaluare globală a stării economiei, principalul criteriu cantitativ fiind nivelul activității economice din UE sau din zona euro în comparație cu nivelurile de dinaintea crizei (finele anului 2019). Comisia Europeană (2021), „Un an de la izbucnirea pandemiei de COVID-19: răspunsul în materie de politică bugetară”, COM(2021) 105 final din 3 martie 2021, p. 7-8 și p. 14.

⁽⁴⁾ Comisia Europeană (2021), „Economia UE după pandemia de COVID-19: implicații pentru guvernarea economică”, COM(2021) 662 final din 19 octombrie 2021.

Previziunile Comisiei din iarna anului 2022 preconizau continuarea expansiunii economice robuste a economiei europene în 2022 și 2023, deși la un nivel mai redus. După o perioadă de stagnare, expansiunea economică urma să se relanseze în al doilea trimestru al anului 2022 și să rămână robustă în perioada analizată în previziuni. Elementele fundamentale aflate la baza expansiunii rămâneau în continuare solide. Ameliorarea situației de pe piața muncii, nivelul ridicat al economiilor gospodăriilor, condițiile de finanțare încă favorabile și implementarea fondurilor Mecanismului de redresare și reziliență (MRR) erau toate menite să susțină o fază expansionistă solidă și de lungă durată. Conform previziunilor de iarnă, creșterea PIB-ului real al UE urma să atingă 4,0 % în 2022, cu 1,3 puncte procentuale mai mică decât în 2021, dar cu mult peste media pe termen lung. Previziunile de iarnă⁽⁵⁾ preconizau că „revenirea la normalitate” va continua în 2023, creșterea urmând să atingă o valoare mai moderată, de 2,8 %.

Previziunile din iarnă nu au luat în calcul invadarea Ucrainei și tensiunile geopolitice care au urmat. Această situație afectează negativ perspectivele de creștere și sporește gravitatea riscurilor. De exemplu, inflația se poate dovedi a fi mai mare decât se preconiza, ca urmare a presiunilor asupra costurilor generate de blocajele în aprovizionare. Prețurile mai mari la energie, reflectate în prețurile de producție și, prin urmare, în cele de consum, pot influența cererea agregată. Este probabil ca blocajele din lanțurile de aprovizionare mondiale să persiste pentru o bună parte a anului 2022. În plus, efectele secundare mai mari decât se anticipase ale unor creșteri salariale potențial peste nivelul productivității pot menține o rată ridicată a inflației pe o perioadă mai îndelungată. Ca aspect pozitiv, investițiile stimulate de MRR și de fondurile cadrului financiar multianual (CFM), inclusiv de fondurile politicii de coeziune a UE, ar putea da un impuls mai puternic activității.

3. Principalele principii și implicații pentru orientările bugetare

Prezenta secțiune stabilește principiile-cheie care vor orienta evaluarea de către Comisie a programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre. Implicațiile acestora pentru recomandările bugetare care urmează să fie propuse statelor membre în mai 2022 pentru planurile lor bugetare pentru 2023 se bazează pe previziunile de iarnă. Comisia va monitoriza îndeaproape situația și își va adapta orientările de politică în funcție de necesități.

Recomandările bugetare pentru 2023 vor fi formulate în termeni calitativi, având la bază elemente cantitative. Având în vedere condițiile economice specifice și dificultățile implicite legate de estimarea deviațiilor PIB și a soldurilor structurale, Comisia va propune, în primăvară, la fel ca anul trecut, orientări de politică bugetară specifice fiecărei țări, care se vor baza pe abordarea adoptată privind recomandarea bugetară pentru 2022, pe limitarea creșterii cheltuielilor curente și pe o analiză a calității și structurii finanțelor publice. Acestea vor constitui baza monitorizării de către Comisie a rezultatelor bugetare în raport cu recomandările. Bugetele statelor membre din zona euro pentru 2023 vor fi evaluate în toamnă, în avizele Comisiei privind proiectele de planuri bugetare.

⁽⁵⁾ Previziunile Comisiei din iarna anului 2022 au fost publicate la 10 februarie, fiind întemeiate pe datele disponibile până la 1 februarie 2022.

Principiul nr. 1: Asigurarea coordonării politicilor și a unui mix coerent de politici

Coordonarea politicilor bugetare rămâne esențială. Răspunsul bugetar coordonat al statelor membre la recesiunea economică gravă provocată de COVID-19, facilitat de activarea clauzei derogatorii generale și flankat de acțiunile la nivelul Uniunii, a fost foarte eficace în atenuarea impactului economic al acesteia. Pentru a se asigura o tranziție lină către o nouă traiectorie de creștere durabilă și către sustenabilitatea bugetară, este necesară continuarea coordonării strânse a politicilor bugetare.

Orientarea bugetară adecvată a zonei euro ar trebui să rezulte dintr-un echilibru corect între considerentele de sustenabilitate și cele de stabilizare. Este esențial ca această articulare să fie realizată la nivel de țară, luându-se în considerare dimensiunile reprezentate de zona euro și de UE. Deși economia beneficiază în continuare de fundamente solide și de sprijin din partea fondurilor UE, în special din partea MRR, renunțarea treptată la măsurile luate pentru sprijinirea economiei în timpul pandemiei va elimina un stimulent important, la nivel agregat, în 2023. Calendarul și ritmul normalizării politicii bugetare ar trebui să țină totodată seama de interacțiunile cu politicile monetare și financiare și de impulsul bugetar generat de MRR⁽⁶⁾.

Pe baza previziunilor de iarnă, Comisia este de părere că tranziția de la o orientare bugetară agregată favorabilă în perioada 2020-2022 la o orientare bugetară agregată în linii mari neutră pare adecvată în 2023, rămânând în același timp pregătită să reacționeze la evoluțiile situației economice.

Principiul nr. 2: Asigurarea sustenabilității datoriei printr-o ajustare bugetară progresivă și de înaltă calitate și prin creștere economică

Ratele datoriei publice sunt ridicate și au crescut ca urmare a pandemiei. Răspunsul bugetar necesar dat pandemiei de COVID-19 și contracția producției au condus la o creștere semnificativă a ponderii datoriilor publice, în special în unele state membre cu un nivel ridicat al datoriei, fără a provoca însă o creștere a costurilor cu serviciul datoriei. Ponderea datoriei publice agregate a UE a atins un nivel maxim de aproximativ 92 % din PIB în 2021 și se preconizează că ea va scădea doar ușor, ajungând la 89 % din PIB în 2023. În același timp, diferențele dintre statele membre rămân ridicate. Se preconizează că, în 2023, ponderea datoriei publice va rămâne peste 100 % din PIB în șase state membre, ea menținându-se, în același timp, sub 60 % din PIB în aproximativ jumătate dintre statele membre.

În condițiile menținerii politicilor actuale, ponderea datoriei publice a UE ar urma să se stabilizeze, în linii mari, în următorii zece ani, însă ar urma să rămână pe o traiectorie ascendentă în mai multe state membre cu datorii mari. Dinamica datoriei va fi modelată de o serie de factori. Pe de o parte, riscurile asociate unei datorii publice mai mari sunt agravate de alte provocări, inclusiv de costurile estimate ale îmbătrânirii populației și de datoriile contingente (sub formă de garanții) contractate în timpul crizei COVID-19. Pe de altă parte, dinamica datoriei în 2021 a fost, în general, mai bună decât se preconizase. Printre

⁽⁶⁾ În timp ce granturile MRR vor continua să sprijine economia în fiecare an, impulsul bugetar anual furnizat de MRR măsoară diferența dintre granturile MRR absorbite de la un an la altul.

factorii atenuanți se numără costurile scăzute de finanțare și perspectivele de creștere favorabile, datorate în parte impactului pozitiv preconizat al investițiilor și reformelor asupra creșterii potențiale pe termen mediu. Amploarea acestui impact depinde de evoluția diferenței dintre rata de creștere și rata dobânzii, care rămân incerte.

Pentru a frâna dinamica datoriei este nevoie de o ajustare bugetară multianuală, combinată cu investiții și reforme care să sprijine potențialul de creștere. Este important să se asigure sustenabilitatea finanțelor publice printr-o reducere progresivă a nivelului ridicat al datoriei publice. Unele state membre riscă să iasă din criză cu rate mai ridicate ale cheltuielilor și cu rate mai scăzute ale veniturilor (ca procent din PIB). Absența unei reduceri a datoriei pe termen mediu în țările cu datorii mari ar afecta perspectivele de creștere și ar adânci divergențele dintre țări. Expunerea conturilor publice la o evoluție defavorabilă pe piețele financiare ar putea afecta reziliența globală a economiilor. Sensibilitatea dinamicii datoriei la evoluția condițiilor de finanțare este relevantă pentru a determina gradul și ritmul de ajustare necesare. Pentru ca strategiile de reducere a datoriilor să aibă succes, ele ar trebui să se concentreze asupra consolidării bugetare, a calității și structurii finanțelor publice și a promovării creșterii. O consolidare prea abruptă ar submina redresarea în curs, cu efecte negative în ceea ce privește creșterea potențială, percepția pieței și costurile de finanțare, ea având, în cele din urmă, un impact negativ asupra sustenabilității datoriei.

Pe baza previziunilor de iarnă, în opinia Comisiei, este recomandabil să se înceapă o ajustare bugetară treptată pentru a se reduce nivelul ridicat al datoriei publice începând cu 2023, în timp ce o consolidare prea abruptă ar putea avea un impact negativ asupra creșterii și, prin urmare, asupra sustenabilității datoriei.

Principiul nr. 3: Încurajarea investițiilor și promovarea unei creșteri durabile

Înscrierea economiilor europene pe o traiectorie de creștere durabilă mai înaltă și abordarea provocărilor legate de dubla tranziție ar trebui să fie o prioritate de vârf pentru toate statele membre⁽⁷⁾. Estimările Comisiei Europene și ale altor organizații indică nevoi mari de investiții pentru a îndeplini obiectivele climatice și digitale ale UE. Îndeplinirea obiectivelor Pactului verde necesită investiții publice și private suplimentare în valoare de 520 de miliarde de euro pe an în perioada 2021-2030. Necesarul de investiții pentru realizarea unei transformări digitale în UE este estimat la aproximativ 125 de miliarde de euro pe an pe parcursul următorului deceniu. Majoritatea acestor investiții vor trebui mobilizate de sectorul privat. Cu toate acestea, sectorul public trebuie să își joace și el rolul și să furnizeze finanțare complementară pentru sprijinirea politicilor, reducerea riscurilor asociate proiectelor inovatoare, orientarea și atragerea de investiții private și depășirea disfuncționalităților pieței. Comunicarea privind un model european de creștere adaptat exigențelor viitorului subliniază importanța unei acțiuni coordonate a tuturor actorilor relevanți, inclusiv a UE, statelor membre și sectorului privat, pentru activarea tuturor pârghiilor de politică disponibile⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Prioritățile actuale ale politicii economice și de ocupare a forței de muncă ale UE sunt structurate în jurul a patru dimensiuni: durabilitatea mediului, productivitatea, echitatea, stabilitatea macroeconomică. A se vedea Comisia Europeană (2021), „Analiza anuală a creșterii durabile 2022”, COM (2021) 740 final, 21 noiembrie 2021.

⁽⁸⁾ Comisia Europeană (2022), „Un model european de creștere adaptat exigențelor viitorului: către o economie verde, digitală și rezilientă.”

Asigurarea coerenței dintre politicile de investiții și de reformă ale statelor membre și dintre obiectivele naționale și cele ale UE este esențială.

MRR și fondurile CFM vor sprijini investițiile publice și reformele în anii următori. MRR – elementul central al NextGenerationEU – pune la dispoziție 338 de miliarde de euro sub formă de sprijin nerambursabil („granturi”) și până la 386 de miliarde de euro sub formă de împrumuturi (ambele sume în prețuri curente) până în 2026. Finanțarea din partea MRR va contribui la consolidarea rezilienței, la realizarea de progrese în direcția îndeplinirii obiectivelor noastre de mediu și digitale și la consolidarea coeziunii, productivității și competitivității. Până în prezent, 22 țări din Uniunea Europeană au primit undă verde pentru planurile lor de redresare și reziliență, iar pentru cele 21 de țări care au solicitat acest lucru, s-au efectuat deja plăți de prefinanțare. Conform planificării, plata granturilor MRR va fi concentrată la începutul perioadei, aproximativ două treimi din granturi urmând a fi plătite până la finele anului 2023⁽⁹⁾. Cheltuielile finanțate prin granturi MRR vor permite finanțarea unor proiecte de investiții de înaltă calitate și acoperirea costurilor reformelor de creștere a productivității, fără a genera o creștere a deficitelor și a datoriilor. Punerea rapidă în aplicare a planurilor de redresare și reziliență va promova astfel o redresare susținută și sustenabilă, va stimula o creștere potențială mai mare și va sprijini îmbunătățirea treptată a pozițiilor bugetare, inclusiv în statele membre cu cele mai ridicate rate ale datoriei publice. Aprobarea noii generații de fonduri ale politicii de coeziune a UE va spori și mai mult investițiile, promovând dubla tranziție și reziliența pe întreg teritoriul Uniunii.

Toate statele membre ar trebui să protejeze investițiile în general și, acolo unde acest lucru se justifică, să extindă investițiile finanțate la nivel național, în particular cele necesare pentru realizarea tranziției verzi, digitale și reziliente. Ar trebui pus accentul pe o calitate ridicată a investițiilor, în concordanță cu investițiile finanțate din MRR. Politicile bugetare ar trebui să fie reorientate astfel încât să sprijine dubla tranziție, pentru a realiza o creștere susținută și durabilă. După caz, de exemplu ca răspuns la scăderea contribuțiilor MRR, statele membre ar trebui să extindă investițiile finanțate la nivel național, în special cele destinate dublei tranziții. Ajustarea bugetară a statelor membre cu datorii mari nu ar trebui să afecteze investițiile, ci ar trebui să fie realizată mai degrabă prin limitarea creșterii cheltuielilor curente finanțate la nivel național.

În opinia Comisiei, planurile bugetare pe termen mediu ar trebui să promoveze și să protejeze investițiile publice de înaltă calitate finanțate la nivel național, întrucât promovarea unei economii reziliente și abordarea provocărilor dublei tranziții sunt obiective-cheie comune la nivel de politică pentru 2023 și perioada ulterioară.

Principiul nr. 4: Promovarea unor strategii bugetare compatibile cu o abordare pe termen mediu a ajustării bugetare, ținând seama de MRR

⁽⁹⁾ Până în prezent, cele 22 de programe de redresare și reziliență aprobate de Consiliu se ridică la 291 de miliarde de euro sub formă de finanțare nerambursabilă și la 154 de miliarde de euro sub formă de împrumuturi. Șase state membre au adoptat un plan care include un împrumut (Cipru, Grecia, Italia, Portugalia, România și Slovenia). Așa cum se prevede în articolul 18 din Regulamentul privind MRR [(UE) 2021/241], calculul contribuției financiare maxime sub formă de sprijin nerambursabil din MRR va fi actualizat până la 30 iunie 2022. A se vedea Comisia Europeană (2022), „Raportul anual privind Mecanismul de redresare și reziliență”.

În statele membre cu datorii mari, ajustarea bugetară ar trebui să fie progresivă, să nu conducă la o orientare bugetară excesiv de restrictivă și să fie bazată pe investiții și reforme care să relanseze potențialul de creștere, facilitând atingerea unor traiectorii descendente credibile ale datoriilor. Eforturile de ajustare bugetară progresive și persistente ar trebui să meargă mână în mână cu o structură îmbunătățită a finanțelor publice pentru a se obține o reducere a datoriei pe termen mediu. Este necesar ca planurile pe termen mediu să fie coerente cu analiza sustenabilității datoriei statelor membre⁽¹⁰⁾. Planurile ar trebui să se bazeze pe trimiteri concrete la investițiile și reformele planificate și ar trebui să țină seama de calendarul preconizat pentru plățile de fonduri UE (inclusiv plățile de granturi MRR). Pentru perioada ulterioară anului 2023, aceste planuri pe termen mediu ar trebui să se concentreze asupra continuării consolidării bugetare în vederea realizării unor poziții bugetare prudente pe termen mediu într-un mod progresiv, susținut și favorabil creșterii. Planurile ar trebui să specifice în detaliu atât măsurile subiacente, cât și reformele și investițiile aferente.

Traectoria ajustării politicii bugetare ar trebui să țină seama de efectele sprijinului MRR asupra activității economice. Granturile MRR vor continua să ofere un sprijin bugetar semnificativ creșterii la nivelul cererii agregate, până la atingerea vârfului profilului de plată al planurilor fiecărui stat membru, care va fi ulterior redus. Planurile bugetare pe termen mediu ar trebui să țină seama de acest lucru.

Consolidarea nu ar trebui întârziată în mod nejustificat. Atunci când este necesară o ajustare bugetară, amânarea acesteia pentru anii următori sporește riscurile legate de implementare și conduce adesea la dificultăți în atingerea obiectivelor bugetare pe termen mediu, stabilite în programele de stabilitate și de convergență ale statelor membre. În plus, implementarea unei strategii bugetare concentrate la sfârșitul perioadei este asociată și cu utilizarea de către guverne a creșterilor pozitive neașteptate și a veniturilor bugetare excepționale pentru mărirea cheltuielilor curente sau reducerea impozitelor, în locul reducerii accelerate a datoriei. Acest lucru înseamnă că deseori rezervele nu sunt reconstituite atunci când condițiile economice permit acest lucru.

În opinia Comisiei, programele de stabilitate și de convergență ar trebui să demonstreze modul în care planurile bugetare pe termen mediu ale statelor membre asigură o traiectorie descendentă graduală a datoriei publice către niveluri prudente și o creștere durabilă printr-o consolidare treptată, investiții și reforme.

Principiul nr. 5: Diferențierea strategiilor bugetare și luarea în considerare a dimensiunii reprezentate de zona euro

Începând din 2023, este necesară inițierea unei ajustări bugetare treptate în statele membre cu datorii mari pentru a stabili și a reduce apoi ratele datoriei. Atunci când condițiile economice vor permite acest lucru, este în continuare important să se reconstituie rezervele bugetare și să se reia traiectoria de reducere a ponderii datoriei publice în PIB, în vederea consolidării rezilienței la șocurile viitoare, a menținerii unor condiții de finanțare

⁽¹⁰⁾ Codul de conduită privind Pactul de stabilitate și de creștere (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

favorabile și a asigurării bunei funcționări a zonei euro, ținând cont de potențialele efecte de propagare. Pe baza previziunilor Comisiei din iarna anului 2022, pentru statele membre cu datorii mari, o îmbunătățire treptată a pozițiilor bugetare subiacente pare adecvată începând din 2023. În acest scop, cheltuielile curente finanțate la nivel național (excluzând măsurile discreționare privind veniturile) ar trebui să crească mai lent decât producția potențială pe termen mediu (măsurată prin criteriul de referință privind cheltuielile). Statele membre cu datorii mari ar trebui să continue să promoveze investițiile necesare pentru dubla tranziție și să implementeze ajustarea bugetară în privința cheltuielilor curente finanțate la nivel național. Această strategie ar trebui să fie sprijinită de punerea în aplicare la timp a planurilor de redresare și reziliență. Orice venituri excepționale, inclusiv cele provenite din creșterile pozitive neașteptate, ar trebui utilizate pentru reducerea datoriei.

Statele membre cu datorii scăzute și medii ar trebui să acorde prioritate investițiilor destinate dublei tranziții. Statele membre cu datorii scăzute și medii sunt caracterizate în general prin poziții bugetare solide⁽¹⁾. Ar trebui să se acorde prioritate extinderii investițiilor publice destinate dublei tranziții, acolo unde este necesar (de exemplu, ca răspuns la scăderea contribuțiilor MRR), prin investiții finanțate la nivel național cu o creștere mai rapidă decât cea a producției potențiale pe termen mediu. Evoluția cheltuielilor curente ar trebui să fie în concordanță cu menținerea unei orientări politice globale neutre, prin urmare fără efectuarea unei ajustări bugetare în 2023, cu excepția cazului în care semne ale unei cereri excesive ar necesita aplicarea de politici bugetare flexibile pentru a controla creșterea acesteia sau, invers, o deteriorare a perspectivelor economice ar necesita cheltuieli suplimentare. Acest lucru va contribui la menținerea unei orientări politice adecvate pentru zona euro în ansamblul său, deoarece efectele de propagare ale unei austerități bugetare premature în statele membre cu datorii scăzute și medii ar putea reduce în mod nejustificat cererea agregată în zona euro și ar putea îngreuna implementarea ajustării bugetare de către statele membre cu datorii mari.

În opinia Comisiei, recomandările bugetare ar trebui să rămână diferențiate între statele membre și să ia în considerare posibilele propagări de la o țară la alta. Ajustarea bugetară națională – acolo unde este necesară – ar trebui realizată într-un mod care să îmbunătățească structura cheltuielilor, protejând investițiile în mod global.

⁽¹⁾ Chiar și o traiectorie de ajustare foarte modestă ar conduce rapid la excedente bugetare în unele dintre aceste state membre, conform simulărilor Comisiei.

Implicații pentru procedura aplicabilă deficitelor excesive (PDE)

Comisia nu va propune deschiderea de noi PDE în primăvara anului 2022. Pandemia de COVID-19 continuă să aibă un impact macroeconomic și bugetar extraordinar care, împreună cu situația geopolitică actuală, creează un nivel excepțional de incertitudine, inclusiv în ceea ce privește proiectarea unei traiectorii detaliate pentru politica bugetară. Din aceste motive, Comisia consideră că, în primăvara anului 2022, nu este oportun să se decidă dacă anumite state membre trebuie să fie supuse unei PDE.

Comisia va reevalua relevanța unei propuneri cu privire la deschiderea de PDE în toamna anului 2022. Statele membre care au planificat o depășire a pragului de deficit în 2023 și în perioada ulterioară ar trebui să-și prezinte măsurile de politică planificate pentru a aduce deficitul sub valoarea de referință, astfel încât acest lucru să fie luat în considerare în cadrul evaluării factorilor relevanți, după caz⁽¹²⁾. În ceea ce privește statele membre cu o pondere a datoriei mai mare decât valoarea de referință de 60 % din PIB, Comisia va considera, în cadrul evaluării sale privind toți factorii relevanți, că respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei ar implica un efort bugetar prea solicitant concentrat la începutul perioadei, ceea ce ar risca să pună în pericol creșterea. Prin urmare, în opinia Comisiei, respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei nu este justificată în condițiile economice excepționale actuale. În același timp, monitorizarea evoluției datoriei și a deficitului va continua, iar Comisia va reevalua relevanța propunerii de deschidere a PDE-urilor în toamna anului 2022.

4. Situația actuală a evaluării guvernantei economice

În octombrie 2021, Comisia a relansat dezbateră publică cu privire la reînnoirea cadrului de guvernare economică al UE, invitând celelalte instituții și toate părțile interesate importante să se implice. Dezbateră este încă în curs, ea fiind alimentată atât de opinia Comisiei cu privire la eficacitatea cadrului de supraveghere economică prezentat în februarie 2020, cât și de lecțiile învățate în urma crizei COVID-19. Dezbateră publică cu privire la cadrul bugetar al UE se axează pe provocarea reprezentată de o reducere treptată, susținută și favorabilă creșterii, până la niveluri prudente ale datoriei; pe necesitatea de a susține investițiile publice, inclusiv cele destinate dublei tranziții, la niveluri ridicate în anii următori și de a spori reziliența; pe importanța unei bune structuri și calități a finanțelor publice, pe necesitatea aplicării unei politici bugetare anticiclice și a creării unei marje de manevră bugetare pentru stabilizare; pe importanța unei coordonări ferme a politicilor între diferitele instrumente de politică, precum și între nivelul UE și nivelul național; pe nevoia de simplificare a cadrului UE și de asigurare a aplicării efective a cadrului bugetar al UE. Dezbateră va avea loc prin intermediul mai multor foruri, inclusiv al unor reuniuni și ateliere dedicate și al unui sondaj online. Această discuție incluzivă implică cetățeni și o gamă largă de părți interesate, în particular parteneri sociali, mediul academic, alte instituții și organisme ale Uniunii, precum și guverne și parlamente naționale, printre altele. Sondajul

⁽¹²⁾ Factorii relevanți corespunzători sunt specificați la articolul 2 din Regulamentul 1467/97. În principiu, o PDE bazată pe deficit poate fi evitată numai dacă deficitul excesiv este temporar, excepțional și apropiat de valoarea de referință.

online s-a încheiat la 31 decembrie 2021. În prezent, Comisia analizează observațiile primite și va prezenta un raport de sinteză în martie 2022. Continuă colaborarea cu părțile interesate în privința modalităților de sporire a eficacității cadrului de guvernare economică, cu scopul de a ajunge la un consens referitor la viitorul acestuia.

Dezbaterea în curs oferă, de asemenea, statelor membre ocazia de a reflecta pe marginea obiectivelor-cheie ale cadrului de guvernare, a funcționării acestuia și a noilor provocări care trebuie luate în considerare. Discuțiile au loc în principal în cadrul Comitetului economic și financiar și al Comitetului pentru politică economică, dar și la nivel ministerial în cadrul Consiliului (ECOFIN) și în rândul membrilor zonei euro din cadrul Eurogrupului pentru aspectele specifice zonei euro. Discuțiile sunt organizate în jurul unui număr limitat de teme principale, în conformitate cu provocările identificate în comunicarea din octombrie 2021 și cu principalele subiecte ale dezbaterii publice. Printre acestea se numără sustenabilitatea datoriei publice și reducerea datoriei într-un mod favorabil creșterii, protejarea investițiilor publice și rolul cadrului bugetar în promovarea investițiilor publice și a reformelor în contextul tranziției către o economie a UE verde, digitală și rezilientă, reflecții privind lecțiile desprinse din răspunsul la criza COVID-19 (inclusiv MRR), politici bugetare anticiclice și crearea unei marje de stabilizare pe termen scurt, precum și modalități de simplificare a cadrelor bugetare, de întărire a responsabilității la nivel național și de îmbunătățire a aplicării legislației. Au fost totodată aduse în discuție potențialele implicații pe termen lung pe care invazia Ucrainei le poate avea pentru reziliență și securitate. În plus, se poartă discuții între membrii zonei euro cu privire la aspecte specifice zonei euro. În lunile următoare sunt planificate discuții suplimentare cu principalele părți interesate (de exemplu, Consiliul bugetar european) și cu cadre universitare/experti. În prezent, intenția este de a finaliza discuțiile în luna iulie, atât la nivel ministerial, în cadrul Consiliului (ECOFIN), cât și în rândul membrilor zonei euro din cadrul Eurogrupului.

Pe baza dezbaterii publice în curs și a discuțiilor cu statele membre, Comisia va furniza orientări cu privire la posibilele modificări ale cadrului de guvernare economică, în vederea creării unui consens general cu privire la calea de urmat în timp util pentru 2023. În opinia Comisiei, starea actuală a discuțiilor evidențiază o serie de aspecte-cheie în privința cărora ar putea fi necesare eforturi suplimentare mai concrete pentru a pregăti calea spre atingerea unui consens cu privire la viitorul cadru bugetar al UE.

- **Asigurarea sustenabilității datoriei și promovarea creșterii durabile prin investiții și reforme sunt cruciale pentru succesul cadrului bugetar al UE.** Asigurarea sustenabilității bugetare prin reducerea ratelor ridicate ale datoriei într-un mod realist, gradual și susținut este esențială. Cadrul bugetar al UE ar trebui să stimuleze strategii eficiente de reducere a datoriilor pe termen mediu, concentrându-se pe consolidarea bugetară, calitatea și structura finanțelor publice și promovarea creșterii. Cadrul ar trebui să fie coerent cu provocările actuale și viitoare și ar trebui să joace, de exemplu, un rol adecvat în sprijinirea menținerii unor niveluri corespunzătoare ale investițiilor. Investițiile publice vor trebui să fie menținute la niveluri ridicate timp de mai mulți ani, fapt ce subliniază importanța promovării unei bune structuri și a unei bune calități a finanțelor publice pentru a asigura o creștere

durabilă și incluzivă. Cadrul bugetar al UE ar trebui să joace un rol adecvat în stimularea investițiilor și a reformelor naționale, acordând o atenție deosebită asigurării coerenței între politicile de investiții și de reformă din statele membre și între obiectivele naționale și cele ale UE.

- **Acordarea unei atenții sporite supravegherii bugetare pe termen mediu în UE pare o cale promițătoare.** Performanța bugetară a statelor membre ar trebui să fie monitorizată în continuare în fiecare an, păstrându-se elementele pozitive ale coordonării bugetare multilaterale. În același timp, sub rezerva unor orientări clare la nivelul UE, acordarea unei marje de manevră mai mari statelor membre pentru a-și stabili și implementa planurile de ajustare bugetară într-o perspectivă pe termen mediu, încorporându-și programele de investiții și reforme în traiectoria bugetară, ar putea consolida responsabilitatea și, prin urmare, conformarea.
- **Ar trebui continuate discuțiile cu privire la învățămintele care pot fi desprinse din concepția, guvernanta și funcționarea MRR.** Accentul ar trebui pus pe lecțiile învățate în ceea ce privește întărirea responsabilității, a încrederii reciproce, a aplicării legii și a interacțiunii dintre dimensiunea economică și cea bugetară și dintre dimensiunea UE și cea națională. Abordarea bazată pe angajamente a MRR în ceea ce privește coordonarea politicilor, cu o asumare puternică la nivel național a concepției politicilor și a rezultatelor acestora și bazată pe orientări *ex ante* adresate statelor membre cu privire la prioritățile în materie de investiții și de reformă, merită să fie luată în considerare. Semestrul european ar trebui să rămână cadrul de referință pentru desfășurarea supravegherii integrate și coordonarea politicilor economice și de ocupare a forței de muncă din UE.
- **Simplificarea, consolidarea responsabilității la nivel național și îmbunătățirea aplicării legislației reprezintă obiective-cheie.** Cadrul actual se bazează pe variabile neobservabile care sunt sensibile la schimbări și sunt afectate de condițiile ciclice. El include, de asemenea, un set complex de dispoziții interpretative, inclusiv diverse clauze de flexibilitate, care fac ca aplicarea cadrului să fie complexă și care dăunează transparenței. Această situație necesită introducerea unor norme bugetare mai simple care să utilizeze o singură normă operațională la nivelul UE, cu indicatori observabili cum ar fi un agregat al cheltuielilor nete, pentru evaluarea conformității. De asemenea, este oportun să se analizeze în ce măsură un accent clar pus pe „erorile grave de politică”, astfel cum se prevede în tratat, ar putea contribui la o implementare mai eficace a cadrului. Aceste obiective sunt interconectate. În particular, un cadru mai simplu ar îmbunătăți lizibilitatea supravegherii bugetare a UE și, prin urmare, ar contribui la o comunicare mai clară, la o responsabilitate sporită, la o mai bună conformare și la o aplicare mai strictă. În plus, în cazul în care statelor membre ar trebui să li se acorde mai mult spațiu de manevră pentru elaborarea traiectoriilor bugetare, ar trebui găsit un echilibru, prevăzându-se o aplicare mai strictă a cadrului de către Comisie și Consiliu în caz de nerespectare.

5. Etapele următoare

Prezenta comunicare prezintă orientări de politică bugetară preliminară pentru 2023, care vor fi actualizate în funcție de necesități, cel târziu ca parte a pachetului de primăvară al semestrului european din mai 2022. Orientările viitoare vor continua să reflecte situația economică mondială, situația specifică a fiecărui stat membru și discuția privind cadrul de guvernare economică. Evoluția perspectivelor economice va fi monitorizată îndeaproape și luată în considerare în mod corespunzător. Statele membre sunt invitate să reflecte aceste orientări în programele lor de stabilitate și de convergență.

Apendice

Lista tabelelor suplimentare care trebuie furnizate în programele de stabilitate și de convergență ale statelor membre. Datele obligatorii sunt marcate cu caractere albine.

Tabel al impactului MRR asupra previziunilor programului – ÎMPRUMUTURI

Flux de lichidități provenit de la împrumuturile MRR prevăzute în program (% din PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Plăți efectuate de UE în contextul împrumuturilor MRR							
Rambursări către UE în contextul împrumuturilor MRR							
Cheltuieli finanțate prin împrumuturi MRR (% din PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remunerarea angajaților D.1							
Consum intermediar P.2							
Plăți sociale D.62+D.632							
Cheltuieli cu dobânzile D.41							
Subvenții de plătit D.3							
Transferuri curente D.7							
TOTAL CHELTUIELI CURENTE							
Formarea brută de capital fix P.51g							
Transferuri de capital D.9							
TOTAL CHELTUIELI DE CAPITAL							
Alte costuri finanțate prin împrumuturi MRR (% din PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Reduceri ale veniturilor fiscale							
Alte costuri cu impact asupra veniturilor							
Tranzacții financiare							

Tabel al impactului MRR asupra previziunilor programului – GRANTURI

Venituri din granturi MRR (% din PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Granturi MRR incluse în previziunile privind veniturile							
Plăți în numerar efectuate de UE în contextul granturilor MRR							
Cheltuieli finanțate prin granturi MRR (% din PIB)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Remunerarea angajaților D.1							
Consum intermediar P.2							
Plăți sociale D.62+D.632							
Cheltuieli cu dobânzile D.41							
Subvenții de plătit D.3							
Transferuri curente D.7							
TOTAL CHELTUIELI CURENTE							
Formarea brută de capital fix P.51g							
Transferuri de capital D.9							
TOTAL CHELTUIELI DE CAPITAL							
Alte costuri finanțate prin granturi MRR (% din PIB) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Reduceri ale veniturilor fiscale							
Alte costuri cu impact asupra veniturilor							
Tranzacții financiare							

Tabel al stocului de garanții adoptat/anunțat în conformitate cu programul

	Măsuri	Data adoptării	Quantum maxim al datoriei contingente (% din PIB)	Rata de utilizare estimată (% din PIB)
Ca răspuns la COVID-19				
	Subtotal			
Altele				
	Subtotal			
Total				

Notă: Prezentul tabel înlocuiește tabelul 7 din Codul de conduită privind PSC.