

Document de analiză

nr.

06

RO

**Riscuri, provocări
și oportunități în
cadrul răspunsului în
materie de politică
economică al UE
la criza provocată
de pandemia de
COVID-19**



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

2020

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-X
Introducere	01-04
Sfera și abordarea	05-08
Diversele răspunsuri naționale erau axate pe salvarea locurilor de muncă și a întreprinderilor, indiferent de costuri	09-36
Impactul economic al măsurilor de limitare a mișcării persoanelor a fost diferit de la un stat membru la altul și de la un sector la altul	09-13
Statele membre au adoptat o gamă largă de măsuri bugetare	14-24
Măsurile s-au axat în principal pe atenuarea imediată a șomajului și a numărului de cazuri de insolvență	25-30
Măsurile au contribuit la salvarea de locuri de muncă, dar au generat deficite semnificative	31-36
Punerea în aplicare a răspunsului economic substanțial al UE este în curs	37-63
Competențele UE în domeniile care nu au legătură cu coordonarea monetară și economică au fost limitate pe perioada crizei	40-41
S-a realizat rapid o coordonare economică flexibilă	42-44
UE a mobilizat fondurile disponibile și a creat noi dispozitive de siguranță pentru întreprinderi, pentru guverne și pentru angajați	45-49
Prin instrumentul Next Generation EU, UE a propus un sprijin financiar considerabil pentru a favoriza o redresare durabilă și rezilientă	50-59
Unele măsuri financiare nu au fost puse în aplicare sau încă nu au ajuns la beneficiarii finali	60-63

Criza generează noi riscuri, provocări și oportunități pentru coordonarea economică a UE	64-94
Riscuri datorate evoluțiilor economice neuniforme în statele membre	65-71
Provocări pentru cadrele actuale de coordonare a politicilor economice și bugetare	72-77
Instrumentul de redresare al UE: noi oportunități, riscuri și provocări	78-94

Anexe

Anexa I – Variația scăderilor PIB-ului de la o țară la alta în timpul pandemiei: o explicație statistică

Anexa II – Principalele reacții ale UE la nivel economic (martie-august 2020)

Anexa III – Comparatie între bugetul inițial al UE pe 2020 și rectificările acestuia determinate de pandemia de COVID-19

Anexa IV – Sume disponibile în cadrul instrumentului Next Generation EU

Anexa V – Nivelul de punere în aplicare a diferitelor măsuri financiare ale UE și ale MES

Anexa VI – Stadiul reacției financiare a BEI la criza provocată de pandemia de COVID-19

Anexa VII – Principalii factori care explică diferențele dintre modificările ratei datoriei publice

Anexa VIII – Probleme legate de răspunderea de gestiune în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență

Anexa IX – Idei anterioare privind instrumente de coordonare economică mai ambițioase

Acronime și abrevieri

Glosar

Echipa Curții de Conturi Europene

Sinteză

I Pandemia de COVID-19 este criza sanitară globală definitorie a epocii noastre. Aceasta a generat o bulversare a vieții cotidiene și a societății la nivel mondial. Având în vedere urgența situației, toate statele membre ale UE au luat măsuri de sănătate publică pentru a stopa răspândirea virusului și pentru a limita creșterea numărului de decese.

II În prima jumătate a anului 2020, pandemia de COVID-19 a provocat scăderi ale PIB-ului inegale – dar, în toate cazurile, substanțiale – în statele membre. Impactul economic a fost inegal din cauza mai multor factori, cum ar fi diferențele în ceea ce privește structura economiilor și strategiile în materie de sănătate pentru combaterea pandemiei, precum și efectele diferite ale măsurilor de limitare a mișcării persoanelor asupra sectoarelor economice.

III Prezentul document de analiză își propune să ofere o imagine integrată a principalelor răspunsuri de politică economică din cadrul UE. Din perspectiva auditorului extern al UE, Curtea prezintă o descriere analitică a măsurilor lansate atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre, și identifică riscuri, provocări și oportunități pentru viitorul coordonării economice asigurate de UE. Analiza din acest document se bazează în principal pe informații publice, completate cu rezultatele unui sondaj realizat în rândul autorităților bugetare din statele membre, cu interviuri cu membri ai personalului Comisiei și cu date din rapoarte anterioare ale Curții. Întrucât Curtea nu a efectuat lucrări de audit, constatările sale au mai degrabă un caracter analitic decât unul de evaluare și nu se formulează recomandări.

IV Ca răspuns la criza sanitară și economică, guvernele au adoptat o gamă largă de măsuri bugetare discreționare pe termen scurt. Amploarea și conținutul acestor măsuri au reflectat bogăția relativă a statelor membre și nu neapărat cât de grav au fost acestea afectate de criză. În general, statele membre au adoptat măsuri în conformitate cu orientările de politică ale UE în materie de gestionare a crizei: marea majoritate a acestor măsuri au constat în programe de păstrare a locurilor de muncă și în ajutoare de stat menite să ofere sprijin sub formă de lichidități întreprinderilor. Componenta pachetelor de măsuri bugetare a variat însă de la un stat membru la altul. Politicile bugetare actuale vor crește considerabil nivelurile datoriei publice, dar au atenuat în mod eficace riscurile de șomaj pe durata măsurilor de limitare a mișcării persoanelor.

V Criza provocată de pandemie poate amplifica riscul de divergență economică între statele membre. Printre factorii de politică subiacenți se numără diferențele la nivelul situațiilor bugetare și denaturările concurenței care rezultă din capacitățile diferite ale statelor membre de a folosi măsurile de ajutor de stat. Divergențele din ce în ce mai mari pot fi generate și de un nivel al șomajului ridicat și persistent, de decalajele în materie de investiții și de riscurile pentru stabilitatea financiară în cazul în care impactul economic se extinde la sectorul financiar.

VI Răspunsul inițial al UE a constat în măsuri adoptate în temeiul normelor și al cadrelor de politică existente pentru a sprijini eforturile depuse la nivel național pentru de gestionarea crizei. Intervențiile monetare rapide ale BCE au fost însoțite de recurgerea la flexibilitatea oferită de normele existente ale UE în materie bugetară și în materie de ajutoare de stat, precum și de adoptarea de orientări *ad hoc* ale UE privind politica economică și de realocarea de credite din bugetul UE pentru măsuri de răspuns la situația de criză (pachetele privind Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus). În etapa următoare, au fost create trei dispozitive de siguranță pentru a oferi sprijin specific guvernelor sub forma unor împrumuturi prin intermediul Comisiei (SURE – Instrumentul european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență) și al Mecanismului european de stabilitate, precum și întreprinderilor prin intermediul Băncii Europene de Investiții. În vara anului 2020, Comisia a operaționalizat instrumentul SURE, care se preconizează că va finanța scheme de șomaj tehnic în 17 state membre de la începutul toamnei 2020.

VII Ulterior, UE a lucrat la dezvoltarea unor instrumente de sprijin mai ample pentru a face față consecințelor economice tot mai puternice ale pandemiei. Măsura cea mai amplă a fost crearea Next Generation EU, un instrument în valoare de 750 de miliarde de euro (încă nefuncțional la data finalizării prezentului document de analiză). Elementul central este Mecanismul de redresare și reziliență, care prezintă o nouă abordare a cheltuielilor, și anume oferă un sprijin condiționat de punerea în aplicare a unor reforme și investiții cu rol de stimulare a creșterii în locul rambursării unor cheltuieli specifice, așa cum se întâmplă în cazul fondurilor ESI sau al altor programe ale UE. Mecanismul vizează abordarea riscurilor de divergență economică și alinierea redresării la strategia verde și la strategia digitală a UE.

VIII Comparativ cu răspunsurile statelor membre și ale BCE, celelalte măsuri financiare ale UE pot fi mai lente în asigurarea sprijinului, întrucât implică în general acorduri politice și/sau reajustări ale normelor privind cheltuielile. Deoarece programele erau încă în curs de adaptare la situația de criză, nu au existat plăți semnificative de fonduri până la sfârșitul lunii august 2020. Absorbția depinde de natura și de structura instrumentului de sprijin, precum și de capacitatea statelor

membre de a utiliza fondurile în conformitate cu procedurile și cu condițiile aferente acestora.

IX Setul de măsuri luate la nivelul statelor membre și la nivelul UE creează riscuri și provocări în ceea ce privește coordonarea politicii economice a UE, punerea sa în aplicare și buna gestiune financiară a fondurilor UE. Curtea a identificat aceste riscuri și provocări în următoarele domenii:

- Pachetele de măsuri bugetare ale statelor membre și ofertele excepționale de credite bancare generează noi provocări pentru autoritățile UE responsabile cu supravegherea situațiilor bugetare, a pieței interne, a piețelor forței de muncă și a sectorului financiar.
- Eficacitatea noului mecanism de redresare propus riscă să fie compromisă dacă structura sa financiară nu este adecvată, dacă planurile de redresare nu vizează reforme și investiții cu rol de stimulare a creșterii, dacă punerea în aplicare nu este rapidă, dacă nivelul de absorbție este scăzut, dacă coordonarea măsurilor la toate nivelurile este deficitară, dacă planificarea și monitorizarea nu sunt bazate pe indicatori solizi sau dacă răspunderea de gestiune este fragmentată.
- Comisia se va confrunta cu provocarea de a gestiona riscul financiar al tranzacțiilor de mare amploare ale UE pe piețele de capital.

X Curtea a identificat și oportunități care decurg din răspunsul economic al UE la criza provocată de pandemia de COVID-19. Punerea în aplicare a răspunsului financiar al UE la criza economică este în desfășurare, dar poate implica un rol consolidat al instituțiilor UE în gestionarea redresării economice a Uniunii. Crearea de noi fonduri temporare, precum instrumentele SURE și NGEU, oferă oportunitatea de a reflecta asupra unor îmbunătățiri permanente ale capacității bugetare a UE de a reacționa la șocuri economice majore și de a atenua divergențele economice dintre statele membre care decurg din astfel de șocuri. Această finanțare suplimentară constituie, de asemenea, o ocazie importantă de a promova priorități ale UE precum dezvoltarea durabilă și digitalizarea, dacă acțiunile sunt concepute cu atenție și monitorizate în mod riguros în cadrul semestrului european.

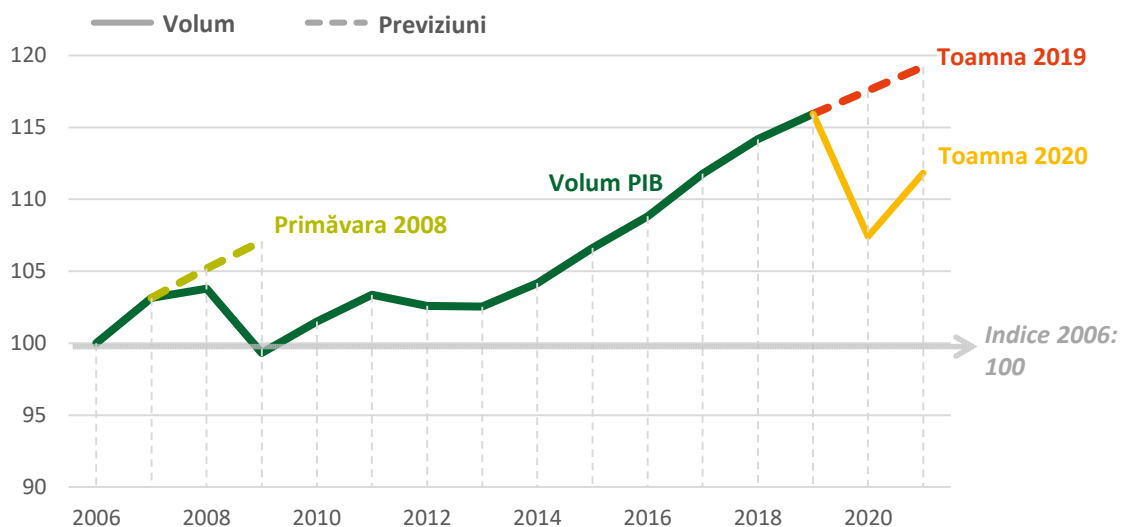
Introducere

01 Pandemia de COVID-19 a ajuns în UE în februarie 2020 și s-a propagat rapid în toate statele membre, atingând un vârf de mortalitate în luna aprilie. Ea reprezintă în continuare o amenințare majoră la adresa sănătății, atât în Europa, cât și la nivel mondial. Până la sfârșitul lunii septembrie, în UE fuseseră raportate peste 3 milioane de infectări și un bilanț tragic de aproape 150 000 de decese. Statele membre au pus în aplicare o gamă largă de măsuri de limitare a mișcării persoanelor și de prevenire, care au condus la o reducere a contagiunii, însă recrudescența cazurilor în toamna anului 2020 a pus din nou probleme sistemelor sanitare și economice deopotrivă.

02 Spre deosebire de criza financiară mondială, care a fost cauzată de slăbiciuni dezvoltate în sectorul financiar, șocul economic actual afectează întreaga economie prin perturbarea consumului privat, a operațiunilor comerciale și a lanțurilor de aprovizionare la nivel mondial. Potrivit previziunilor Comisiei Europene¹, diferența față de parcursul de creștere economică din perioada anterioară pandemiei este mult mai mare decât cea observată în perioada crizei precedente (a se vedea [figura 1](#)). Se preconizează că PIB-ul UE-27 se va contracta cu 7,4 % în 2020 și s-ar putea să nu revină la nivelul anterior crizei în 2021, generând un risc de creștere semnificativă a cazurilor de insolvență și a reducerilor de locuri de muncă.

¹ Previziunile economice europene din toamna anului 2020, *Institutional paper 136*, noiembrie 2020.

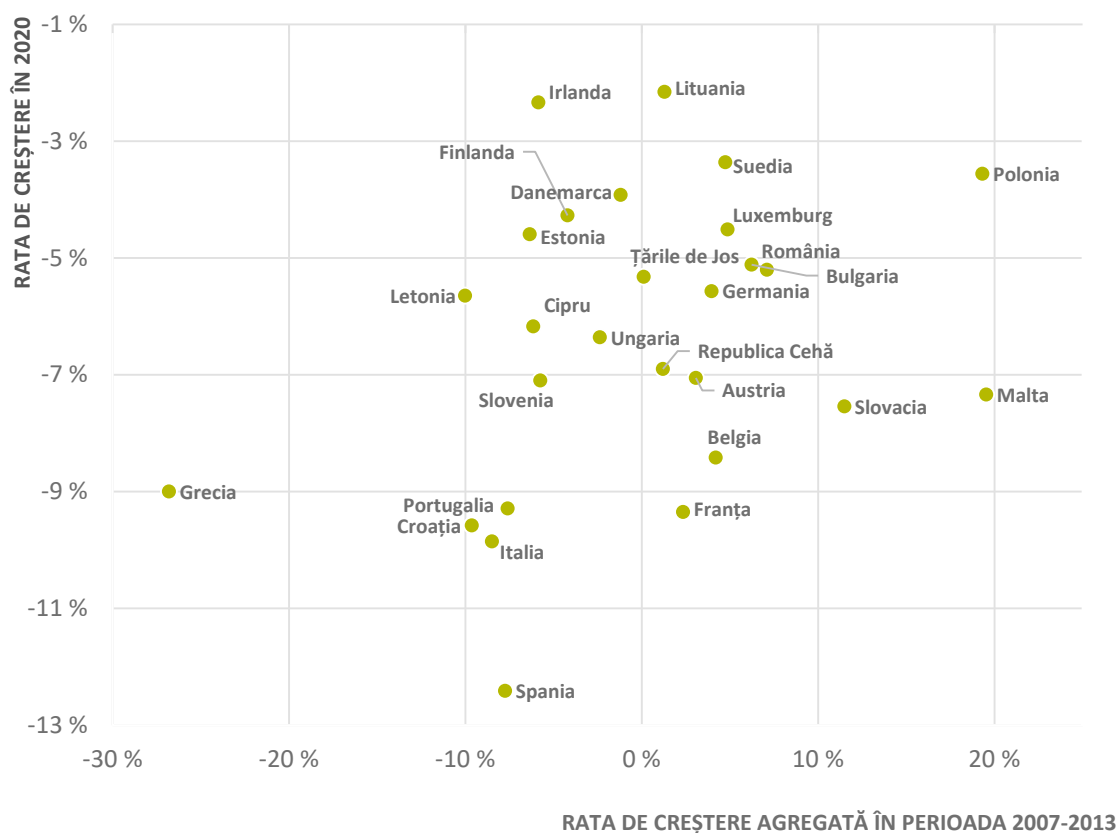
Figura 1 – Indicele de volum al PIB-ului UE (în procente) (2006-2021)



Sursa: calculele Curții de Conturi Europene, pe baza datelor Comisiei și a previziunilor din toamna anului 2020 (setul de date AMECO).

03 În pofida faptului că natura crizei actuale este diferită de cea a crizei anterioare, din perioada 2008-2013, există o corelație strânsă între scăderile PIB-ului în statele membre, ceea ce poate genera noi provocări pentru convergența economică în cadrul UE. De exemplu, Grecia, Italia și Spania par să fie unele dintre economiile cel mai puternic afectate în ambele crize (a se vedea [figura 2](#)).

Figura 2 – Contractarea PIB-ului în timpul crizei din perioada 2008-2013 și al crizei din 2020



Sursa: calculele Curții de Conturi Europene, pe baza datelor Comisiei și a previziunilor din toamna anului 2020 (setul de date AMECO).

04 Din martie 2020, șocul economic provocat de măsurile de limitare a mișcării persoanelor a necesitat măsuri de politică economică la scară largă, la nivelul UE și la nivel național, ca răspuns la criza provocată de pandemia de COVID-19, pentru a compensa pierderile de venituri la nivelul întreprinderilor și al gospodăriilor. În urma crizei financiare mondiale și a crizei datoriilor suverane din Europa care a urmat, coordonarea economică a statelor membre de către UE a fost consolidată prin noi acte legislative (de exemplu, Pachetul de șase măsuri legislative în 2011 și Pachetul de două măsuri legislative în 2013) și prin mecanisme de asistență financiară (de exemplu, MESF și MES). Ca răspuns la criza provocată de pandemie, UE a trebuit să adapteze unele dintre normele existente și să creeze noi instrumente de asistență financiară pentru a combate efectele șocului economic.

Sfera și abordarea

05 Prezentul document nu este un raport de audit, ci un document de analiză bazat în principal pe informații publice sau pe materiale colectate special în acest scop. El urmărește un dublu obiectiv: să ofere o vedere de ansamblu descriptivă și o analiză obiectivă a principalelor măsuri bugetare naționale și a măsurilor economice adoptate de UE ca răspuns la actuala criză provocată de pandemia de COVID-19, precum și să identifice riscurile, provocările și oportunitățile în ceea ce privește coordonarea și punerea în aplicare a politicii economice a UE și buna gestiune financiară a fondurilor UE.

06 Informațiile publice privind măsurile adoptate în UE sunt fragmentate și provin din surse diferite și/sau nu sunt coerente și nici cuantificate în mod sistematic, fapt care împiedică efectuarea unor comparații. Aceste informații sunt de asemenea importante pentru a putea soluționa problemele care rezultă din coordonarea și din punerea în aplicare a politicilor și pentru a putea analiza învățămintele desprinse în urma răspunsului de politică economică la situația de criză. Sfera documentului de analiză cuprinde măsurile economice adoptate la nivelul UE în perioada martie-august 2020 și principalele acțiuni ulterioare puse în aplicare după această dată, precum și toate măsurile bugetare semnificative (și anume cele care depășesc 0,1 % din PIB) adoptate la nivel național în perioada martie-iunie 2020.

07 Pentru a dispune de o vedere de ansamblu cuprinzătoare asupra măsurilor adoptate, Curtea a colectat date coerente și cuantificate privind măsurile luate la nivelul UE și la nivel național, pe baza unor informații publice și a informațiilor solicitate de la Comisie. Mai mult, întrucât nu există nicio bază de date dedicată în care să fie centralizate și cuantificate sistematic măsurile naționale de stimulare fiscală, Curtea a realizat un sondaj privind măsurile bugetare adoptate de toate cele 27 de state membre ca reacție la criza provocată de pandemia de COVID-19, cu scopul de a completa lacunele din sursele de informare disponibile. Sondajul a vizat măsurile naționale adoptate până la 30 iunie 2020 și, prin urmare, nu au fost luate în considerare actualizări ale costurilor pentru aceste măsuri și nici alte noi măsuri adoptate între timp.

08 În cadrul sondajului, autorităților bugetare centrale li s-a pus la dispoziție un format standardizat de raportare, care a ajutat Curtea să colecteze într-o manieră sistematică date privind măsurile bugetare naționale adoptate, inclusiv descrierea, calendarul, obiectivul și costurile estimate ale acestor măsuri pentru 2020, precum și să clasifice datele pe baza unor criterii precum impactul bugetar și economic. Atunci când a fost necesar, datele obținute prin intermediul sondajului au fost completate cu alte informații publice (precum cele din *European Fiscal Monitor*, din programele de stabilitate și de convergență, din bugetele naționale publicate și din anunțurile privind bugetele statelor membre). Documentul de analiză ține seama și de rapoarte anterioare ale Curții de Conturi Europene, de interviuri cu membri ai personalului Comisiei, precum și de avize furnizate de un grup de experți cu privire la rigurozitatea analizei Curții și la identificarea riscurilor și a provocărilor.

Diversele răspunsuri naționale erau axate pe salvarea locurilor de muncă și a întreprinderilor, indiferent de costuri

Impactul economic al măsurilor de limitare a mișcării persoanelor a fost diferit de la un stat membru la altul și de la un sector la altul

09 Cauzele crizei economice actuale sunt unice în istoria modernă. În timp ce crizele recente au fost provocate de o creștere nesustenabilă a cererii și/sau de acumularea de dezechilibre macrofinanciare², actuala scădere semnificativă a producției este provocată de efectele pandemiei și ale măsurilor de politică în domeniul sănătății atât asupra cererii, cât și asupra ofertei.

10 Întrucât politicile în domeniul sănătății țin în principal de competența națională, diferențele dintre statele membre din punctul de vedere al pregătirii în faza inițială de contagiune a bolii pot explica de ce răspunsul inițial la pandemie în materie de protecție a sănătății pe teritoriul UE a fost marcat de ezitări, de abordări diferite în ceea ce privește limitarea mișcării persoanelor și controlul frontierelor și de o lipsă de coordonare a măsurilor luate de statele membre.

11 Scăderile estimate ale PIB-ului suferite efectiv până la jumătatea anului 2020 diferă considerabil de la un stat membru al UE la altul³. O parte substanțială a acestor diferențe între statele membre în perioada crizei provocate de pandemia de COVID-19 poate fi corelată statistic cu un indice al gradului de strictețe a măsurilor de limitare a răspândirii sau de distanțare socială și cu ponderea turismului în economie. În [anexa I](#) este prezentată o analiză de regresie efectuată de Curte cu aceste variabile. Cei doi factori explicativi sunt descriși mai jos.

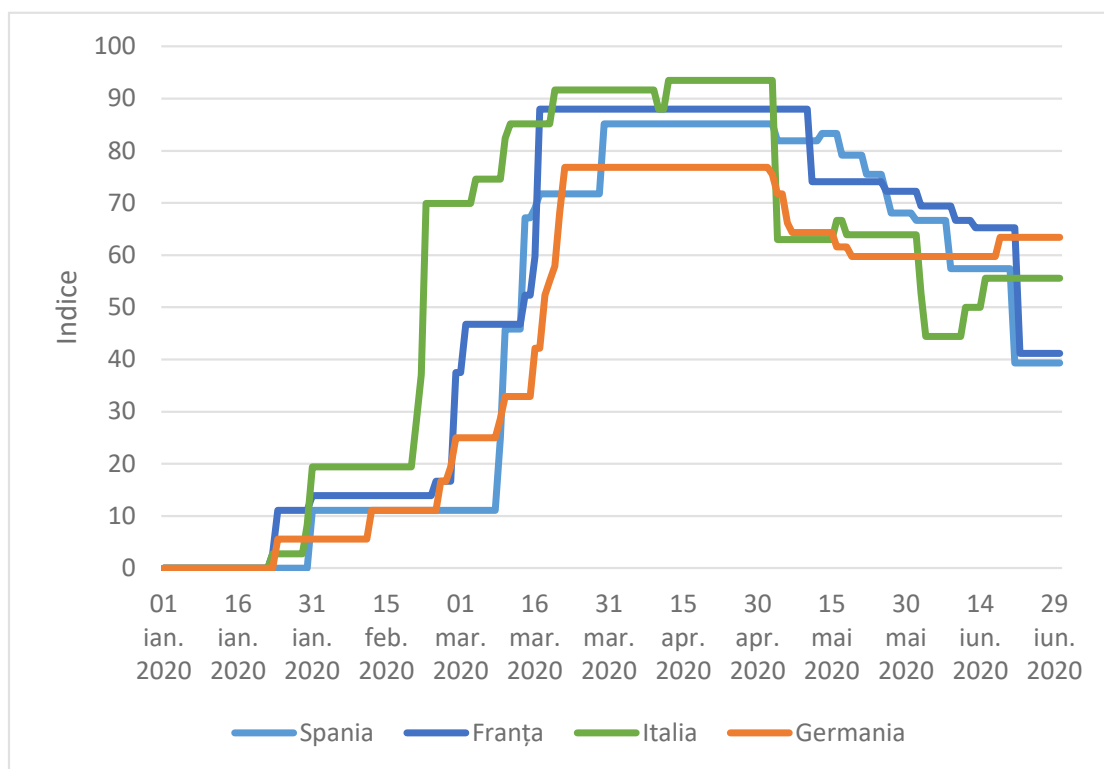
12 De exemplu, măsurile de oprire a activităților adoptate de Germania în luna martie au fost mai puțin severe decât cele adoptate de Italia, de Franța sau de Spania, unde toate întreprinderile neesențiale au fost obligate să se închidă, ceea ce explică

² Comisia Europeană, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, 2009.

³ Eurostat, Comunicat de presă 133/2020, 8 septembrie 2020.

parțial scăderile mai accentuate ale PIB-ului în aceste din urmă țări (a se vedea și [figura 3](#)). Estimările preliminare arată că fiecare lună de izolare strictă ar putea determina o reducere a creșterii anuale a PIB-ului de până la două puncte procentuale⁴.

Figura 3 – Evoluția gradului de strictețe a măsurilor de izolare în prima jumătate a anului 2020

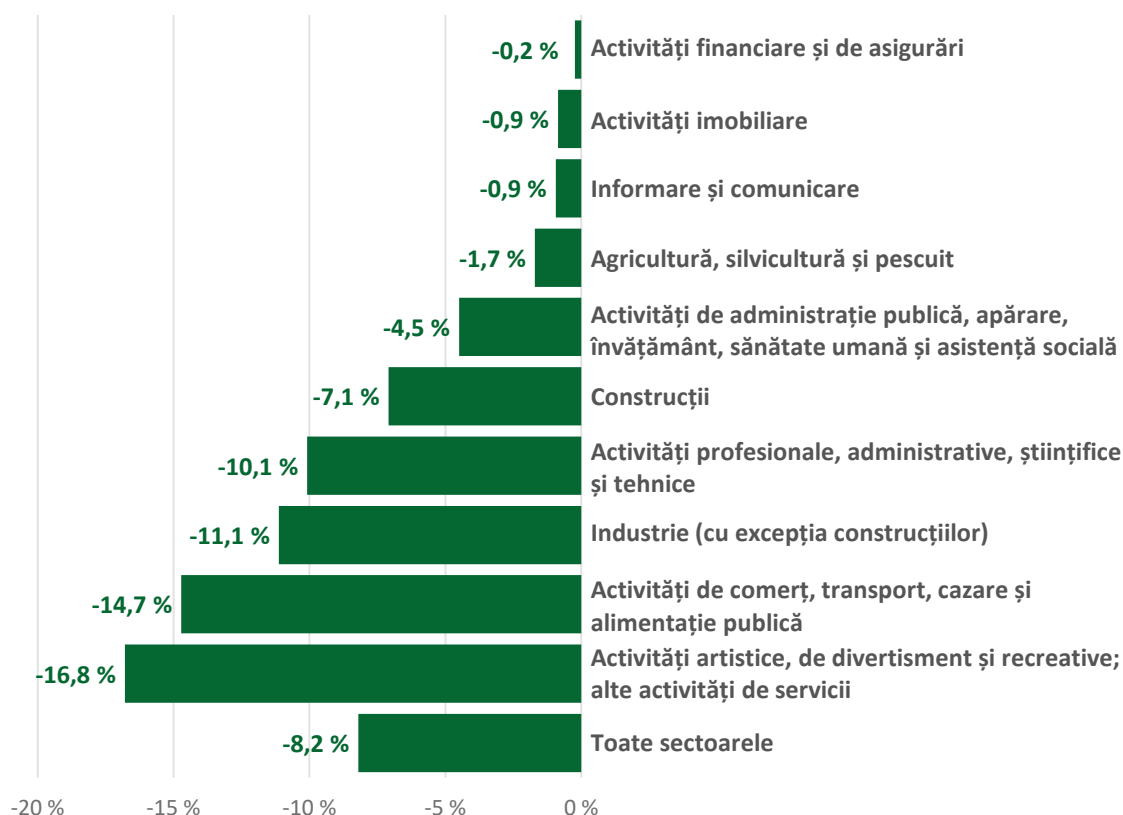


Sursa: Indicele de strictețe (Universitatea Oxford: <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

13 Datele pentru prima jumătate a anului 2020 ilustrează variații semnificative în ceea ce privește efectele crizei asupra sectoarelor economice (a se vedea [figura 4](#)). De exemplu, anumite sectoare de servicii, precum transporturile, comerțul cu amănuntul, divertismentul și industria ospitalității sunt în mod special afectate, întrucât măsurile de limitare a răspândirii (limitarea mișcării persoanelor, distanțarea socială sau interdicțiile de călătorie) au redus cererea pentru astfel de servicii.

⁴ <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

Figura 4 – Variații în volum ale valorii adăugate brute în UE în prima jumătate a anului 2020



Notă: variații procentuale în raport cu aceeași perioadă a anului anterior.

Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană pe baza datelor Eurostat.

Statele membre au adoptat o gamă largă de măsuri bugetare

14 Începând din februarie 2020, politicile bugetare ale statelor membre s-au concentrat pe reducerea impactului pe termen scurt al măsurilor de limitare a mișcării persoanelor și al reducerii cererii asupra veniturilor și asupra ocupării forței de muncă. Acestea au reflectat în mare măsură răspunsul la criza din 2008 și au constatat în punerea în funcțiune a unor factori de stabilizare bugetară automată (veniturile fiscale, sistemele de asigurări pentru șomaj) și în adoptarea unor măsuri discreționare de stimulare bugetară, cum ar fi degrevări fiscale sau reduceri ale ratei de impozitare, precum și în cheltuieli excepționale, inclusiv pentru sprijinirea ocupării forței de muncă și pentru sectorul sănătății. Mai mult, pentru a oferi lichidități actorilor economici, au fost adoptate măsuri nebugetare (împrumuturi de stat, garanții pentru împrumuturi, amânări la plata impozitelor etc.), care nu au un cost bugetar direct.

15 Sondajul Curtii de Conturi Europene (a se vedea punctele **07** și **08**) arată că, până la sfârșitul lunii iunie 2020, statele membre adoptaseră aproape 1 250 de măsuri bugetare pentru a contracara efectele economice și sanitare ale pandemiei, cu o valoare totală de aproximativ 3 500 de miliarde de euro (27 % din PIB-ul estimat al UE-27 pentru 2020). Curtea a clasificat măsurile în cinci categorii principale, în funcție de natura lor și de impactul acestora asupra deficitului (*caseta 1*). Conținutul datelor agregate obținute în urma sondajului este prezentat în *figura 5*. Garanțiile reprezintă 2 000 de miliarde de euro sau 59 % din fondurile alocate măsurilor, fiind urmate de măsurile discreționare privind cheltuielile (19 %), de instrumentele financiare (11 %), de măsurile privind plata impozitelor (6 %) și de măsurile discreționare privind veniturile (5 %).

16 Dimensiunea globală a răspunsului este mare în raport cu măsurile discreționare adoptate în perioada 2009-2010 pe piața de produse și pe piața muncii, care s-au ridicat la aproximativ 3 % din PIB⁵. Amploarea răspunsului actual este comparabilă mai degrabă cu dimensiunea măsurilor discreționare și a măsurilor nebugetare (garanții, împrumuturi, sprijin sub formă de capitaluri proprii) adoptate pentru a sprijini sectorul financiar în perioada 2008-2017, estimate la aproximativ 4 % și, respectiv, 34 % din PIB-ul UE⁶.

⁵ Comisia Europeană, *Public finances in EMU – 2010*, 2010, p. 19.

⁶ Comisia Europeană, *State aid scoreboard 2018*, 2019, p. 34.

Caseta 1

Clasificarea de bază a măsurilor bugetare vizate de sondajul Curții

Măsurile discreționare privind cheltuielile au un impact bugetar direct. Aceste măsuri includ subvenții pentru sprijinirea veniturilor întreprinderilor sau ale gospodăriilor, măsuri de sprijinire a ocupării forței de muncă, precum schemele de șomaj parțial și cheltuielile excepționale legate de costurile asistenței medicale, investiții de capital și investiții în cercetare, precum și subvenționări ale ratei dobânzii, provizioane pentru pierderi de credite și alte măsuri discreționare legate de cheltuieli. Curtea prezintă situația la sfârșitul lunii iunie a sumelor estimate alocate acestor măsuri pentru anul în curs.

Măsurile discreționare privind veniturile au de asemenea un impact bugetar direct. Aceste măsuri includ degrevări fiscale, reduceri ale ratei de impozitare și alte măsuri privind veniturile. Curtea prezintă situația la sfârșitul lunii iunie a sumelor estimate alocate acestor măsuri pentru anul în curs.

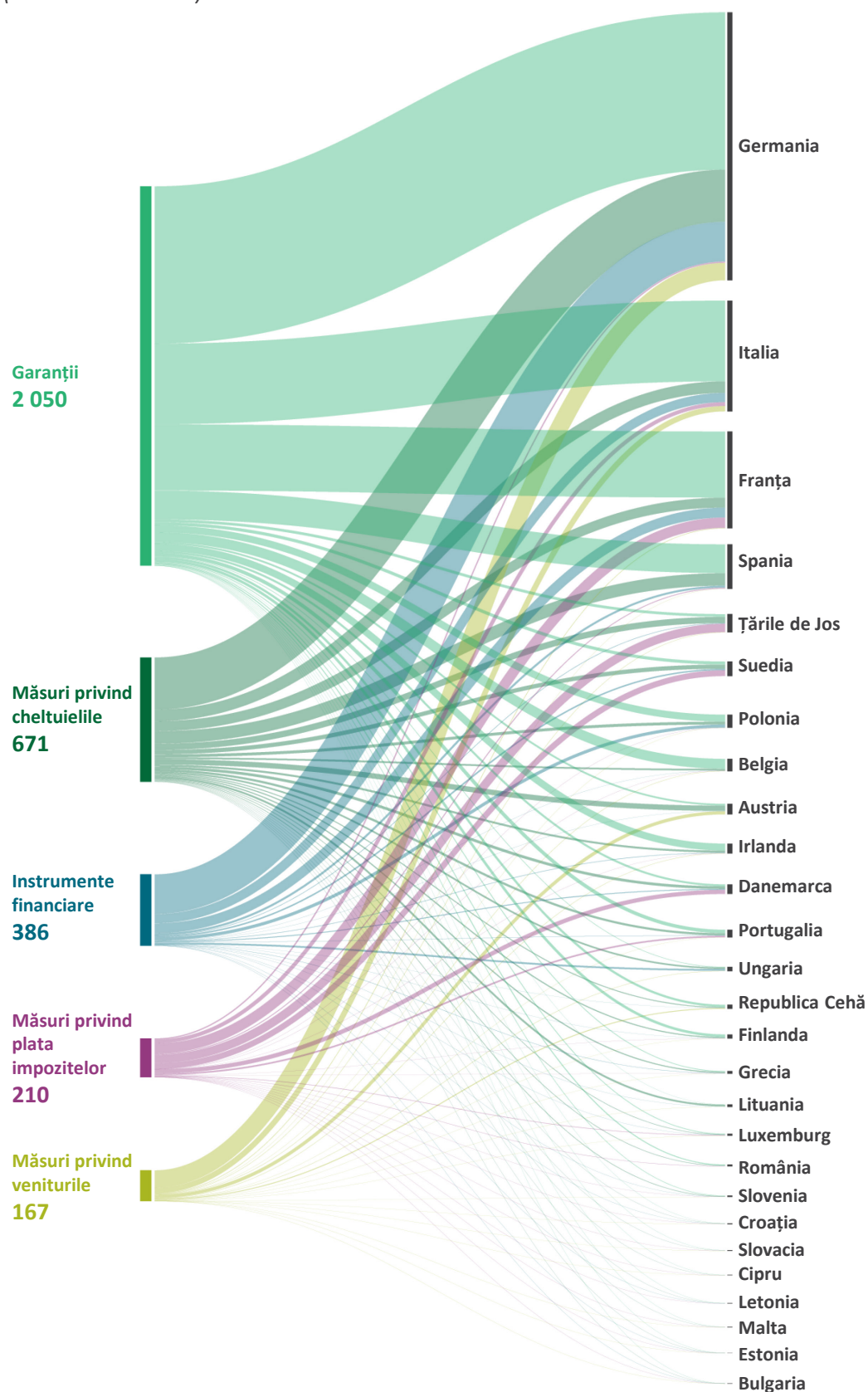
Instrumentele financiare au ca scop sprijinirea lichidității sau a solvabilității întreprinderilor prin intermediul unor credite sau injecții de capitaluri proprii, care au un impact bugetar indirect dacă, în cele din urmă, nu sunt rambursate integral. Curtea prezintă situația sumelor aferente pachetelor de măsuri de investiții anunțate de autoritățile publice până la sfârșitul lunii iunie 2020.

Garanțiile au drept scop sprijinirea lichidității întreprinderilor printr-o promisiune din partea guvernului că va rambursa datoria garantată acordată de o instituție financiară în caz de incapacitate de plată. Aceste măsuri au un impact bugetar indirect dacă instrumentele financiare garantate nu sunt rambursate integral. În analiza sa, Curtea prezintă situația sumelor aferente pachetelor de garanții anunțate de autoritățile publice până la sfârșitul lunii iunie 2020.

Măsurile privind plata impozitelor au drept scop creșterea temporară a lichidității întreprinderilor prin amânarea plății impozitelor sau a contribuțiilor sociale, care nu are niciun impact bugetar dacă suma datorată este plătită mai târziu în cursul anului. Printre aceste măsuri se numără în special amânările la plata impozitelor și rambursările anticipate de impozite. În analiza sa, Curtea prezintă situația la sfârșitul lunii iunie a sumelor estimate alocate acestor măsuri pentru anul în curs.

Figura 5 – Volumul măsurilor bugetare pe categorii

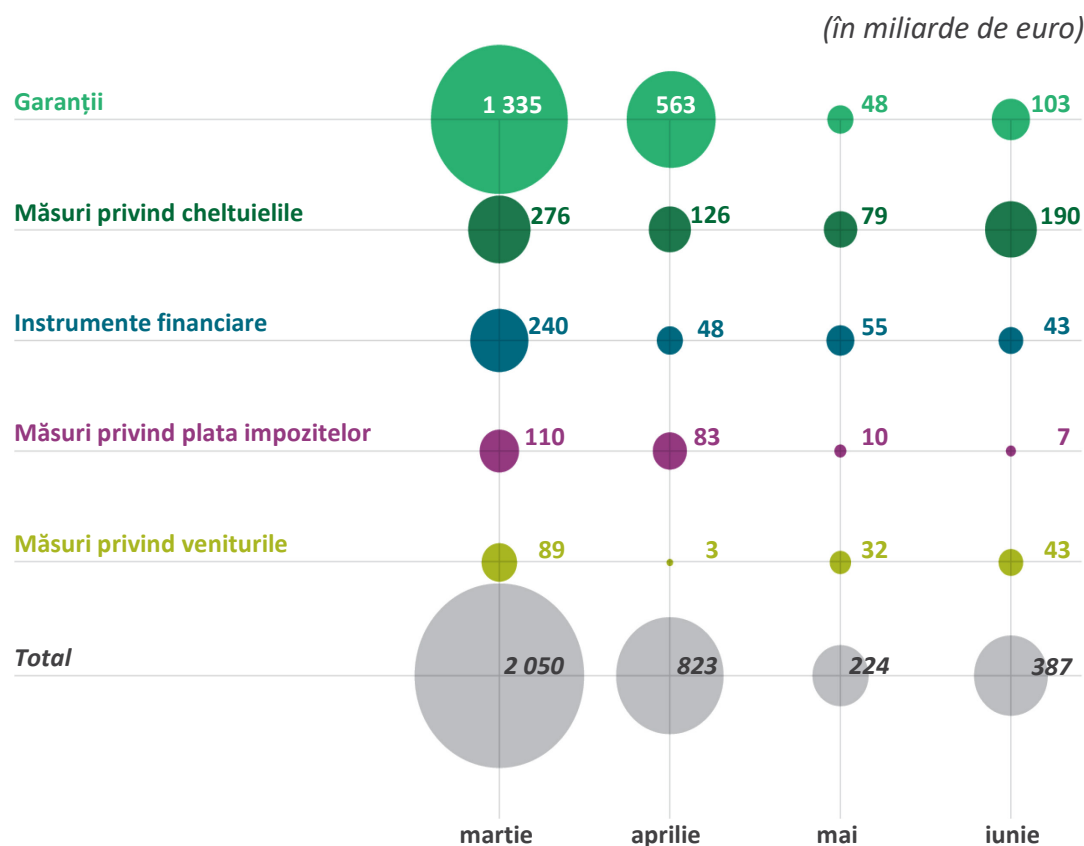
(în miliarde de euro)



Sursa: date din sondajul Curții de Conturi Europene.

17 Cea mai mare parte a măsurilor, în valoare de aproximativ 2 100 de miliarde de euro sau circa 60 % din valoarea totală, au fost adoptate în martie, când s-au luat primele măsuri de limitare a mișcării persoanelor legate de pandemia de COVID-19. Un alt set de măsuri, în valoare de 800 de miliarde de euro, a fost adoptat în aprilie, după care a urmat o reducere treptată în lunile mai și iunie (*figura 6*).

Figura 6 – Calendarul măsurilor bugetare



Sursa: date din sondajul Curții de Conturi Europene.

18 Majoritatea schemelor de garanții fuseseră adoptate până la sfârșitul lunii aprilie. Tensiunea de pe piețele financiare din perioada martie-aprilie a fost unul dintre motivele pentru care unele guverne au adoptat rapid pachete importante de măsuri privind garanții și scheme de împrumuturi de urgență pentru a sprijini lichiditatea întreprinderilor și încrederea generală a investitorilor la momentul respectiv. Intervențiile monetare și redresarea ulterioară a piețelor financiare explică de ce nu au fost necesare scheme suplimentare. Celelalte tipuri de măsuri au fost distribuite într-o manieră mai uniformă pe parcursul perioadei de criză. Creșterea din luna iunie a valorilor alocate măsurilor privind cheltuielile reflectă reînnoirea anumitor măsuri temporare, precum și adoptarea planului de redresare în Germania.

19 Până în prezent, amploarea relativă a măsurilor bugetare a variat în mod semnificativ de la un stat membru la altul. Așa cum se ilustrează în *figura 7*, patru dintre cele mai importante cinci pachete de măsuri bugetare în raport cu PIB-ul propriu au fost adoptate de cele mai mari patru state membre ale UE, în principal din cauza sumelor anunțate pentru sistemele de garantare. Germania a lansat cel mai amplu răspuns, cu măsuri în valoare de aproximativ 43 % din PIB-ul său, urmată de Italia (37 %), de Lituania (29 %), de Franța (23 %) și de Spania (22 %). În schimb, unele țări care au aderat mai târziu la Uniune au adoptat pachete de măsuri bugetare semnificativ mai reduse: Bulgaria (2 %), Slovacia (5 %) și România (5 %) au adoptat cele mai mici pachete dintre cele adoptate de statele membre.

Figura 7 – Volumul măsurilor bugetare per stat membru și exprimat ca procent din PIB-ul statului respectiv

(% din PIB)

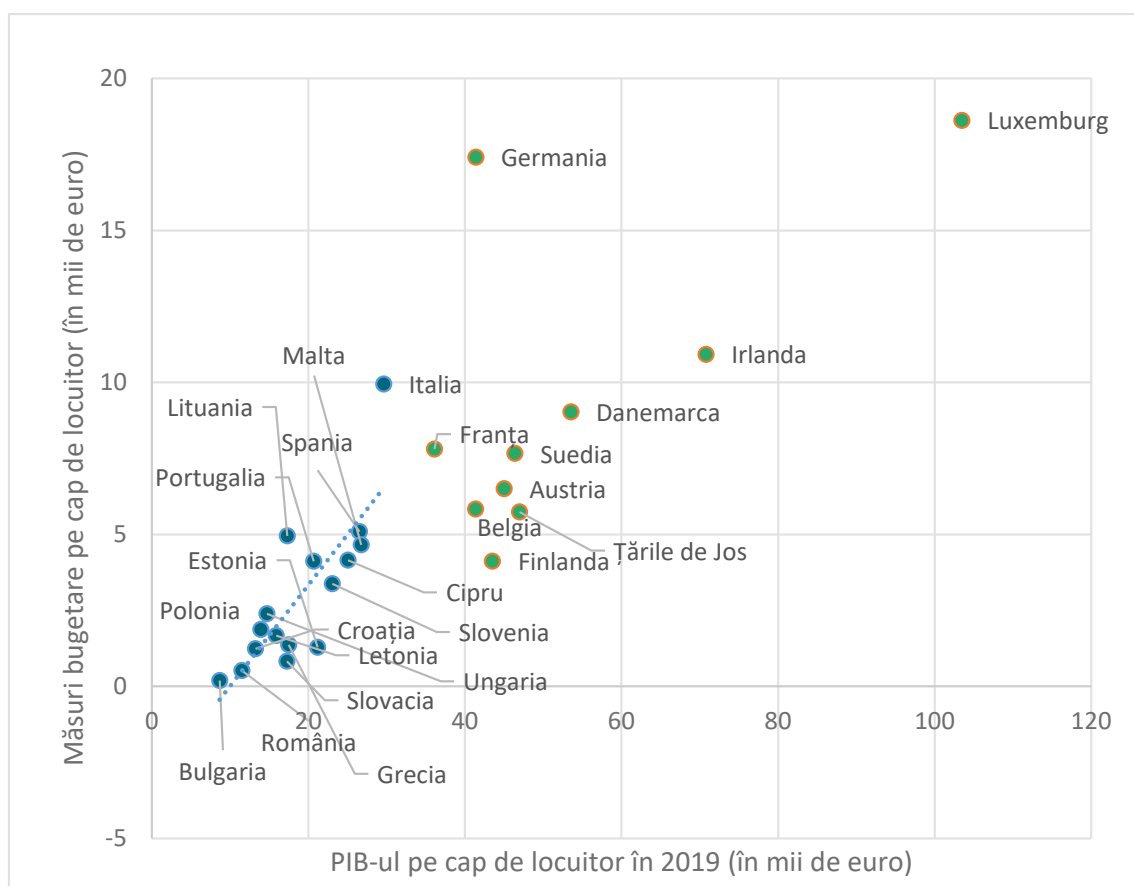


Notă: sumele totale ilustrează eforturile bugetare globale, dar nu reflectă diversele strategii bugetare care includ măsuri cu diferite tipuri de impacturi financiare și bugetare, așa cum se explică în [caseta 1](#).

Sursa: date din sondajul Curții de Conturi Europene.

20 Curtea a observat că țările cu un PIB pe cap de locuitor relativ mai scăzut au adoptat pachete de măsuri bugetare mai reduse pe cap de locuitor și că acestea au opțiuni de răspuns vizibil limitate, în timp ce țările cu un PIB pe cap de locuitor mai mare decât media UE au adoptat reacții bugetare mai variate, care nu păreau să depindă de dimensiunea PIB-ului (a se vedea [figura 8](#)). Cu cât PIB-ul pe cap de locuitor este mai mare, cu atât sunt mai mari pachetele de măsuri bugetare, dar această relație liniară, care ar putea indica o constrângere bugetară, dispare în cazul țărilor al căror PIB pe cap de locuitor depășește media UE.

Figura 8 – Volumul pachetelor de măsuri bugetare pe cap de locuitor în raport cu PIB-ul pe cap de locuitor

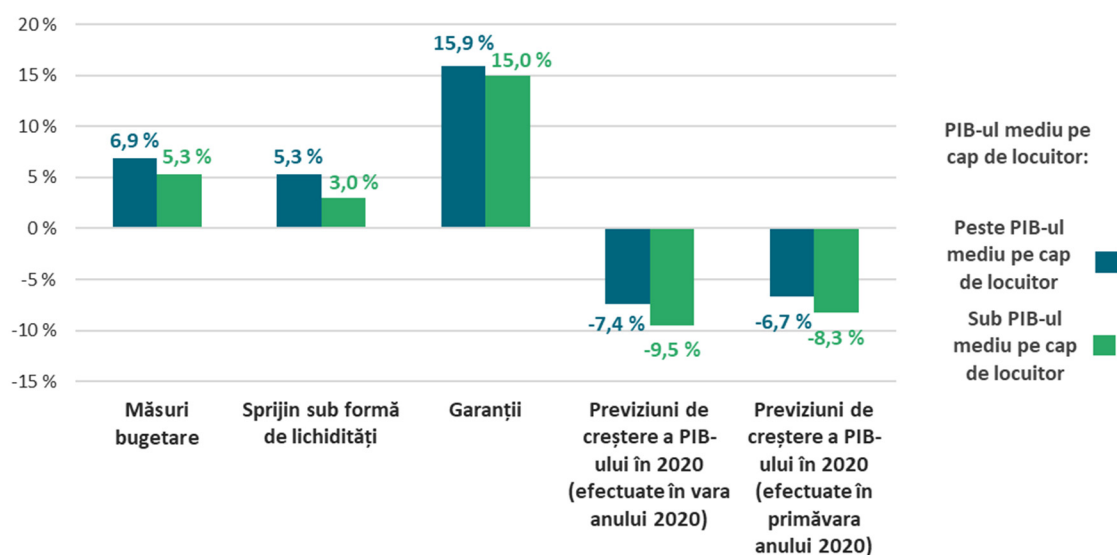


Sursa: pe baza sondajului Curții de Conturi Europene.

21 Pe baza datelor din sondajul Curții de Conturi Europene, Curtea a calculat că țările cu un PIB pe cap de locuitor mai mic decât media UE la sfârșitul anului 2019 au adoptat în 2020 valori agregate ale măsurilor bugetare reprezentând un procent mai mic din PIB decât în celelalte țări (a se vedea [figura 9](#)). În plus, Comisia estimează că aceste țări se confruntă cu o scădere mai mare a PIB-ului în 2020 comparativ cu celelalte state membre. Așadar, amploarea și conținutul măsurilor adoptate reflectă bogăția relativă

a statelor membre, mai degrabă decât gravitatea crizei care se preconiza că le va afecta.

Figura 9 – Comparație între pachetele de măsuri bugetare agregate și scăderile estimate ale PIB-ului în 2020



Notă: măsurile bugetare includ măsuri privind veniturile și cheltuielile; sprijinul sub formă de lichidități se referă la măsuri privind plata impozitelor și la instrumente financiare.

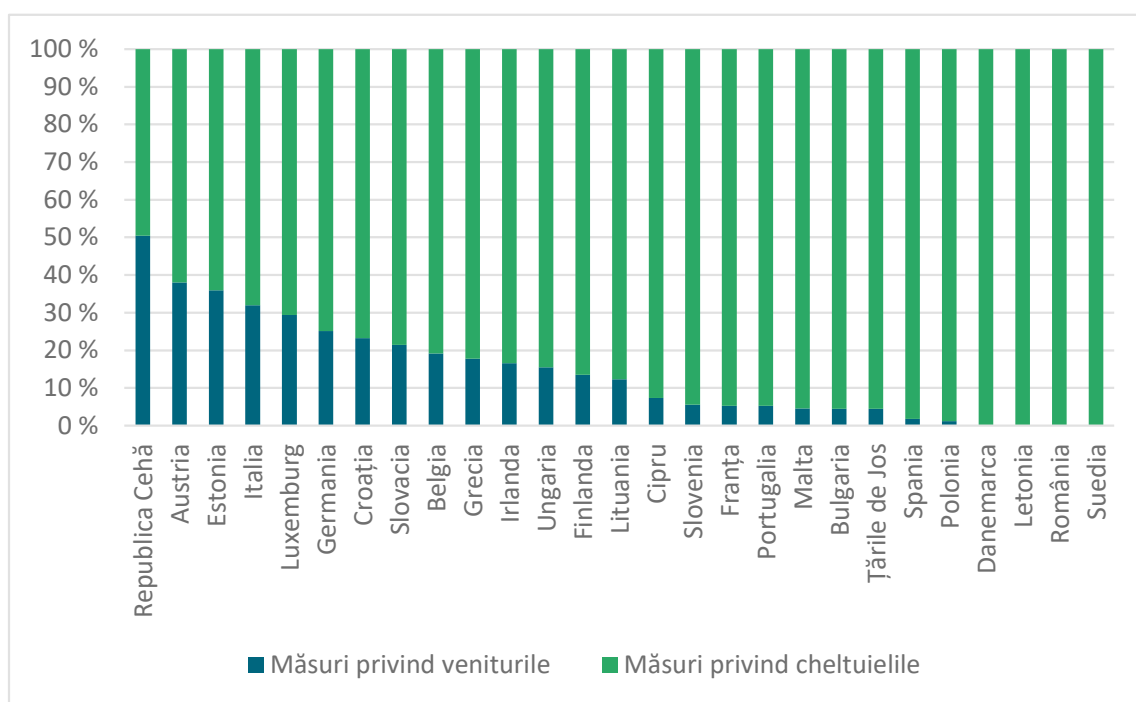
Sursa: date din sondajul Curții de Conturi Europene și previziunile Comisiei privind PIB-ul în 2020.

22 Natura răspunsurilor bugetare diferă, de asemenea, de la un stat membru la altul (a se vedea [figura 7](#)). Garanțiile reprezintă cea mai mare parte din pachetele bugetare, ceea ce se întâmplă mai ales în cazul țărilor cu cele mai mari pachete. De exemplu, în Germania, 58 % din pachete sunt reprezentate de garanții; proporția este de 73 % în Italia, de 68 % în Franța și de 65 % în Spania. Sondajul Curții nu conține date privind punerea în aplicare a acestora, însă datele provizorii aflate la dispoziția publicului arată că absorbția garanțiilor a fost de sub 10 % din pachet în Germania, de sub 20 % în Italia, de aproximativ o treime în Franța și de peste 60 % în Spania⁷.

23 Alte state membre au alocat cea mai mare parte a pachetelor bugetare măsurilor discreționare privind veniturile și cheltuielile, printre acestea numărându-se Lituania (81 %), Austria (81 %), Estonia (72 %) și Bulgaria (70 %). Guvernele au apelat la aceste două tipuri de măsuri într-o proporție variabilă (a se vedea [figura 10](#)).

⁷ A se vedea de asemenea: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2020/html/ecb.ebbox202006_07~5a3b3d1f8f.en.html

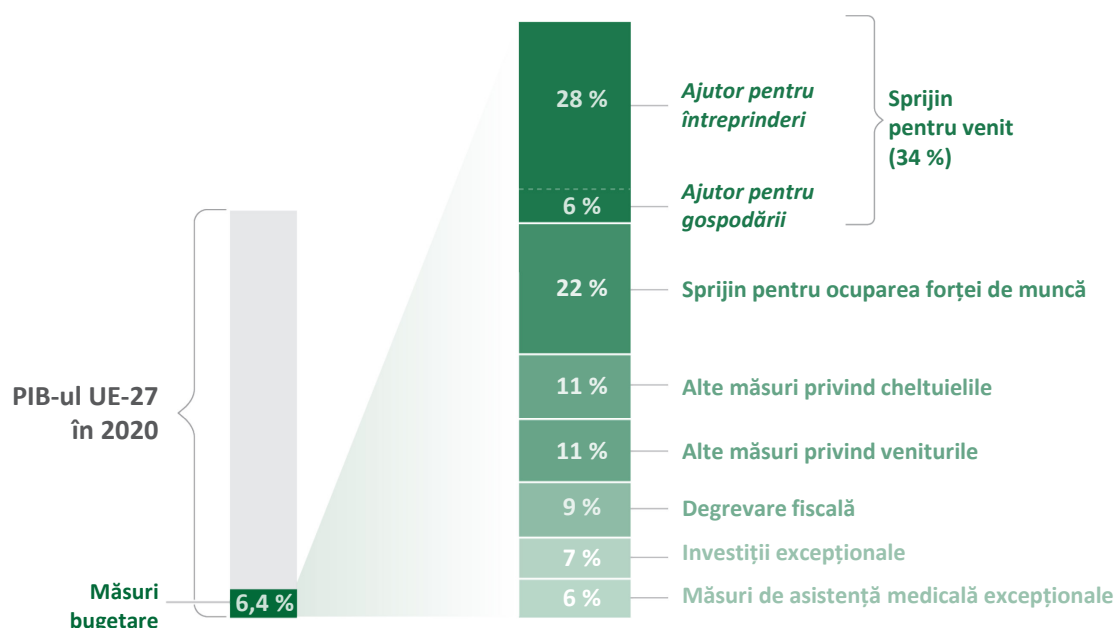
Figura 10 – Procentul de măsuri discreționare privind cheltuielile și veniturile din ansamblul măsurilor bugetare



Sursa: date din sondajul Curții de Conturi Europene.

24 Măsurile discreționare privind cheltuielile și veniturile raportate în cadrul sondajului reprezintă aproximativ 6,4 % din PIB-ul UE-27 în 2020 și constau în principal în cheltuieli discreționare (a se vedea [figura 11](#)). În cadrul acestora, 2 % din PIB a fost alocat pentru sprijin pentru venitul întreprinderilor și 1,4 % din PIB pentru sprijin în vederea ocupării forței de muncă, cum ar fi schemele de șomaj tehnic. Degrevările legate de plata impozitelor și a contribuțiilor sociale au reprezentat cea mai mare parte a măsurilor privind veniturile.

Figura 11 – Componenta măsurilor discreționare agregate ale UE privind veniturile și cheltuielile



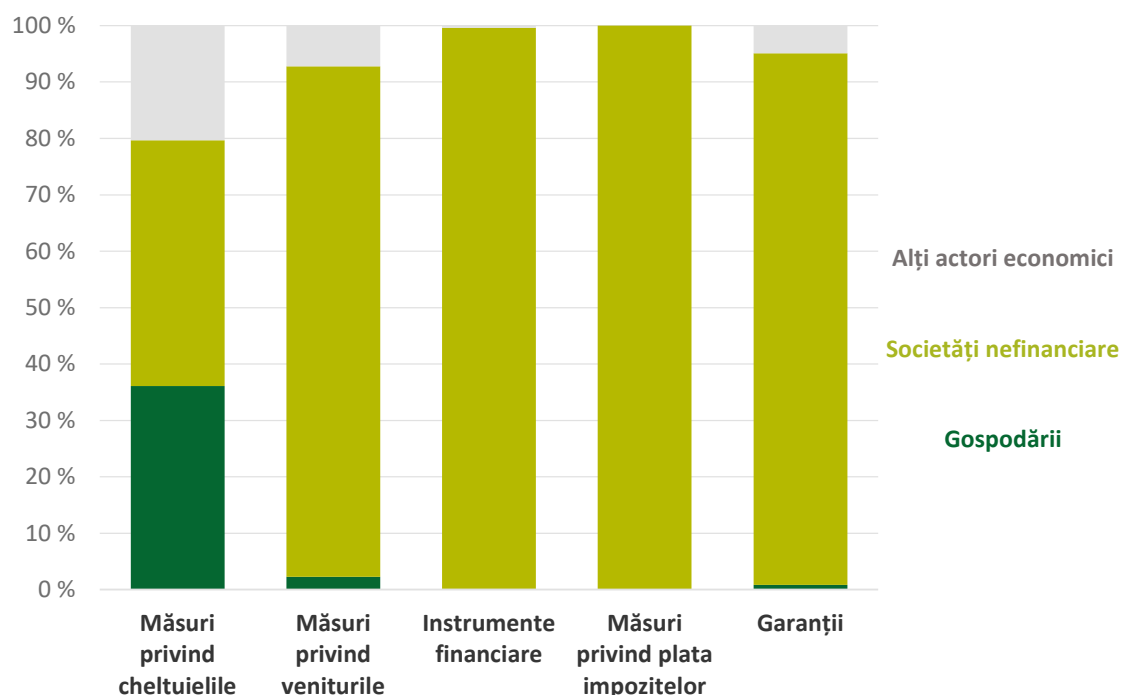
Sursa: sondajul Curții de Conturi Europene.

Măsurile s-au axat în principal pe atenuarea imediată a șomajului și a numărului de cazuri de insolvență

25 Potrivit **orientărilor de politică** emise de Comisie pentru statele membre la 13 martie 2020 (a se vedea punctul **43**), măsurile bugetare ar trebui să vizeze gospodăriile și întreprinderile pentru a atenua pierderea de locuri de muncă și pentru a sprijini veniturile și lichiditatea gospodăriilor și a întreprinderilor. Analiza care urmează arată că măsurile bugetare adoptate au fost în general conforme cu orientările.

26 La nivelul actorilor economici, măsurile bugetare au vizat societățile nefinanciare (84 %) și gospodăriile (8 %). În timp ce garanțiile și instrumentele de lichiditate (măsurile privind plata impozitelor și instrumentele financiare) au sprijinit lichiditatea întreprinderilor, 43 % din volumul măsurilor discreționare privind cheltuielile a fost direcționat spre întreprinderi, iar 35 % a vizat gospodăriile. 90 % din măsurile privind veniturile au vizat întreprinderile, în special prin degrevări fiscale (a se vedea **figura 12**). Măsurile discreționare privind cheltuielile au acoperit o gamă mai amplă de domenii de politică, inclusiv asistența medicală, investițiile publice, cercetarea, educația, măsurile împotriva sărăciei etc.

Figura 12 – Defalcarea măsurilor bugetare în funcție de actorii economici vizați



Sursa: sondajul Curții de Conturi Europene.

27 Valoarea totală a măsurilor incluse în sondaj destinate sprijinirii directe a ocupării forței de muncă prin intermediul unor scheme de șomaj tehnic este de 184 de miliarde de euro, peste 60 % din suma totală fiind cheltuită de Franța (32,5 miliarde de euro), de Spania (29,4 miliarde de euro), de Țările de Jos (25,2 miliarde de euro) și de Italia (23,7 miliarde de euro) (a se vedea [caseta 2](#)). Costurile bugetare ale șomajului tehnic depind de mai multe caracteristici juridice ale schemelor (eligibilitatea, ratele de înlocuire a salariilor, durata etc.), de natura măsurilor de limitare a răspândirii și de volumul activităților care pot fi realizate în regim de telemuncă în fiecare țară.

Caseta 2

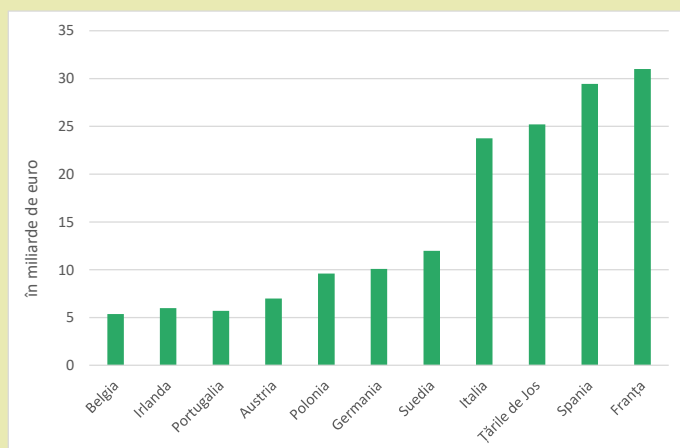
Schemele de șomaj tehnic

Schemele de șomaj tehnic sunt programe publice care permit întreprinderilor care se confruntă cu dificultăți economice să reducă temporar numărul de ore lucrate, oferind în același timp angajaților lor un sprijin pentru venit din partea statului pentru orele nelucrate. Aceste programe pot implica o reducere parțială a numărului de ore lucrate sau suspendarea completă a contractului de muncă pe o perioadă limitată. Obiectivul este acela de a păstra ocuparea forței de muncă pe perioada crizei și de a le permite întreprinderilor să își păstreze competențele, expertiza și forța de muncă.

Pe durata crizei financiare mondiale, Comisia a arătat că majoritatea statelor membre au apelat la astfel de programe și au înregistrat o variabilitate mai scăzută a ocupării forței de muncă, fapt care a diminuat costurile sociale ale crizei⁸.

La 13 martie 2020, Comisia a recomandat utilizarea acestor scheme pentru a combate efectele adverse ale măsurilor de limitare a mișcării persoanelor asupra ocupării forței de muncă. Peste 42 de milioane de lucrători au beneficiat de șomaj tehnic în UE-27 în aprilie 2020, în perioada de apogeu a limitării mișcării persoanelor ca urmare a pandemiei, ceea ce a reprezentat aproximativ un sfert din totalul forței de muncă⁹. Potrivit estimărilor Comisiei, costul bugetar imediat al schemelor de șomaj tehnic reprezintă jumătate din costul indemnizațiilor de șomaj care ar fi plătite în lipsa acestui sprijin pentru ocuparea forței de muncă¹⁰.

Sondajul Curtii arată că în 11 state membre măsurile bugetare de finanțare a schemelor de șomaj tehnic ar putea costa peste 5 miliarde de euro în 2020:



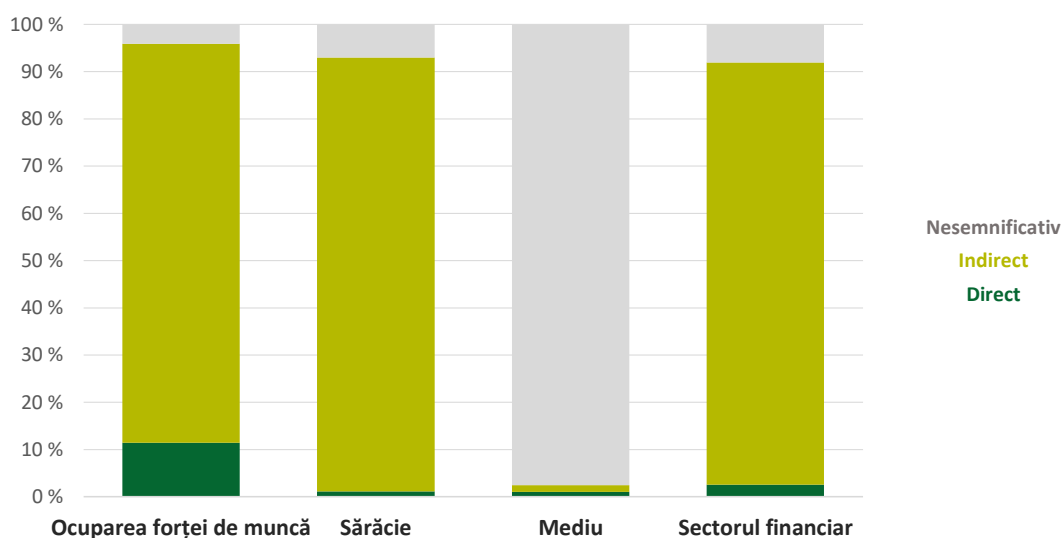
⁸ Comisia Europeană, *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, studiu ocazional, 2010.

⁹ Institutul European al Sindicatelor, *Policy Brief no 7/2020*, 2020.

¹⁰ Comisia Europeană, *Employment and Social Developments in Europe*, 2020, p. 114.

28 Curtea a clasificat măsurile naționale colectate în baza sa de date în funcție de impactul lor asupra ocupării forței de muncă, a sărăciei, a sectorului financiar și a mediului înconjurător. Clasificarea este rezultatul unei analize calitative bazate pe denumirea, pe descrierea și pe clasificarea măsurilor, astfel cum au fost acestea comunicate de statele membre. Măsurile sunt evaluate ca având un impact „direct” dacă obiectivul lor este acela de a avea un impact asupra ocupării forței de muncă, a sărăciei, a sectorului financiar sau a mediului înconjurător. Măsurile sunt evaluate ca având un impact „indirect” dacă sunt susceptibile să aibă un impact chiar dacă nu acesta a fost principalul lor obiectiv și ca având un impact „nesemnificativ” dacă nu sunt susceptibile să aibă vreun impact. De exemplu, măsurile privind cheltuielile care finanțează scheme de șomaj tehnic au un impact direct pozitiv asupra ocupării forței de muncă. Evaluarea efectuată de Curte cu privire la impactul măsurilor este sintetizată în *figura 13*.

Figura 13 – Importanța relativă a măsurilor bugetare în funcție de impacturile așteptate



Sursa: sondajul Curții de Conturi Europene.

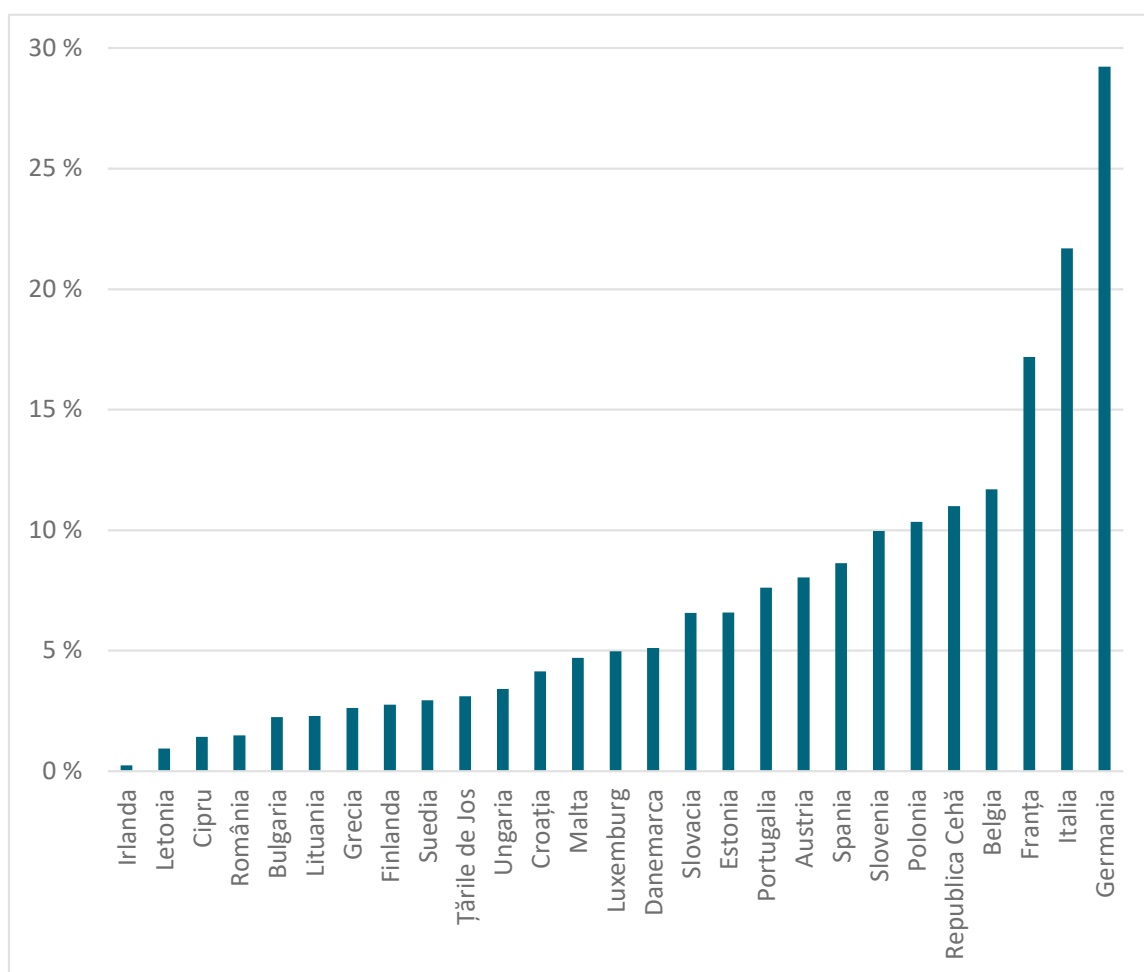
29 Cea mai mare parte a măsurilor au vizat ocuparea forței de muncă:

- Din sumele pe care le implică măsurile, 95 % au un efect direct sau indirect asupra ocupării forței de muncă, din care 12 % este direct. Doar 1 % dintre măsuri vizează în mod direct sărăcia. Totuși, cea mai mare parte a măsurilor care contribuie la păstrarea locurilor de muncă au o contribuție indirectă la limitarea impactului crizei asupra sărăciei. Potrivit evaluării Curții, fondurile alocate măsurilor bugetare care au un impact direct (1 %) sau indirect combinat asupra sărăciei se ridică la aproape 3 200 de miliarde de euro (92 % din suma totală).

- o Întrucât, până în prezent, sectorul financiar nu este afectat în mod direct de criza provocată de pandemia de COVID-19, doar o mică parte a măsurilor a vizat în mod direct societățile financiare. Totuși, ținând cont de rolul său ca intermediar în distribuția garanțiilor și a altor instrumente, sectorul financiar este afectat în mod indirect de 89 % din valoarea totală a măsurilor. În plus, sectorul financiar beneficiază de asemenea în mod indirect de măsurile bugetare naționale care contribuie la prevenirea intrării în insolvență a întreprinderilor și a gospodăriilor.
- o Aproape nicio măsură nu are impact asupra aspectelor legate de mediul înconjurător. Măsurile bugetare adoptate care au un impact direct sau indirect asupra mediului înconjurător reprezintă doar 2 % din sumele totale mobilizate ca răspuns la criza provocată de pandemia de COVID-19. Acest procent nu ține seama de impactul pozitiv al măsurilor de limitare a mișcării persoanelor asupra mediului (cum ar fi reducerea nivelului de poluare), pe care Curtea nu a fost în măsură să îl cuantifice.

30 Ajutoarele de stat reprezintă principalul canal prin care statele membre au oferit sprijin întreprinderilor de pe teritoriul lor pe durata crizei. Majoritatea măsurilor bugetare (67 %) au fost aprobate de Comisie ca ajutoare de stat. Până la sfârșitul lunii iunie, Comisia aprobase ajutoare de stat în valoare de 2 200 de miliarde de euro (15,7 % din PIB-ul UE-27 pe 2019), care au constat în principal în garanții și măsuri privind lichiditatea. Întrucât majoritatea deciziilor aprobate de Comisie au vizat scheme de tip „umbrelă” aplicabile tuturor sectoarelor din economie, nu se cunoaște orientarea sectorială a acestora. Intensitatea ajutoarelor de stat legate de criză a variat semnificativ de la un stat membru la altul (a se vedea *figura 14*). În termeni absoluți, în Germania s-au adoptat aproape jumătate din totalul deciziilor privind ajutoarele de stat acordate în UE (1 000 de miliarde de euro), sumă echivalentă cu 29 % din PIB-ul acestei țări.

Figura 14 – Ajutoare de stat aprobate (suma totală exprimată ca procent din PIB-ul țării respective)



Sursa: date furnizate de Comisie valabile la sfârșitul lunii iunie 2020.

Măsurile au contribuit la salvarea de locuri de muncă, dar au generat deficite semnificative

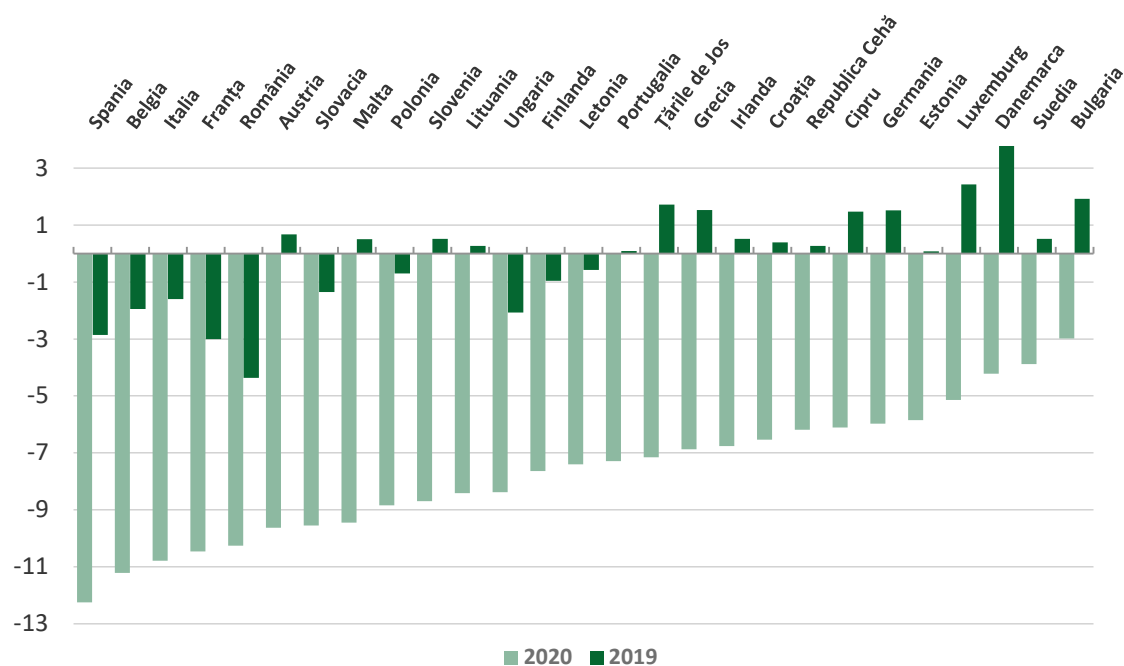
31 În condițiile în care pandemia se află în desfășurare și este probabil ca și efectele sale socioeconomice să evolueze, Curtea a analizat consecințele inițiale ale măsurilor bugetare adoptate până la data elaborării prezentului document de analiză.

32 Este probabil ca răspunsurile bugetare inițiale la criza economică să aibă un impact puternic asupra **deficitelor** publice. Acest lucru se datorează faptului că veniturile fiscale au scăzut din cauza diminuării activității economice și din cauza măsurilor discreționare precum degrevările fiscale sau reducerile ratei de impozitare, dar și din cauza cheltuielilor excepționale, inclusiv pentru sprijinirea ocupării forței de muncă și pentru sectorul sănătății. În plus, potrivit sondajului Curții, economiile bugetare pentru finanțarea măsurilor reprezintă sub 0,1 % din PIB-ul UE. De asemenea,

pot apărea costuri bugetare viitoare generate de pierderile din deprecierea garanțiilor consistente și de măsurile privind lichiditatea adoptate pentru întreprinderi.

33 În noiembrie 2020, deficitul bugetar agregat era previzionat la peste 8 % din PIB-ul UE în 2020, iar unele țări afectate de o contracție substanțială a PIB-ului ar putea înregistra deficite mai mari de 10 % (Spania, Belgia, Italia și Franța). Este probabil ca, în 2020, 26 de state membre să nu respecte limita de 3 % din PIB stabilită de UE în ceea ce privește deficitul bugetar (a se vedea [figura 15](#)). Deficitele pot crește datorită publice până la aproximativ 20 % din PIB în perioada 2020-2021, dar estimările variază considerabil de la o țară la alta¹¹. Presiunile exercitate de incertitudinile economice actuale vor determina creșterea previziunilor privind deficitele și datoriile. În noiembrie, Comisia a revizuit previziunile de creștere a PIB-ului pentru 2021 de la 6,1 % la 4,1 %.

Figura 15 – Soldurile bugetare (ca procente din PIB)



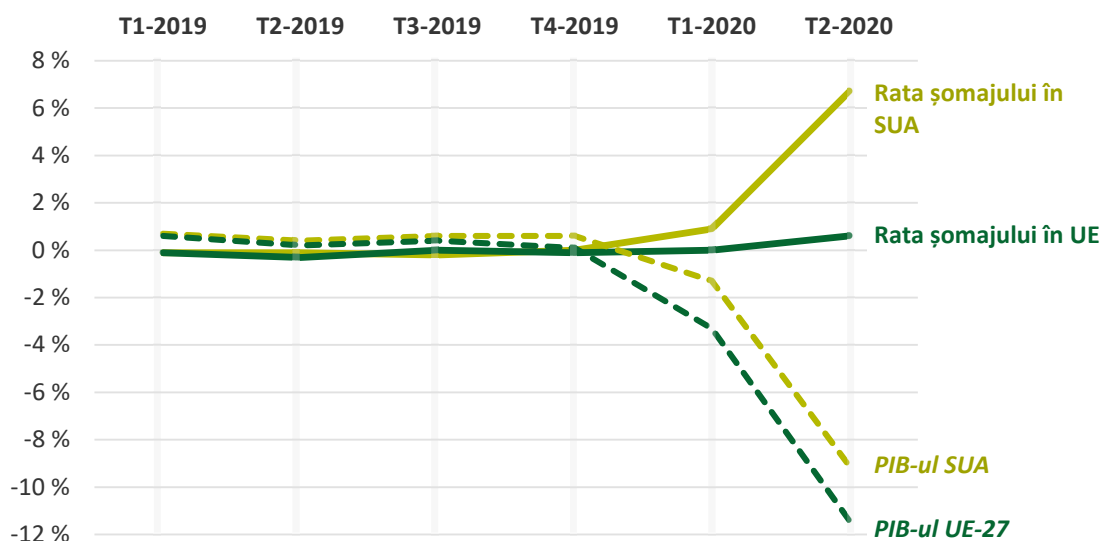
Sursa: previziunile Comisiei din toamna anului 2020.

34 Până în prezent, schemele de șomaj tehnic și schemele de ajutoare de stat puse la dispoziție de guverne au acoperit nevoile de lichiditate ale întreprinderilor și astfel au atenuat disponibilizările masive. Într-adevăr, creșterile recente ale ratei **șomajului** sunt reduse comparativ cu scăderea performanțelor. În UE, rata șomajului a crescut mult mai puțin decât în Statele Unite (a se vedea [figura 16](#)), unde autoritățile publice

¹¹ Previziunile Comisiei din toamna anului 2020.

nu au stimulat implementarea de programe generalizate de păstrare a locurilor de muncă, ci mai degrabă au prelungit perioada de acordare a indemnizațiilor de șomaj.

Figura 16 – Modificări ale ratei șomajului și ale volumului PIB-ului în raport cu trimestrele anterioare în UE și în Statele Unite



Notă: modificările ratei șomajului sunt nominale, iar modificările volumului PIB-ului sunt exprimate în rate de creștere.

Sursa: calcule efectuate de Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor OCDE.

35 Măsurile bugetare au jucat un rol esențial în stabilizarea veniturilor disponibile. Sondajele realizate de Comisie în rândul consumatorilor arată o acumulare semnificativă de **economii**¹² involuntare care este o consecință directă a măsurilor de izolare, a măsurilor bugetare și a gradului ridicat de incertitudine. Atunci când măsurile de limitare a mișcării persoanelor au redus vânzările de produse și de servicii ale întreprinderilor, măsurile bugetare au menținut o putere de cumpărare relativ stabilă pentru angajați, conducând la atingerea unui nivel record al ratei de economisire a gospodăriilor, de 16,9 % în zona euro în primul trimestru al anului 2020. Aceste economii pot contribui la redresarea rapidă a consumului dacă se disipează incertitudinea legată de perspectivele economice.

¹² Comunicat de presă al Eurostat, 3 iulie 2020.

36 Investițiile publice nu au reprezentat o prioritate în gestionarea crizei. În cadrul sondajului, Curtea a solicitat statelor membre să raporteze orice decizii de investiții adoptate ca răspuns la criza provocată de pandemia de COVID-19. Datele obținute în urma sondajului arată că acestea au reprezentat mai puțin de 0,5 % din PIB-ul UE. Fără investițiile publice anunțate în planul de redresare al Germaniei (iunie 2020), acestea au reprezentat 0,1 % din PIB-ul UE. Investițiile publice ar putea contribui la redresarea economiilor în perioada post-pandemie. La 23 aprilie 2020, Consiliul European a salutat Foaia de parcurs comună pentru redresare, care recomandă investiții fără precedent pentru a contribui la relansarea și la transformarea economiilor europene¹³.

¹³ https://www.consilium.europa.eu/media/43421/20200421-a-roadmap-for-recovery_ro.pdf

Punerea în aplicare a răspunsului economic substanțial al UE este în curs

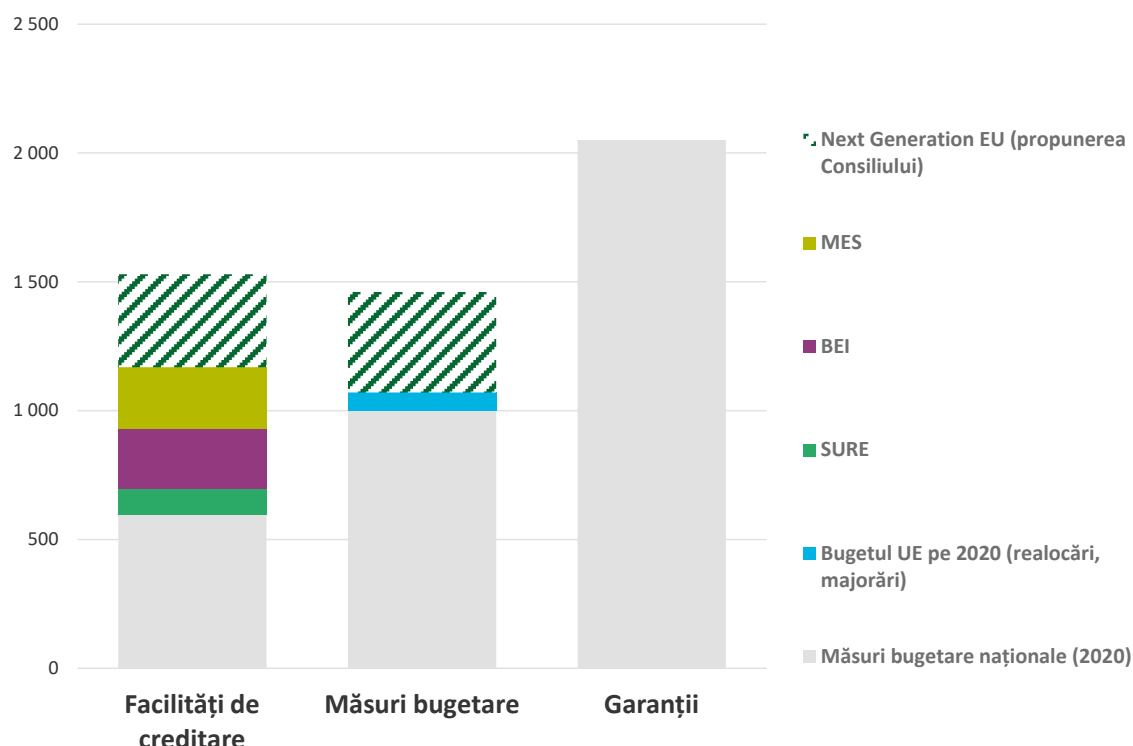
37 Răspunsul inițial al UE la criza economică (martie 2020) a fost pregătit în contextul unei situații epidemiologice care a evoluat rapid și în condițiile primelor măsuri generale de limitare a mișcării persoanelor adoptate de statele membre (a se vedea o scurtă cronologie în [anexa II](#)). S-au luat măsuri și hotărâri imediate în cadrul normelor existente, dintre care amintim măsurile bugetare ale UE, intervențiile monetare ale BCE, deciziile de creditare ale BEI (Banca Europeană de Investiții) și ale MES (Mecanismul european de stabilitate) și acțiunile de coordonare ale Comisiei.

38 Odată cu evoluția crizei provocate de pandemie, răspunsul economic al UE a căpătat amploare pentru a răspunde nevoilor de redresare și, în ultima perioadă, a constatat într-un acord în cadrul Consiliului European privind crearea unui nou instrument de sprijin bugetar temporar din partea UE, denumit „Next Generation EU” (NGEU), pentru a favoriza redresarea economică și reziliența.

39 Măsurile financiare ale UE și ale MES (adoptate sau în curs de adoptare, cu excepția intervențiilor monetare ale BCE) au o valoare totală de peste 1 363 de miliarde de euro¹⁴, care se împarte în granturi (430 de miliarde de euro) și împrumuturi (933 de miliarde de euro). Cea mai mare parte a sprijinului bugetar european se acordă sub forma componentei de grant a instrumentului NGEU propus, care reprezintă aproximativ 40 % din măsurile bugetare naționale prevăzute în 2020 (a se vedea [figura 17](#)). Sumele puse la dispoziție de UE reprezintă valorile maxime disponibile și ar putea să nu fie necesară utilizarea integrală a acestora.

¹⁴ Inclusiv Next Generation EU (sume convenite de Consiliul European).

Figura 17 – Comparație între răspunsul financiar estimat al UE la situația de criză și cel al statelor membre (în miliarde de euro)



Notă: datele privind instrumentul NGEU propus se bazează pe concluziile Consiliului European. Metoda de estimare a intervențiilor bugetare naționale constă în determinarea diferenței dintre soldul bugetar pentru 2020 și, respectiv, cel pentru 2019 estimate în previziunile Comisiei din toamna anului 2020. Datele privind alte măsuri naționale se bazează pe sondajul Curții. Resursele NGEU urmează să fie alocate pentru mai mulți ani și sunt comparate aici cu deficitul finanțelor publice al statelor membre dintr-un singur an.

Sursa: calculele Curții de Conturi Europene bazate pe date valabile în august 2020.

Competențele UE în domeniile care nu au legătură cu coordonarea monetară și economică au fost limitate pe perioada crizei

40 **Intervențiile timpurii de politică ale BCE**, în principal achizițiile masive de active (în cadrul programului de achiziții de urgență în caz de pandemie, dotat inițial cu 750 de miliarde de euro și majorat ulterior cu 600 de miliarde de euro) au vizat stabilizarea condițiilor de pe piețele financiare. Intervențiile BCE au vizat, de asemenea, facilitarea condițiilor de finanțare ale băncilor prin intermediul unor noi operațiuni de refinanțare pe termen mai lung și reducerea cerințelor privind garanțiile reale. Anumite bănci centrale din afara zonei euro (Danemarca, Croația, Ungaria, România) au beneficiat de faptul că BCE a acordat lichidități în euro sistemelor lor bancare.

41 UE s-a confruntat cu o serie de constrângeri și de competențe limitate în anumite domenii în care ar fi putut contribui la răspunsul la pandemie. Parțial, acestea au inclus lipsa competenței de a acționa în anumite domenii, care s-a datorat în parte lipsei de consens și de pregătire, înainte de debutul crizei, pentru instituirea anumitor mecanisme/instrumente. Printre principalele constrângeri se pot menționa:

- **Competențele în ceea ce privește politica în domeniul asistenței medicale:** în domeniul sănătății publice, acțiunea UE este limitată la sprijinirea și completarea politicilor de sănătate publică ale statelor membre, cărora le revine responsabilitatea principală în acest domeniu. Bugetul UE pentru investiții în sectorul sănătății („al treilea program de acțiune în domeniul sănătății”) a avut o valoare de 0,5 miliarde de euro, adică 0,05 % din valoarea totală a actualului CFM 2014-2020. Curtea de Conturi Europeană va publica în curând un document de analiză separat cu privire la contribuția inițială a UE la măsurile de sănătate publică adoptate ca răspuns la pandemia de COVID-19.
- **Competențele în ceea ce privește măsurile de izolare:** măsurile de limitare a mișcării persoanelor și alte măsuri similare au fost adoptate integral de către înseși statele membre, care au competențe exclusive în domeniul siguranței publice. Comisia a jucat un rol secundar în această privință, asigurând o coordonare voluntară și elaborând recomandări în vederea limitării consecințelor negative pentru integritatea pieței interne și pentru libera circulație a mărfurilor și a persoanelor. Totuși, Comisia poate verifica dacă măsurile sunt justificate, adică adecvate, necesare și proporționale cu obiectivele de siguranță publică¹⁵.
- **Pregătirea pentru crize economice:** Consiliul și Comisia au competența de a coordona politicile economice ale statelor membre în cadrul semestrului european (cu norme specifice privind supravegherea bugetară) și de a verifica măsura în care schemele de ajutoare de stat respectă normele UE. Consiliul și Comisia gestionează, de asemenea, asistența financiară acordată statelor membre care se confruntă cu perturbări economice sau financiare severe (MESF, mecanismul de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre).
- **Normele bugetare ale UE:** bugetul UE nu este conceput pentru atenuarea unor șocuri economice de mare amploare pe termen scurt, întrucât este limitat de plafoanele de cheltuieli ale cadrului financiar multianual și de diferite norme

¹⁵ A se vedea „Răspunsul economic coordonat la epidemia de COVID-19” [COM(2020) 112 final].

privind cheltuielile ale programelor bugetare. În special, punerea în aplicare a oricărei realocări a programelor de investiții în acest scop poate dura mult timp, în funcție de natura investițiilor și de ciclurile de programare. În plus, marjele bugetare pentru situații neprevăzute și rezervele integrate în bugetele actuale nu sunt mari: Curtea de Conturi Europeană sugerase deja majorarea rezervelor¹⁶. În special, spre sfârșitul CFM 2014-2020, marjele disponibile sunt mai mici.

S-a realizat rapid o coordonare economică flexibilă

42 După izbucnirea pandemiei și în condițiile în care nu exista perspectiva unei reveniri rapide la normalitate în ceea ce privește situația economică, era clar că UE trebuia să reacționeze într-o manieră flexibilă, pentru a le permite statelor membre să conceapă răspunsuri adecvate la situația specifică din domeniul sănătății și al economiei. Aceasta a însemnat să permită:

- aplicarea mai flexibilă a principalelor norme economice sau procese de coordonare ale UE;
- adoptarea de orientări *ad hoc* pentru a limita impactul măsurilor naționale de urgență asupra funcționării pieței unice.

43 Prin urmare, s-au luat o serie de decizii pentru a aborda diverse aspecte esențiale legate de politica economică:

- La 13 martie 2020, ca urmare a concluziilor Consiliului European din 10 martie, Comisia a adoptat **orientări excepționale în materie de politică** pentru statele membre¹⁷ în afara mandatului proceselor tradiționale de coordonare economică ale semestrului european. Aceste orientări au încurajat adoptarea imediată de măsuri de stimulare fiscală pentru a atenua criza economică emergentă, precum schemele de șomaj tehnic pentru a reduce pierderile de locuri de muncă și pentru a sprijini veniturile gospodăriilor, injecții de lichiditate și garanții pentru credite/exporturi pentru a ajuta întreprinderile cu capital circulant.
- La 19 martie 2020, Comisia a **adoptat, de asemenea, un cadru specific privind ajutoarele de stat cu caracter temporar**, care le-a permis statelor membre să acorde sprijin public întreprinderilor de pe teritoriul lor/sectoarelor afectate de

¹⁶ https://www.eca.europa.eu/other%20publications/briefing_paper_mff/briefing_paper_mff_en.pdf

¹⁷ „Răspunsul economic coordonat la epidemia de COVID-19” [COM(2020) 112 final].

criză¹⁸. Norme specifice privind garanțiile guvernamentale, creditele și alte instrumente relevante pentru criză au completat alte posibilități aflate deja la dispoziția statelor membre în temeiul normelor privind ajutoarele de stat. Până la sfârșitul lunii octombrie 2020, Comisia a modificat de patru ori cadrul inițial pentru a prelungi aplicabilitatea acestuia (de la sfârșitul anului 2020 până în iunie 2021, cu excepția sprijinului sub formă de capitaluri proprii, care este prelungit până la sfârșitul lunii septembrie 2021) și pentru a asigura o acoperire adecvată a activităților de cercetare și a sprijinului sub formă de capitaluri proprii.

- o La 20 martie 2020, Comisia a propus pentru prima dată activarea **clauzei derogatorii generale din Pactul de stabilitate și de creștere**¹⁹, permițând tuturor statelor membre să se abată temporar de la cerințele bugetare care s-ar aplica în mod normal și să inițieze stimulente fiscale pe scară largă²⁰. Abaterea temporară de la traiectoria de ajustare către obiectivul bugetar pe termen mediu este permisă cu condiția să nu pună în pericol sustenabilitatea bugetară pe termen mediu.
- o La 20 mai 2020, Comisia a **propus recomandări specifice fiecărei țări** în cadrul semestrului european, reiterând obiectivele comune în materie de politică pentru atenuarea consecințelor grave ale crizei pe termen scurt și pentru relansarea creșterii pe termen mediu. Pentru prima dată, aceste recomandări specifice fiecărei țări nu au cuprins recomandări bugetare privind traiectoria de ajustare către obiectivele pe termen mediu. Ele s-au axat, în schimb, pe acordarea de sprijin imediat pentru situația de criză și pe redresarea pe termen mediu prin tranziția verde și prin cea digitală.

44 În perioada crizei, Comisia a adoptat orientări pentru coordonarea anumitor **măsurilor de securitate sanitară** în domeniile în care a fost afectată funcționarea normală a pieței interne. De exemplu, Comisia a emis orientări pentru a limita consecințele

¹⁸ Comunicarea Comisiei intitulată „Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19” (JO C 91 I, 20.3.2020, p. 1).

¹⁹ Activarea „clauzei derogatorii generale”, astfel cum este prevăzută la articolul 5 alineatul (1), la articolul 6 alineatul (3), la articolul 9 alineatul (1) și la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, precum și la articolul 3 alineatul (5) și la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, facilitează coordonarea politicilor bugetare în perioade de încetinire pronunțată a creșterii economice.

²⁰ Comunicarea Comisiei către Consiliu privind activarea clauzei derogatorii generale din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere [COM(2020) 123 final].

gestionării frontierelor asupra liberei circulații a mărfurilor și serviciilor (23 martie 2020) și asupra forței de muncă (la 30 martie 2020). Având în vedere prerogativele naționale privind politicile în domeniul sănătății, Comisia nu a emis norme obligatorii. În septembrie 2020, Comisia a propus o recomandare a Consiliului pentru stabilirea unui cadru general pentru coordonarea și comunicarea măsurilor care limitează libera circulație²¹.

UE a mobilizat fondurile disponibile și a creat noi dispozitive de siguranță pentru întreprinderi, pentru guverne și pentru angajați

45 Sprijinul financiar din partea UE a evoluat rapid de la **realocări imediate de fonduri și mobilizarea de instrumente de flexibilitate** în cadrul bugetului actual al UE până la adoptarea de **dispozitive financiare de siguranță** pentru întreprinderi, pentru statele membre și pentru angajați, cu scopul de a combate consecințele economice imediate ale crizei.

46 Primele măsuri propuse de Comisie după izbucnirea crizei au constat în extinderea acțiunilor existente. Acestea au fost adoptate în cadrul CFM și au fost finanțate în principal prin realocări bugetare (a se vedea și [anexa III](#)). Până la sfârșitul lunii august, majorările bugetului UE pe anul 2020 reprezentau 2,3 % din creditele de angajament inițiale, depășind toate marjele stabilite în cadrul plafoanelor de cheltuieli ale CFM actual. Principalele acțiuni finanțate pentru completarea cheltuielilor naționale pe perioada crizei au fost următoarele:

- La 13 martie 2020, Comisia a decis redirectionarea fondurilor ESI din cadrul politicii de coeziune pentru 2020 către **Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII)**, cu intenția de a răspunde celor mai urgente nevoi legate de cheltuielile cu asistența medicală, de sprijinul pentru IMM-uri și de șomajul parțial. O sumă de 8 miliarde de euro din **prefinanțare nu va fi returnată Comisiei** și va asigura injecții de lichiditate în statele membre pentru proiecte legate de criză. Statele membre pot accesa resursele modificându-și programele operaționale existente printr-o procedură simplificată și accelerată și beneficiind în același timp, în unele cazuri, de o anumită flexibilitate pentru realocarea directă a finanțării.
- Tot la 13 martie 2020, Comisia a decis să deblocheze 1 miliard de euro din Fondul european pentru investiții strategice (FEIS) cu scopul de a servi drept garanție

²¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP_20_1555

pentru Fondul European de Investiții (FEI) în vederea sprijinirii întreprinderilor mici afectate de impactul economic al pandemiei de COVID-19. Această garanție este menită să stimuleze băncile din întreaga UE să acorde împrumuturi de capital circulant în valoare de până la 8 miliarde de euro către aproximativ 100 000 de IMM-uri.

- La 30 martie 2020, UE a modificat sfera de aplicare a **Fondului de solidaritate al Uniunii Europene** (FSUE) pentru a include măsuri de urgență majore în materie de sănătate publică. La data respectivă, o sumă maximă de 0,8 miliarde de euro era disponibilă pentru acest instrument în 2020. Ca urmare a unor plăți ulterioare pentru alte situații de urgență, suma disponibilă în 2020 a scăzut la 0,18 miliarde euro.
- La 2 aprilie 2020, CRII a fost completată cu măsuri care permiteau temporar o utilizare mai flexibilă a **fondurilor ESI** (fondurile structurale și de investiții europene) **neangajate** în valoare de 54 de miliarde de euro pentru proiecte legate de COVID-19 (**CRII+**). Aceste măsuri includ transferuri mai flexibile între fonduri, obiective tematice și programe operaționale, precum și o rată de cofinanțare din partea UE de 100 % pentru cheltuieli, cu un impact estimat asupra plăților de 14,6 miliarde de euro.
- La 14 aprilie 2020, UE a modificat Regulamentul privind activarea **Instrumentului pentru sprijin de urgență**, cu un buget de 2,7 miliarde de euro în 2020, pentru a sprijini răspunsul statelor membre la criza sanitară, de exemplu prin încheierea de acorduri de achiziție anticipată cu dezvoltatorii de vaccinuri împotriva coronavirusului.

47 La 16 martie 2020, Grupul BEI a anunțat, de asemenea, măsuri excepționale în materie de finanțare:

- **Finanțare pentru întreprinderi** prin alocarea a 28 de miliarde de euro din programele existente:
 - **Garanții pentru IMM-uri:** pe baza sumei de 1 miliard de euro, deblocată din Fondul european pentru investiții strategice (FEIS), FEI urmează să ofere garanții în valoare de 2,2 miliarde de euro, menite să mobilizeze finanțare în valoare de până la 8 miliarde de euro pentru cel puțin 100 000 de IMM-uri, prin intermediul programelor COSME (programul UE pentru competitivitatea IMM-urilor) și InnovFin²²;

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_20_569

- **Linii de lichiditate dedicate pentru bănci:** oferirea de sprijin pentru IMM-uri și pentru întreprinderi cu capitalizare medie sub formă de capital circulant, în valoare de până la 10 miliarde de euro;
- **Programe dedicate achiziționării de titluri de valoare garantate cu active:** pentru a le permite băncilor să transfere portofoliile de risc ale creditelor acordate IMM-urilor, mobilizând până la 10 miliarde de euro.
- **Finanțare pentru proiecte din sectorul sănătății** în valoare de până la 5 miliarde de euro.

48 Atunci când măsurile de limitare a mișcării persoanelor s-au prelungit și primele previziuni economice naționale au început să își arate potențialele efecte, Eurogrup a propus, la 9 aprilie 2020, un pachet de **dispozitive de siguranță** de urgență. Acesta a vizat concomitent sprijinirea finanțelor publice, a întreprinderilor și a ocupării forței de muncă, combătând astfel consecințele imediate ale crizei. Pachetul integral în valoare de 540 de miliarde de euro a avut la bază trei piloni:

- **O măsură de sprijin prin MES în contextul crizei provocate de pandemie:** un instrument temporar în valoare de 240 de miliarde de euro, adică jumătate din capacitatea de creditare a MES, care urmează să fie utilizat pentru costurile medicale directe și indirecte legate de pandemia de COVID-19 suportate începând din februarie 2020. Accesul va fi limitat la 2 % din PIB-ul statelor membre ale UE înregistrat la sfârșitul anului 2019.
- **Finanțarea firmelor din UE prin intermediul Grupului BEI:** finanțare în valoare de 200 de miliarde de euro, susținută printr-un fond de garantare paneuropean în valoare de 25 de miliarde de euro, cu caracter temporar, pentru sprijinirea întreprinderilor, în special a IMM-urilor care se confruntă cu deficite de lichiditate. Statele membre trebuie să contribuie la Fondul de garantare în conformitate cu participația lor la BEI. Pot contribui, de asemenea, bugetul UE și MES.
- **SURE – sprijin financiar temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență:** 100 de miliarde de euro pentru a finanța, la cerere, creșterea cheltuielilor publice naționale pentru schemele de șomaj tehnic și alte scheme similare, precum și, ca măsură auxiliară, pentru anumite măsuri legate de sănătate, în special la locul de muncă. Instrumentul ar fi gestionat de Comisie și s-ar supune normelor financiare ale UE. SURE ia forma unei scheme de creditare la baza căreia stă un sistem de garanții în valoare de 25 de miliarde de euro, acordate de statele membre bugetului Uniunii.

49 Consiliul European a avizat propunerea la 23 aprilie și a solicitat ca pachetul să fie operațional până la 1 iunie 2020. Instrumentul MES a fost aprobat de Consiliul guvernatorilor MES la 15 mai, inclusiv în ceea ce privește confirmarea eligibilității pentru toate statele din zona euro. În plus, la 26 mai, Consiliul de administrație al BEI a aprobat structura și abordarea operațională a noului fond. Regulamentul SURE a fost adoptat de către Consiliu la 19 mai. Totuși, din cauza duratei procedurilor de ratificare, fondul de garantare paneuropean nu a devenit operațional până la sfârșitul lunii august, iar SURE a fost activat la 22 septembrie 2020, după ce toate statele membre au semnat garanțiile.

Prin instrumentul Next Generation EU, UE a propus un sprijin financiar considerabil pentru a favoriza o redresare durabilă și rezilientă

50 La 23 aprilie 2020, Consiliul European a decis să ia măsuri în vederea instituirii unui fond de redresare pentru a răspunde crizei provocate de pandemia de COVID-19 și a înșărcinat Comisia să prezinte urgent o propunere. O lună mai târziu, Comisia a propus crearea unui fond temporar al UE fără precedent („Next Generation EU”), în valoare de 750 de miliarde de euro, pe baza unei propuneri franco-germane anterioare (18 mai), împreună cu o propunere modificată pentru CFM 2021-2027 pentru a ține seama de consecințele socio-economice ale crizei. Propunerea a fost aprobată de Consiliul European, cu o serie de modificări importante, la 21 iulie 2020. Împreună cu CFM 2021-2027, acordul propune un sprijin financiar din partea UE pentru statele membre în valoare totală de 1 824,3 miliarde de euro.

51 NGEU va oferi finanțare pentru o serie de programe care vor sprijini procesul de redresare. Elementul central este Mecanismul de redresare și reziliență (RRF). Acesta este menit să sprijine redresarea economiilor statelor membre și să combată efectele crizei provocate de pandemie, prin investiții coordonate și reforme structurale, punând accentul pe convergență și pe integrarea tranziției verzi și a celei digitale în toate domeniile de politică. În ceea ce privește SURE și MESF (create în perioada crizei datoriiilor suverane), temeiul juridic al instrumentului NGEU este articolul 122 TFUE, care permite acordarea de asistență financiară specifică în situații de criză excepționale, cum ar fi dezastrele naturale.

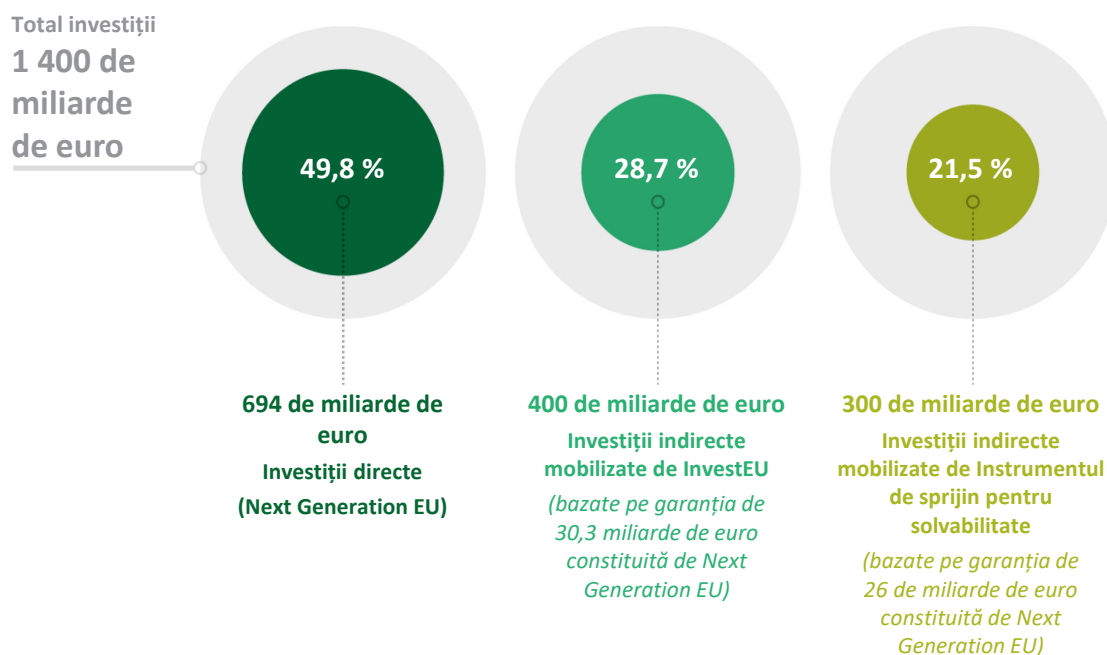
Instrumentul Next Generation EU – efectele preconizate

52 Potrivit estimărilor Comisiei²³, impactul NGEU asupra economiei UE-27 va fi considerabil.

- Acesta ar putea conduce la creșterea investițiilor (private și publice) cu 1 400 de miliarde de euro în perioada 2021-2022 (a se vedea *figura 18*), acoperind astfel decalajul preconizat în materie de investiții, determinat de criză în perioada 2020-2021, după cum urmează:
 - majoritatea fondurilor (aproximativ 700 de miliarde de euro) trebuie să fie destinate finanțării directe a investițiilor;
 - constituirea de provizioane specifice pentru garanțiile (aproximativ 56 de miliarde de euro) pentru două programe (InvestEU și Instrumentul de sprijin pentru solvabilitate) trebuie să atragă investiții private în valoare de până la 700 de miliarde de euro.
- Ca urmare a investițiilor mobilizate, Comisia estimează că nivelul PIB-ului în UE-27 va depăși în 2024 cu 2 % previziunile actuale.

²³ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Identifying Europe's recovery needs* [SWD(2020) 98 final].

Figura 18 – Investițiile potențiale generate de instrumentul Next Generation EU în perioada 2021-2022



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană, pe baza propunerii Comisiei.

Instrumentul Next Generation EU – sfera de aplicare și componența

53 Next Generation EU vizează aplicarea unora dintre următoarele abordări inovatoare:

- **Un rol mult mai important pentru UE** – instrumentul temporar aproape că va dubla valoarea bugetului pe termen lung al UE pentru perioada 2021-2027.
- Asistență furnizată prin intermediul unui **sprijin financiar diversificat** (granturi, împrumuturi și provizioane pentru garanții) **și al unor programe** gestionate în mod direct sau indirect de Comisie sau în gestiune partajată (a se vedea [anexa IV](#)).
- Potrivit acordului Consiliului European, aproape 90 % din finanțarea instrumentului de redresare va fi alocată unui mecanism nou (Mecanismul de redresare și reziliență), care urmează să fie folosit sub rezerva anumitor condiții legate de **reforme și investiții** ce abordează provocările naționale identificate în cadrul **semestrului european**.
- **Un sprijin inițial intensiv pentru un impact rapid:** potrivit acordului Consiliului European, până la 70 % din ajutoarele nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență vor trebui să fie angajate în 2021-2022 și restul în 2023. Mai

mult, Consiliul European a convenit să finanțeze **cheltuieli retrospective** relevante pentru obiectivele Mecanismului de redresare și reziliență începând cu luna februarie 2020.

- o Chei de **alocare** pentru noile programe finanțate în cadrul instrumentului Next Generation EU (RRF și REACT-EU) care reflectă scopul specific al acestora și care sunt diferite de cele pentru fondurile ESI.
- o O abordare diferită în materie de finanțare, prin contractarea de împrumuturi pe **piețele de capital**. Pentru prima oară, UE se va împrumuta pentru a finanța ajutoare nerambursabile.

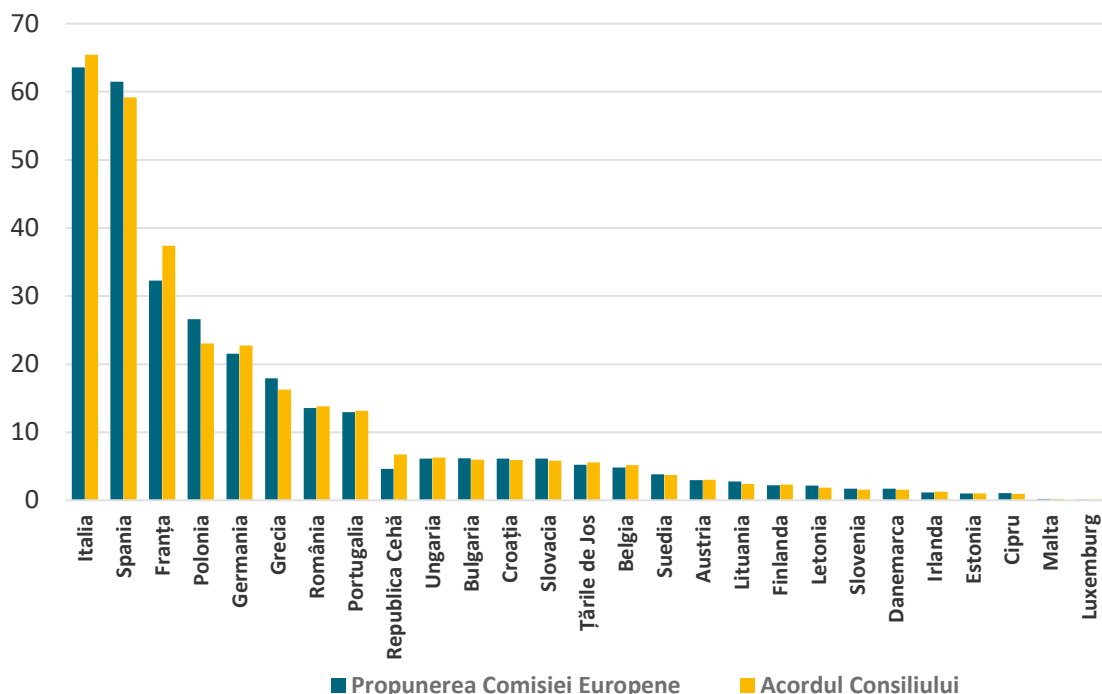
54 Având în vedere urgența și circumstanțele excepționale, propunerea Comisiei nu a făcut obiectul unei evaluări a impactului sau al unei consultări cu părțile interesate, dar a fost însoțită de un document de lucru al serviciilor Comisiei în care se identifică nevoile UE în ceea ce privește redresarea. Nu este clar cum a fost stabilită proporția dintre granturi și împrumuturi și cum a fost aceasta reconciliată cu obiectivele fondului. După negocieri cu privire la componența pachetului, Consiliul European a convenit să reducă procentul de ajutoare nerambursabile din pachet (de la valoarea propusă inițial de 500 de miliarde de euro la 390 de miliarde de euro), compensând această reducere cu o creștere a nivelului împrumuturilor, de la 250 de miliarde de euro la 360 de miliarde de euro.

Alocarea fondurilor Mecanismului de redresare și reziliență

55 Criteriile folosite pentru **alocarea fondurilor Mecanismului de redresare și reziliență către statele membre** diferă față de cele aplicate în alte programe majore din cadrul CFM. În ceea ce privește împrumuturile, plafonul maxim depinde de VNB și nu ar trebui să depășească 6,8 % (propunerea Consiliului European). În ceea ce privește ajutoarele nerambursabile, alocarea depinde de indicatori de convergență precum populația, PIB-ul pe cap de locuitor și rata șomajului. În urma unei propuneri a Consiliului European, în cheia de alocare pentru anul 2023 criteriul șomajului este înlocuit cu criteriul pierderii PIB-ului real observate pe parcursul anului 2020 și cu cel al pierderii cumulate a PIB-ului real observate în perioada 2020-2021. Această modificare privea 30 % dintre granturi (a se vedea *figura 19*). Ea reflectă dublul obiectiv de a remedia impactul socio-economic al pandemiei și de a aborda provocările structurale care împiedică creșterea și crearea de locuri de muncă.

Figura 19 – Alocarea estimată a ajutoarelor nerambursabile în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență

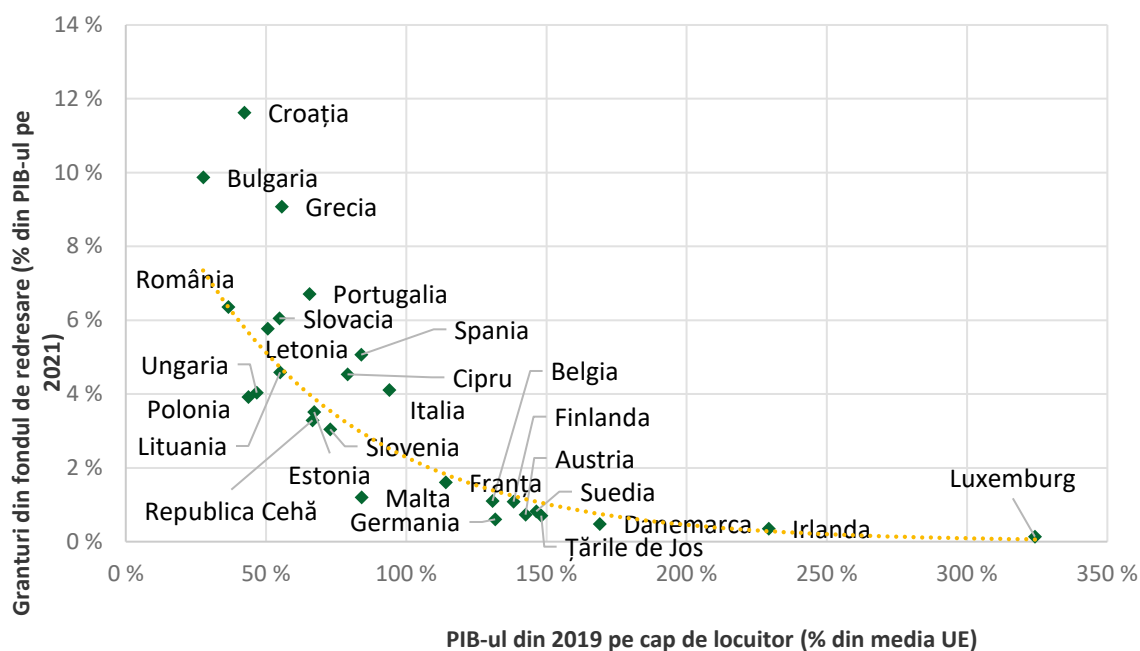
în miliarde de euro



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană pe baza cheilor de alocare.

56 Alocarea estimată a fondurilor reflectă într-adevăr, în principal, slăbiciunile economice din perioada anterioară crizei și nivelurile de convergență din interiorul UE (a se vedea [figura 20](#)). Alocarea fondurilor către statele membre, calculată prin oricare dintre cele două metode, arată de asemenea că aceiași cei mai mari trei beneficiari (Italia, Spania și Franța) ar trebui să primească, împreună, aproximativ jumătate din volumul total al granturilor (folosind proiecțiile actuale privind evoluția PIB-ului în perioada 2020-2021). Se preconizează, de asemenea, că aceste state vor înregistra o scădere substanțială a PIB-ului pe durata crizei (a se vedea [figura 20](#)).

Figura 20 – Legătura dintre alocarea granturilor din Mecanismul de redresare și reziliență și nivelul de convergență a PIB-ului



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană pe baza datelor furnizate de Comisie referitoare la PIB și la acordul Consiliului European privind repartizarea între țări a fondurilor Mecanismului de redresare și reziliență și ale REACT-EU.

57 Alocarea efectivă a fondurilor va depinde de capacitatea statelor membre de a respecta condițiile impuse în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență. Pentru a obține acces la finanțarea prin Mecanismul de redresare și reziliență, statele membre vor trebui să elaboreze planuri naționale de redresare și reziliență, în care să își stabilească propriile **agende în materie de reforme și de investiții** pentru perioada 2021-2023 și să le transmită Comisiei până la 30 aprilie 2021. La 16 august 2020, Comisia a instituit un „grup operativ pentru redresare și reziliență”, care să conducă punerea în aplicare a Mecanismului de redresare și reziliență, să asigure coordonarea între acesta și semestrul european²⁴ și să stabilească orientări privind redactarea planurilor de redresare și reziliență²⁵. Planurile vor trebui să fie adaptate, după caz, în 2022, pentru a servi drept bază pentru alocarea finală a fondurilor în 2023. Planurile vor fi evaluate de Comisie (și aprobate de Consiliu), iar acordarea fondurilor va fi condiționată de implementarea cu succes a obiectivelor intermediare din cadrul planurilor. Absorbția mai ridicată a împrumuturilor în cadrul Mecanismului de

²⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/recovery-and-resilience-task-force_en

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/IP_20_1658

redresare și reziliență (RRF) poate depinde și de diferențele dintre randamentele obligațiunilor suverane respective și costul dobânzii împrumuturilor în cadrul RRF.

Finanțarea instrumentului Next Generation EU

58 Instrumentul Next Generation EU va fi finanțat prin intermediul **piețelor de capital**. Comisia va fi autorizată să împrumute fonduri în numele Uniunii Europene, limitându-se strict la suma de 750 de miliarde de euro (la prețurile din 2018). Aceasta permite UE să mobilizeze resurse semnificative într-o perioadă scurtă, fără a crește datoriile publice naționale pe durata crizei.

59 Componenta de granturi a instrumentului NGEU va trebui să fie rambursată cel mai târziu în perioada 2028-2058, prin intermediul viitoarelor bugete ale UE. La data elaborării prezentului document de analiză, există incertitudini și dezbateri în ceea ce privește concepția de **noi resurse proprii** pentru a facilita rambursarea obligațiilor UE.

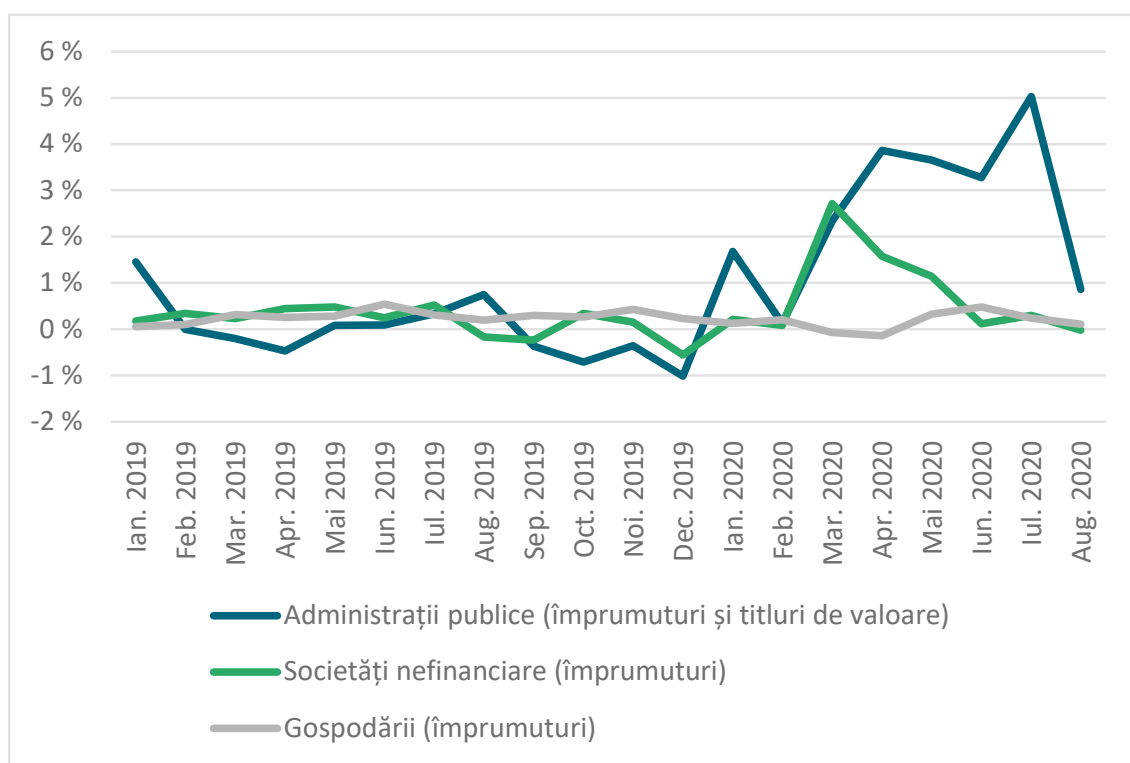
Unele măsuri financiare nu au fost puse în aplicare sau încă nu au ajuns la beneficiarii finali

60 Intervențiile BCE pe piață au avut efecte stabilizatoare imediate asupra piețelor financiare. În special, în urma anunțării planului de urgență al BCE, diferențele de randament ale titlurilor de stat din zona euro s-au stabilizat la niveluri mai mici decât vârfurile atinse la jumătatea lunii martie²⁶. Mai mult, și băncile au beneficiat de o finanțare monetară mai flexibilă, de o relaxare temporară a anumitor cerințe de capital ale UE și de garanții pentru împrumuturi acordate de guverne. Prin urmare, împrumuturile acordate de instituțiile financiare monetare (IFM) din zona euro societăților nefinanciare și guvernelor au crescut cu rate mari de creștere începând din luna februarie 2020 (a se vedea *figura 21*). Cu toate acestea, cea mai mare parte a creditelor acordate întreprinderilor au vizat finanțarea capitalului circulant, în timp ce creditele pentru investiții fixe au scăzut²⁷.

²⁶ ESMA, *Report on Trends, Risks and Vulnerabilities*, nr. 2 (septembrie 2020), p. 17.

²⁷ <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200714~d6b166d17c.en.htm>

Figura 21 – Ratele de creștere lunară a împrumuturilor acordate de instituțiile financiare monetare din zona euro



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor BCE (setul de date BSI).

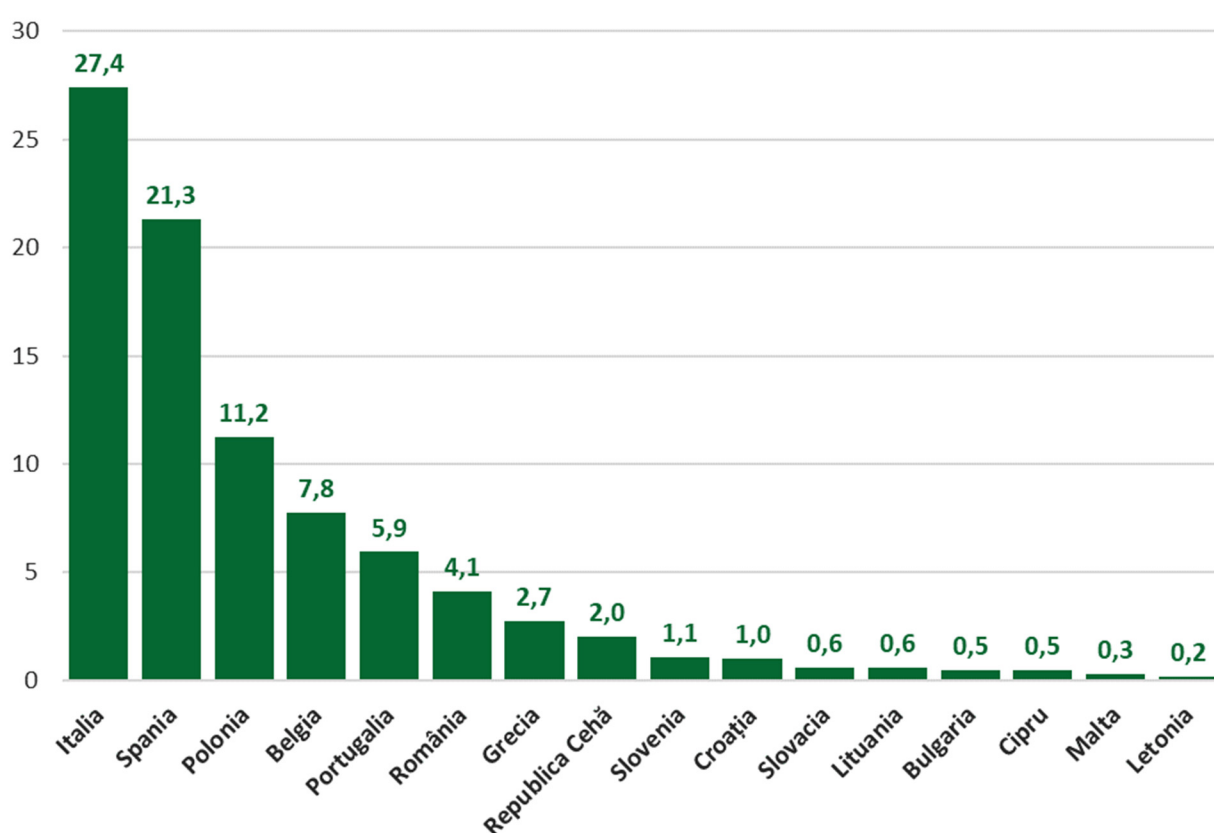
61 Spre deosebire de intervențiile de politică financiară, absorbția altor noi măsuri ale UE a fost, în general, modestă, însă diferită pentru fiecare dintre instrumente, reflectând diferitele condiții și proceduri ale acestora. Stadiul de absorbție (a se vedea [anexa V](#)) arată în mod clar că un proces decizional rapid nu se traduce neapărat în sprijin imediat pentru finanțare – absorbția depinde de natura și de structura instrumentului de sprijin și de capacitatea statelor membre de a folosi aceste fonduri în conformitate cu procedurile și condițiile care se aplică pentru eligibilitatea utilizării fondurilor. În special, fondurile ESI nu sunt concepute pentru a reacționa rapid la o criză, spre deosebire de un fond de asigurări sau de un factor de stabilizare bugetară automată. Cu toate acestea, unele dintre reglementări au fost adaptate pentru a spori viteza de răspuns, incluzând cheltuieli care beneficiază de eligibilitate retroactivă de la 1 februarie 2020 (în cadrul pachetelor CRII și CRII+).

62 Punerea în aplicare a operațiunilor de creditare ale UE legate de situația de criză este în curs. BEI a aprobat sau a semnat împrumuturi legate de pandemia de COVID-19 în valoare de 18,1 miliarde de euro (a se vedea [anexa VI](#)) și fondul de garantare aprobat recent și gestionat de BEI a devenit operațional la sfârșitul lunii august 2020, după finalizarea tuturor procedurilor juridice. Până la sfârșitul lunii august nu s-a acordat nicio finanțare în cadrul SURE. În septembrie 2020 însă, Consiliul a adoptat

primele decizii de finanțare pentru 16 state membre, decizii care au utilizat aproape 90 % din buget. Prin intermediul creditelor SURE, UE poate acorda rate favorabile ale dobânzii pentru acele state membre care au o datorie publică mare (cum sunt Italia, Spania și Belgia), dar și pentru cele cu o piață locală a datoriilor mică. Acest lucru rezultă din lista statelor membre care au solicitat sprijin prin intermediul SURE (a se vedea [figura 22](#)).

Figura 22 – Împrumuturi aprobate în cadrul SURE pentru scheme de șomaj tehnic

în miliarde de euro



Sursa: deciziile de punere în aplicare ale Consiliului (septembrie 2020).

63 La data finalizării prezentului document de analiză, instrumentul Next Generation EU nu fusese încă adoptat. Acordul dintre liderii UE a deschis calea către negocieri formale între Parlamentul European și Consiliu cu privire la amploarea și la conținutul acestuia, precum și cu privire la detaliile diferitor reglementări aplicabile programelor finanțate prin intermediul instrumentului Next Generation EU. În plus, decizia privind resursele proprii legată de finanțarea bugetului UE prin intermediul NGEU trebuie să fie ratificată de toate statele membre în conformitate cu cerințele lor constituționale și, prin urmare, NGEU nu va fi pus în aplicare înainte de 2021.

Criza generează noi riscuri, provocări și oportunități pentru coordonarea economică a UE

64 Răspunsul de politică economică în condițiile pandemiei de COVID-19 implică o gamă amplă de măsuri la nivel național și la nivelul UE, generând riscuri, provocări și oportunități pentru coordonarea și integrarea economică a UE, din două motive. În primul rând, pandemia poate genera riscuri de divergență economică la nivelul diferitor dimensiuni ale economiilor statelor membre. În al doilea rând, răspunsul UE la dificultățile care încep să apară în statele membre antrenează provocări și oportunități pentru guvernanta economică a UE în ceea ce privește conceperea și punerea în aplicare a unor măsuri adecvate, care să asigure o convergență economică stabilă în cadrul UE.

Riscuri datorate evoluțiilor economice neuniforme în statele membre

65 Efectele pandemiei și ale politicilor naționale specifice situației de criză pot genera **riscuri de divergență economică** în cadrul UE și **perspective de creștere redusă** ca urmare a:

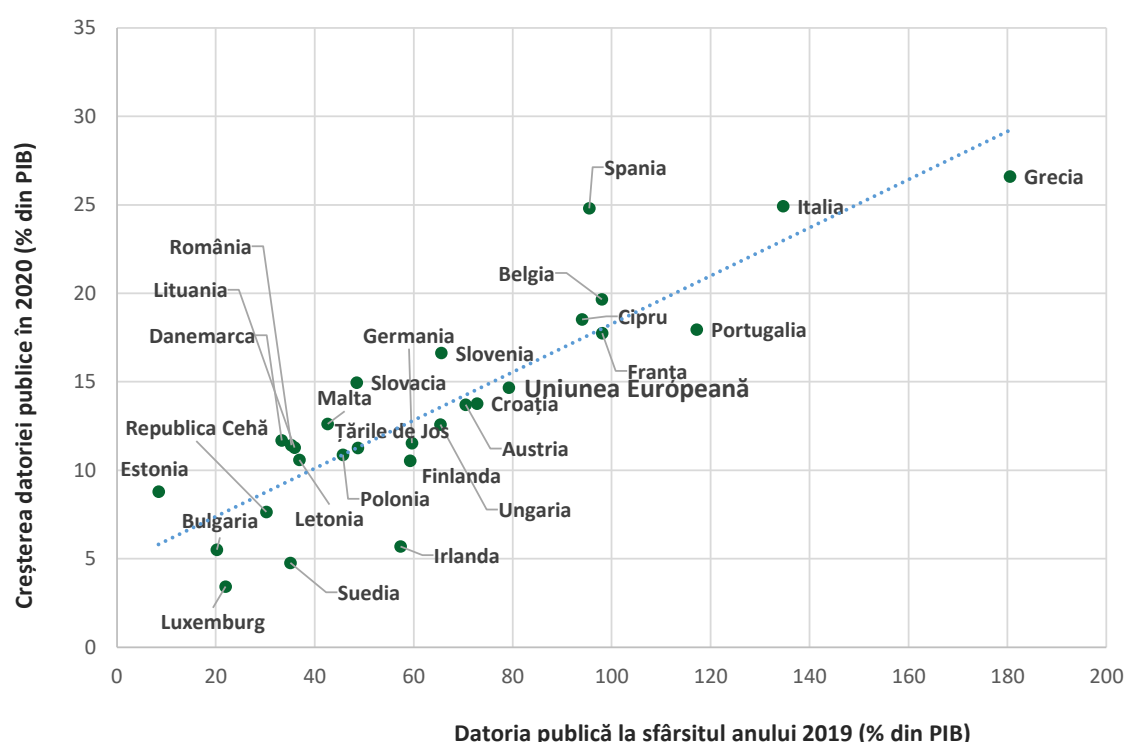
- divergenței bugetare;
- denaturării concurenței din cauza măsurilor de ajutor de stat;
- șomajului persistent și de amploare;
- nivelului redus al investițiilor.

66 Pandemia poate amplifica **divergența bugetară** dintre statele membre: Comisia preconizează că datoriile țărilor care aveau deja datorii publice mari înainte de criză vor crește și mai mult în 2020 (a se vedea [figura 23](#)). Acest lucru se datorează în special efectului amplificat al scăderilor PIB-ului asupra ratelor datoriei în țările cu datorii ridicate (a se vedea [anexa VII](#)). De exemplu, impactul scăderilor PIB-ului asupra ratelor datoriei este cel mai mare în Grecia, în Italia și în Spania și se preconizează că aceste țări vor suferi și unele dintre cele mai mari contracții ale PIB-ului în 2020. Comisia a evaluat recent că poziția în materie de datorie publică rămâne sustenabilă în toate

statele membre din zona euro, dar proiecțiile sunt însoțite de incertitudini considerabile²⁸.

67 Creșterea datoriilor publice și preocupările legate de sustenabilitatea acestora pot obliga ulterior autoritățile bugetare să reacționeze la alte crize, să finanțeze creșterea pe termen lung și convergența economică în cadrul UE și să contribuie la strategiile UE. Astfel, noile planuri de acțiune ale UE pentru investiții în tranziția climatică și în cea digitală se pot confrunța cu noi constrângeri naționale în ceea ce privește finanțarea. Până în prezent, măsurile bugetare masive adoptate în perioada crizei au vizat combaterea efectelor imediate pe termen scurt ale pandemiei (a se vedea punctul 29), dar nu au finanțat strategii de redresare.

Figura 23 – Legătura dintre nivelurile datoriilor publice din perioada anterioară crizei și creșterile preconizate ale datoriilor în 2020



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei (toamna anului 2020).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/annex_2_debt_sustainability.pdf.

68 Comisia a apreciat că o **piață unică** pe deplin funcțională este esențială pentru stimularea redresării post-pandemie²⁹. Datele privind măsurile bugetare arată că anumite state membre au adoptat pachete de ajutoare de stat relativ mari (a se vedea punctul **30**). În funcție de durata și de gradul lor de punere în aplicare, reacțiile naționale divergente la situația de criză (ajutor de stat masiv, măsuri de izolare) pot denatura în mod persistent condițiile de concurență echitabile de pe piața unică și pot antrena provocări legate de convergența economică și de competitivitate în UE.

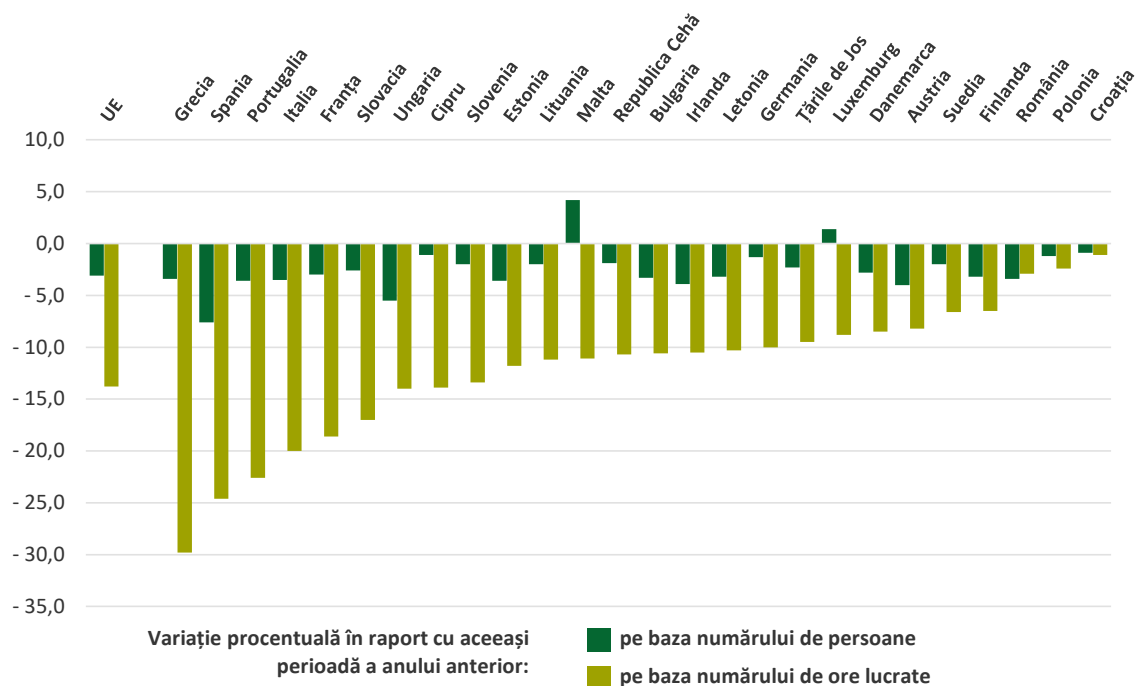
69 Măsurile actuale de sprijinire a **ocupării forței de muncă** reduc riscurile șomajului pe termen scurt (a se vedea punctul **34**), dar nu țin cont de evoluțiile privind viabilitatea întreprinderilor. În pofida programelor de păstrare a locurilor de muncă, o redresare lentă și riscurile persistente la adresa sănătății publice pot conduce la modificări ale cererii structurale și la probleme de insolvabilitate pentru tot mai multe întreprinderi. Recentele scăderi considerabile ale numărului total de ore lucrate în economia UE cu aproximativ 15 % în prima jumătate a anului 2020 comparativ cu aceeași perioadă a anului precedent (a se vedea **figura 24**) ilustrează creșteri potențiale semnificative ale șomajului și efecte divergente la nivelul statelor membre.

70 Experiența anterioară cu programele de păstrare a locurilor de muncă din perioada crizei financiare mondiale arată că utilizarea prelungită a unor astfel de programe riscă să sprijine întreprinderi aflate în declin, încetinind în cele din urmă restructurarea și frânând creșterea productivității³⁰. Pentru a sprijini realocarea necesară a resurselor în economie, este posibil să fie nevoie de introducerea rapidă a unor noi tipuri de măsuri bugetare pentru finanțarea de politici active pe piața muncii (cum ar fi formarea și reconversia profesională).

²⁹ https://www.consilium.europa.eu/media/43421/20200421-a-roadmap-for-recovery_ro.pdf.

³⁰ Comisia Europeană, *Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, studiu ocazional, 2010.

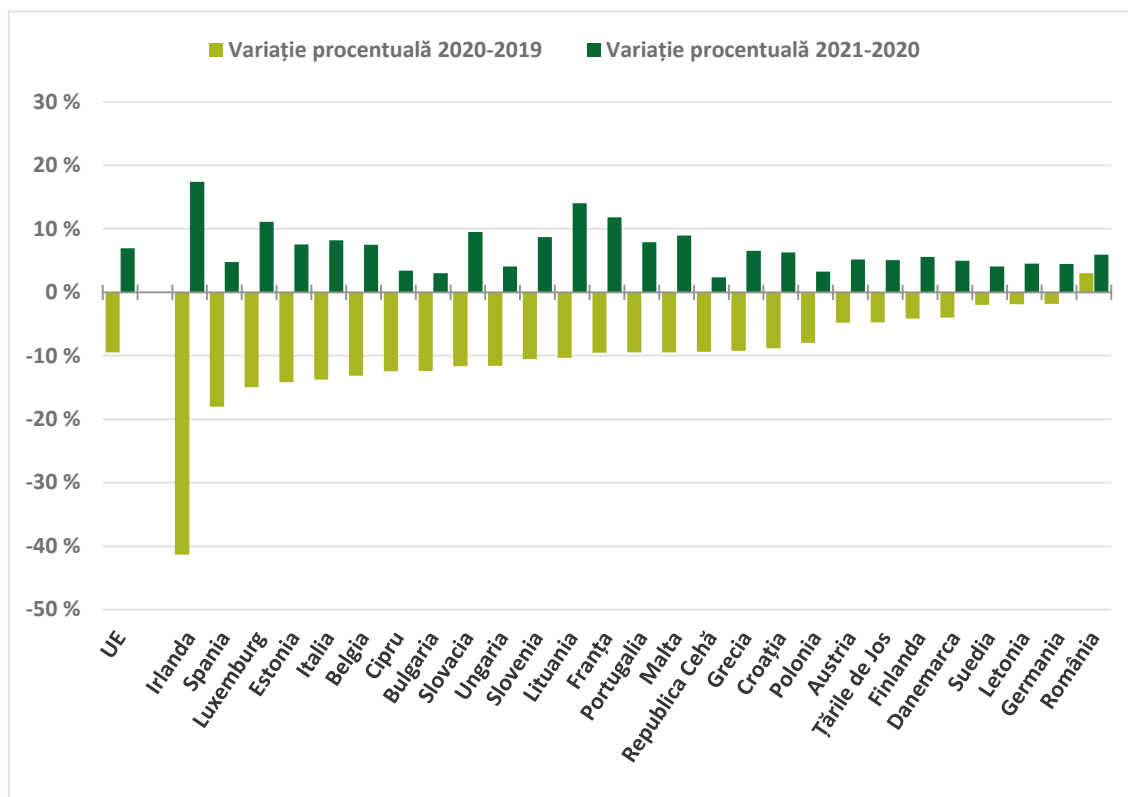
Figura 24 – Variații totale ale forței de muncă la sfârșitul lunii iunie 2020



Sursa: date ale Eurostat.

71 Un grad ridicat de incertitudine în ceea ce privește perspectivele economice, reducerea veniturilor întreprinderilor și creșterea îndatorării companiilor pe durata pandemiei ar putea să frâneze **investițiile** private. Previziunile actuale indică reduceri ale investițiilor în 2020 comparabile cu cele înregistrate în perioada crizei financiare (2008-2013) și arată că există variații semnificative în ceea ce privește reducerea investițiilor preconizată pentru acest an, care pot agrava riscul de creștere a divergențelor economice din UE (a se vedea [figura 25](#)). Un decalaj în materie de investiții care persistă de-a lungul mai multor ani riscă să contribuie la o creștere redusă pe termen lung. Lipsa investițiilor publice poate amplifica aceste riscuri; până în prezent, aceasta nu a constituit o prioritate pentru răspunsurile bugetare naționale la situația de criză (a se vedea punctul [36](#)).

Figura 25 – Formarea de capital fix brut în sectorul privat (variație procentuală)



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei (toamna anului 2020).

Provocări pentru cadrele actuale de coordonare a politicilor economice și bugetare

72 UE a dat dovadă de agilitate în aplicarea flexibilă a măsurilor sale de coordonare economică (de exemplu prin suspendarea normelor bugetare și prin modificarea temporară a normelor privind ajutoarele de stat). Acest lucru era necesar pentru a le permite statelor membre să adopte reacții rapide și adaptate la criza aflată în desfășurare. Cu toate acestea, relaxarea extraordinară a reglementărilor-cheie, deși temporară, poate afecta **capacitatea Uniunii Europene de a coordona** răspunsurile naționale de politică economică în perioada crizei și a redresării.

Provocări pentru coordonarea bugetară a UE

73 Răspunsul bugetar masiv al statelor membre la situația de criză antrenează provocări pentru coordonarea de către UE a politicilor bugetare în viitor:

- Creșterea datoriilor și a riscurilor bugetare (a se vedea punctul **66**) ar putea îngreuna revenirea la actualele **norme bugetare ale UE**. Unele state membre nu

au respectat pe deplin aceste norme nici în perioada de creștere anterioară crizei³¹. O provocare viitoare pentru guvernanta UE va consta în conceperea unei reveniri la normele actuale sau în conceperea unor norme noi, care să nu afecteze nici redresarea post-pandemie, nici sustenabilitatea datoriei statelor membre. Soluția poate avea ca punct de pornire actuala revizuire de către Comisie a guvernantei economice a UE³².

- În plus, activarea „**clauzei derogatorii**” (a se vedea punctul 43) a permis politicilor bugetare naționale să răspundă la criză într-o manieră flexibilă, dar fără nicio coordonare la nivelul UE. Aceasta nu a clarificat anumite aspecte operaționale (de exemplu, indicații privind calendarul și condițiile pentru renunțare sau pentru revizuire)³³, care ar putea îngreuna coordonarea obiectivelor bugetare pe termen mediu.

Provocări în materie de coordonare de către UE a politicilor în domeniul ocupării forței de muncă

74 Coordonarea politicilor naționale în domeniul ocupării forței de muncă este o competență a UE în cadrul semestrului european. Ocuparea forței de muncă a constituit o prioritate în cadrul strategiei economice anterioare a UE („Europa 2020”) și face parte din strategia actuală a UE pentru dezvoltare durabilă³⁴ și din orientările politice ale Comisiei pentru perioada 2019-2024. Criza generează riscuri pentru funcționarea eficientă a piețelor muncii din UE (a se vedea punctul 69). Pentru Comisie, provocarea constă în monitorizarea acestora și în elaborarea unor recomandări specifice fiecărei țări care să fie adecvate, precum și în acordarea finanțării din partea UE în vederea coordonării unor răspunsuri naționale rapide la problema creșterii șomajului, cum ar fi SURE (a se vedea punctul 48).

Provocări pentru politica UE în domeniul concurenței

75 În ceea ce privește coordonarea **pieței interne**, Comisia a adoptat un cadru juridic care urmărește să furnizeze criterii obiective pentru conceperea unor scheme

³¹ Raportul special nr. 18/2018 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Este atins obiectivul principal al componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere?”

³² Comunicarea Comisiei intitulată „Evaluarea guvernantei economice” (februarie 2020).

³³ Consiliul bugetar european, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021* (1 iulie 2020).

³⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_en

naționale de ajutoare de stat și condiții menite să limiteze denaturările concurenței, în special pentru întreprinderile puternice de pe piață (a se vedea și punctul 43). Cu toate acestea, dimensiunea schemelor de ajutoare de stat adoptate diferă de la un stat membru la altul și, în funcție de nivelul de absorbție, acestea ar putea denatura condițiile de concurență dintre întreprinderile de pe piața internă (a se vedea punctul 68). Comisia se va confrunta cu o provocare majoră în monitorizarea evoluțiilor pieței și a volumelor substanțiale ale ajutoarelor de stat. Comisia a folosit deja acest tip de cadru în perioada crizei financiare și a crizei datoriilor suverane³⁵, iar Curtea a constatat că normele privind ajutoarele de stat aplicate de Comisie sectorului financiar nu au fost adaptate la evoluția realităților pieței și a cadrelor de reglementare³⁶.

76 Mai mult, atât timp cât măsurile de izolare și controalele la frontiere continuă să creeze dificultăți pentru funcționarea pieței unice și pentru libertăți europene fundamentale, precum libera circulație transfrontalieră a bunurilor și a cetățenilor, Comisia joacă și va juca în continuare un rol important în apărarea acestor libertăți, verificând proporționalitatea măsurilor naționale (a se vedea punctul 44).

Provocări pentru supravegherea sectorului financiar de către UE

77 **Sistemul bancar** este mai bine pregătit să facă față șocului decât în 2008³⁷, deși unele state membre înregistrează încă niveluri relativ ridicate de credite neperformante. Primele date arată că acesta a furnizat economiei un volum excepțional de lichidități (a se vedea punctul 60). Se preconizează că vor crește drastic creditele neperformante, ca o consecință a șocului economic și a creșterii șomajului, ceea ce accentuează riscurile unor crize bancare viitoare³⁸. Comisia, BCE și autoritățile financiare ale UE (CERS, ABE, ESMA, EIOPA, SRB) vor juca un rol dificil în monitorizarea

³⁵ Comunicarea Comisiei intitulată „Cadru comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice” (JO C 16, 22.1.2009, p. 1); Comunicarea Comisiei privind aplicarea, de la 1 ianuarie 2011, a normelor privind ajutorul de stat pentru a sprijini măsurile în favoarea băncilor, în contextul crizei financiare (JO C 329, 7.12.2010, p. 7).

³⁶ Raportul special nr. 21/2020 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Controlul ajutoarelor de stat în favoarea instituțiilor financiare în UE: o verificare a adecvării se impune”.

³⁷ Documentul de analiză nr. 5/2020 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Cum a ținut seama UE de învățămintele desprinse în urma crizei financiare și a crizei datoriilor suverane din perioada 2008-2012?”

³⁸ <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005~1b75555f66.en.html#toc22>

riscurilor financiare și/sau în adoptarea de măsuri de atenuare adecvate, menținând în același timp fluxul de credite către economie.

Instrumentul de redresare al UE: noi oportunități, riscuri și provocări

78 Instrumentul NGEU propus implică noi riscuri, provocări și oportunități pentru coordonarea politicilor economice de către UE și pentru buna gestiune financiară a fondurilor UE:

- riscuri legate de adecvarea finanțării;
- riscuri legate de punerea în aplicare;
- riscuri legate de monitorizare;
- riscuri legate de răspunderea de gestiune;
- provocări pentru gestionarea riscurilor financiare;
- oportunități pentru consolidarea coordonării economice a UE.

Riscuri legate de adecvarea finanțării

79 Instrumentul NGEU este important din punct de vedere financiar și va oferi finanțare pentru o serie de programe și domenii tematice esențiale. Cu toate acestea, pe parcursul negocierilor, alte câteva idei ambițioase pentru acordarea de sprijin în domenii specifice nu au fost susținute de Consiliul European. Unul dintre exemplele cele mai elocvente este faptul că acordul Consiliului European privind NGEU exclude instrumentul propus de Comisie pentru sprijinirea **capitalului propriu al întreprinderilor** (instrumentul de sprijin pentru solvabilitate), fără a prevedea vreo alternativă la acesta (a se vedea [anexa IV](#)). Există riscul:

- să nu se găsească nicio soluție adecvată pentru reducerea îndatorării excesive cu care s-ar putea confrunta tot mai multe întreprinderi în perioada crizei actuale. Prin urmare, există riscul să se înregistreze falimente în masă și/sau preluări ostile de către concurenți străini, care pot submina funcționarea corespunzătoare a pieței unice și competitivitatea UE;
- să nu fie atins obiectivul prevăzut în propunerea Comisiei de a finanța investiții în valoare de 1 400 de miliarde de euro, deoarece instrumentul de sprijin pentru

solvabilitate a fost conceput pentru a atrage investiții de până la 300 de miliarde de euro.

80 Eficacitatea instrumentului NGEU va depinde, de asemenea, de **dimensiunea acestuia în raport cu durata și cu impactul pandemiei**. Deși semnificative, noile pachete financiare se bazează pe previziunile din primăvară ale Comisiei, care au prezentat riscuri majore de evoluție negativă³⁹. Dacă riscurile se materializează, este posibil ca impactul estimat al instrumentului, valoarea și/sau structura acestuia să trebuiască reevaluate în consecință.

Riscuri legate de punerea în aplicare

81 Eficacitatea instrumentului NGEU și a următorului CFM în atenuarea efectelor crizei provocate de pandemia de COVID-19 asupra creșterii și a convergenței nu este garantată. Aceasta va depinde în mod esențial de maniera în care vor fi puse în aplicare, în special de următorii factori:

- **Disponibilitatea fondurilor în timp util**, care depinde de factori precum ratificarea rapidă a deciziei privind resursele proprii de către statele membre, adoptarea rapidă a noului buget pe termen lung și a legislației sectoriale, capacitatea Comisiei de a conduce în mod rapid și eficient punerea în aplicare a proiectelor.
- **Absorbția ridicată**, deoarece NGEU poate produce efectele dorite numai dacă statele membre pot absorbi fondurile. Absorbția ridicată este însă în pericol. Încă din perioada de programare precedentă a politicii europene de coeziune, Curtea a identificat probleme considerabile în ceea ce privește absorbția: unele dintre statele membre cu nivelul cel mai scăzut de absorbție în perioada de programare actuală ar trebui să beneficieze de un sprijin substanțial prin Mecanismul de redresare și reziliență⁴⁰.
- **Calitatea cheltuielilor și a reformelor**, în special strategiile și capacitățile statelor membre de a valorifica oportunitățile de stimulare a creșterii oferite de noile canale de finanțare ale UE. Există riscul ca statele membre să nu fie dispuse sau să nu fie în măsură să pună în aplicare reforme sau investiții ambițioase. În 2019, Consiliul a reiterat necesitatea unor reforme structurale suplimentare pentru

³⁹ Previziunile economice europene din primăvara anului 2020 (Comisia), p. 68.

⁴⁰ Avizul nr. 6/2020 al Curții de Conturi Europene privind Mecanismul de redresare și reziliență.

a elimina blocajele în ceea ce privește investițiile⁴¹. În cadrul semestrului european, Curtea a observat rate scăzute de punere în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări și faptul că eficacitatea semestrului european depinde de nivelul de responsabilitate națională și de angajamentul statelor membre de a pune în aplicare recomandările specifice fiecărei țări în termene rezonabile⁴².

82 Obiectivele Mecanismului de redresare și reziliență sunt aceleași cu cele ale altor programe ale UE, ceea ce prezintă avantaje din punctul de vedere al complementarității și al sinergiei. Acest lucru crește însă riscul **dublei finanțări** și al concurenței între diferite programe. Curtea de Conturi Europeană a sugerat ca Mecanismul de redresare și reziliență să includă mecanisme adecvate pentru a asigura coordonarea cu alte surse de finanțare ale UE și pentru a garanta aditionalitatea⁴³. Orientările Comisiei pentru statele membre⁴⁴ impun punerea în aplicare a unor modalități adecvate pentru a se asigura faptul că delimitarea între diferitele instrumente va fi respectată pe tot parcursul punerii în aplicare a planurilor de recuperare și reziliență și că dubla finanțare va fi exclusă în orice moment.

Riscuri legate de monitorizare

83 Curtea a evidențiat recent o serie de deficiențe legate de funcționarea semestrului european, precum selecția și prioritizarea recomandărilor specifice fiecărei țări și cazuri în care programele naționale de reformă transmise de statele membre nu își corelează în mod clar măsurile propuse cu recomandările specifice fiecărei țări sau cu obiectivele mai ample ale UE⁴⁵. Aceste aspecte sunt relevante și pentru planurile propuse de statele membre în legătură cu Mecanismul de redresare și reziliență, care ar trebui să explice modul în care intenționează acestea să utilizeze fondurile pentru

⁴¹ Concluziile Consiliului privind bilanțurile aprofundate și punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări pentru 2018 (3 mai 2019).

⁴² Raportul special nr. 16/2020 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Semestrul european – Recomandările specifice fiecărei țări abordează probleme importante, însă punerea lor în aplicare trebuie să fie ameliorată”.

⁴³ Avizul nr. 6/2020 al Curții de Conturi Europene privind Mecanismul de redresare și reziliență.

⁴⁴ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans*, 17.9.2020 [SWD(2020) 205 final].

⁴⁵ Raportul special nr. 16/2020 al Curții de Conturi Europene, intitulat „Semestrul european – Recomandările specifice fiecărei țări abordează probleme importante, însă punerea lor în aplicare trebuie să fie ameliorată”.

a aborda prioritățile UE și recomandările specifice fiecărei țări⁴⁶. Prin urmare, există riscul ca planurile de redresare și reziliență, care constituie o bază pentru efectuarea plăților în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență, să nu conțină **strategii naționale** suficient de **clare și obiective** suficient de **ambicioase**. Spre deosebire de programele naționale de reformă, aceste planuri vor trebui să fie aprobate de Comisie și de Consiliu, fapt care ar trebui să atenueze astfel de riscuri.

84 Mai mult, deși obiectivele intermediare și țintele trebuie să fie stabilite la nivelul statelor membre, în planurile de redresare și reziliență ale acestora, Curtea a subliniat că propunerea de regulament nu conținea niciun **indicator de rezultat comun** și nicio țintă la nivelul UE⁴⁷. Astfel de indicatori și de ținte ar contribui la îmbunătățirea monitorizării, a măsurării, a evaluării și a auditării punerii în aplicare a Mecanismului de redresare și reziliență la nivelul UE și ar ghida statele membre în utilizarea resurselor lor într-un mod mai eficace în scopul atingerii obiectivelor UE. În comunicarea sa privind strategia anuală de creștere durabilă pentru 2021⁴⁸, Comisia a furnizat o serie de indicatori și de ținte ale UE în șapte inițiative emblematiche europene. În orientările sale adresate statelor membre, Comisia le-a invitat pe acestea să explice care părți din planurile lor de redresare și reziliență contribuie la aceste inițiative emblematiche.

Riscuri legate de răspunderea de gestiune

85 Măsurile pentru situația de criză vor genera noi riscuri pentru gestiunea financiară a UE și, prin urmare, pentru audit și pentru răspunderea publică. Curtea de Conturi Europeană a raportat că instrumentele din afara bugetului UE nu conțin dispoziții adecvate în ceea ce privește răspunderea față de cetățeni pentru rezultatele punerii în aplicare a politicilor UE⁴⁹. Inițiativele financiare inițiale (CRII și SURE) sunt concepute astfel încât să respecte pe deplin reglementările financiare ale UE.

86 Cel mai recent mecanism de redresare și reziliență nu este un fond ESI și, prin urmare, are o abordare diferită cu privire la răspunderea de gestiune. În avizul său

⁴⁶ *Guidance to Member States on Recovery and Resilience Plans – Part 2* [SWD(2020) 205 final].

⁴⁷ Avizul nr. 6/2020 al Curții de Conturi Europene privind Mecanismul de redresare și reziliență.

⁴⁸ Strategia anuală pentru 2021 privind creșterea durabilă [COM(2020) 575 final].

⁴⁹ Curtea de Conturi Europeană, *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, document de informare, februarie 2018, punctul 26.

privind Mecanismul de redresare și reziliență⁵⁰, Curtea subliniază o serie de considerații importante în ceea ce privește **dispozițiile referitoare la audit și la răspunderea de gestiune din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență** (a se vedea *anexa VIII*). Curtea subliniază în special necesitatea unei monitorizări atente, care să fie bazată pe indicatori și pe ținte verificabile, pe o evaluare parlamentară clară și pe drepturi clare în materie de audit. Standardele ridicate de răspundere de gestiune și măsurile cuprinzătoare în ceea ce privește auditul pot contribui de asemenea la eficacitatea mecanismului.

Provocări în materie de gestionare a riscurilor financiare

87 Noile instrumente pentru situații de criză (SURE și NGEU) implică **operațiuni de împrumut și de creditare** la scară largă (a se vedea punctele **48** și **58**). Deși activitatea în cauză, ca atare, nu este nouă pentru Comisie, aceasta din urmă va fi nevoită să își extindă capacitățile administrative într-o perioadă scurtă de timp pentru a asigura gestionarea viabilă a unor tranzacții pe piețele de capital mai mari ca oricând, inclusiv în ceea ce privește emisiunea de obligațiuni și gestionarea riscurilor financiare (precum riscul de rată a dobânzii, riscul de credit și riscul de fraudă).

88 Împrumuturile Comisiei vor finanța atât granturi (NGEU), cât și împrumuturi (NGEU și SURE). Împrumuturile trebuie să fie rambursate de statele membre și astfel nu necesită resurse suplimentare din partea UE, cu excepția cazului în care se solicită garanția UE în caz de neîndeplinire a obligațiilor de plată. În prezent, nu există nicio propunere privind un mecanism formal (cum ar fi supravegherea post-program⁵¹ în cazul împrumuturilor acordate prin MESF și prin MES) care să monitorizeze capacitatea statelor membre de a rambursa aceste împrumuturi.

89 Componenta de grant va fi rambursată direct din bugetul UE după 2027 și cel mai târziu până în 2058. Pentru a respecta aceste obligații, Consiliul European a convenit să transfere anual către bugetul UE contribuții naționale excepționale de până la 0,6 % din VNB-ul fiecărei țări până la rambursarea integrală a sumelor împrumutate. Consiliul European a convenit să stabilească o nouă resursă proprie bazată pe deșeurile din plastic nereciclate și să analizeze introducerea altor **noi resurse proprii** în viitor (de exemplu, un mecanism de ajustare la frontieră a tarifului pentru emisiile de dioxid de carbon sau o taxă digitală), dar detaliile vor trebui clarificate în propunerile viitoare ale Comisiei. Introducerea de noi resurse proprii ale UE reprezintă o ocazie de a reduce

⁵⁰ Avizul nr. 6/2020 al Curții de Conturi Europene privind Mecanismul de redresare și reziliență.

⁵¹ Regulamentul (UE) nr. 472/2013.

presiunea asupra bugetelor naționale și a bugetului UE, precum și impactul oricăror riscuri politice asupra integrității veniturilor UE. Noile surse de venit pot contribui, de asemenea, la priorități ale UE precum acțiunile în domeniul climei și dezvoltarea durabilă.

O oportunitate pentru consolidarea coordonării economice a UE

90 Strategiile economice ale UE, precum tranziția verde și cea digitală, planul de acțiune pentru piața unică⁵² și strategia industrială⁵³ (adoptată recent), pot direcționa redresarea post-pandemie, stimula investițiile și acționa ca o pârgă de îmbunătățire a parcursului de creștere economică pe termen lung al economiilor din UE. Curtea constată că corelarea Mecanismului de redresare și reziliență propus cu semestrul european vizează **coordonarea strategiilor naționale de redresare** și alinierea eficace a acestora la strategiile economice ale UE. Această măsură poate stimula statele membre să utilizeze finanțarea suplimentară pentru reforme și investiții structurale, cu un impact ridicat asupra creșterii pe termen lung. Comisia a propus ca planurile de redresare și reziliență să includă obiective intermediare clare și criterii de progres verificabile, care să fie riguros monitorizate pe durata fazei de punere în aplicare.

91 Elaborarea Mecanismului de redresare și reziliență creează, de asemenea, oportunitatea de a genera un **impact rapid** asupra redresării economice. În special, posibilitatea de a concentra plățile de fonduri la începutul perioadei și aplicarea de norme diferite privind cheltuielile (a se vedea punctul 53) inversează logica aplicată până în prezent în materie de cheltuieli bugetare ale UE, care creșteau în general spre sfârșitul perioadei acoperite de cadrul financiar din cauza procesului îndelungat de programare și de pregătire a proiectelor. Noua logică – bazată pe obiective de politică intermediare – poate contribui la redresare după puțin timp de la șocul economic dacă atingerea obiectivelor intermediare și a țintelor nu face obiectul unor întârzieri majore.

92 Criza financiară și cea a datoriilor suverane care au afectat anterior UE au generat reforme substanțiale ale normelor financiare ale Uniunii (cadrul unic de reglementare, Mecanismul unic de supraveghere, Sistemul european de supraveghere financiară) sau au condus la punerea în aplicare a unor mecanisme de coordonare economică noi sau consolidate (pachetul de șase propuneri legislative, pachetul de două propuneri legislative, semestrul european, procedura privind dezechilibrele la nivel

⁵² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-enforcement-implementation-single-market-rules_en_0.pdf

⁵³ „O nouă Strategie industrială pentru Europa” [COM(2020) 102 final].

macroeconomic) sau la punerea la dispoziția statelor membre a unor noi tipuri de asistență macrofinanciară (MES și MESF)⁵⁴. Cu toate acestea, asistența financiară disponibilă din partea UE (MESF și mecanismul de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre) nu a fost folosită pe durata crizei provocate de pandemie, fiind concepută pentru a răspunde altor tipuri de crize și pentru a corecta dezechilibrele economice.

93 Deși sunt în vigoare norme bugetare ale UE, criza actuală tinde să agraveze tendința de divergență bugetară observată în trecut (a se vedea punctul 66) și redeschide dezbaterile privind necesitatea unor instrumente comune de stabilizare macroeconomică în cadrul uniunii monetare⁵⁵. Eurogrupul și-a exprimat din nou angajamentul de a depune eforturi pentru a consolida în continuare arhitectura și reziliența la șocuri a uniunii monetare⁵⁶. Criza provocată de pandemia de COVID-19 poate constitui o ocazie de a reevalua inițiative menite să consolideze coordonarea economică în zona euro propuse înainte de izbucnirea pandemiei (a se vedea [anexa IX](#)).

94 Criza actuală are efecte și cauze diferite, însă oferă și oportunitatea de a reflecta asupra unor îmbunătățiri suplimentare ale **capacității financiare a instituțiilor UE** de a reacționa rapid la șocuri economice majore pentru a combate potențialele divergențe economice dintre statele sale membre determinate de astfel de șocuri. Evoluția măsurilor adoptate de UE în timpul acestei crize a demonstrat că bugetul Uniunii nu era adaptat la amploarea nevoilor statelor membre (a se vedea, în special, punctele 41, 46 și 61). Instrumentele NGEU și SURE sunt temporare, dar pot testa necesitatea instituirii unor astfel de instrumente de stabilizare care să fie permanente.

⁵⁴ Documentul de analiză nr. 5/2020 al Curții de Conturi Europene, „Cum a ținut seama UE de învățămintele desprinse în urma crizei financiare și a crizei datoriei suverane din perioada 2008-2012?”

⁵⁵ Consiliul bugetar european, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area*, iulie 2020.

⁵⁶ Eurogrup, *Statement on COVID-19 economic policy response*, 16 martie 2020.

Prezentul document de analiză a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Alex BRENNINKMEIJER, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, la 24 noiembrie 2020.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexe

Anexa I – Variația scăderilor PIB-ului de la o țară la alta în timpul pandemiei: o explicație statistică

Fără ponderare

Variabilă	Coeficient	Eroare standard	Data statistică t	Prob.
C	0,049077	0,055015	0,892075	0,3830
TURISM1	-0,730315	0,328399	-2,223861	0,0378
STRICTEȚE	-0,360840	0,129799	-2,779996	0,0116
Rădăcină pătrată	0,430685	Variabilă dependentă medie	-0,112609	

Valori ponderate în funcție de PIB

Variabilă	Coeficient	Eroare standard	Data statistică t	Prob.
C	0,000870	0,000337	2,578985	0,0179
TURISM1_Y	-1,805882	0,258049	-6,998202	0,0000
STRICTEȚE_Y	-0,331146	0,009569	-34,60612	0,0000
Rădăcină pătrată	0,983588	Variabilă dependentă medie	-0,005994	

Valori ponderate în funcție de populație

Variabilă	Coeficient	Eroare standard	Data statistică t	Prob.
C	0,000939	0,000471	1,992262	0,0602
TURISM1_P	-1,526311	0,328663	-4,644001	0,0002
STRICTEȚE_P	-0,325346	0,014576	-22,32012	0,0000
Rădăcină pătrată	0,964087	Variabilă dependentă medie	-0,006027	

Notă: Pentru cele trei regresii care privesc mai multe țări, variabila dependentă este scăderea volumului PIB-ului în al doilea trimestru al anului 2020, de la un an la altul (date ale Eurostat). Variabilele explicative considerate semnificative sunt indicele de strictețe elaborat de Universitatea Oxford⁵⁷ și procentul reprezentat de turism în ocuparea totală a forței de muncă (date ale Eurostat). Regresiile sunt specificate în trei variante pentru a valida fiabilitatea rezultatelor: în timp ce în regresii neponderate toate țările primesc o pondere identică, în abordările ponderate (în funcție de PIB și de populație) țările mari au o pondere mai importantă.

⁵⁷ <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>

Anexa II – Principalele reacții ale UE la nivel economic (martie-august 2020)

MARTIE

- 12** BCE decide să efectueze operațiuni suplimentare de refinanțare pe termen mai lung (LTRO) pentru a furniza lichidități băncilor și să lanseze un program suplimentar de achiziționare de active în valoare de 120 de miliarde de euro valabil până la sfârșitul anului 2020, ca răspuns la tensiunea de pe piețele financiare. BCE decide să permită băncilor din zona euro să funcționeze temporar sub nivelul stabilit pentru anumite cerințe de capital.
- 13** Comisia adoptă orientări privind răspunsul economic coordonat la epidemia de COVID-19.
- 16** Grupul BEI anunță adoptarea de măsuri în cadrul programelor existente pentru a mobiliza până la 40 de miliarde de euro pentru finanțarea acțiunilor legate de sănătate și a întreprinderilor afectate de criză, măsuri care urmează să fie garantate parțial de bugetul UE.
- 18** BCE decide să lanseze un program temporar de achiziții în regim de urgență în caz de pandemie dotat cu un buget de 750 de miliarde de euro.
- 19** Comisia adoptă un cadru temporar în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) TFUE pentru a permite guvernelor să sprijine întreprinderile pe durata crizei (prin granturi, garanții, împrumuturi subvenționate, recapitalizări).
- 23** Consiliul aprobă propunerea Comisiei de a activa „clauza derogatorie generală” prevăzută de normele bugetare ale UE.
- 30** Adoptarea de modificări ale Regulamentului privind FEDR și ale Regulamentului privind dispozițiile comune pentru a asigura o utilizare flexibilă a unor fonduri de coeziune în valoare de 37 de miliarde de euro pentru a finanța acțiuni legate de criză în domeniile care au cea mai mare nevoie de sprijin.

APRILIE

- 09** Eurogrupul în configurație deschisă convine să creeze trei dispozitive financiare de siguranță în valoare totală de 540 de miliarde de euro, care să fie gestionate de MES, de grupul BEI și de Comisie.
- 17** Este adoptat un buget rectificativ al UE pe 2020, cu scopul de a aloca o sumă suplimentară de 3 miliarde de euro pentru Instrumentul de sprijin de urgență și pentru Mecanismul de protecție civilă.
- 30** BCE decide să desfășoare operațiuni de refinanțare pe termen mai lung în regim de urgență în caz de pandemie (PELTRO), în perioada mai-decembrie 2020, cu scopul de a furniza lichidități băncilor.

MAI

- 27** Comisia propune crearea unui fond de redresare al UE („Next Generation EU”) în valoare de 750 de miliarde de euro.

IUNIE

- 04** BCE decide să majoreze bugetul alocat programului temporar de achiziții în regim de urgență în caz de pandemie cu 600 de miliarde de euro și să extindă acest program cel puțin până la sfârșitul lunii iunie 2021.

IULIE

- 21** Consiliul European aprobă un fond de redresare al UE („Next Generation EU”) în valoare de 750 de miliarde de euro.

Anexa III – Comparație între bugetul inițial al UE pe 2020 și rectificările acestuia determinate de pandemia de COVID-19

Rubrica din CFM	Realocare	Credite de angajament consolidate	Credite de plată consolidate
Competitivitate pentru creștere și locuri de muncă	1,7		
Coeziune economică, socială și teritorială	54		22,6
<i>din care:</i> <i>Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII)</i> <i>Inițiativa plus pentru investiții în răspunsul la coronavirus (CRII+)</i>	54		8 14,6
Creștere durabilă: resurse naturale	0,1		0,7
Securitate și cetățenie		3	
<i>din care:</i> <i>Instrumentul pentru sprijin de urgență</i>		2,7	
Europa în lume	11,5	0,1	
Instrumente speciale în afara plafoanelor CFM (FSUE)	0,2		
Total credite de angajament	67,5	3,1	
Total credite de plată			23,3

Notă: date în miliarde de euro valabile la sfârșitul lunii august 2020.

Sursa: Comisia.

Anexa IV – Sume disponibile în cadrul instrumentului Next Generation EU

01 Cea mai mare parte a fondurilor instrumentului Next Generation EU vizează sprijinirea **coeziunii și a convergenței economice**:

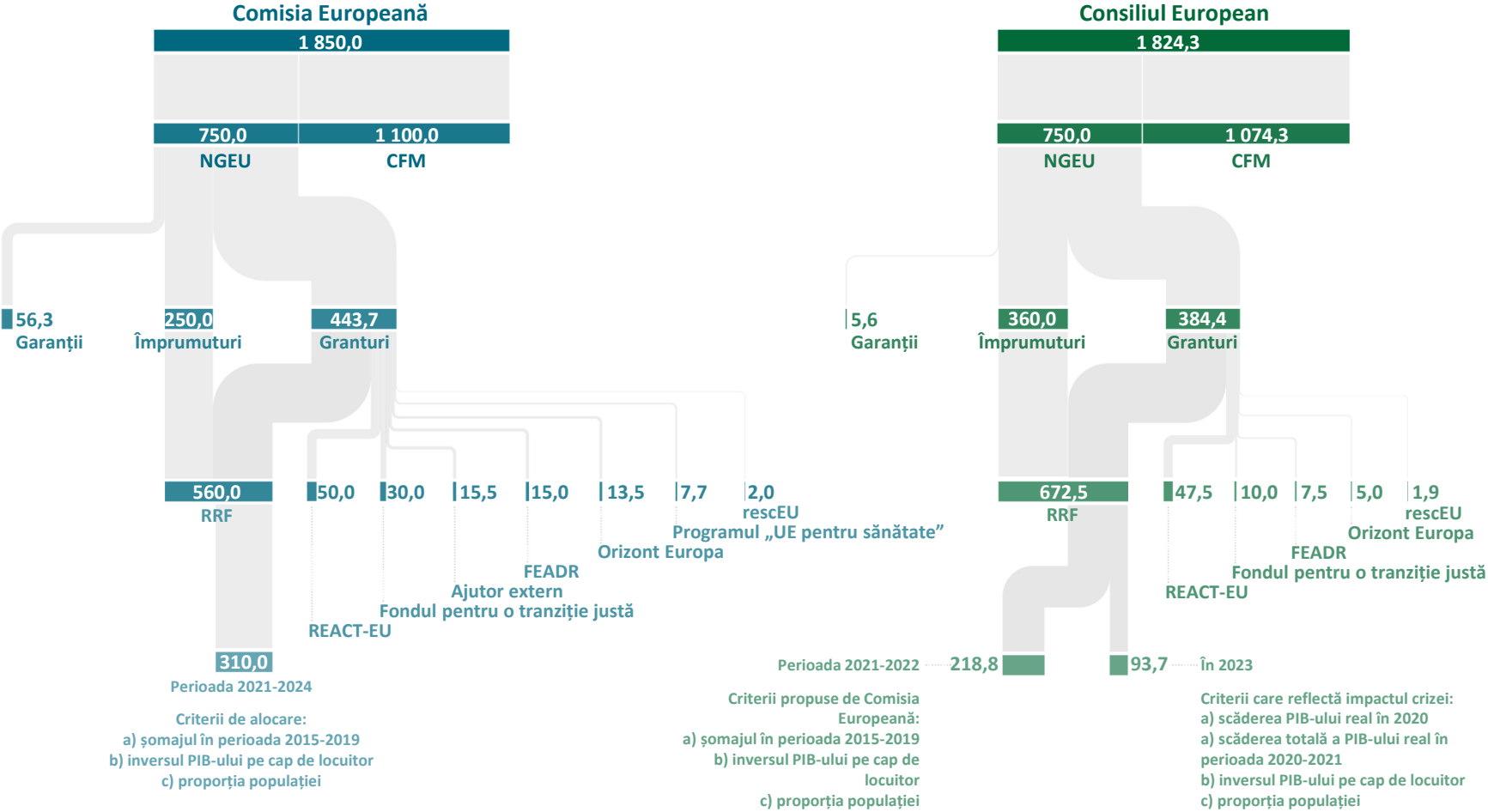
- **672,5 miliarde de euro pentru Mecanismul de redresare și reziliență** (sumă convenită de Consiliul European): reprezintă principalul instrument nou al NGEU, care va oferi un sprijin financiar de mare amploare pentru investiții și reforme care vor permite restabilirea potențialului de creștere al economiilor și remedierea dificultăților identificate în contextul semestrului european și vor contribui la punerea în aplicare a strategiei verzi și a strategiei digitale a UE;
- **47,5 miliarde de euro pentru programul REACT-EU** (sumă convenită de Consiliul European): constă în granturi de coeziune care vor fi alocate statelor membre în funcție de gravitatea crizei economice.

02 **30 de miliarde de euro pentru sprijin sub formă de granturi** (sumă convenită de Consiliul European): va consolida rubricile „Piața unică, inovare și digitalizare” și „Resurse naturale și mediu înconjurător” din CFM după cum urmează:

- **O consolidare a fondurilor din CFM alocate InvestEU**: programul este succesorul FEIS și își propune să continue să sprijine investițiile strategice. Consiliul European a redus alocarea propusă pentru garanții de la 31,2 miliarde de euro inițial la 5,6 miliarde de euro, deci impactul economic al acestora va fi mai limitat. „Mecanismul de investiții strategice” propus în cadrul InvestEU, care vizează promovarea noii strategii industriale a UE, nu a fost aprobat.
- Alocarea propusă de 26 de miliarde de euro către un nou **instrument de sprijin pentru solvabilitate** nu a fost aprobată de Consiliul European. Acest instrument urmărește să contribuie la prevenirea cazurilor de insolvență prin investiții de capital în sectoarele care sunt mai afectate de pandemie din punct de vedere financiar.
- **Consolidarea unor programe: Orizont Europa** (pentru a furniza sprijin pentru activități de cercetare și inovare legate de sănătate și de climă), **RescEU** (pentru a consolida mecanismul de protecție civilă al Uniunii), **FEADR** (pentru a oferi asistență sectoarelor agricole și alimentare grav afectate de criză) și **Programul „UE pentru sănătate”** (pentru a oferi sprijin specific în vederea îmbunătățirii sistemelor naționale de sănătate). Finanțarea pentru unele dintre aceste programe nu a fost aprobată de Consiliul European.

- o **Fondul pentru o tranziție justă:** vizează sprijinirea diversificării și a reconversiei economice a teritoriilor care sunt cel mai afectate de tranziția la economii cu emisii scăzute de dioxid de carbon. Propunerea Comisiei a alocat 30 de miliarde de euro acestui fond, pe lângă cele 10 miliarde de euro incluse în următorul CFM. Consiliul European a redus însă alocarea la 10 miliarde de euro.
- 03** Cifrele prezentate în această anexă se referă la măsurile care fuseseră aprobate până la sfârșitul lunii august 2020 (a se vedea și *figura A*).

Figura A – Componentele instrumentului Next Generation EU: comparație între propunerea Comisiei și cea a Consiliului European (în miliarde de euro)



Anexa V – Nivelul de punere în aplicare a diferitelor măsuri financiare ale UE și ale MES

Instituție	Instrumente	Fondurile disponibile	Stadiul de absorbție
Comisia	CRII/CRII+	54 de miliarde de euro în 2020	La sfârșitul lunii iulie 2020, existau 97 de modificări confirmate ale programelor operaționale din 18 state membre determinate de pandemia de COVID-19. Până în octombrie, aproximativ 14 miliarde de euro au fost realocați în 23 de state membre și în Regatul Unit pentru investiții dedicate combaterii crizei economice și sanitare. 8 miliarde de euro suplimentari sunt la dispoziția statelor membre sub formă de prefinanțări anuale nerecuperate. Totuși, ținând seama de proceduri și de alocările bugetare actuale, este probabil ca resursele disponibile în 2020 să fie limitate la prefinanțarea de 8 miliarde de euro, iar restul fondurilor să fie plătite începând cu 2021.
	FSUE	0,18 miliarde de euro în 2020	19 state membre au solicitat asistență, dar acestea nu au utilizat încă fonduri, deoarece alocările pe țări fac obiectul unei evaluări de către Comisie care trebuie să se încheie la sfârșitul anului 2020. În octombrie, Comisia a propus efectuarea plăților în avans către 7 state membre care le solicitaseră. Este prevăzut ca plata integrală a fondurilor solicitate în legătură cu COVID-19 să se facă în 2021, în funcție de disponibilitățile bugetare.
	Instrumentul pentru sprijin de urgență în cadrul Uniunii	2,7 miliarde de euro în 2020	Până la sfârșitul lunii august, Comisia a adoptat o decizie de finanțare și două modificări, alocând toate fondurile, cu excepția a 100 de milioane de euro. O parte substanțială a fondurilor a fost alocată acordurilor cu dezvoltatorii de vaccinuri.
	SURE	100 de miliarde de euro ca sprijin pentru creditare	În urma propunerii Comisiei din luna august, Consiliul a aprobat în septembrie cereri din partea a 16 state membre pentru împrumuturi în valoare de 87,4 miliarde de euro. În octombrie, Consiliul a aprobat 0,5 miliarde de euro pentru Ungaria, iar Comisia a emis cu succes primele obligațiuni în valoare de 17 miliarde de euro pentru finanțarea SURE.

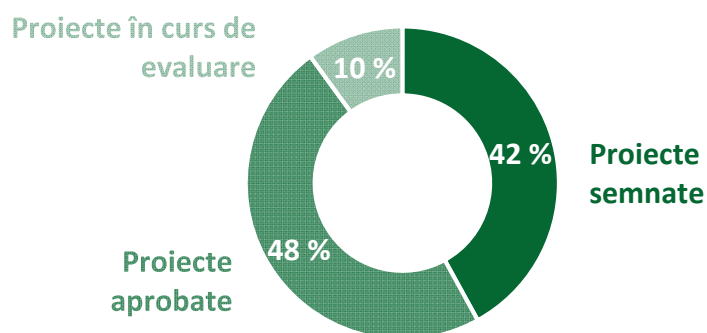
BEI	Inițiative inițiale legate de pandemia de COVID-19	28 de miliarde de euro ca finanțare potențială	Până la jumătatea lunii august, BEI primise 72 de solicitări de proiecte legate de pandemia de COVID-19, în valoare de 21 de miliarde de euro, din partea a 23 de state membre. Din această sumă, BEI a aprobat sau a semnat proiecte în valoare de 18,1 miliarde de euro și avea în curs de evaluare proiecte în valoare de 2,1 miliarde de euro.
	Fondul de garantare paneuropean	200 de miliarde de euro ca finanțare potențială	Procedurile pregătitoare au fost finalizate la sfârșitul lunii august, după ce au fost ratificate cel puțin 60 % din garanțiile naționale pentru fond. Până la sfârșitul lunii august nu a fost lansat niciun proiect de finanțare.
MES	Măsură de sprijin în contextul crizei provocate de pandemie	240 de miliarde de euro	Nu s-au primit solicitări din partea statelor membre.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor compilate.

Anexa VI – Stadiul reacției financiare a BEI la criza provocată de pandemia de COVID-19

01 La 18 august 2020, BEI raporta 72 de proiecte de finanțare: 15 sunt în curs de evaluare, 26 au fost semnate și restul de 31 au fost aprobate. Proiectele aprobate au o valoare totală de 8,8 miliarde de euro, cele semnate o valoare de 10,1 miliarde de euro, iar cele în curs de evaluare o valoare de 2,1 miliarde de euro (a se vedea [figura A](#)). Aproape 55 % din proiecte au fost depuse în perioada iunie-iulie, reprezentând aproximativ 75 % din bugetul total.

Figura A – Defalcarea proiectelor legate de pandemia de COVID-19 în funcție de stadiul procedurii de aprobare



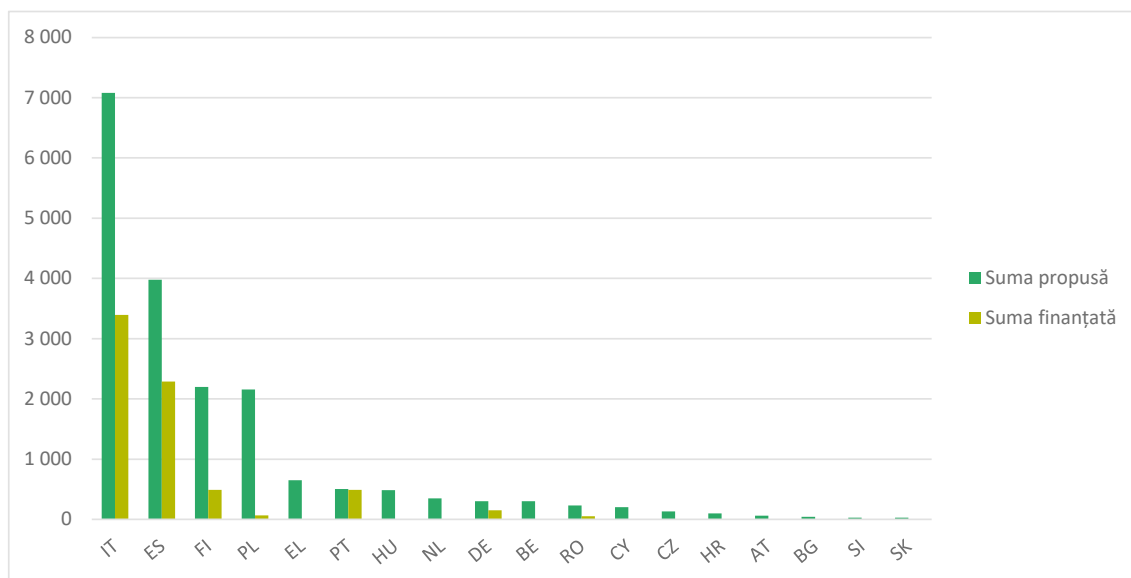
Notă: înainte de aprobarea finanțării de către Consiliul de administrație al BEI și înainte de semnarea împrumutului, proiectele fac obiectul unei evaluări și al unei negocieri.

Sursa: baza de date publică a BEI⁵⁸.

02 Italia este țara cu cel mai mare număr de proiecte la BEI (18), urmată de Spania (13), Polonia (5) și Franța (5). Din punctul de vedere al sumei bugetate (a se vedea [figura B](#)), Italia este țara care, până în prezent, beneficiază cel mai mult de intervenția BEI (7 miliarde de euro), urmată de Spania (4 miliarde de euro), Franța (2,2 miliarde de euro) și Polonia (2,1 miliarde de euro).

⁵⁸ <https://www.eib.org/en/projects/pipelines/index.htm?q=covid&sortColumn=projectStatusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&yearFrom=2020&yearTo=2020&countries.region=1&orCountries.region=true&orCountries=true&orSectors=true&orStatus=true>

Figura B – Defalcarea proiectelor legate de pandemia de COVID-19 în funcție de țară



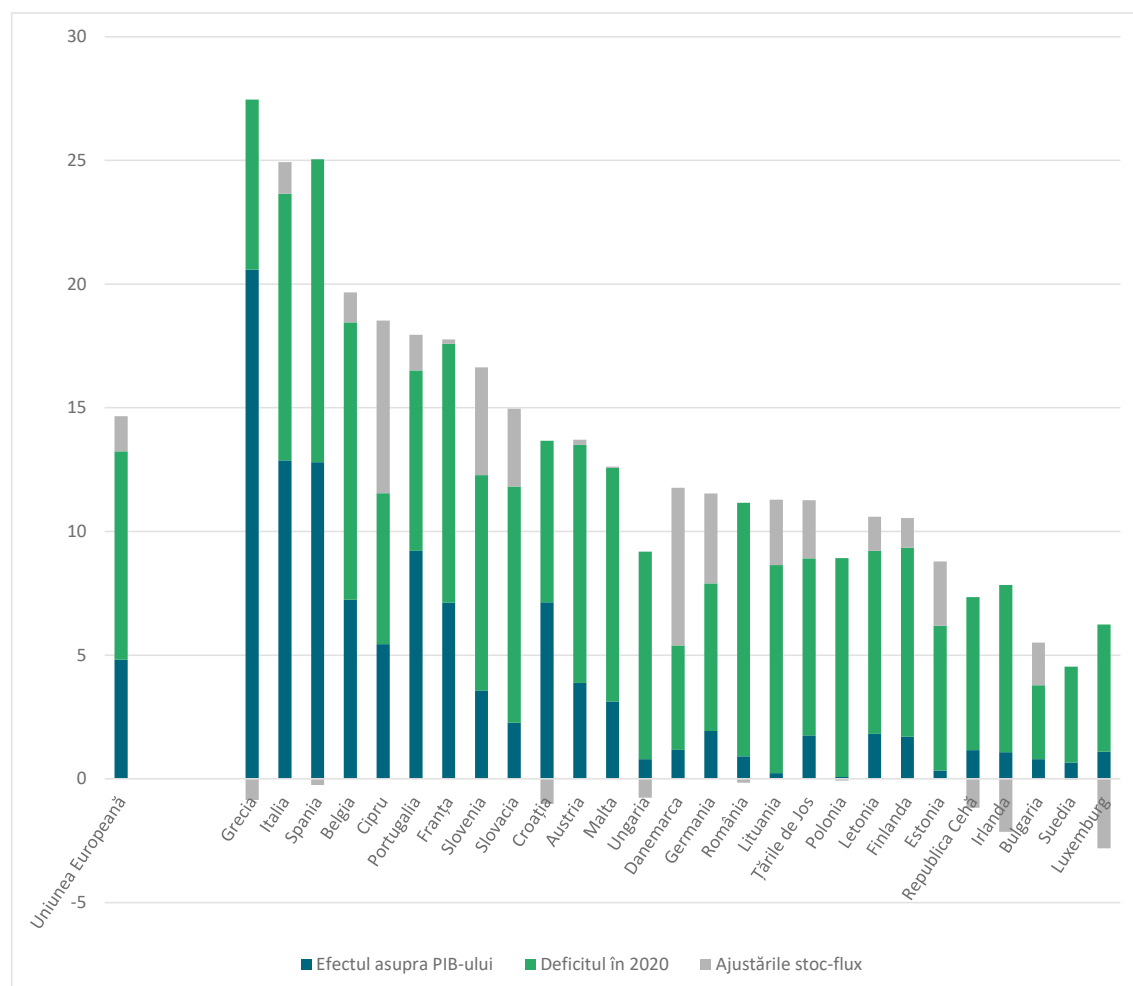
Sursa: baza de date publică a BEI.

03 Din totalul acestor proiecte, 79 % vizează IMM-urile (57 de proiecte), 11 % asistența medicală (8 proiecte), 4 % energia (3 proiecte), 3 % cercetarea și dezvoltarea (2 proiecte) și 2 % mediul înconjurător. În ceea ce privește sumele implicate, 66 % din garanții sunt destinate IMM-urilor (13 909 milioane de euro), 29 % proiectelor în domeniul asistenței medicale (6 142 de milioane de euro), 2 % energiei (400 de milioane de euro) și câte 1 % mediului înconjurător (300 de milioane de euro) și cercetării și dezvoltării (150 de milioane de euro).

Anexa VII – Principalii factori care explică diferențele dintre modificările ratei datoriei publice

01 În cadrul previziunilor privind datoriile publice exprimate ca procente din PIB⁵⁹, variația creșterilor este determinată în principal de amploarea deficitelor și a ajustărilor stoc-flux preconizate (cum ar fi împrumuturile publice și injectiile de capital instituite pe durata crizei), dar și de efectul contracției PIB-ului. Impactul scăderilor PIB-ului asupra ratelor datoriei este mai mare în țările cu rate mai ridicate ale datoriei (a se vedea [figura A](#)). În plus, se preconizează că majoritatea țărilor cu un nivel ridicat al datoriei vor înregistra scăderi semnificative ale PIB-ului (a se vedea [figura B](#)).

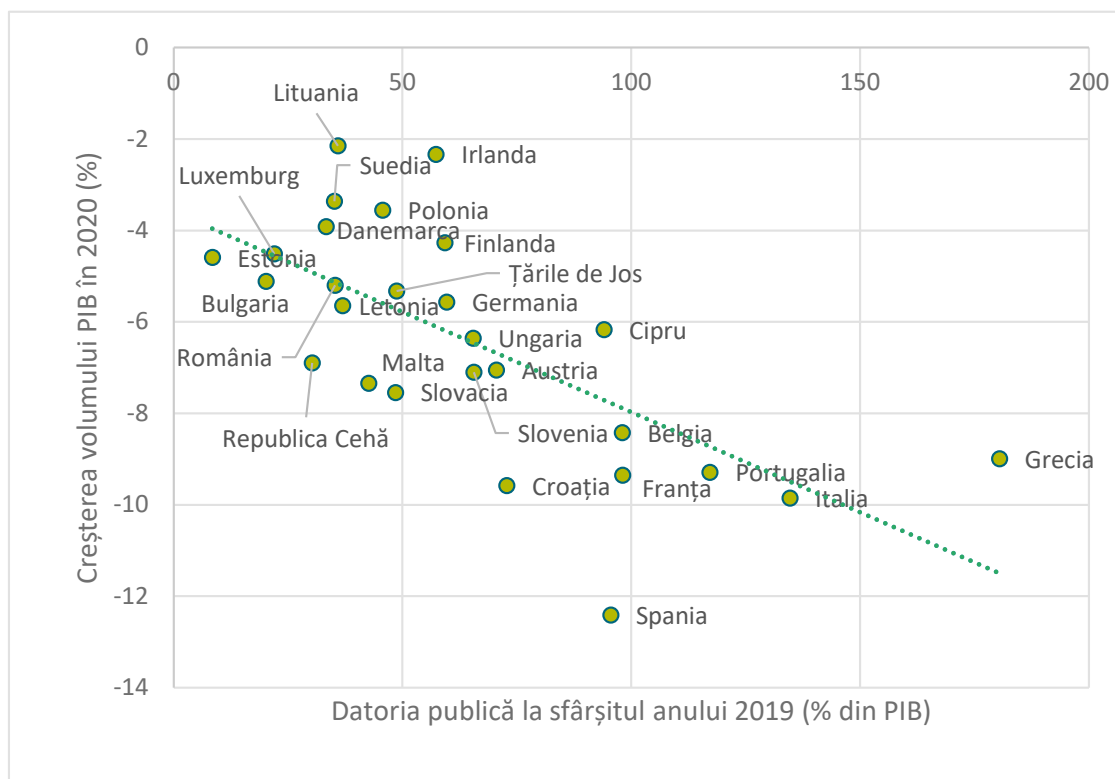
Figura A – Componenta modificărilor datoriei publice în 2020 (ca procent din PIB)



Sursa: previziunile Comisiei din toamna anului 2020 (AMECO).

⁵⁹ Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2020.

Figura B – Se preconizează reduceri mai mari ale PIB-ului în țările cu un nivel ridicat al datoriei



Sursa: calcul efectuat de Curtea de Conturi Europeană, pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2020.

Anexa VIII – Probleme legate de răspunderea de gestiune în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență

În avizul său privind propunerea Comisiei de instituire a unui Mecanism de redresare și reziliență⁶⁰, Curtea evidențiază o serie de probleme legate de răspunderea de gestiune:

- o Atât sfera, cât și obiectivele Mecanismului de redresare și reziliență sunt destul de vaste și acoperă o gamă largă de domenii de politică. Nu există o cuantificare a rezultatelor așteptate la nivelul UE și nici a alocării de fonduri pentru diferite obiective. Cu toate acestea, în orientările sale privind planurile de redresare și reziliență, Comisia a sugerat alocarea a 37 % din fonduri pentru acțiuni climatice și a 20 % din acestea pentru tranziția digitală.
- o În ceea ce privește rolul Parlamentului European în asigurarea supravegherii și a controlului, propunerea de regulament privind Mecanismul de redresare și reziliență⁶¹ prevede transmiterea evaluării planurilor de redresare și reziliență către Parlamentul European, precum și prezentarea unui raport anual și a unui raport de evaluare după patru ani de la intrarea în vigoare a regulamentului. Curtea a sugerat că rolul Parlamentului European în procedura bugetară și de descărcare de gestiune ar trebui să fie clar definit în propunerea de regulament privind Mecanismul de redresare și reziliență, dat fiind că cheltuielile efectuate în cadrul acestuia vor fi gestionate pe baza normelor bugetare ale UE privind veniturile alocate externe.
- o Potrivit dispozițiilor articolului 287 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Curtea de Conturi Europeană are dreptul de a audita orice venit sau cheltuială a Uniunii. Considerentul 40 al propunerii de regulament privind Mecanismul de redresare și reziliență amintește obligațiile oricărei persoane sau entități care primește fonduri ale Uniunii de a coopera pe deplin la protecția intereselor financiare ale Uniunii și de a acorda Curții de Conturi Europene accesul și drepturile necesare pentru a efectua audituri. Din motive de claritate, Curtea a recomandat totuși în avizul său ca propunerea de regulament privind Mecanismul de redresare și reziliență să prevadă în mod clar dreptul Curții de Conturi Europene de a audita atât componenta de granturi, cât și componenta de împrumuturi a mecanismului.

⁶⁰ Avizul nr. 6/2020 al Curții de Conturi Europene privind Mecanismul de redresare și reziliență.

⁶¹ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență [COM(2020) 408 final].

- După depunerea propunerii inițiale a proiectului de regulament privind Mecanismul de redresare și reziliență, Comisia a propus norme proporționale pentru a asigura protecția intereselor financiare ale Uniunii, norme care fac obiectul dezbaterilor la data finalizării prezentului document de analiză. Acestea sunt reflectate parțial în compromisul președinției și în amendamentele Parlamentului European.
- Curtea a luat notă de faptul că cheltuielile din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență sunt concentrate la începutul perioadei de punere în aplicare și că evaluarea va fi publicată după ce se va fi efectuat cea mai mare parte a cheltuielilor. Acest lucru ar putea fi inevitabil, deoarece unul dintre obiectivele mecanismului este punerea sa rapidă în aplicare. Există riscul ca orice lecții învățate în urma evaluării să aibă, așadar, o utilitate limitată pentru gestionarea Mecanismului de redresare și reziliență în perioada rămasă.
- Acest mecanism este coordonat în cadrul semestrului european, iar Curtea a subliniat, în raportul său special privind semestrul european, provocarea măsurării eficacității intervențiilor în materie de politică atunci când obiectivele și domeniile de acțiune sunt multiple și simultane.

Anexa IX – Idei anterioare privind instrumente de coordonare economică mai ambițioase

01 Pandemia a evidențiat încă o dată dificultatea gestionării unor șocuri majore în zona euro în absența capacității bugetare la nivelul UE. Mai multe idei privind construirea unor instrumente bugetare permanente ale UE pentru combaterea șocurilor economice de amploare nu au întrunit consensul înainte de izbucnirea pandemiei. În special, în timpul negocierilor privind următorul buget multianual al UE pentru perioada 2017-2019, Comisia a prezentat mai multe idei de instrumente financiare care ar putea atenua șocurile macroeconomice majore pentru economia UE:

- **Un instrument de stabilizare macroeconomică** – în mai 2018, Comisia Europeană a propus instituirea Funcției europene de stabilizare a investițiilor, cu scopul de a absorbi șocurile macroeconomice asimetrice de mare amploare din zona euro. În cadrul acestei soluții, bugetul UE ar garanta împrumuturi *back-to-back* de până la 30 de miliarde de euro. Împrumuturile ar fi puse la dispoziția statelor membre care se confruntă cu astfel de șocuri și care îndeplinesc criterii stricte de eligibilitate pentru politici bugetare și macroeconomice viabile. Sprijinul urma să fie folosit pentru a menține nivelul investițiilor publice. Deși Next Generation EU are un scop similar, acest instrument are un caracter temporar, iar mecanismul său de finanțare include atât granturi, cât și împrumuturi.
- **Un sistem european de reasigurare pentru indemnizațiile de șomaj** – o idee reiterată în mai multe variante de Comisie, de economiști și de statele membre. Sistemul propus de Comisie⁶² ar îndeplini rolul de „fond de reasigurare” pentru sistemele naționale de șomaj, dar fără a oferi indemnizații șomerilor în mod direct. Acest sistem ar reduce din tensiunile exercitate asupra finanțelor publice naționale în perioadele de criză. În programul său de lucru (ianuarie 2020), Comisia și-a anunțat intenția de a propune un astfel de sistem. Programul SURE poate fi considerat un prim pas către un sistem european de reasigurare pentru indemnizațiile de șomaj, dar, având în vedere caracterul său discreționar și sfera sa limitată de aplicare, acesta nu îndeplinește ambițiile ideii inițiale legate de un stabilizator automat.
- La sfârșitul anului 2019, Eurogrupul încă analiza soluțiile adecvate pentru un **instrument bugetar pentru convergență și competitivitate** (IBCC) al zonei euro care să fie finanțat prin următorul CFM și care să finanțeze reforme cu rol de consolidare a convergenței între statele membre în conformitate cu prioritățile

⁶² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_ro.pdf

semestrului european. Acesta ar urma să înlocuiască propunerea Comisiei referitoare la un **instrument de realizare a reformelor**, lansată inițial în mai 2018.

02 Ideea euro-obligațiunilor (obligațiuni emise împreună de statele membre din zona euro) a fost lansată de Comisie pentru prima oară în 2011⁶³, în timpul crizei datoriilor suverane. Pe măsură ce criza provocată de pandemia de COVID-19 s-a agravat, la nivel politic, în grupurile de reflecție și în mediul academic au apărut propuneri reînnoite privind emisiunea comună de titluri de creanță, cum ar fi „obligațiunile corona”. Fondurile ar putea fi mobilizate, de exemplu, de Banca Europeană de Investiții. Grație mutualizării, pentru numeroase state membre obligațiunile corona ar fi o sursă mai ieftină de finanțare decât propriile lor obligațiuni suverane. Mai multe state membre, inclusiv cele afectate cel mai puternic de criză, au sprijinit această idee, dar altele s-au opus vehement. Compromisul la care s-a ajuns a fost instrumentul Next Generation EU propus.

⁶³ Comisia Europeană, *Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds*, 2011.

Acronime și abrevieri

ABE: Autoritatea Bancară Europeană

AMECO: Baza de date macroeconomice anuale a Direcției Generale Afaceri Economice și Financiare a Comisiei Europene

BCE: Banca Centrală Europeană

BEI: Banca Europeană de Investiții

CERS: Comitetul European pentru Risc Sistemic

CFM: cadru financiar multianual

CRII: Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus

EIOPA: Autoritatea Europeană de Asigurări și Pensii Ocupaționale

ESI: Instrumentul pentru sprijin de urgență

ESMA: Autoritatea Europeană pentru Valori Mobiliare și Piețe

FEIS: Fondul european pentru investiții strategice

Fondurile ESI: Fondurile structurale și de investiții europene

FSUE: Fondul de solidaritate al Uniunii Europene

IFM: instituție financiară monetară

IMM: întreprinderi mici și mijlocii

MES: Mecanismul european de stabilitate

NGEU: Next Generation EU

PCS: Măsură de sprijin în contextul crizei provocate de pandemie

PIB: produsul intern brut

PRR: planuri de redresare și reziliență

RRF: Mecanismul de redresare și reziliență

SURE: Instrumentul european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență

UE: Uniunea Europeană

VNB: venitul național brut

Glosar

Ajutor de stat: sprijin direct sau indirect acordat de autoritățile publice unei întreprinderi sau unei organizații și care îi oferă acesteia un avantaj față de concurenții săi.

Asistență financiară: sprijin financiar din partea UE (de exemplu prin împrumuturi) acordat statelor membre care se confruntă cu dificultăți financiare pentru a le restabili sănătatea macroeconomică sau financiară și pentru a se asigura faptul că acestea sunt în măsură să își îndeplinească obligațiile de serviciu public sau pe cele privind balanța de plăți.

Cadrul financiar multianual: planul de cheltuieli al UE care stabilește prioritățile (pe baza obiectivelor de politică) și plafoanele, în cadrul a șase rubrici principale, în general pentru o perioadă de șapte ani. Constituie structura în care sunt stabilite bugetele anuale ale UE și fixează plafoane pentru fiecare categorie de cheltuieli. Cadrul financiar multianual curent acoperă perioada 2014-2020.

Credit neperformant: credit pentru care plățile de rambursare sunt scadente de un anumit timp (în general, 90 de zile) sau în cazul căruia există dovezi că rambursarea integrală este puțin probabilă.

Factor de stabilizare bugetară automată: componentă a politicii bugetare care fluctuează odată cu ciclul economic (venituri fiscale, cheltuieli cu protecția socială etc.).

Instituții financiare monetare: bănci centrale, instituții de credit rezidente astfel cum sunt definite în dreptul UE și alte instituții financiare rezidente a căror misiune este aceea de a primi depozite de la alte entități decât IFM-urile și, în nume propriu, de a acorda credite și/sau de a realiza investiții în titluri de valoare.

Piață financiară: piață pentru vânzarea și achiziția de acțiuni, obligațiuni, mărfuri, valute și alte active financiare.

Recomandări specifice fiecărei țări: orientări de politică formulate anual de Comisie și adresate statelor membre cu privire la modul de menținere a unor finanțe publice sănătoase. Comisia prezintă apoi aceste orientări Consiliului spre aprobare în luna iulie, în contextul semestrului european.

Semestrul european: ciclu anual de coordonare a politicii economice și bugetare la nivelul UE, în care se oferă statelor membre orientări de politică.

Echipa Curții de Conturi Europene

Prezentul document de analiză a fost întocmit de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă – condusă de domnul Alex Brenninkmeijer, membru al Curții de Conturi Europene.

Analiza a fost condusă de doamna Ildiko Gall-Pelcz, membră a Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Claudia Kinga Bara, șefă de cabinet, și Zsolt Varga, atașat în cadrul cabinetului; Zacharias Kolias, manager principal; Adrian Savin, coordonator; Giuseppe Diana, Ștefan-Răzvan Hagianu, Kamila Lepkowska și Jacques Sciberras, auditori; Adrian Williams (sprijin lingvistic); Alexandra Mazilu (graficiană); Claudia Albanese și Zsolt Varga (ECA Lab).

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2020.

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

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Aceasta înseamnă că reutilizarea este autorizată, sub rezerva menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul nu poate altera sensul sau mesajul inițial al documentelor. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți drepturi suplimentare în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți. Dacă se obține o astfel de autorizație, ea anulează și înlocuiește autorizația de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

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

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

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

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

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

Uniunea Europeană și statele sale membre au pus în aplicare o varietate de măsuri pentru a limita și pentru a contracara daunele economice cauzate de pandemia de COVID-19 în curs. Prezentul document de analiză oferă o imagine de ansamblu integrată a acestor măsuri luate la nivel național până în iunie 2020 și la nivelul UE până în august 2020. De asemenea, documentul semnalează riscuri, provocări și oportunități pentru viitorul coordonării economice la nivelul UE.

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ