

Raportul special

Este atins obiectivul principal al componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere?

[prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE]



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

ECHIPA DE AUDIT

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii specifice ale bugetului UE. Curtea selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile existente la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, schimbările preconizate și interesul existent în mediul politic și în rândul publicului larg.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă. Membrul raportor pentru acest audit este domnul Neven Mates, decanul Camerei IV. Domnul Mates a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Georgios Karakatsanis, șef de cabinet, și Marko Mrkalj, atașat în cadrul cabinetului; Zacharias Kolias, director; Jacques Sciberras, coordonator; Albano Martins Dias da Silva, Isabel Quintela, Adrian Savin și Marion Schiefele, auditori; Aykut Efe, stagiar.



De la stânga la dreapta: Marion Schiefele, Albano Martins Dias da Silva, Jacques Sciberras, Georgios Karakatsanis, Neven Mates, Marko Mrkalj, Isabel Quintela, Adrian Savin, Zacharias Kolias.

CUPRINS

	Puncte
Acronime	
Glosar	
Sinteză	I-XVI
Introducere	1-14
Componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere	1-4
Sfera și abordarea auditului	5-14
Observații	15-126
Partea I – Regulamentul a stabilit un ritm adecvat pentru convergența către obiectivul bugetar pe termen mediu, dar include unele dispoziții ambigue	15-24
Partea II – Comisia a recurs pe scară largă la marja de apreciere care i-a fost acordată, dar nu a pus accentul pe obiectivul principal	25-75
Cerințele ajustate ciclic, asociate cu marja de deviere și cu marja de apreciere, nu asigură atingerea ratei de referință fixate pentru ajustare	25-36
Modul în care Comisia pune în aplicare clauzele de flexibilitate, cu privire la care a ajuns ulterior la un acord cu statele membre, conduce la întârzieri de durată în atingerea obiectivelor bugetare pe termen mediu și permite o creștere a cheltuielilor care nu sunt legate de aceste clauze	37-61
Efectul cumulat al clauzelor și marja de deviere semnificativă împiedică atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu într-un interval rezonabil de timp	62-70
Valoarea informativă a proiecțiilor referitoare la ultimii ani acoperiți de programele de stabilitate sau de convergență	71-75
Partea III – Progresul către obiectivele bugetare pe termen mediu s-a oprit de îndată ce presiunea pieței s-a diminuat și mai multe țări îndatorate nu se află pe o traiectorie care să asigure atingerea obiectivului într-un interval rezonabil de timp	76-99
În medie, în ultimii ani nu s-a înregistrat niciun progres în direcția atingerii obiectivelor bugetare pe termen mediu	76-83

Rezultate deosebit de slabe în statele membre cu cele mai ridicate grade de îndatorare	84-94
Rezultate mixte în statele membre cu o datorie publică variind între 70 % și 90 % în perioada 2014-2018	95-96
S-a observat o înrăutățire pronunțată în două state membre cu un nivel scăzut al datoriei	97-98
Un dezechilibru între considerațiile privind sustenabilitatea și considerațiile de ciclu economic	99
Partea IV – Comisia ar putea îmbunătăți anumite aspecte tehnice ale evaluărilor	100-117
Se observă o distorsiune antrenată de optimism în previziunile Comisiei cu privire la creșterea reală a PIB-ului și la investiții pentru anii t și $t+1$	100-103
Evaluarea informațiilor incluse în programele de stabilitate sau de convergență	104-105
Nivelul de deviere raportat de Comisie este corect, dar poate da naștere la confuzii	106
Testele tehnice efectuate de Curte nu au pus în evidență nicio problemă majoră	107-117
Partea V – Recomandările specifice fiecărei țări reflectă concluziile evaluărilor subiacente, dar ar trebui să fie mai clare	118-126
Recomandările specifice fiecărei țări reflectă rezultatele evaluărilor efectuate, dar relevanța lor poate fi afectată în cazul unei evoluții a condițiilor	118-120
Formulările utilizate în recomandările specifice fiecărei țări publicate în 2017 au devenit mai puțin clare și mai dificil de pus în aplicare	121-125
Comisia monitorizează în mod suficient punerea în aplicare a recomandărilor specifice adresate fiecărei țări în materie bugetară	126
Concluzii și recomandări	127-146
Principalul obiectiv al componentei preventive nu a fost atins	127-136
Comisia ar trebui să abordeze problema devierilor cumulate și problema parametrilor din matricea ajustărilor necesare	137
Clauzele de flexibilitate ar trebui revizuite astfel încât ele să reflecte rolul lor original preconizat în regulament	138-141

Cerințele de ajustare prevăzute de componenta preventivă și de cea corectivă ar trebui să fie sincronizate, iar procedurile de intensificare ar trebui să fie utilizate într-un mod mai eficace	142
Îmbunătățirea calității informațiilor solicitate în cadrul programelor de stabilitate sau de convergență și în rapoartele de evaluare ale Comisiei	143
Ar trebui revăzute practicile de utilizare a unor colecții diferite de date și de „înghețare” a cerințelor	144-145
Ar trebui îmbunătățită claritatea explicațiilor care figurează în recomandările specifice fiecărei țări	146

Anexa I – Selecția statelor membre care au fost incluse în eșantionul de audit

Anexa II – Rezultatele obținute cu privire la statele membre care au fost incluse în eșantionul de audit

Răspunsurile Comisiei

ACRONIME

AMECO	Baza de date macroeconomică anuală a DG ECFIN
BCE	Banca Centrală Europeană
CEF	Comitetul economic și financiar
CSR	Recomandare specifică fiecărei țări (<i>country-specific recommendation</i>)
DG ECFIN	Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare
ECOFIN	Consiliul Afaceri Economice și Financiare
FMI	Fondul Monetar Internațional
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OTM	Obiectivul bugetar pe termen mediu (<i>Medium Term Objective</i>)
PDE	Procedura aplicabilă deficitelor excesive
PIB	Produs intern brut
pp	Puncte procentuale
PPB	Proiect de plan bugetar
PSC	Program de stabilitate sau de convergență
SEC	Sistemul european de conturi economice integrate
SS	Sold structural
SWD	Document de lucru al serviciilor Comisiei (<i>staff working document</i>)
UE	Uniunea Europeană

GLOSAR

Codul de conduită: document de politică în care sunt prezentate orientări privind punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și de creștere, precum și orientări privind formatul și conținutul programelor de stabilitate sau de convergență.

Colecție de date: o serie de estimări și prognoze pentru mai mulți ani, realizate la un anumit moment. Pe măsură ce trece timpul, prognozele pentru un anumit an (de exemplu, pentru 2018) se modifică: altfel spus, ele variază în funcție de colecția de date din care au fost preluate (de exemplu, din proiecțiile din 2014, din 2016 etc.).

Comitetul economic și financiar: denumit în trecut Comitetul monetar, CEF este un comitet al Consiliului Uniunii Europene, înființat în temeiul articolului 134 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Principala sa sarcină este de a pregăti și de a discuta deciziile Consiliului Afaceri Economice și Financiare (ECOFIN) cu privire la chestiuni economice și financiare.

Componenta corectivă a Pactului de stabilitate și de creștere: cunoscută oficial sub denumirea de „procedură aplicabilă deficitelor excesive” (PDE), este vorba de un mecanism care ar trebui inițiat împotriva statului membru în care valorile de referință stabilite pentru deficitul public și pentru datoria publică sunt depășite.

Consiliul bugetar european: un organism consultativ independent al Comisiei, creat în 2015. Sarcina principală a acestuia este de a evalua punerea în aplicare a regulilor politicii fiscal-bugetare a UE.

Criteriul de referință privind cheltuielile: regulă care impune limitarea ratei de creștere netă a cheltuielilor publice la nivelul ratei de creștere economică potențială pe termen mediu a unei țări sau sub această rată, în funcție de poziția țării respective în raport cu obiectivele sale bugetare pe termen mediu. În conformitate cu acest criteriu, un nivel de creștere a cheltuielilor care depășește rata de creștere economică potențială pe termen mediu trebuie să fie însoțit de măsuri discreționare suplimentare privind veniturile. Criteriul de referință privind cheltuielile completează obiectivul bugetar pe termen mediu deoarece

plasează creșterea cheltuielilor nete pe o traiectorie sustenabilă și contribuie, prin urmare, la progresele în direcția obiectivului pe termen mediu sau, după caz, la menținerea acestuia.

Datoria publică: totalul datoriei brute, la valoare nominală, existente la sfârșitul exercițiului în sectorul administrației publice, astfel cum este definit în SEC 95 și SEC 2010.

Deviația PIB: diferența dintre producția reală (și anume PIB-ul) și producția potențială estimată la un moment dat.

Matricea ajustărilor necesare: un tabel care stabilește efortul bugetar anual necesar din partea statelor membre în raport cu ciclul economic, ținând cont de necesitățile lor de consolidare fiscal-bugetară, inclusiv de nivelul datoriei lor publice. Comisia a folosit la început o versiune a matricei pe plan intern și, ulterior, a publicat o versiune revizuită a acesteia în ianuarie 2015. Matricea a fost aprobată de Consiliul ECOFIN din 12 februarie 2016 în „Poziția de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere”.

Măsurile punctuale și măsurile temporare: operațiuni efectuate de administrația publică, cu un efect bugetar tranzitoriu care nu antrenează o schimbare durabilă a poziției bugetare. A se vedea, de asemenea, *Soldul (bugetar) structural*.

Mecanismul european al cursului de schimb 2 (MCS II): mecanismul european al cursului de schimb (MCS) a fost instituit cu scopul de a stabiliza cursurile de schimb și de a ajuta Europa să devină o zonă de stabilitate monetară înainte de introducerea monedei unice euro. După introducerea monedei euro la 1 ianuarie 1999, MCS a fost înlocuit cu MCS II la începutul etapei a treia a uniunii economice și monetare. Debutul acestei etape a implicat stabilirea definitivă și irevocabilă a cursurilor de schimb, transferul competenței monetare către Banca Centrală Europeană și introducerea monedei euro ca monedă unică. MCS II asigură un cadru de cooperare pentru politica privind cursul de schimb între Eurosistem (sistemul băncilor centrale din zona euro) și statele membre ale Uniunii Europene care se pregătesc să adopte moneda euro.

Modelul QUEST: modelul macroeconomic global utilizat de Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN) pentru analize și cercetare în domeniul politicilor macroeconomice.

Obiectivul bugetar pe termen mediu: nivelul soldului structural către care ar trebui să converge fiecare stat membru. Pentru majoritatea statelor membre, acest obiectiv este de -1% din produsul intern brut (PIB). Pentru statele membre din zona euro, obiectivul este oarecum mai strict, și anume de $-0,5\%$ din PIB, cu excepția cazului în care statul membru respectiv are o rată scăzută a datoriei. Obiectivul pentru fiecare stat membru este stabilit în funcție de diferitele riscuri fiscal-bugetare cu care se confruntă acesta.

Pactul bugetar: capitolul bugetar din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare.

Pactul de stabilitate și de creștere: acord obligatoriu pentru toate statele membre ale UE începând din 1997 (pactul a fost reformat în 2005 și în 2011), care privește punerea în aplicare a dispozițiilor Tratatului de la Maastricht referitoare la sustenabilitatea politicilor bugetare ale statelor membre, în principal prin menținerea deficitului și a datoriei publice la niveluri acceptabile.

PIB-ul potențial: nivelul PIB-ului pe care îl poate produce o economie într-un anumit an și care este compatibil cu o rată stabilă a inflației. Dacă producția reală crește peste nivelul său potențial, constrângerile asupra capacității vor începe să își facă simțit efectul și se va acumula o presiune inflaționistă; în cazul în care producția scade sub nivelul potențial, resursele nu sunt exploatate, iar presiunea inflaționistă se reduce. Nivelul și creșterea producției potențiale sunt reestimate constant, ceea ce poate conduce la revizuirii *ex post* ale valorilor estimate. În cadrul componentei preventive, estimările producției potențiale sunt realizate de Comisie pe baza metodologiei stabilite de comun acord la nivelul UE (pentru mai multe informații privind metodologia, a se vedea: „The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps”, în seria *European Economy, Economic Papers*, nr. 535, noiembrie 2014).

Procedura aplicabilă deficitelor excesive: o procedură lansată de Consiliu la recomandarea Comisiei Europene împotriva oricărui stat membru al Uniunii Europene care depășește

plafonul de deficit bugetar impus de legislația UE aferentă Pactului de stabilitate și de creștere. Procedura implică mai multe etape, care pot culmina cu impunerea de sancțiuni, scopul fiind acela de a încuraja statele membre să își țină sub control deficitul bugetar, și este o condiție necesară pentru buna funcționare a uniunii economice și monetare.

Procedura aplicabilă devierilor semnificative: Comisia poate declanșa o procedură aplicabilă devierilor semnificative atunci când este detectată o abatere de proporții a soldului structural și a cheltuielilor în raport cu traiectoria de ajustare. În cadrul acestei proceduri, se așteaptă de la statul membru în cauză să pună în aplicare măsuri pentru corectarea devierii.

Program de stabilitate sau de convergență: un document elaborat anual de către statele membre, care prezintă politicile și măsurile destinate să asigure politici fiscal-bugetare sustenabile, să mențină pozițiile bugetare la nivelul obiectivelor bugetare pe termen mediu sau peste acest nivel ori să urmeze o traiectorie către obiectivul bugetar pe termen mediu, asigurând, în același timp, eforturi adecvate de reducere a datoriei pentru a se conforma regulii privind datoria și valorii de referință de 60 % prevăzute de tratat.

Proiecte de plan bugetar: documente pe care guvernele statelor membre din zona euro trebuie să le prezinte Comisiei până la data de 15 octombrie a fiecărui an, în conformitate cu normele privind guvernanta economică europeană, în vederea asigurării coordonării politicilor lor fiscal-bugetare.

Recomandare specifică fiecărei țări: orientări de politică formulate în fiecare an de către 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 cadrul semestrului european.

SEC (SEC 95 și SEC 2010): sistemul european de conturi naționale și regionale este cadrul de contabilitate al UE, compatibil pe plan internațional, utilizat pentru descrierea sistematică și detaliată a economiilor regiunilor și ale statelor membre ale UE. Pentru cea mai mare parte a perioadei auditate, s-a aplicat SEC 95. Sistemul a fost actualizat în septembrie 2014, când s-a trecut la SEC 2010, care reflectă evoluțiile înregistrate în privința măsurării economiilor moderne, progresele din domeniul cercetării metodologice și nevoile utilizatorilor.

SEC este în general coerent cu definițiile, normele contabile și clasificările utilizate în sistemul comparabil al Organizației Națiunilor Unite, dar prezintă unele caracteristici specifice, mai adaptate la practicile UE.

Semestrul european: ciclul anual al UE de coordonare a politicilor economice. Semestrul european acoperă politicile fiscal-bugetare astfel cum au fost definite de Pactul de stabilitate și de creștere, prevenirea dezechilibrelor macroeconomice excesive (în cadrul procedurii privind dezechilibrele macroeconomice) și reformele structurale în contextul Strategiei Europa 2020. Semestrul conduce la recomandări specifice adresate statelor membre.

Sold (bugetar) structural: soldul bugetar real, din care se deduc componenta ciclică, măsurile punctuale și alte măsuri temporare. Soldul structural măsoară tendința subiacentă a soldului bugetar [a se vedea și *Soldul bugetului public (deficit)*].

Soldul bugetului public (deficit): diferența dintre veniturile și cheltuielile sectorului administrației publice. De obicei, atunci când acest sold este negativ, se vorbește despre deficit. Se mai folosește și termenul „sold/deficit global”.

Soldul/deficitul primar: soldul/deficitul bugetar din care sunt excluse cheltuielile cu dobânzile.

Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare: tratat interguvernamental convenit la summitul UE din 30 ianuarie 2012 și semnat la 2 martie 2012 de către șefii de stat sau de guvern din toate statele membre ale UE, cu excepția Regatului Unit și a Republicii Cehe. Documentul include dispoziții vizând să stimuleze coordonarea și convergența politicilor economice, precum și un capitol specific – Pactul bugetar – care urmărește să consolideze cadrul de guvernare fiscal-bugetară a zonei euro.

SINTEZĂ

Este atins obiectivul principal al componentei preventive?

- I. Componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere a fost introdusă pentru a se consolida disciplina fiscal-bugetară din statele membre. Motivul principal care stă la baza eforturilor Uniunii Europene de a menține disciplina și stabilitatea este acela că o criză bugetară în unul dintre statele membre ar putea cauza probleme pentru celelalte state membre.
- II. Regulamentul din 1997 privind componenta preventivă (nr. 1466/97), modificat în 2005 și în 2011, solicită în prezent statelor membre să își îmbunătățească soldurile structurale, adică soldurile globale ajustate ciclic și pentru măsurile punctuale, în vederea atingerii unor obiective specifice fiecărei țări, denumite „obiective bugetare pe termen mediu” (OTM), care, pentru majoritatea țărilor, sunt stabilite la un nivel variind între 0,5 % și -1 % din produsul intern brut (PIB). Aceste dispoziții ar trebui să asigure faptul că deficitul global al statelor membre nu depășește pragul de 3 % din PIB stabilit în tratat. Mai mult decât atât, ele ar trebui să asigure totodată, în cazul statelor membre cu un grad ridicat de îndatorare, convergența într-un termen rezonabil a ratei datoriei publice către limita de 60 % din PIB fixată în tratat.

Ce a auditat Curtea

- III. Curtea a auditat dacă Comisia Europeană făcuse uz de autoritatea care i-a fost acordată prin regulament pentru a asigura o punere în aplicare adecvată a componentei preventive. De asemenea, Curtea a analizat problema interacțiunii dintre componenta preventivă și componenta corectivă a Pactului de stabilitate și de creștere, oprindu-se asupra aspectelor pertinente pentru prima componentă. Entitatea auditată a fost Comisia.

Care au fost constatările Curții

- IV. Regulamentul a stabilit o valoare de referință rezonabilă pentru convergența anuală în direcția obiectivului bugetar pe termen mediu, și anume 0,5 puncte procentuale din PIB pe an. Regulamentul permite însă devieri de la această cerință și autorizează Comisia să acorde

diferite clauze de flexibilitate. Prin urmare, eficacitatea componentei preventive depinde foarte mult de modul în care Comisia o pune în aplicare (partea I).

V. Normele de punere în aplicare stabilite de Comisie și deciziile sale operaționale nu garantează îndeplinirea principalului obiectiv al regulamentului, și anume convergența statelor membre spre obiectivul bugetar pe termen mediu într-un interval rezonabil de timp. (După ce au fost anunțate de Comisie, unele dintre principalele norme de punere în aplicare au fost aprobate ulterior de Consiliu.)

VI. Normele de punere în aplicare privind flexibilitatea își au originea în reformele din 2005 ale regulamentului, dar nu au fost operaționalizate formal decât în 2015, reflectând considerațiile antrenate de Marea recesiune economică. O anumită flexibilitate în perioadele de criză constituia un răspuns adecvat în principiu, dar dispozițiile specifice nu erau delimitate în timp și au mers prea departe în practică, în special atunci când au fost aplicate în perioade caracterizate de condiții mai normale. În plus, normele stabilite de Comisie nu fac o distincție suficientă între acele state membre care au un nivel ridicat al datoriei și celelalte. În loc să asigure o înăsprire a cadrului pe măsură ce redresarea economică făcea progrese, Comisia l-a slăbit și mai mult în 2017, prin introducerea noii „marje de apreciere”.

VII. Marja permisă în temeiul clauzei de reformă structurală nu mai este legată de costurile bugetare reale ale reformei, ci este utilizată ca un „instrument de stimulare”. Toate marjele autorizate (cu excepția celei pentru reforma sistemului de pensii) majorează cheltuielile nu numai în anul pentru care sunt acordate, ci și în anii următori. Efectul cumulat al tuturor acestor marje a dus la întârzieri de mai mulți ani față de termenele efective pentru atingerea obiectivelor bugetare pe termen mediu (partea II).

VIII. Credibilitatea componentei preventive a fost erodată și de evoluțiile înregistrate în cadrul componentei corective. Comisia consideră că redresarea ciclică este suficientă pentru a asigura îndeplinirea cerințelor componentei corective, această abordare fiind facilitată și de practica Comisiei de a propune Consiliului acordarea unor prelungiri multianuale pentru ieșirea din procedurile aplicabile deficitelor excesive (PDE). În consecință, statele membre aflate în PDE nu sunt obligate să îndeplinească cerințele de îmbunătățire a soldului structural pe care ar trebui să le respecte dacă ar face obiectul componentei preventive.

IX. Deosebit de îngrijorător este faptul că acest cadru slăbit aferent Pactului de stabilitate și de creștere nu poate să asigure progresul către îndeplinirea obiectivelor bugetare pe termen mediu în mai multe state membre cu un grad ridicat de îndatorare. În perioada de redresare și de expansiune înregistrată între 2014 și 2018, soldurile structurale ale acestor state membre s-au îndepărtat de la obiectivele lor respective ori s-au îndreptat către acestea într-un ritm atât de lent încât o ameliorare substanțială înaintea următoarei recesiuni este departe de a fi garantată. În pofida faptului că forța diminuată a cadrului nu asigură progresul în direcția obiectivelor bugetare pe termen mediu, Comisia a decis că respectarea cadrului este esențială pentru a justifica o neactivare a procedurii aplicabile deficitelor excesive care este declanșată de nivelul datoriei (**partea III**).

X. La nivel tehnic, Curtea a constatat deficiențe și lacune în materie de informații în programele de stabilitate sau de convergență prezentate de către statele membre, aceste probleme nefiind semnalate în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei. În plus, Comisia nu explică în mod clar diferențele dintre propriile ipoteze și cele ale statelor membre în ceea ce privește măsurile fiscal-bugetare incluse în previziunile respective. În plus, metodologia utilizată în evaluările Comisiei nu concordă întotdeauna cu regulamentul și poate întârzia avertismentele preventive (**partea IV**).

XI. În fine, Curtea a constatat că recomandările de natură fiscal-bugetară specifice fiecărei țări și adoptate de Consiliu se bazează pe recomandările Comisiei și reflectă concluziile evaluărilor tehnice subiacente. Aceste recomandări nu explică însă în mod suficient nici logica de la baza ajustărilor recomandate și nici riscurile care pot apărea dacă statele membre nu îndeplinesc cerințele (**partea V**).

Recomandările Curții

XII. Componentele importante ale cadrului trebuie să fie înăsprite într-un mod coordonat. În primul rând, Comisia ar trebui să abordeze problema persistentă a devierilor cumulate de la ajustarea necesară și, în acest sens, ar trebui să impună corecții *ex post*, adică cerințe suplimentare în anii următori. În al doilea rând, Comisia ar trebui să revizuiască parametrii din tabelul care stabilește cerințele de ajustare (așa-numita „matrice”), astfel încât să se asigure că obiectivele bugetare pe termen mediu sunt îndeplinite într-un interval rezonabil

de timp. Ar trebui să fie stabilite cerințe mai stricte pentru statele membre cu un grad ridicat de îndatorare. În al treilea rând, clauzele de flexibilitate ar trebui să acopere numai costurile directe legate de reformele și de evenimente neobișnuite dintr-un anumit an.

XIII. În opinia Curții, aceste schimbări pot fi obținute cu ajutorul cadrului juridic existent.

XIV. Comisia ar trebui să analizeze ce posibilități oferă cadrul juridic pentru a se asigura faptul că nivelul de ajustare structurală necesar în cadrul componentei preventive este atins și de către statele membre care fac obiectul componentei corective.

XV. Codul de conduită ar trebui să fie actualizat pentru a se îmbunătăți calitatea informațiilor solicitate în programele de convergență sau de stabilitate cu privire la măsurile fiscal-bugetare planificate. Documentele Comisiei ar trebui să raporteze toate diferențele dintre previziuni și să prezinte concluziile evaluărilor în conformitate cu criteriile stabilite în regulament. De asemenea, indicatorii utilizați ar trebui să permită identificarea cât mai din timp a semnelor de deteriorare, în loc să se bazeze pe cele mai favorabile date preluate dintr-o selecție de colecții anterioare de date.

XVI. Recomandările specifice fiecărei țări ar trebui să conțină cerințe de ajustare clare și explicite în partea lor dispozitivă, iar considerentele ar trebui să furnizeze o explicație mai clară cu privire la logica de la baza ajustărilor respective și cu privire la riscurile care pot apărea dacă acestea nu sunt puse în aplicare.

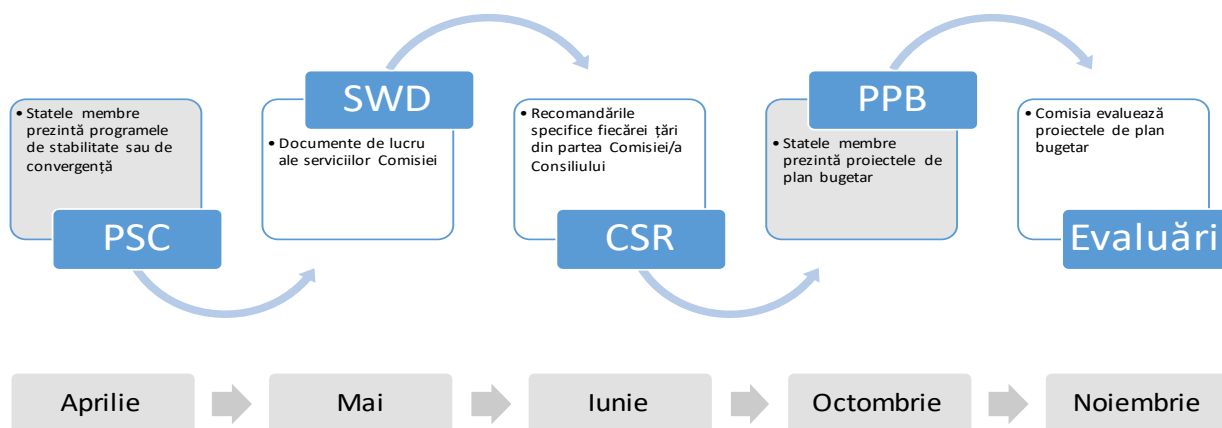
INTRODUCERE

Componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere

1. Pactul de stabilitate și de creștere a stabilit un sistem de supraveghere multilaterală a politicilor fiscal-bugetare ale statelor membre. Acest sistem este pus în aplicare de către Comisia Europeană și de Consiliul Uniunii Europene, cu obiectivul de a asigura disciplina fiscal-bugetară în statele membre. Logica de la baza acestei supravegheri este că politicile fiscal-bugetare ale unei țări pot avea efecte negative asupra celorlalte țări. Acest fenomen este deosebit de pronunțat în cadrul uniunilor monetare. Pactul de stabilitate și de creștere are o componentă preventivă și o componentă corectivă¹.
2. Supravegherea este coordonată în cadrul procesului semestrului european, care prevede că statele membre trebuie să își prezinte programele de stabilitate sau de convergență (PSC) în primăvară. Aceste programe sunt apoi evaluate de Comisie, iar rezultatele evaluărilor sunt publicate în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei (SWD – *staff working document*). Pe baza recomandărilor Comisiei, Consiliul emite recomandări specifice fiecărei țări (CSR – *country specific recommendation*) în luna iunie a fiecărui an. Statele membre din zona euro sunt obligate să prezinte, de asemenea, proiecte de planuri bugetare (PPB) în luna octombrie, care sunt evaluate de Comisie în luna noiembrie (a se vedea **figura 1**).

¹ Pactul are la bază articolele 121 și 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „tratatul”) și Protocolul nr. 12 anexat la tratat, în timp ce articolul 136 din tratat reprezintă baza măsurilor specifice vizând statele membre din zona euro. Componenta preventivă a fost instituită prin Regulamentul nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 (modificat în 2005 și în 2011).

Figura 1 – Principalele etape ale procesului de supraveghere din cadrul componentei preventive în contextul semestrului european



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

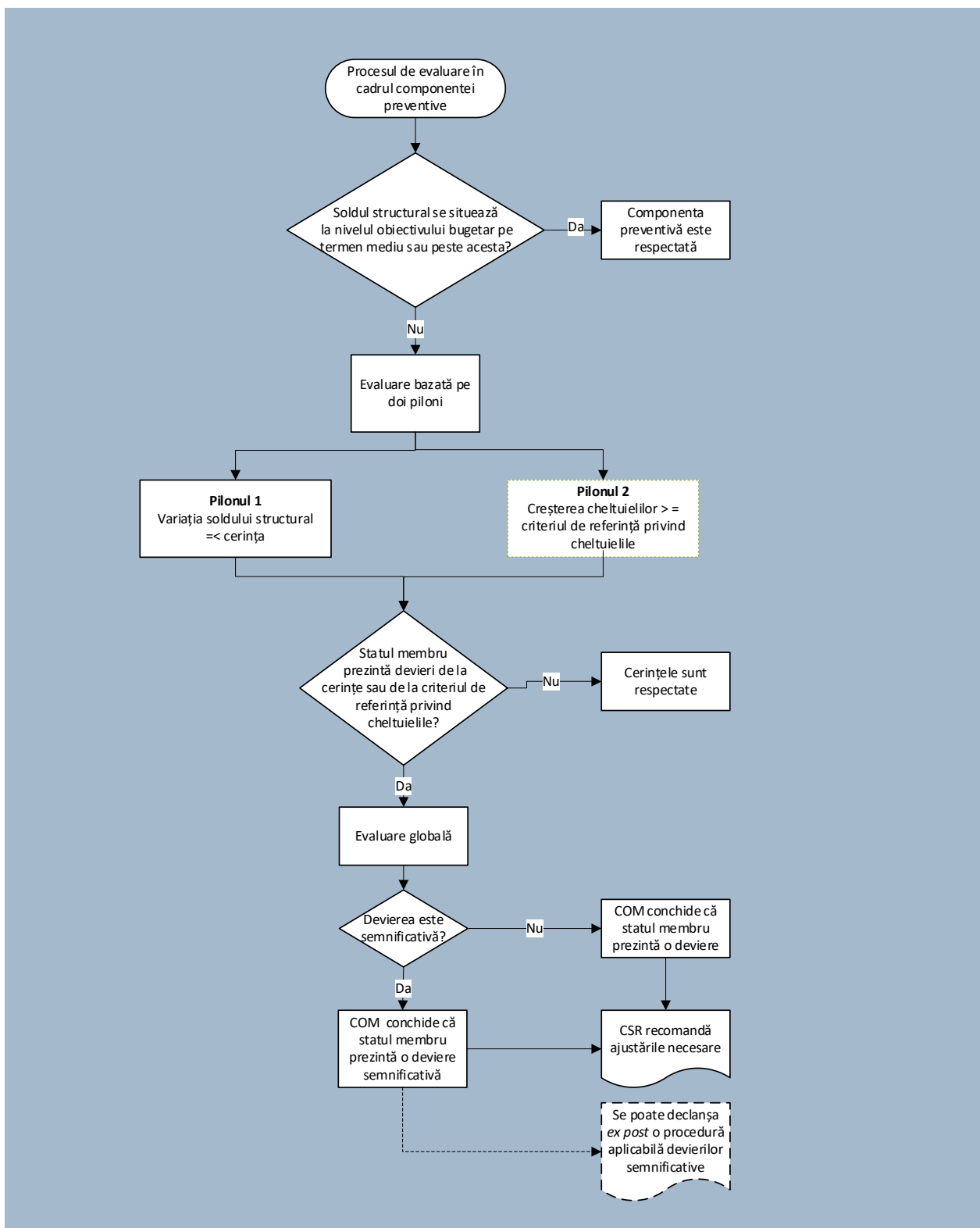
3. Principalul obiectiv al componentei preventive, astfel cum era prevăzut în Regulamentul nr. 1466/97 al Consiliului, era de a asigura o convergență rapidă a statelor membre către o poziție bugetară aproape de echilibru sau excedentară, care urma să le permită să facă față fluctuațiilor ciclice normale fără a încălca limita de 3 % fixată pentru deficitul global². Din 2005, poziția urmărită pentru fiecare stat membru este exprimată sub forma soldului structural³ care trebuie să converge către un obiectiv bugetar pe termen mediu (OTM) specific fiecărei țări. Conform regulamentului, acest obiectiv nu poate fi sub -1 % din produsul intern brut (PIB) pentru statele membre din zona euro și pentru cele care fac parte din Mecanismul european al cursului de schimb 2. Statele semnatare ale Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare și-au asumat obiective bugetare pe termen mediu de cel puțin -0,5 % din PIB, cu excepția cazului în care datoria lor se situează sub 60 % din PIB; într-un astfel de caz, limita rămâne fixată

² O încălcare a acestei limite ar declanșa o procedură aplicabilă deficitelor excesive (componenta corectivă a Pactului de stabilitate și de creștere).

³ Soldul bugetar și deficitul sunt egale în valoare absolută, dar sunt de semn opus. Un deficit de 3 % corespunde unui sold de - 3 %.

la -1% ⁴. **Figura 2** ilustrează principalele etape ale cadrului actual aplicabil componentei preventive.

⁴ 22 dintre cele 25 de state semnatare ale Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare și-au asumat în mod formal Pactul bugetar (cele 19 state membre ale zonei euro plus Bulgaria, Danemarca și România).

Figura 2 – Regulile componentei preventive

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

4. Într-un context caracterizat de încetinirea creșterii economiilor din UE începând cu 2007 și de o creștere puternică a ponderii datoriei publice în multe state membre, componenta preventivă a câștigat o importanță care depășește necesitatea de se a crea o marjă de manevră bugetară capabilă să permită funcționarea stabilizatorilor automați și aplicarea unei politici fiscal-bugetare anticiclice discreționare⁵. Convergența rapidă către obiectivele bugetare pe termen mediu a devenit crucială pentru reducerea ratelor excesive ale datoriei. Rata datoriei s-ar înscrie rapid pe o traiectorie descendentă chiar și în statele membre cele mai îndatorate de îndată ce acestea își vor fi atins obiectivul bugetar pe termen mediu. Acest fapt a determinat Comisia să considere că respectarea componentei preventive este o condiție esențială pentru neactivarea procedurii aplicabile deficitelor excesive (PDE) care este declanșată de nivelul datoriei⁶.

Sfera și abordarea auditului

5. Principala întrebare de audit a fost dacă, în temeiul responsabilităților care îi revin în cadrul semestrului european, Comisia coordonase în mod eficace politicile fiscal-bugetare ale statelor membre care sunt necesare pentru atingerea obiectivelor componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere.

6. Mai concret, Curtea a examinat:

(a) claritatea obiectivelor și a condițiilor stabilite în Regulamentul nr. 1466/97 pentru a se asigura faptul că statele membre cu deficite și/sau niveluri ridicate ale datoriei (peste

⁵ Politica fiscal-bugetară acționează ca un stabilizator automat atunci când permite creșterea deficitului global într-o perioadă de recesiune, fără să pună însă în aplicare măsuri suplimentare care ar agrava deficitul structural. Într-o perioadă de *boom* economic, aceasta permite scăderea deficitului global într-un mod similar.

O politică fiscal-bugetară anticiclică discreționară constă în luarea unor măsuri suplimentare pentru a stimula economia într-o perioadă de recesiune. Acest lucru duce la o creștere a deficitului structural (sau, altfel spus, la o scădere a soldului structural). Într-o perioadă de *boom* economic, o politică fiscal-bugetară anticiclică ar încerca să „răcească” economia și să reducă deficitul structural (altfel spus, ar încerca să îmbunătățească soldul structural). Contrarul unei astfel de politici este o politică prociclică.

⁶ De exemplu, a se vedea Raportul cu privire la Italia întocmit în conformitate cu articolul 126 alineatul (3) din tratat, Comisia Europeană, 2016, Bruxelles, 22.2.2017, COM(2017) 106 final.

60 % din PIB) progresa rapid în direcția atingerii obiectivelor lor bugetare pe termen mediu (**partea I**);

- (b) punerea în aplicare de către Comisie a regulamentului, respectarea de către aceasta a normelor și eficacitatea deciziilor operaționale în ceea ce privește regulile aplicabile componentei preventive (**partea II**);
- (c) ritmul global al progreselor, în special în statele membre puternic îndatorate, în direcția atingerii obiectivelor lor bugetare pe termen mediu (**partea III**);
- (d) acțiunile întreprinse de Comisie pentru a asigura prezentarea unor programe de stabilitate sau de convergență cuprinzătoare și adecvate și pentru a evalua caracterul plauzibil și conformitatea acestora cu regulamentele și cu Codul de conduită aferent Pactului de stabilitate și de creștere; de asemenea, a fost examinată calitatea documentelor de lucru ale serviciilor Comisiei și calitatea altor evaluări de țară conexe (de exemplu, proiectele de plan bugetar prezentate de statele membre din zona euro în toamnă) cu scopul de a se stabili dacă acestea informează în timp util și în mod coerent cu privire la cele mai importante riscuri și la răspunsurile de politică adecvate (**partea IV**);
- (e) baza și relevanța recomandărilor specifice fiecărei țări, modul de monitorizare a acestora și nivelul lor de punere în aplicare (**partea V**).

7. Curtea a evaluat eficacitatea punerii în aplicare de către Comisie a componentei preventive în perioada 2011-2016 (analizând inclusiv documente de lucru ale serviciilor Comisiei din primăvara anului 2017 referitoare la anul 2016) și a urmărit cele mai importante evoluții înregistrate în 2017 și în 2018.

8. Componenta preventivă a fost analizată în detaliu pentru un eșantion de șase state membre (Austria, Belgia, Finlanda, Ungaria, Italia și Țările de Jos). În cazul unora dintre aspectele analizate, au fost însă luate în considerare și alte state membre. Dintre cele șase state membre selectate, cinci făceau parte din zona euro. Statele membre care au făcut deja

obiectul unor audituri similare au fost excluse (cu excepția Italiei⁷). Dintre statele membre rămase, Curtea le-a selectat pe cele care prezentau: cele mai mari și mai persistente niveluri ale deficitului structural și ale datoriei publice; perioadele cele mai lungi petrecute într-o procedură aplicabilă deficitelor excesive; cea mai mare distanță față de obiectivul lor bugetar pe termen mediu (a se vedea *anexa I*).

9. Criteriile de audit utilizate s-au bazat pe:

- (a) cerințele cadrului juridic, în special Regulamentul nr. 1466/97, în ceea ce privește semestrul european;
- (b) Codul de conduită, în ceea ce privește conținutul programelor de stabilitate sau de convergență;
- (c) normele și procedurile Comisiei, de exemplu vademecumurile, și alte orientări emise în atenția statelor membre sau orientări interne ale Comisiei destinate personalului Direcției Generale Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN);
- (d) documente publicate de instituții ale UE și de alte organizații internaționale [în special Fondul Monetar Internațional (FMI), Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și Banca Centrală Europeană (BCE)] sau rezultate din cercetarea desfășurată cu scopul de a se identifica cele mai bune practici.

10. Curtea a efectuat o vizită la serviciile DG ECFIN pentru a beneficia de o introducere cu privire la cadrul normativ, la raționamentul de la baza diferitor decizii operaționale și la procesele interne implicate în evaluarea planurilor fiscal-bugetare ale statelor membre și, în cele din urmă, în elaborarea recomandărilor specifice fiecărei țări.

11. Au fost desfășurate interviuri cu reprezentanți ai echipelor din cadrul DG ECFIN (*country desk*) responsabile de fiecare dintre cele șase state membre incluse în eșantion și au fost

⁷ Italia a ieșit din PDE în iunie 2013 și perioada anterioară a fost parțial acoperită de auditul Curții referitor la PDE. Italia a fost însă inclusă în eșantion din cauza aplicării pe scară largă a clauzelor de flexibilitate în cadrul componentei preventive și pe baza importanței generale a acestei țări pentru evoluțiile macroeconomice din UE.

examine o serie de documente ale Comisiei, atât documente aflate la dispoziția publicului, cât și documente interne. De asemenea, Curtea a efectuat vizite de informare în cele șase state membre incluse în eșantion, unde au avut loc întâlniri cu interlocutorii Comisiei din cadrul ministerelor economiei și finanțelor respective, cu reprezentanți ai consiliilor fiscale și cu funcționarii responsabili cu semestrul european din cadrul reprezentanțelor UE.

12. Curtea a reunit un grup consultativ de experți independenți proveniți din mediul academic, din institute de cercetare și din grupuri de reflecție și a invitat reprezentanți ai mai multor consilii fiscale din statele membre să participe la un seminar intern, în cadrul căruia aceștia și-au făcut cunoscute opiniile cu privire la cadrul în discuție și la diferitele evoluții observate în statele membre.

13. Curtea a efectuat teste analitice cu privire la modelele de evaluare a conformității utilizate de Comisie, urmărind să verifice dacă acestea fuseseră structurate astfel încât să reflecte condițiile din regulamente și dacă erau exacte și coerente între statele membre și în timp.

14. De asemenea, Curtea a testat impactul anumitor abordări operaționale prin compararea rezultatelor acestora cu simulări ale unor interpretări alternative și a reefectuat diverse analize realizate de către echipele responsabile de diferitele țări, examinând programele de stabilitate sau de convergență prezentate de statele membre, documente de lucru ale serviciilor Comisiei, documente interne de lucru și alte informații disponibile pentru a stabili dacă exista o bază solidă pentru anumite observații și recomandări formulate de Comisie.

OBSERVAȚII

Partea I – Regulamentul a stabilit un ritm adecvat pentru convergența către obiectivul bugetar pe termen mediu, dar include unele dispoziții ambigue

15. Pentru a permite o convergență rapidă către obiectivele bugetare pe termen mediu, regulamentul a stabilit la 0,5 % din PIB valoarea de referință pentru ajustarea medie anuală

a soldului structural și a afirmat că această valoare ar trebui să fie mai mare în cazul statelor membre a căror datorie depășește 60 % din PIB⁸.

16. Într-un mod oarecum contradictoriu, regulamentul permite o marjă relativ mare de deviere de la această valoare de referință înainte de a se considera că un stat membru nu își respectă angajamentul. O anumită marjă de deviere ar putea fi considerată acceptabilă ținându-se seama de incertitudinile aferente prognozelor și execuției bugetare. Marja permisă este însă mare: ea poate fi de 0,5 % într-un an, procentaj egal cu valoarea de referință. Pentru doi ani, devierea poate fi, per total, de 0,5 % din PIB (adică 0,25 % în medie pe an). O astfel de marjă relativ importantă a devierii permise a creat ambiguități cu privire la ceea ce se așteaptă efectiv din partea statelor membre. Chiar și mai important, regulamentul nu stabilește în mod explicit o limită pentru cumulul acestor devieri pe parcursul mai multor ani, de unde s-ar putea deduce că o deviere puțin mai mică de 0,25 % poate continua la infinit⁹. Această situație are un impact important asupra timpului care îi este necesar unui stat membru pentru a-și atinge obiectivul bugetar pe termen mediu și, prin urmare, asupra eficacității componentei preventive.

17. Totodată, regulamentul prevede o serie de condiții și mecanisme de flexibilitate care ar putea avea un impact suplimentar asupra eficacității componentei preventive, în funcție de modul în care sunt puse în aplicare de către Comisie.

18. Regulamentul a introdus ideea că ajustarea soldului structural ar trebui să depindă de ciclul economic, deși lasă să se subînțeleagă faptul că unele ajustări rămân totuși necesare și în perioadele de conjunctură nefavorabilă. Astfel, regulamentul cere Consiliului și Comisiei să

⁸ Articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf și articolul 9 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1466/97.

⁹ A se vedea observațiile similare ale Consiliului bugetar european care figurează în raportul anual pe 2017 al acestui organism la secțiunea 5.1.3, p. 55, Bruxelles.

examineze „dacă în perioade economice favorabile se depune un efort de ajustare mai mare, în timp ce efortul poate fi mai limitat în perioade nefavorabile”¹⁰.

19. În plus, regulamentul permite „o marjă de manevră bugetară, ținând seama în special de necesitatea de investiții publice”¹¹.

20. Regulamentul prevede o anumită flexibilitate, solicitând Consiliului și Comisiei „[să ia] în considerare implementarea reformelor structurale majore care au efecte bugetare pozitive directe pe termen lung, inclusiv prin consolidarea potențialului de creștere durabilă, având, prin urmare, un impact cuantificabil asupra sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice”¹². Pentru a beneficia de această flexibilitate, statelor membre li se cere să prezinte în programele lor de stabilitate sau de convergență „o analiză costuri-beneficii a reformelor structurale majore care au efecte bugetare pozitive directe pe termen lung”¹³. Solicitățile de flexibilitate sunt eligibile dacă statul membru a respectat marja de siguranță față de valoarea de referință de 3 % și dacă se preconizează că acesta va reveni la obiectivul bugetar pe termen mediu „pe durata programului”¹⁴. În cazul programelor de stabilitate sau de convergență, perioada acoperită este, în general, de patru ani, dar există mai multe țări care au adăugat un al cincilea an.

21. De asemenea, regulamentul permite în mod expres devieri determinate de costul incremental direct al reformelor sistemului de pensii¹⁵. Devierea eligibilă este strict legată de costurile bugetare din primul an după introducerea reformei și de orice costuri incrementale anuale apărute în anii următori. Având în vedere efectele pozitive pe termen lung ale

¹⁰ Articolul 5 alineatul (1) al doilea paragraf și articolul 9 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1466/97.

¹¹ Idem, articolul 2a primul paragraf.

¹² Idem, articolul 5 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1).

¹³ Idem, articolul 3 alineatul (2) litera (c) și articolul 8 alineatul (2) litera (c)

¹⁴ Idem, articolul 5 alineatul (1) al zecelea paragraf și articolul 9 alineatul (1) al zecelea paragraf.

¹⁵ Idem, articolul 5 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1).

reformeii pensiilor asupra sustenabilității finanțelor publice, această clauză nu dăunează eficacității regulamentului.

22. În fine, regulamentul permite de asemenea devieri care rezultă din evenimente neobișnuite, care nu se află sub controlul statului membru în cauză și care au un impact major asupra poziției financiare a acestuia, sau devieri care apar în urma unei recesiuni economice grave în zona euro sau în Uniune în ansamblu, cu condiția ca acestea să nu pună în pericol sustenabilitatea pe termen mediu a finanțelor publice.

23. Cerințele de bază prevăzute în regulament au fost formulate în termeni de îmbunătățire a soldului bugetar și a soldului structural. Reformele din 2011 au introdus însă un criteriu suplimentar, și anume criteriul de referință privind cheltuielile. Acesta cere ca traiectoria de creștere a cheltuielilor anuale, astfel cum este definită la articolul 5 alineatul (1) litera (b) din regulament¹⁶, să nu depășească o anumită rată pe termen mediu a creșterii potențiale a PIB-ului, cu excepția cazului în care această depășire corespunde unor măsuri discreționare în privința veniturilor. În plus, dacă un stat membru nu și-a atins obiectivul bugetar pe termen mediu, creșterea anuală a cheltuielilor ar trebui să fie mai mică decât rata pe termen mediu a creșterii potențiale a PIB-ului, în vederea atingerii obiectivului de ameliorare a soldului structural.

24. Deși cele două criterii de referință (cel privitor la cheltuieli și cel referitor la soldul structural) ar putea produce, în teorie, același rezultate, există posibilitatea ca anumite diferențe, cum ar fi utilizarea unei rate de creștere potențială diferite față de cea utilizată pentru soldul structural sau excluderea cheltuielilor cu dobânzile, să ducă la rezultate diferite la nivelul conformării. Regula referitoare la cheltuieli oferă totuși anumite avantaje în cadrul evaluării *ex post* a performanței¹⁷.

¹⁶ „Totalul cheltuielilor exclude cheltuielile cu dobânzile, cheltuielile cu programele Uniunii care sunt acoperite integral din venituri provenite din fonduri ale Uniunii și modificările nediscreționare ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj.”

¹⁷ Dacă atenția se îndreaptă mai degrabă către criteriul de referință privind cheltuielile, aceasta înseamnă că se pune un accent mai puternic pe aceste pârgii de politică aflate sub controlul

Partea II – Comisia a recurs pe scară largă la marja de apreciere care i-a fost acordată, dar nu a pus accentul pe obiectivul principal

Cerințele ajustate ciclic, asociate cu marja de deviere și cu marja de apreciere, nu asigură atingerea ratei de referință fixate pentru ajustare

25. Pentru a modula ajustarea în funcție de poziția în ciclul economic (în regulament se face referire la „perioade nefavorabile” în opoziție cu „perioade favorabile”), Comisia a publicat în 2015 o matrice a ajustărilor necesare (denumită în continuare „matricea”) (a se vedea **figura 3**). Principalul criteriu utilizat pentru a se decide dacă este vorba de o perioadă favorabilă sau de una nefavorabilă este reprezentat de deviația PIB (*output gap*), în funcție de care au fost definite cinci categorii: condiții extrem de nefavorabile, condiții foarte nefavorabile, condiții nefavorabile, condiții normale și condiții favorabile. Matricea nu prevede nicio ajustare în prezența unor „condiții extrem de nefavorabile”, un concept care nu este însă menționat în regulament. Statele membre cu o datorie mai mică de 60 % din PIB nu sunt obligate să efectueze nicio ajustare într-o conjunctură caracterizată de „condiții foarte nefavorabile” și nici măcar într-o perioadă de „condiții nefavorabile”, cu excepția cazului în care înregistrează o creștere peste potențial. Deși acest lucru nu este cerut de regulament, Comisia a obținut ulterior un acord cu privire la matrice (și la alte mecanisme de flexibilitate, a se vedea mai jos) din partea statelor membre, în cadrul Consiliului Afaceri Economice și Financiare (ECOFIN)¹⁸.

direct al guvernului, criteriul cheltuielilor fiind mai previzibil decât indicatorul exprimat sub forma soldului structural.

¹⁸ *Commonly Agreed position on Flexibility in the Stability and Growth Pact* (Poziție de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere), Consiliul ECOFIN al UE, 14345/15, Bruxelles, 30 noiembrie 2015, p. 8; Rezultatele reuniunii Consiliului, a 3 445-a reuniune a Consiliului Afaceri Economice și Financiare, Bruxelles, 12 februarie 2016.

Figura 3 – Matricea pentru determinarea ajustării bugetare anuale în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu (OTM) în cadrul componentei preventive a pactului

		Ajustarea bugetară anuală necesară*	
	Condiție	Datorie sub 60 % și lipsa riscurilor pentru sustenabilitate	Datorie peste 60 % sau existența riscurilor pentru sustenabilitate
Condiții extrem de nefavorabile	Creșterea reală < 0 sau deviația PIB < -4	Nu este necesară nicio ajustare	
Condiții foarte nefavorabile	-4 <= deviația PIB < -3	0	0,25
Condiții nefavorabile	-3 <= deviația PIB < -1,5	0 dacă creșterea este sub potențial, 0,25 dacă creșterea este peste potențial	0,25 dacă creșterea este sub potențial, 0,5 dacă creșterea este peste potențial
Condiții normale	-1,5 <= deviația PIB < 1,5	0,5	> 0,5
Condiții favorabile	Deviația PIB >= 1,5	> 0,5 dacă creșterea este sub potențial >= 0,75 dacă creșterea este peste potențial	>= 0,75 dacă creșterea este sub potențial >= 1 dacă creșterea este peste potențial

* Toate cifrele sunt exprimate în puncte procentuale din PIB.

Sursa: anexa 2 la COM (2015) 12 final.

26. Pentru situațiile în care rata de creștere este negativă și se înregistrează o deviație PIB sub -4 %, matricea utilizează cuvintele „nu este necesară nicio ajustare” în loc de „ajustare egală cu zero”. Acest lucru ar putea sugera că au fost utilizați termeni diferiți pentru a se permite o deteriorare a soldului structural în timpul recesiunilor acute, deși Comisia a declarat, în cursul auditului, că ar cere o ajustare egală cu zero în ambele cazuri¹⁹. Numărul

¹⁹ Indiferent de norme și de interpretarea lor, este foarte dificil să se prevină o înrăutățire a soldului structural în perioadele de recesiune. De exemplu, în perioada de recesiune relativ moderată din 2000, soldurile structurale ale țărilor din zona euro au scăzut în medie cu 1,2 puncte procentuale din PIB între 2000 și 2002. În timpul mării recesiuni, soldurile structurale au scăzut cu 2,5 puncte procentuale din PIB între 2007 și 2010 (pe baza datelor FMI, *World Economic Outlook*, octombrie 2017).

mare de categorii diferite utilizate pentru „perioadele nefavorabile” reflectă faptul că matricea a fost introdusă în cursul unei perioade de recesiune profundă, fiind posibil ca acest lucru să fi afectat și valorile parametrilor ei.

27. Comisia face o ușoară diferențiere, nu foarte consecventă, la nivelul cerințelor de ajustare între statele membre cu o rată mai ridicată a datoriei (adică peste limita de 60 %) și celelalte state membre. În cazul primei categorii, cerința este mai mare cu un sfert de punct procentual în perioadele favorabile și în perioadele nefavorabile, dar, în mod surprinzător, nu și în perioadele normale. În caz de „condiții normale”, Comisia precizează doar că cerința trebuie să fie mai mare de 0,5 % din PIB. Ediția din 2016 a Vademecumului arată că un nivel de peste 0,5 % din PIB „trebuie înțeles în mod convențional ca fiind egal cu cel puțin 0,6 % din PIB”²⁰. Deși pentru perioadele normale este cerută o ajustare de 0,6 % din PIB, nu există dovezi care să demonstreze că o cerință mai mare de 0,6 % a fost recomandată în perioade normale statelor membre cu niveluri mai ridicate ale datoriei.

28. Matricea operează o distincție în funcție de depășirea sau nu a potențialului de creștere. Această distincție nu este însă consecventă deoarece cerințele de ajustare sunt mai mari cu un sfert de punct procentual „în condiții nefavorabile” și „în condiții favorabile” în cazul în care creșterea este peste potențial, în timp ce pentru perioadele normale nu există o astfel de ajustare adițională pentru țările cu niveluri scăzute ale datoriei, cerința nefiind specificată pentru țările cu niveluri ridicate ale datoriei. Deși ar trebui să fie mai ușor să se implementeze reforme în perioade de creștere rapidă, și anume atunci când aceasta este mai mare decât rata medie de creștere sau decât rata de creștere potențială, Comisia a susținut că a ținut seama de fezabilitatea unor ajustări mai mari, inclusiv de viabilitatea lor politică (a se vedea și **punctul 50**).

29. Înainte de a stabili valorile din matrice, Comisia nu a analizat modul în care parametrii fixați, combinați cu „devierea semnificativă” definită în regulament, ar putea garanta faptul că statele membre își ating obiectivul bugetar pe termen mediu într-un interval rezonabil de timp. Matricea nu s-a bazat pe o simulare care să arate dacă, pe baza unor ipoteze

²⁰ *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact* (Vademecumul Comisiei cu privire la Pactul de stabilitate și de creștere), ediția 2016, punctul 5, caseta 1.6, p. 38.

macroeconomice rezonabile, valorile sale ar produce, într-un termen rezonabil, o îmbunătățire medie a soldului structural de 0,5 puncte procentuale din PIB. Singura analiză efectuată a fost cea referitoare la distribuția deviațiilor PIB, fără a se examina implicațiile pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu.

30. Consiliul bugetar european a atras atenția asupra faptului că lipsa unor restricții impuse prin regulament cu privire la cumularea devierilor încuraja statele membre să se abată sistematic de la ajustarea necesară pentru atingerea obiectivului lor bugetar pe termen mediu, fiind posibil ca unele state membre să planifice astfel de abateri în limitele marjelor permise²¹.

31. O nouă relaxare a cadrului a intervenit în mai 2017, atunci când Comisia a introdus o „marjă de apreciere”, denumită uneori și „marjă de discreție”²². Comisia a anunțat că intenționa să utilizeze această marjă în cazurile în care impactul ajustărilor bugetare de proporții asupra creșterii și a situației de pe piața muncii ar fi deosebit de semnificativ²³.

32. În propunerea sa de recomandări specifice adresate Italiei în mai 2017, Comisia a declarat că ajustarea necesară ar trebui să fie „de cel puțin 0,6 % din PIB”, adăugând însă mai departe că: „Astfel cum s-a reamintit în comunicarea Comisiei care însoțește aceste recomandări specifice fiecărei țări, evaluarea proiectului de plan bugetar din 2018 și evaluarea ulterioară a rezultatelor bugetare din 2018 vor trebui să ia în considerare în mod corespunzător obiectivul unei orientări fiscale care să contribuie atât la consolidarea redresării în curs, cât și la asigurarea sustenabilității finanțelor publice ale Italiei. În acest

²¹ A se vedea p. 55 din Raportul anual pe 2017 al Consiliului bugetar european.

²² COM(2017) 500 final: „Semestrul european 2017: recomandări specifice fiecărei țări”.

²³ În Raportul său anual pe 2017, Consiliul bugetar european a afirmat în acest context următoarele: „Deși este de dorit să se facă dovadă de flexibilitate, numărul în creștere de dispoziții privind flexibilitatea din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere este perceput tot mai mult ca alcătuind un sistem lipsit de transparență în care, uneori, regulile sunt stabilite într-o manieră *ad hoc*, inclusiv ca răspuns la considerații politice”.

context, Comisia intenționează să utilizeze marja de apreciere aplicabilă în funcție de situația ciclică a Italiei.”²⁴

33. În acest mod, Comisia a anunțat *ex ante* că este posibil ca o deviere semnificativă de la ajustarea fixată în recomandările specifice să nu declanșeze o evaluare de neconformitate. Acest lucru a redus relevanța și credibilitatea cerinței stabilite.

34. Mai târziu în cursul anului, Comisia a explicat mai în detaliu această nouă flexibilitate, afirmând că poate exercita o anumită putere de apreciere atunci când evaluează respectarea Pactului de stabilitate și de creștere²⁵. Prin urmare, chiar și în cazul în care un stat membru ar prezenta o deviere semnificativă de la ajustarea necesară, Comisia „ar putea concluziona, în cele din urmă” că o procedură aplicabilă devierilor semnificative nu este justificată. În acest context, Comisia face trimitere la articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, susținând că, deși evaluarea globală este legată de criterii cantitative precise, ea nu se limitează la acestea, ceea ce permite Comisiei să țină seama și de alte elemente.

35. Alte explicații cu privire la utilizarea unei relaxări suplimentare figurează în raportul Comisiei de evaluare globală a proiectelor de planuri bugetare pe 2018. Justificarea invocată în sprijinul relaxării este aceea că redresarea pare încă fragilă sau ar putea fi periclitată de restricții bugetare prea mari. În acest raport se afirmă că statele membre cu o pondere a datoriei în PIB mai mare de 60 % ar trebui să asigure realizarea efectivă a unei „ajustări bugetare rezonabile”, care, în accepțiunea Comisiei, reprezintă, în mare, jumătate din cerința prevăzută de matrice. Potrivit aceluiași document, această ajustare rezonabilă constituie un criteriu esențial pentru a se evita activarea unei proceduri aplicabile deficitelor excesive care este declanșată de nivelul datoriei.

36. Ar trebui remarcat faptul că cea mai recentă relaxare a cerințelor a fost introdusă într-un moment în care economia UE și cea a zonei euro se aflau de patru ani în creștere continuă, ratele de creștere înregistrate fiind mai ridicate decât ratele producției potențiale.

²⁴ COM(2017) 511 final.

²⁵ COM(2017) 800 final: „Planurile bugetare pentru 2018: evaluare globală”.

Într-un caz, Comisia a justificat reducerea ajustării necesare pe baza evaluării sale că redresarea nu este suficient de solidă, dar nu a ținut seama de faptul că creșterea observată în ultimii patru ani (2015-2018), care ar putea părea scăzută, este totuși estimată să depășească cu 1 punct procentual rata de creștere potențială.

Modul în care Comisia pune în aplicare clauzele de flexibilitate, cu privire la care a ajuns ulterior la un acord cu statele membre, conduce la întârzieri de durată în atingerea obiectivelor bugetare pe termen mediu și permite o creștere a cheltuielilor care nu sunt legate de aceste clauze

37. În 2015, Comisia a adoptat abordarea de a limita clauza de reformă structurală la 0,5 % din PIB și de a nu stabili o limită pentru clauza privind investițiile²⁶. Ulterior, ECOFIN²⁷, în acord cu Comisia, a stabilit că marja cumulată autorizată în temeiul clauzei de reformă structurală și al clauzei privind investițiile trebuie să fie limitată la 0,75 % din PIB până când statul membru își atinge obiectivul bugetar pe termen mediu. Nu a fost stabilit niciun plafon pentru clauza privind reforma pensiilor (care este însă limitată la costurile efective). De asemenea, nu se aplică niciun fel de restricții pentru clauza privind evenimentele neobișnuite.

38. Clauza privind investițiile poate fi utilizată numai într-un exercițiu bugetar în care creșterea PIB-ului este negativă sau deviația PIB negativă este mai mare de 1,5 % din PIB. Pentru clauzele de reformă structurală (inclusiv pentru clauza privind reforma sistemului de pensii) nu se aplică o astfel de restricție. De asemenea, nu se aplică niciun fel de restricții pentru clauzele privind evenimentele neobișnuite.

39. Marja posibilă în temeiul clauzei privind investițiile și al clauzei de reformă structurală poate fi autorizată numai în cazul în care soldul structural al statului membru respectiv se

²⁶ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Europeană de Investiții: „Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere”, Strasbourg, 13.1.2015; COM(2015) 12 final.

²⁷ Poziție de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, Consiliul ECOFIN al UE, 14345/15; Bruxelles, 30 noiembrie 2015, p. 8.

situează la o distanță față de obiectivul bugetar pe termen mediu de cel mult 1,5 puncte procentuale din PIB. Această restricție nu se aplică pentru clauza privind reforma sistemului de pensii. În mod similar, ea nu se aplică nici pentru clauzele privind evenimentele neobișnuite.

40. **Tabelul 1** oferă o vedere de ansamblu asupra tuturor clauzelor de flexibilitate aprobate în perioada 2013-2017.

Tabelul 1 – Lista clauzelor de flexibilitate acordate în perioada 2013-2017, exprimate ca procentaj din PIB

Stat membru	Valoarea devierii permise 2013-2017	2013		2014		2015		2016				2017				
		Pensii	Investiții	Pensii	Investiții	Pensii	Refugiați	Reformă structurală	Pensii	Investiții	Refugiați	Securitate	Reformă structurală	Pensii	Investiții	Refugiați
LV	1,20	0,50				0,30			0,30				0,10			
IT	1,20						0,03	0,50		0,21	0,06	0,06				0,16
BG	0,70	0,60		0,10												
FI	0,67					0,05					0,17		0,50	0,10	-0,15	
SK	0,40			0,40												
AT	0,39					0,09					0,25	0,04				0,01
HU	0,22					0,04						0,04				0,14
BE	0,17					0,03					0,08	0,05				0,01
LT	0,10								0,10				0,4*			
SL	0,08										0,07				0,01	

Surse: Comisia, 2013-2017.

■ Clauză acordată ex post
■ Clauză acordată
■ Clauză care urmează să fie acordată ex post în prezidiunile de primăvară 2018

* Devierea de 0,40 era acordată în integralitate numai cu condiția respectării valorii minime de referință. Altfel spus, devierea permisă pentru LT a fost în 2017 de 0,1.

Sursa: Comisia.

Aplicarea clauzei privind investițiile

41. În ianuarie 2015, Comisia²⁸ a considerat că o marjă în temeiul clauzei privind investițiile poate fi autorizată atunci când statele membre intenționează să efectueze cheltuieli naționale în cadrul unor programe eligibile ale UE de stimulare a creșterii²⁹. Cheltuielile nominale sunt apoi calculate ca procent din PIB, iar cerința de ajustare se reduce cu același procentaj din PIB. O condiție impusă a fost ca valoarea în a euro a cheltuielilor cu formarea

²⁸ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor și Banca Europeană de Investiții: „Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere”, Strasbourg, 13.1.2015, COM(2015) 12 final.

²⁹ Ocazional, Comisia se referă la marja posibilă în temeiul clauzei privind investițiile ca la o subcategorie a clauzei de reformă.

brută de capital fix din exercițiul respectiv să nu scadă. Această condiție a fost ulterior aprobată de ECOFIN, în cadrul „Poziției de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere”³⁰.

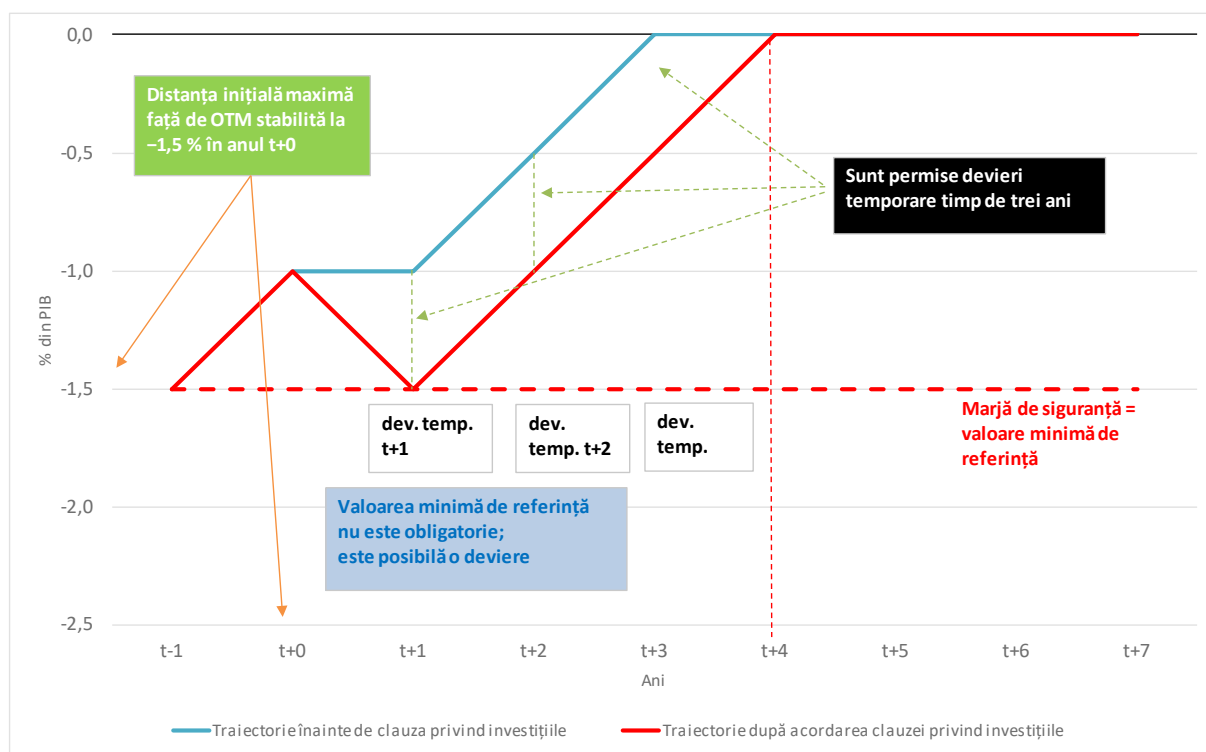
42. Astfel cum este concepută în prezent, clauza privind investițiile nu stabilește nici drept condiție și nici ca obiectiv explicit o creștere a ponderii în PIB a investițiilor. În cazul Italiei, Comisia a arătat că, în pofida marjei autorizate în temeiul clauzei privind investițiile, cheltuielile bugetare ale țării cu formarea brută de capital fix vor rămâne, de fapt, în mare măsură stabile în raport cu PIB-ul³¹.

43. Deoarece cheltuielile care sunt legate de clauza aprobată privind investițiile vor reduce soldul structural în exercițiul pentru care a fost autorizată marja, aceasta va afecta traiectoria soldurilor structurale în exercițiile următoare. Prin urmare, păstrând toți ceilalți parametri egali, va fi nevoie de mai mult timp pentru convergența către obiectivul bugetar pe termen mediu. În consecință, marja permisă în temeiul clauzei privind investițiile într-un an va conduce la o creștere a cheltuielilor globale autorizate în anii următori, independent de nivelul cheltuielilor de investiții din anii respectivi. Nu există nicio condiție care să impună menținerea nivelurilor crescute de investiții în anii următori. Acest fenomen poate fi constatat și în descrierea de către Comisie a efectelor clauzei privind investițiile³² (a se vedea **figura 4**).

³⁰ ECOFIN 888, UEM 422, 14345/15.

³¹ Evaluarea programului de stabilitate al Italiei pentru 2016 (mai 2016): „Se estimează că, în cazul Italiei, formarea brută de capital fix în sectorul public va continua să crească în termeni nominali în 2016 și în 2017 (cu 0,9 % și, respectiv, cu 0,6 %). Ca urmare, se preconizează că ponderea în PIB a investițiilor publice va rămâne, în linii mari, stabilă (la aproximativ 2,3 %)”.

³² Vademezumul Comisiei, ediția 2017, anexa 14, simularea 2, p. 176.

Figura 4 – Simulare a clauzei privind investițiile realizată de Comisie

Sursa: Vademecumul Comisiei cu privire la Pactul de stabilitate și de creștere, ediția 2017, anexa 14, simularea 2, p. 46.

44. Pentru a evita prelungirea timpului necesar pentru convergență, Comisia ar trebui să majoreze, în exercițiile următoare, ajustarea prevăzută de matrice cu valoarea integrală sau calculată *pro rata* corespunzătoare marjei aprobate în temeiul clauzei privind investițiile (același lucru fiind valabil și pentru marjele acordate în temeiul clauzei de reformă structurală sau al clauzei privind evenimente neobișnuite; a se vedea mai jos). Comisia nu aplică însă această abordare. În cursul auditului, Comisia a explicat că ajustările suplimentare în raport cu matricea ar crea o succesiune de frânări și accelerații și ar putea conduce la ajustări de amploare pe care statele membre le-ar putea considera punitive sau care ar descuraja statele membre să implementeze reforme structurale.

45. Într-o descriere a efectelor clauzei privind investițiile³³, Comisia arată că timpul necesar pentru convergență va crește, dar susține că efectul marjelor va fi fost eliminat până în ultimul an al perioadei acoperite de program. Calculul realizat de Comisie pleacă de la ipoteza că ajustarea medie se va ridica la 0,5 puncte procentuale din PIB pe an și că distanța inițială față de obiectivul bugetar pe termen mediu al statul membru în cauză este de 1,5 % din PIB. Dacă nu se acordă o marjă în temeiul clauzei privind investițiile, obiectivul bugetar pe termen mediu ar urma să fie atins, în acest ritm, în trei ani. Dacă se acordă o astfel de marjă de 0,5 % din PIB, ar fi necesar un an în plus. Pe această bază, Comisia susține că efectele clauzelor vor fi eliminate până la sfârșitul perioadei acoperite de program chiar dacă nu se iau măsuri compensatorii în anii următori (a se vedea **figura 4**).

46. Cu toate acestea, în realitate, ajustarea medie de 0,5 % nu este atinsă, din cauza marjei de deviere semnificativă, printre altele. Prin urmare, timpul necesar pentru convergență va fi prelungit în mod considerabil. Această prelungire va fi și mai mare dacă se ține seama și de efectele altor marje (clauza de reformă și clauza privind evenimente neobișnuite). În cazul unei țări, valoarea cumulată a marjelor pentru toate celelalte scopuri în afară de pensii a atins 1,2 % din PIB în perioada 2015-2017 (a se vedea **tabelul 1**).

47. Marja autorizată în temeiul clauzei privind investițiile are ca efect o creștere globală a cheltuielilor în anii următori, indiferent de ceea ce se întâmplă la nivelul cheltuielilor de investiții. Prin urmare, creșterea totală a cheltuielilor curente poate depăși de mai multe ori marja aprobată pentru clauza privind investițiile, până la atingerea în cele din urmă a obiectivului bugetar pe termen mediu³⁴.

Aplicarea clauzei de reformă structurală

48. Ca și în cazul clauzei privind investițiile, marja posibilă în temeiul clauzei de reformă structurală are ca rezultat o creștere a cheltuielilor permise nu numai în exercițiul pentru

³³ A se vedea diferitele simulări ale clauzelor care sunt prezentate în ediția din 2017 a Vademecumului Comisiei cu privire la Pactul de stabilitate și de creștere, anexa 14.

³⁴ A se vedea Vademecumul Comisiei cu privire la Pactul de stabilitate și de creștere, ediția 2017, anexa 14, simularea 2, p. 176.

care clauza este aprobată, ci și în exercițiile următoare (în comparație cu traiectoria inițială) și, prin urmare, aceasta prelungește timpul de convergență pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu.

49. Comisia a decis că marja aferentă clauzei de reformă structurală nu trebuie să corespundă neapărat costurilor bugetare efective ale punerii în aplicare a reformei³⁵. Pe de altă parte, regulamentul prevede în mod clar că este necesară o analiză costuri-beneficii pentru a se putea acorda o marjă pentru reforma respectivă³⁶. În ceea ce privește reformele majore ale sistemului de pensii, regulamentul indică în mod clar că marja ar trebui să fie limitată la costurile efective.

50. În schimb, Comisia își exercită puterea discreționară atunci când stabilește nivelul marjei (în limitele aprobate de ECOFIN), atât timp cât reforma este preconizată să aibă un impact pe termen lung asupra creșterii și, prin urmare, un impact bugetar pozitiv, în pofida faptului că aceste efecte sunt mult mai greu de măsurat decât costurile bugetare reale ale reformei. În acest fel, „marja standard pentru reformă structurală” acționează mai degrabă ca un stimulent pentru reforme decât ca instrument pentru acoperirea costurilor acestora³⁷.

³⁵ Potrivit Comisiei, unul dintre motivele pentru care nu există o astfel de cerință rezidă în dificultatea de a măsura costurile directe. De asemenea, Comisia susține că „pot exista și alte costuri asociate cu introducerea unei astfel de reforme, de exemplu costuri economice și politice, care depășesc costurile bugetare directe”.

³⁶ Articolul 3 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1466/97 prevede că programele de stabilitate sau de convergență trebuie să conțină o analiză costuri-beneficii a reformelor structurale majore care au efecte bugetare pozitive directe pe termen lung, inclusiv prin consolidarea potențialului de creștere durabilă.

³⁷ Potrivit Comisiei, „având în vedere dificultățile cunoscute legate de cuantificarea cu exactitate a impactului reformelor structurale, s-a luat o decizie politică de a se urma o abordare mai generică, care are avantajul de a fi mai eficientă și mai ușor de comunicat și care poate fi aplicată cu o mai mare rapiditate. Această abordare presupune acordarea unei marje standard, pe baza unei reforme sau a unui pachet de reforme care au fost considerate în urma unei evaluări (sau a unei verificări) ca fiind suficient de semnificative. Principalul criteriu al evaluării de către Comisie a unei cereri de aplicare a clauzei de reformă structurală este, prin urmare, capacitatea pachetului de reformă de a consolida sustenabilitatea.”

51. Comisia dispune însă de numeroase alte instrumente de politică pentru a încuraja statele membre să pună în aplicare reforme structurale, printre acestea numărându-se și resursele sale bugetare.

52. Comisia va aplica această clauză în evaluarea sa *ex post* cu condiția ca reformele planificate să fi fost puse în aplicare în integralitate³⁸. Atunci când clauzele sunt acordate *ex ante*, recomandarea specifică țării prevede că, în cazul în care reforma planificată este pusă pe deplin în aplicare, evaluarea *ex post* a conformității deduce clauza din cerința de ajustare bugetară³⁹. În cazul Italiei, în primăvara anului 2017, Comisia a acordat devierea permisă, dar nu a evaluat în mod transparent dacă toate reformele prezentate în Programul național de reformă al Italiei din 2015, pentru care fusese solicitată flexibilitatea, fuseseră puse în aplicare pe deplin. În Raportul de țară pe 2017, unele reforme figurează ca neimplementate (de exemplu, Legea concurenței din 2015 nu a fost adoptată).

53. Curtea a constatat o insuficiență a informațiilor și a evaluărilor *ex ante* și *ex post* ale Comisiei cu privire la costurile bugetare directe și la beneficiile pe termen lung aferente anumitor clauze. De exemplu, Italiei i s-au acordat două clauze de reformă structurală, care se ridicau împreună la 0,5 % din PIB în 2016; această deviere nu corespundea însă costurilor bugetare directe și indirecte verificabile estimate de Italia pentru reformele respective. În 2016, devierea a fost de două ori mai mare decât costurile și în perioada de ajustare (2017-2019) nu au fost prevăzute costuri.

54. De asemenea, Curtea a constatat că Comisia nu estimase în mod suficient impactul economic al clauzelor. Există exemple de simulări realizate cu ajutorul modelului QUEST⁴⁰, dar, în unele cazuri, Comisia ar fi trebuit să solicite mai multe analize și justificări din partea statelor membre în cazul în care acestea nu furnizaseră informații suficiente. În cazul marjei

³⁸ Poziție de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, Consiliul ECOFIN al UE, 14345/15; Bruxelles, 30 noiembrie 2015, secțiunea 3.1, p. 6.

³⁹ Poziție de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere, secțiunea 3.3 punctul (iv).

⁴⁰ Modelul macroeconomic global utilizat de Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN) pentru analize și cercetare în domeniul politicilor macroeconomice.

de 0,4 % din PIB obținute de Italia pentru 2016 în temeiul clauzei de reformă structurală, autoritățile naționale au estimat impactul pozitiv pe termen lung al reformelor asupra PIB-ului și au transmis această estimare Comisiei. În primăvara anului 2015, Comisia a evaluat impacturile pozitive preconizate de autorități asupra PIB-ului ca fiind „plauzibile”. Curtea nu a obținut însă probe suficiente care să susțină verificările efectuate de Comisie. Ulterior, Comisia a procedat ea însăși la o estimare a impactului în decembrie 2015 și a revizuit aceste estimări în aprilie 2016, în parte din cauza orizontului de timp mai lung acoperit de previziuni și din cauza incertitudinilor legate de anumite ipoteze. La data evaluării *ex post* a clauzei (în primăvara anului 2017) nu au fost realizate estimări. Astfel de estimări sunt în general nesigure și, în cel mai bun caz, sunt orientative, ceea ce le face inadecvate pentru a servi drept criteriu pentru evaluarea *ex post* a eligibilității pentru clauze. În ceea ce privește clauza privind investițiile acordată Italiei (0,25 % din PIB), impactul său asupra PIB-ului nu fusese estimat.

Aplicarea clauzei privind evenimentele neobișnuite

55. Flexibilitatea este permisă și în cazul devierilor antrenate de evenimente neobișnuite, cum ar fi un aflux de refugiați, dezastre naturale sau amenințări la adresa securității⁴¹. Comisia trebuie să evalueze dacă evenimentele respective justifică sau nu aplicarea flexibilității. Clauzele care acoperă aceste situații nu au un plafon.

56. La fel ca în cazul clauzei privind investițiile și al clauzei de reformă structurală, Comisia nu crește cerințele de ajustare în anii de după acordarea clauzei pentru a compensa creșterea cheltuielilor cauzată de evenimentul neobișnuit. Prin urmare, timpul necesar pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu este și mai mult prelungit.

57. În urma evaluării cheltuielilor care au fost permise în temeiul clauzelor, Curtea a constatat că anumite cheltuieli preventive au fost autorizate *ex ante* (de exemplu, acțiunea preventivă privind clădirile publice în Italia în 2017), deși vademecumul prevede, ca

⁴¹ Articolul 5 alineatul (1) al treisprezecelea paragraf și articolul 9 alineatul (1) al treisprezecelea paragraf din Regulamentul nr. 1466/97.

principiu, că respectivele cheltuieli trebuie să fie legate în mod direct de eveniment⁴². În răspunsurile sale, Comisia susține că aceste cheltuieli ar fi fost excluse *ex post* dacă nu ar fi fost într-adevăr efectuate. Curtea consideră că, în acest caz, cheltuielile respective ar fi trebuit să fie considerate neeligibile deoarece nu erau legate în mod direct de evenimentul în cauză.

Selectarea celor mai favorabili indicatori din diferite colecții de date

58. O altă măsură de relaxare a cadrului este dată de faptul că, pentru luarea deciziilor în diverse momente ale procedurii, sunt utilizate cele mai favorabile date, obținute din diferite colecții, în loc să fie folosite cele mai recente date disponibile, care sunt cele mai fiabile. În acest context, „cei mai favorabili indicatori” înseamnă indicatorii care impun cea mai mică ajustare. Selectarea celor mai favorabile colecții de date are loc: atunci când este calculată distanța dintre soldul structural și obiectivul bugetar pe termen mediu și atunci când cerința de ajustare este stabilită și ulterior „înghețată”.

59. Comisia măsoară distanța până la obiectivul bugetar pe termen mediu într-un anumit an prin compararea acestui obiectiv cu soldul structural din exercițiul precedent, utilizând în acest sens colecția de date cea mai favorabilă în loc să procedeze la o comparație cu soldul structural din exercițiul respectiv. Pentru statele membre care și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu, dar care înregistrează o înrăutățire a soldului structural, poate apărea o întârziere de un an atunci când un stat membru este evaluat pe baza acestei abordări.

Utilizarea „înghețării” într-un singur sens a cerințelor

60. Odată stabilite în primăvara anului precedent, cerințele sunt „înghețate”: altfel spus, ele nu mai sunt revizuite în sens crescător, nici măcar atunci când revizuirile datelor indică o îmbunătățire a situației economice. De exemplu, în cadrul evaluării proiectelor de plan bugetar din noiembrie 2017, Comisia ar fi putut să țină seama de ameliorarea perspectivelor

⁴² Vademecumul Comisiei cu privire la Pactul de stabilitate și de creștere, ediția 2017, punctul 4, p. 46.

macroeconomice. În schimb, cerințele sunt revizuite în sens descrescător în cazul în care situația economică se deteriorează și se ajunge la „condiții foarte nefavorabile”.

61. În plus, în evaluările din primăvara anului 2014, din primăvara anului 2015 și din primăvara anului 2016, Comisia a selectat cei mai favorabili indicatori dintr-un amestec de colecții de date care nu erau comparabile deoarece se bazau fie pe Sistemul european de conturi economice integrate (SEC) 95, fie pe SEC 2010. Pe durata acestei faze de tranziție, este posibil ca utilizarea unor astfel de colecții eterogene de date să fi dus la poziții diferite față de cele care ar fi rezultat dacă indicatorii utilizați s-ar fi bazat pe un standard comun.

Efectul cumulat al clauzelor și marja de deviere semnificativă împiedică atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu într-un interval rezonabil de timp

62. La momentul la care valoarea de referință pentru convergența anuală a fost stabilită la 0,5 puncte procentuale din PIB, soldul structural mediu al statelor membre în situație de deficit era de 2,9 % din PIB⁴³, iar obiectivul lor bugetar pe termen mediu se situa, în medie, la -0,5 % din PIB. Acest lucru însemna că obiectivul urma să fie atins în aproximativ cinci ani, plecând de la ipoteza unor condiții macroeconomice medii în perioada respectivă. De asemenea, această durată ar corespunde, în mare, timpului necesar pentru convergența statelor membre care ies dintr-o procedură aplicabilă deficitelor excesive, presupunând că soldul global și că soldul structural coincid în acel moment (a se vedea **caseta 1**).

Caseta 1 – Ce înseamnă „un interval rezonabil de timp” pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu în cadrul componentei preventive?

Regulamentul privind componenta preventivă nu precizează în mod clar un orizont de timp pentru atingerea obiectivului pe termen mediu, dar menționează o „trajectori[e] [...] de ajustare [...] suficient[ă] pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu *în cadrul ciclului*” [articolul 5 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1466/97].

Explicând cerințele aplicabile clauzei de reformă structurală, același articol prevede că poziția bugetară ar trebui să revină „la obiectivul bugetar pe termen mediu *pe durata programului*”.

⁴³ Previziunile economice din primăvară, 2006; Comisia Europeană, tabelul 2.9, p. 43.

În comunicarea sa din 2015 referitoare la utilizarea flexibilității, Comisia a utilizat termeni mult mai preciși în legătură cu condițiile aplicabile clauzei privind investițiile: „OTM trebuie să fie atins în *orizontul de patru ani al programului curent de stabilitate sau de convergență al statului membru*”.

Următoarele considerații sugerează că un interval rezonabil de timp pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu nu ar trebui să depășească patru-cinci ani:

- La momentul adoptării și a introducerii regulamentului privind componenta preventivă (1997-1999), deficitul structural mediu al țărilor din zona euro se situa sub 2 % din PIB. Cu o valoare de referință de 0,5 % din PIB definită pentru ajustarea anuală, deficitul bugetar structural ar fi fost eliminat (adică s-ar fi ajuns la o poziție „apropiată de echilibru sau excedentară”) în termen de patru ani.

- Scopul componentei preventive este de a crea spațiul necesar pentru ca stabilizatorii automați să poată funcționa liber, menținând, în același timp, deficitul bugetar global sub plafonul de 3 %. Dacă perioada necesară pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu este mai mare de patru ani, acest lucru crește probabilitatea intrării în următoarea perioadă de recesiune înainte de atingerea țintei. De exemplu, în zona euro, între perioada de recesiune 2001-2002 și următoarea criză au existat doar patru ani în care creșterea a fost mai mare de 1 %.

- Regula privind datoria prevăzută de Pactul de stabilitate și de creștere prevede că ponderea datoriei în PIB ar trebui să scadă cu o medie înregistrată pe trei ani de o douăzecime din diferența care există între nivelul real al datoriei și nivelul de 60 % din PIB. Pentru țările cu un grad ridicat de îndatorare, atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu ar asigura o astfel de reducere a datoriei. Cu alte cuvinte, înregistrarea unor progrese rapide către obiectivul bugetar pe termen mediu într-o perioadă de trei ani este crucială pentru a se asigura respectarea regulii privind datoria în cazul statelor membre cu un grad ridicat de îndatorare. În plus, pentru țările care ies dintr-o procedură aplicabilă deficitelor excesive, regulamentul prevede o perioadă de tranziție de trei ani pentru conformarea cu cerința de reducere cu o douăzecime a datoriei.

63. Cu toate acestea, dacă se ia în calcul devierea semnificativă medie de 0,25 % din PIB în doi ani consecutivi, este posibil ca un stat membru să își dubleze timpul necesar pentru convergență, dar să fie considerat în continuare ca respectându-și angajamentul.

64. Clauza de flexibilitate legată de investiții și cea legată de reforme structurale au fost limitate la 0,75 puncte procentuale din PIB. În condițiile unui efort bugetar mediu de

0,25 puncte procentuale pe an⁴⁴, timpul necesar pentru convergență s-ar prelungi într-un astfel de caz cu încă trei ani⁴⁵.

65. Pentru clauzele de flexibilitate legate de evenimente neobișnuite nu a fost prevăzut un plafon; în cazul Italiei, aceste clauze au ajuns la 0,5 puncte procentuale din PIB. Într-un astfel de caz, timpul necesar pentru convergență se va prelungi cu încă doi ani, plecând de la ipoteza unor condiții identice cu cele expuse anterior.

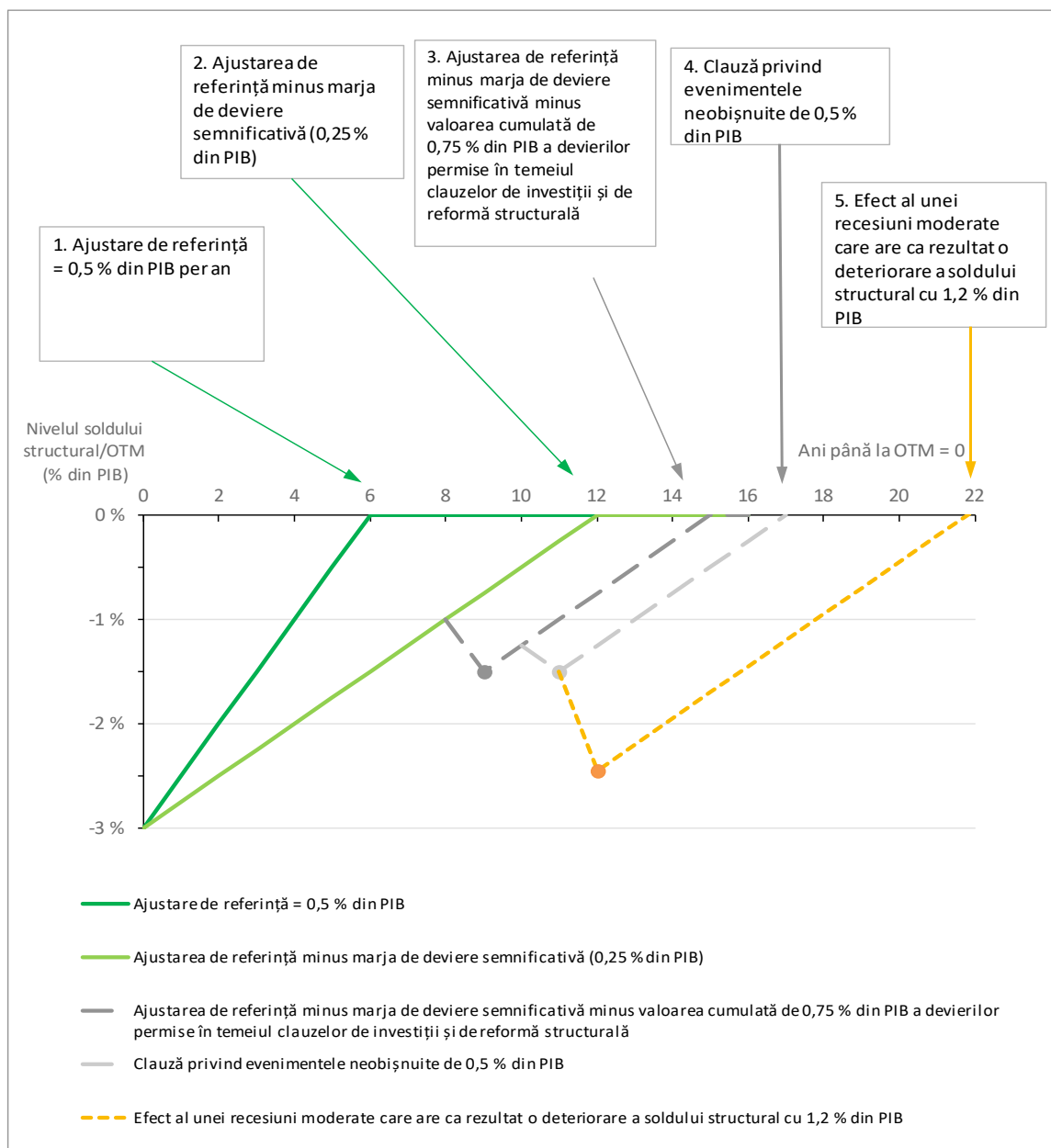
66. În fine, așa cum a demonstrat experiența, orice recesiune ar însemna un regres. Ținând seama de perioada lungă autorizată de cadru pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu, este foarte probabil ca în acest interval de timp să intervină o recesiune. Recesiunea relativ moderată din perioada 2000-2002 (ratele medii de creștere din zona euro au rămas pozitive) a condus, de exemplu, la o deteriorare a soldului structural în zona euro de aproximativ 1,2 % din PIB. Astfel de recesiuni ar prelungi și mai mult perioada necesară pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu. Dacă intervalul de timp necesar pentru atingerea obiectivului este prelungit, este posibil să survină în această perioadă chiar mai multe recesiuni.

67. **Graficul 1** ilustrează efectul cumulat pe care îl pot avea matricea, marja de deviere semnificativă, toate clauzele (cu excepția clauzei privind reforma pensiilor) și o posibilă recesiune asupra timpului necesar pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu. Cu excepția efectelor recesiunii, celelalte efecte indicate în **graficul 1** corespund în linii mari celor deja apărute în practică.

⁴⁴ Valoarea de referință de 0,5 puncte procentuale din PIB minus marja de deviere semnificativă de 0,25 puncte procentuale din PIB.

⁴⁵ Marjele autorizate pentru Italia în temeiul clauzei privind investițiile și al clauzei de reformă structurală s-au apropiat de această limită.

Graficul 1 – Impactul cumulat pe care îl pot avea marja de deviere semnificativă, marja maximă posibilă în temeiul clauzei privind investițiile și al celei de reformă structurală, marja posibilă în temeiul clauzei privind evenimentele neobișnuite și o recesiune moderată asupra timpului necesar pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu



Notă: (1) Se pleacă de la presupunerea că toate clauzele sunt acordate înainte de perioada de recesiune și în prezența unui sold structural de peste -1,5 %. Această ipoteză nu afectează însă rezultatele. (2) Obiectivul bugetar curent pe termen mediu al statelor membre se situează la un nivel mediu de -0,5 puncte procentuale din PIB. (3) Marja cumulată în temeiul clauzei privind investițiile și al clauzei de reformă figurează în grafic la maximul legal. Cel mai mare nivel aprobat până în prezent a fost de 0,71 %. Nivelul utilizat pentru clauza privind evenimentele neobișnuite este cel mai mare nivel cumulat aprobat până în prezent.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

68. În fine, recenta introducere a noii „marje de apreciere” oferă o nouă posibilitate de a relaxa cerințele, reducând la jumătate cerința prevăzută de matrice. În cazul unui stat membru cu o datorie care depășește 60 % din PIB într-o perioadă caracterizată de „condiții normale”, cerința aplicabilă din matrice s-ar reduce de la 0,6 % la 0,3 %. Mai mult, cu excepția cazului în care a aplicat o marjă de deviere semnificativă de peste 0,25 % din PIB în anul precedent, statul membru respectiv ar putea să reducă și mai mult cerința de ajustare, și anume cu 0,24 % din PIB, practic evitând astfel orice ajustare, deși conjunctura economică înregistrează „condiții normale”.

69. Atunci când a definit matricea și atunci când a introdus toate aceste marje și le-a aprobat pentru anumite state membre, Comisia nu a analizat efectele lor asupra posibilității unui stat membru de a-și atinge obiectivul bugetar pe termen mediu într-un interval de timp rezonabil (a se vedea **caseta 1**), acesta fiind însă principalul scop al regulamentului. Comisia a precizat că s-a concentrat în mod intenționat pe variațiile anuale ale soldului structural din cauza incertitudinilor inerente previziunilor vizând evoluția macroeconomică. Simulările puse la dispoziție de Comisie și anexate la vademecum nu sunt realiste, deoarece presupun o convergență la o rată de referință de 0,5 % pe an, când, în realitate, această rată se modifică în funcție de matrice și este, în plus, redusă cu marja de deviere permisă. Această abordare lipsită de perspectivă nu permite o evaluare adecvată a efectelor pe care le au marjele asupra atingerii obiectivului principal al regulamentului.

70. Considerate împreună, matricea, marja de deviere semnificativă, diferitele clauze de flexibilitate și marja de apreciere introdusă recent au contribuit la slăbirea cadrului. Mai concret spus, în cazul statelor membre care aplică toate clauzele de flexibilitate, convergența spre obiectivele lor bugetare pe termen mediu ar putea dura extrem de mult. Acest lucru ar însemna că statele membre puternic îndatorate se vor regăsi într-o situație precară în următoarea recesiune și ar amâna totodată reducerea ratei datoriei pe care o înregistrează acestea.

Valoarea informativă a proiecțiilor referitoare la ultimii ani acoperiți de programele de stabilitate sau de convergență

71. Majoritatea statelor membre aflate sub incidența componentei preventive indică în programele lor de stabilitate sau de convergență că își vor atinge obiectivul bugetar pe termen mediu până în al patrulea an sau, cel puțin, vor înregistra progrese considerabile în direcția atingerii obiectivului⁴⁶. Acest angajament este în concordanță cu așteptările exprimate de Comisie în documentul său intitulat „Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere”⁴⁷. Proiecțiile indică însă că cele mai importante progrese vor fi obținute în ultimii doi ani ai perioadei acoperite de program (a se vedea **graficul 2**)⁴⁸.

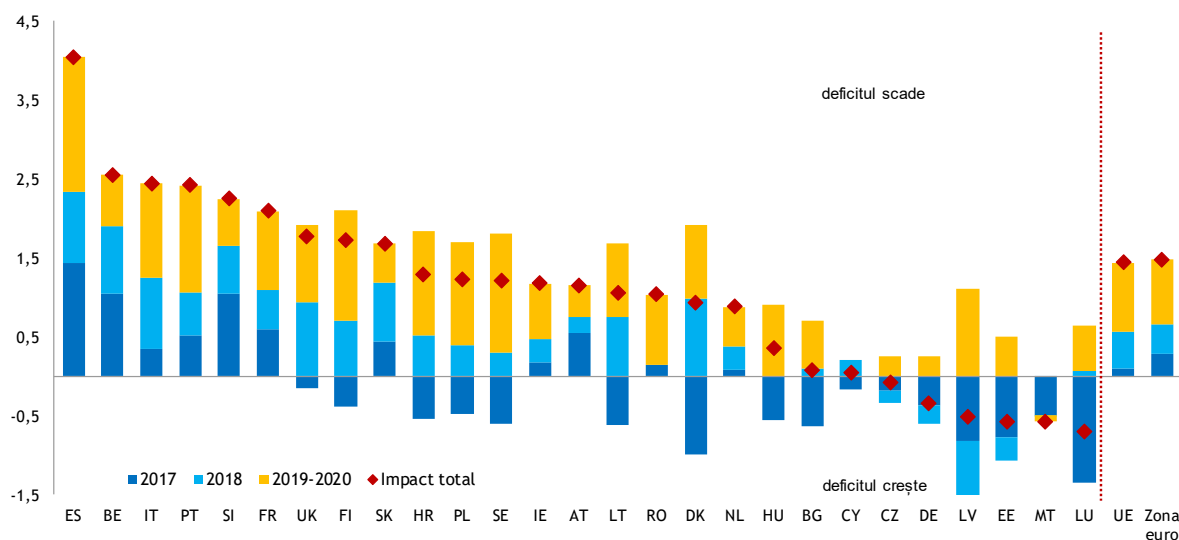
⁴⁶ A se vedea, de exemplu, caseta 2.1 din documentul intitulat „An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018” (O prezentare de ansamblu a programelor de stabilitate sau de convergență din 2017 și o evaluare a orientării bugetare din zona euro pentru 2018), *Institutional paper* nr. 059, iulie 2017.

⁴⁷ COM(2015) 12 final, Strasbourg, 13.1.2015.

⁴⁸ Graficul 2.1 din același document.

Graficul 2 – Profilul în timp al evoluțiilor bugetare în perioada 2017-2020, astfel cum sunt prezentate în programele de stabilitate sau de convergență din 2017

Graficul 2.1 Evoluțiile bugetare în timp: variația planificată a soldului bugetar global (p.p. din PIB, valoare cumulată) în statele membre ale UE în perioada 2017-2020, așa cum au fost prezentate în programele de stabilitate sau de convergență din 2017



Graficul ilustrează variația soldului global în perioada 2017-2020, așa cum reiese din programele de stabilitate sau de convergență din 2017. Țările sunt prezentate în ordine descrescătoare, de la cea mai mare la cea mai mică variație cumulată a soldului bugetar global din perioada 2017-2020.

Sursa: programele de stabilitate sau de convergență din 2017.

Sursa: Institutional Paper nr. 059, iulie 2017, Comisia Europeană, document referitor la programele de stabilitate sau de convergență din 2017, p. 17.

72. Proiecțiile referitoare la soldul structural sunt revizuite în fiecare an. De exemplu, cele mai vechi proiecții – realizate în 2014 și în 2015 – cu privire la valoarea soldului structural în 2018 sunt mult mai optimiste decât cele realizate în anii ulteriori, și anume în 2016 și în 2017 (a se vedea **tabelul 2**). Astfel de revizuirii în sens descrescător nu pot fi atribuite înrăutățirii perspectivelor macroeconomice, deoarece, în realitate, acestea s-au îmbunătățit.

Tabelul 2 – Soldul bugetar vizat pentru 2018 în programele de stabilitate sau de convergență din perioada 2014-2017 pentru un eșantion de state membre, exprimat ca procentaj din PIB

	AT	BE	FI	IT	HU	NL	ES	FR	PT
PSC 2014	-0,3 %		0,3 %	0,0 %					-0,2 %
PSC 2015	-0,5 %	0,0 %	-2,6 %	0,1 %	-1,6 %	-0,5 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,4 %
PSC 2016	-0,5 %	0,0 %	-1,4 %	-0,8 %	-1,7 %	-0,6 %	-1,9 %	-0,3 %	-0,8 %
PSC 2017	-0,8 %	-0,4 %	-1,1 %	-0,7 %	-2,4 %	0,3 %	-2,0 %	-0,5 %	-1,1 %

Sursa: programele de stabilitate/convergență din perioada 2014-2017 pentru AT, BE, FI, IT, HU, NL, ES, FR, PT.

73. În comunicarea din 2015 cu privire la utilizarea flexibilității, Comisia a afirmat că „statul membru trebuie să compenseze orice abatere temporară, iar OTM trebuie să fie atins în orizontul de patru ani al programului curent de stabilitate sau de convergență al statului membru”⁴⁹. Această teză figurează în secțiunea referitoare la efectele clauzelor de flexibilitate, dar pare să sugereze că toate statele membre trebuie să își atingă obiectivul bugetar pe termen mediu până la sfârșitul perioadei acoperite de programul de stabilitate sau de convergență.

74. O teză similară apare în același context la articolul 5 alineatul (1) din regulament, precizând că „poziția bugetară ar trebui să revină la obiectivul bugetar pe termen mediu pe durata programului”.

75. Cu toate acestea, Comisia nu trage la răspundere statele membre pentru astfel de revizuri și nici nu încearcă să impună aplicarea obiectivului inițial. Pe lângă aceasta, matricea nu a fost concepută în așa fel încât toate statele membre, indiferent de distanța la care se află față de obiectivul bugetar pe termen mediu, să atingă acest obiectiv în cel de al patrulea an al perioadei acoperite de program. Supraestimările persistente ale soldului structural realizate cu doi-trei ani înainte arată că proiecțiile care vizează ultimii ani din perioada

⁴⁹ COM(2015) 12 final, secțiunea 2.2, Strasbourg, 13.1.2015. Acest document a fost ulterior aprobată de ECOFIN, sub titlul „Poziție de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere”, 14345/15.

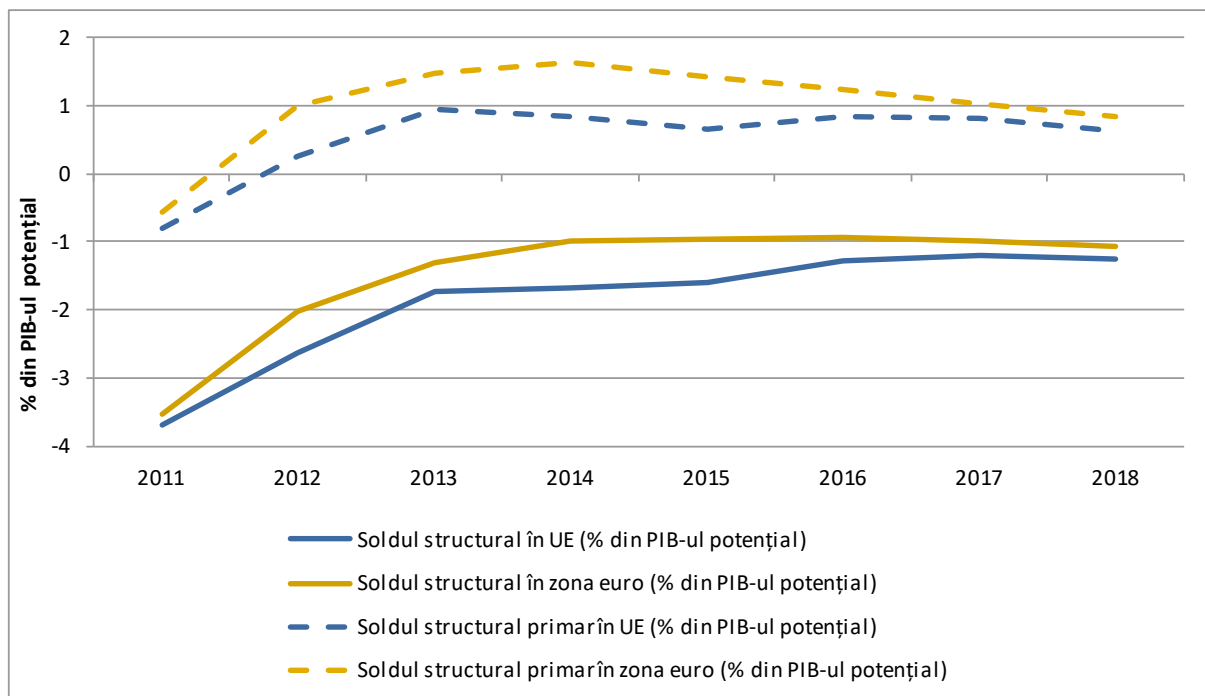
acoperită de programele de stabilitate sau de convergență au o valoare informativă limitată (a se vedea **tabelul 2**).

Partea III – Progresul către obiectivele bugetare pe termen mediu s-a oprit de îndată ce presiunea pieței s-a diminuat și mai multe țări îndatorate nu se află pe o traiectorie care să asigure atingerea obiectivului într-un interval rezonabil de timp

În medie, în ultimii ani nu s-a înregistrat niciun progres în direcția atingerii obiectivelor bugetare pe termen mediu

76. Între 2011 și 2014, consolidarea fiscal-bugetară în statele membre a fost determinată de presiunile pieței. Odată ce aceste presiuni s-au redus și PIB-ul și-a reluat creșterea în 2014, cadrul aferent Pactului de stabilitate și de creștere, slăbit de actele de punere în aplicare, nu a fost capabil să asigure îmbunătățirea în continuare a soldurilor structurale, în special în rândul statelor membre cu o poziție bugetară slabă. În zona euro, după 2014, soldul structural a rămas practic neschimbat, în timp ce soldul primar structural s-a înrăutățit, în medie, cu aproximativ 1 punct procentual din PIB. Statele membre au cheltuit toate economiile rezultate din ratele mai mici ale dobânzii (a se vedea **graficul 3**).

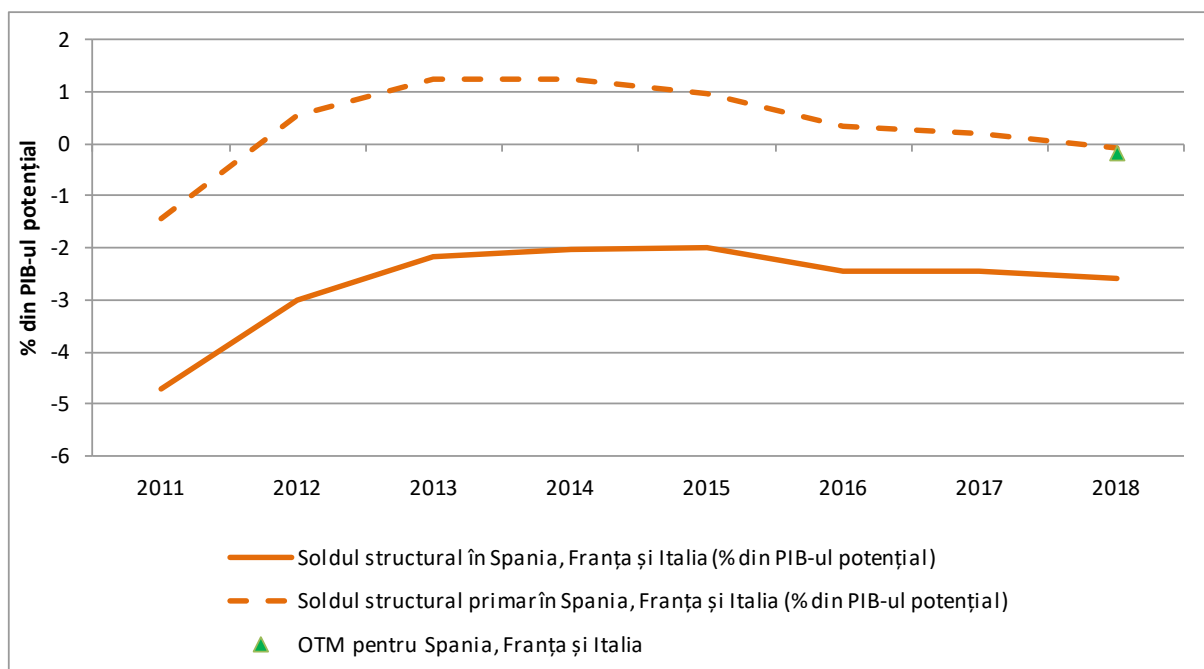
Graficul 3 – Soldul structural și soldul structural primar în UE și în zona euro (ca procent din PIB în perioada 2011-2018)



Sursa: baza de date macroeconomică anuală a DG ECFIN (AMECO), martie 2018.

77. În mai multe țări mari din zona euro (Spania, Franța și Italia), care sunt departe de obiectivele lor bugetare pe termen mediu, soldul structural s-a înrăutățit considerabil, același fenomen fiind observat într-o formă intensificată și în cazul soldului structural primar (a se vedea **graficul 4**).

Graficul 4 – Evoluții bugetare în anumite state membre ale UE (medii exprimate ca procent din PIB-ul potențial pentru perioada 2011-2018)

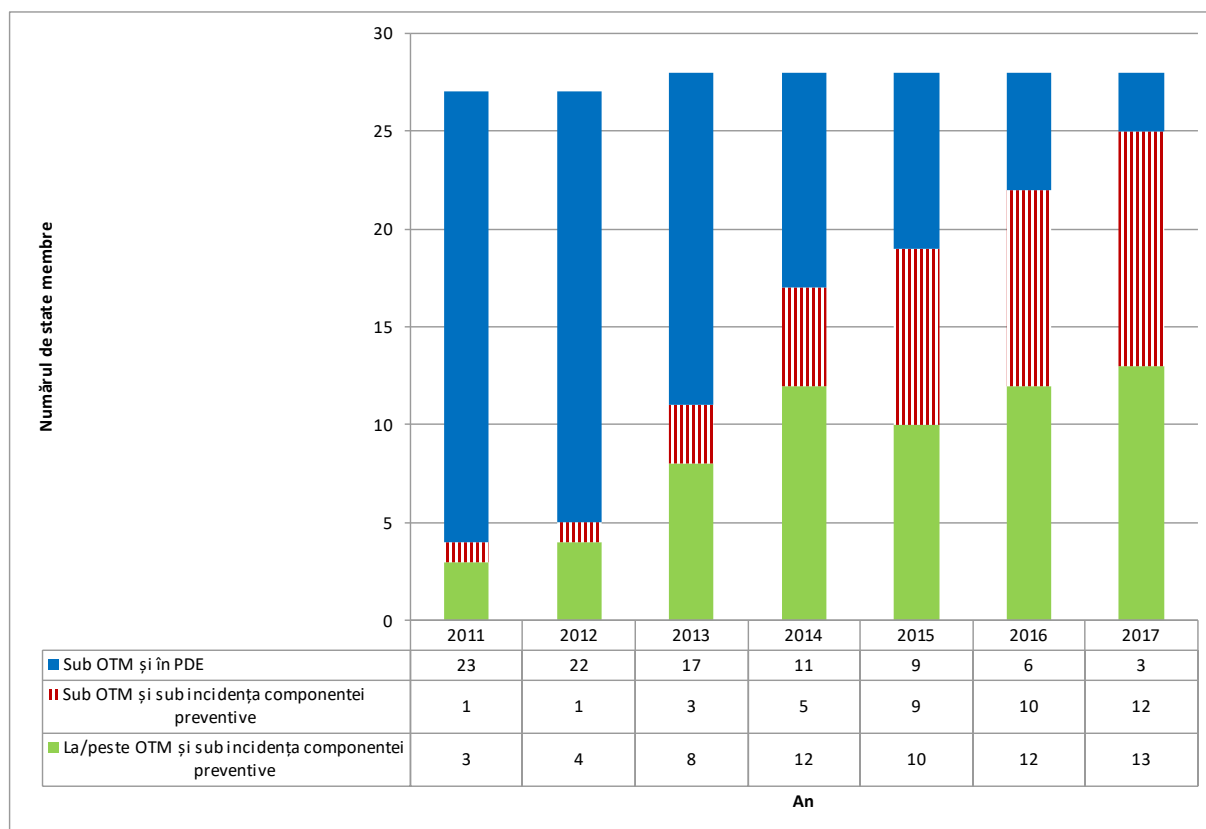


Notă: soldul structural pentru Spania, Italia și Franța se bazează pe o medie ponderată din PIB-urile lor nominale respective; obiectivele bugetare pe termen mediu se bazează pe programele de stabilitate din 2017.

Sursa: AMECO, martie 2018.

78. Numărul statelor membre care și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu a crescut de la 3 în 2011 la 12 în 2014 sub presiunile pieței, în pofida condițiilor economice adverse de la momentul respectiv. Ulterior, progresele înregistrate în direcția obiectivului au încetat de asemenea, în ciuda revenirii creșterii (a se vedea **graficul 5**). Doar aproximativ jumătate dintre statele membre se află în prezent la nivelul fixat prin obiectivul bugetar pe termen mediu.

Graficul 5 – Numărul statelor membre care și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu (2011-2017)



Sursa: previziunile de primăvară publicate de Comisie în 2016 pentru perioada 2013-2015 și previziunile de primăvară publicate în 2017 pentru perioada 2016-2017.

79. **Figura 5** prezintă, pe baza previziunilor din toamna anului 2017, ritmul progreselor înregistrate la nivelul soldului structural al statelor membre care nu și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu. În medie, aceste 13 țări nu au făcut progrese de-a lungul ultimilor patru ani, și anume între 2014 și data celor mai recente previziuni pentru 2018. Șapte țări au raportat chiar o deteriorare a soldului lor structural și numai șase state membre au înregistrat îmbunătățiri. Rata medie de deteriorare a fost oarecum mai ridicată decât rata medie de îmbunătățire.

Figura 5 – Convergența statelor membre către obiectivul lor bugetar pe termen mediu sau distanța înregistrată față de acesta (2014-2018)

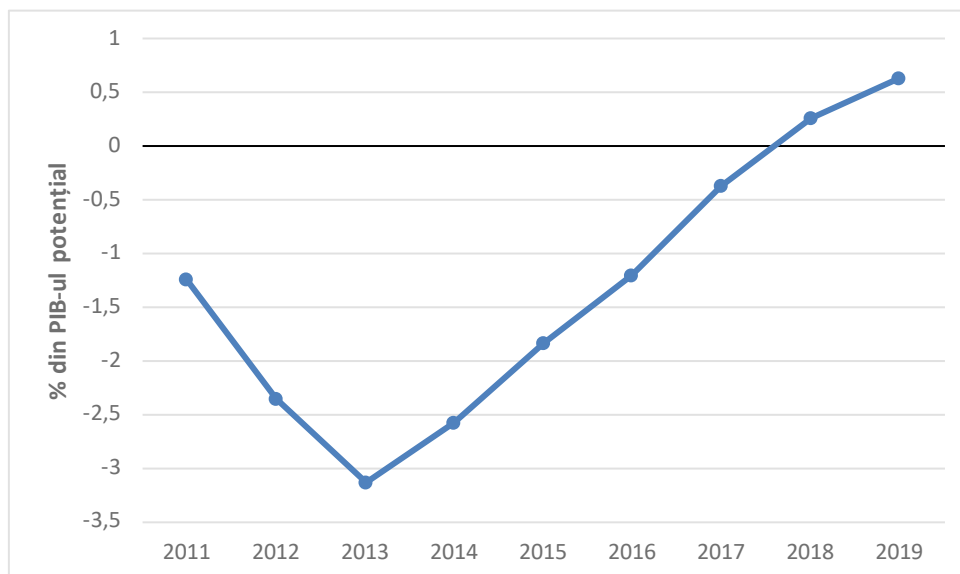
State membre care nu și-au atins OTM	OTM	Distanța până la OTM	Soldul structural (% din PIB-ul potențial)		Δ sold structural	Soldul structural se deteriorează	Soldul structural se îmbunătățește
	PSC 2017	(Soldul structural 2017 - OTM)	2014	2018	(2018-2014)		
România	-1,0	-2,3	-0,4	-4,3	-3,9		
Estonia	-0,5	-0,6	0,0	-1,4	-1,4		
Ungaria	-1,5	-1,7	-2,2	-3,6	-1,4		
Italia	0,0	-2,1	-1,0	-2,0	-1,0		
Letonia	-1,0	-0,8	-1,0	-1,8	-0,8		
Austria	-0,5	-0,4	-0,8	-1,0	-0,2		
Portugalia	0,25	-2,1	-1,7	-1,8	-0,1		
Finlanda	-0,5	-0,5	-1,5	-1,4	0,1		
Polonia	-1,0	-1,1	-2,8	-2,3	0,5		
Slovenia	0,25	-1,9	-2,2	-1,6	0,6		
Slovacia	-0,5	-1,1	-2,2	-1,2	1,0		
Belgia	0,0	-1,5	-2,9	-1,5	1,4		
Irlanda	-0,5	-0,8	-4,0	-0,5	3,5		
Numărul de state membre						7	6
Ponderea statelor membre care nu și-au atins OTM						54%	46%

Sursa: previziunile Comisiei din toamna anului 2017, programele de stabilitate sau de convergență din 2017, evaluarea proiectelor de plan bugetar pentru 2018.

80. În plus, în 2016, documentele de poziție ale Comisiei cu privire la orientarea bugetară a zonei euro au început să recomande o expansiune bugetară⁵⁰, în pofida faptului că deviația PIB a început să se închidă rapid după 2013 și va deveni pozitivă în 2018 (a se vedea **graficul 6**)⁵¹. Este posibil ca aceste recomandări să fi redus din forța argumentelor în favoarea consolidării fiscal-bugetare în statele membre care nu și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu.

⁵⁰ Comunicarea Comisiei intitulată „Către o orientare bugetară pozitivă pentru zona euro”, p. 8, COM(2016) 727 final din 16 noiembrie 2016, Bruxelles.

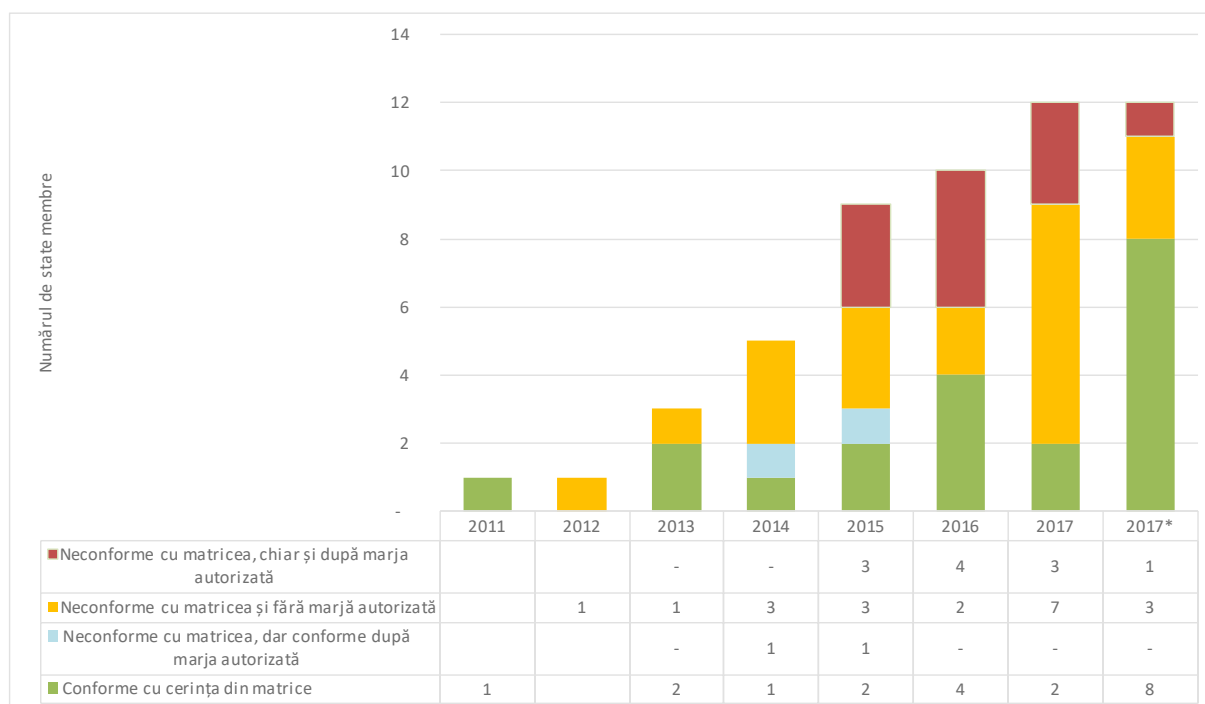
⁵¹ O critică clasică formulată împotriva politicilor fiscal-bugetare discreționare este aceea că efectele unei astfel de politici se materializează întotdeauna prea târziu și acționează astfel prociclic.

Graficul 6 – Deviația PIB în zona euro (2011-2019)

Sursa: AMECO, martie 2018.

81. Eforturile timide de ajustare depuse de statele membre care fac obiectul componentei preventive și care nu și-au atins încă obiectivul bugetar pe termen mediu sunt vizibile și în urma unei comparații între cerințele de ajustare a soldului structural prevăzute de matrice și ajustarea efectivă. **Graficul 7** prezintă ritmul progreselor înregistrate la nivelul soldului structural al statelor membre care nu și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu. Foarte puține țări respectă cerințele din matrice. Majoritatea țărilor nu sunt conforme. Din datele preliminare rezultă că, în 2017, doar două state membre par să fi fost conforme cu matricea; dacă se iau însă în considerare cele mai recente actualizări ale indicatorilor privind soldul structural din previziunile din primăvara anului 2018, reiese că, având în vedere creșterea înregistrată în mai multe state membre în cursul lui 2017, peste jumătate din aceleași state membre vor fi conforme cu obiectivele lor bugetare pe termen mediu *ex post*.

Graficul 7 – Numărul de state membre aflate sub incidența componentei preventive și situate sub obiectivul bugetar pe termen mediu, care procedează sau nu procedează la ajustări în conformitate cu cerințele prevăzute de matricea aferentă Pactului de stabilitate și de creștere



***Notă:** pe baza actualizărilor prezentate în previziunile din primăvara anului 2018 cu privire la soldul structural pentru aceleași state membre.

Sursa: documentele de lucru ale Comisiei pentru 2011-2012, previziunile din primăvara anului 2017 pentru anii 2013-2017; previziunile din primăvara anului 2016 pentru anii 2013-2015 pentru distanța până la obiectivul bugetar pe termen mediu.

82. Eficacitatea componentei preventive a fost subminată și de evoluțiile înregistrate în cadrul componentei corective începând din 2014. Spania, aflată sub incidența componentei corective, a înregistrat o importantă deteriorare a soldului structural în perioada de după 2014, iar Franța și Portugalia au realizat doar progrese foarte lente (a se vedea **tabelul 3**)⁵².

⁵² Procedura aplicabilă deficitului excesiv pentru Portugalia a fost abrogată în iunie 2017.

Tabelul 3 – Măsurarea numărului de ani necesari pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu în cazul statelor membre din zona euro cu ponderi ridicate ale datoriei din PIB în 2017

Statul membru	Variația medie a soldului structural (2014-2018)	OTM	Distanța până la OTM	Numărul de ani necesari pentru a atinge OTM
		(Programele de stabilitate 2017)	(Soldul structural 2017 - OTM 2017)	(pe baza soldului structural pentru 2017 și a ajustării medii pentru 2014-2018)
Belgia	0,3	0,0	-1,5	5,0
Irlanda	0,8	-0,5	-0,8	0,9
Spania	-0,3	0,0	-3,1	Nicio convergență
Franța	0,1	-0,4	-2,0	14,9
Italia	-0,2	0,0	-2,1	Nicio convergență
Portugalia	0,2	0,25	-2,1	8,7

Notă: rezultatul privind soldul structural al Portugaliei și al Franței în 2017 și previziunile pentru 2018 au fost revizuite în sens crescător în mod semnificativ în previziunile din primăvara anului 2018.

Sursa: soldul structural – AMECO 2017; OTM stabilit de fiecare stat membru pe baza previziunilor din primăvara anului 2017, revizuit în 2016 și aplicabil pentru perioada 2017-2019; numărul de ani necesari pentru atingerea OTM și distanța până la OTM au fost stabilite pe baza calculelor Curții.

83. În plus, Comisia nu aplică cerințele componentei preventive pentru statele membre care fac obiectul componentei corective, deși nu există nicio dispoziție legală clară în acest sens. În interpretarea Comisiei, componenta corectivă permite ca deficitul global să fie adus sub 3 % doar grație redresării economice ciclice, fără să fie obligatorie o îmbunătățire a soldului structural. În același timp, în cazul mai multor state membre, Comisia a recomandat prelungiri multianuale repetate ale termenelor fixate pentru ieșirea din procedura aplicabilă deficitelor excesive, cu mult mai lungi decât cele prevăzute de tratate. Ca urmare, statele membre aflate sub incidența componentei corective nu sunt obligate să îndeplinească cerințele pe care ar fi trebuit să le respecte dacă ar fi făcut obiectul componentei preventive.

Comisia a solicitat la un moment dat acordul statelor membre pentru a remedia aceste incoerențe, dar problema nu a fost deocamdată rezolvată.

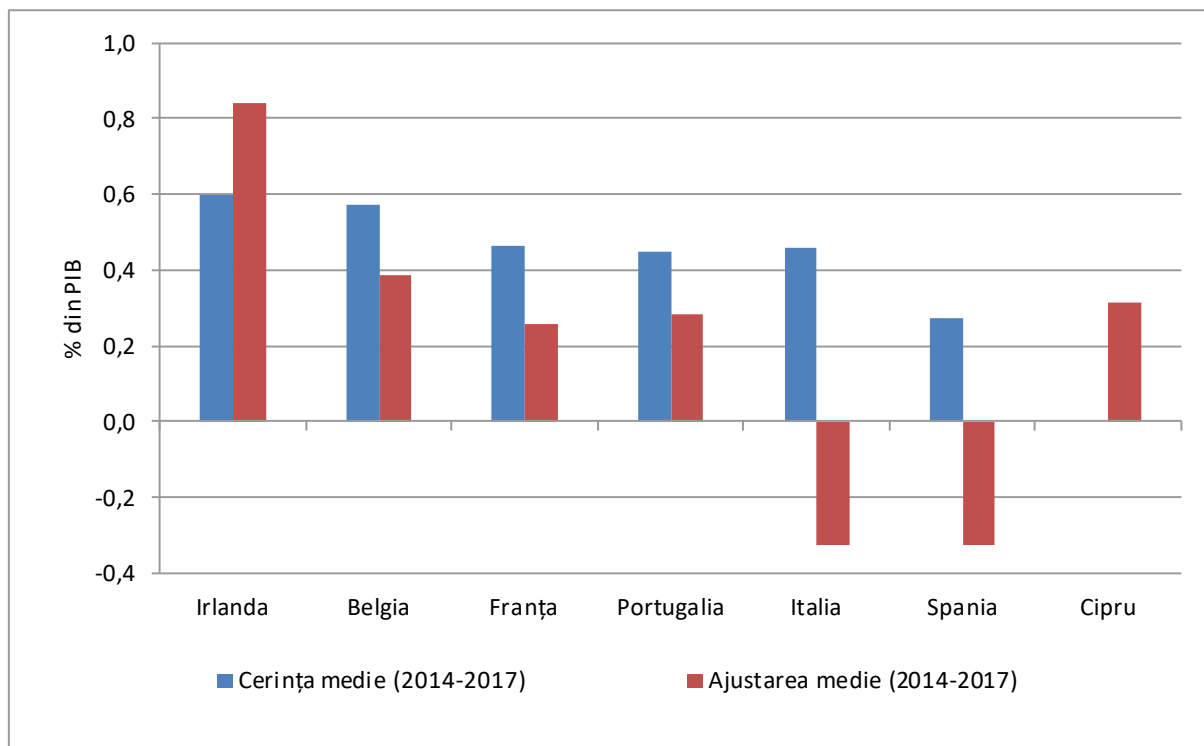
Rezultate deosebit de slabe în statele membre cu cele mai ridicate grade de îndatorare

84. Variațiile soldurilor bugetare și ale ratei datoriei în diferitele statele membre care fac parte dintr-o uniune monetară sunt mult mai importante decât variațiile indicatorilor agregați sau ale indicatorilor medii⁵³. Acest lucru se explică prin faptul că stimulentele pentru respectarea disciplinei fiscal-bugetare sunt mai slabe în cadrul unei uniuni monetare, întrucât țările nu sunt nevoite să își supravegheze propriile poziții ale balanței de plăți, dar efectele externe negative ale politicilor lor fiscal-bugetare asupra celorlalte țări sunt mai mari.

85. Din acest motiv, evoluțiile cele mai importante sunt cele din țările din UE cu un grad ridicat de îndatorare (în accepțiunea Curții, acestea sunt țările cu o rată a datoriei de peste 90 %). În plus, este important să fie analizate și statele membre aflate sub incidența componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere în cursul acestei perioade (2014-2018). Este logic să se plece de la premisa că criteriile pentru componenta preventivă ar trebui să reprezinte valoarea minimă pentru cerințele de ajustare prevăzute în cadrul componentei corective. În acest sens, criteriile aferente primei componente sunt relevante pentru cea de a doua. Imaginea care prinde contur pe baza acestei logici reprezintă o sursă de îngrijorare (a se vedea **graficul 8**).

⁵³ În acest context, compararea agregatelor UE cu Statele Unite sau cu Japonia are o valoare foarte limitată. Uniunea Europeană nu dispune nici de competențe de impozitare și nici nu prezintă un nivel ridicat al datoriei publice.

Graficul 8 – Cerința medie (pe baza matricei⁵⁴) și ajustarea medie (variația soldului structural) în perioada 2014-2017



Sursa: datele privind soldul structural care figurează în AMECO, martie 2018; cerințele indicate în evaluările Comisiei din primăvara anilor 2015, 2016 și 2017.

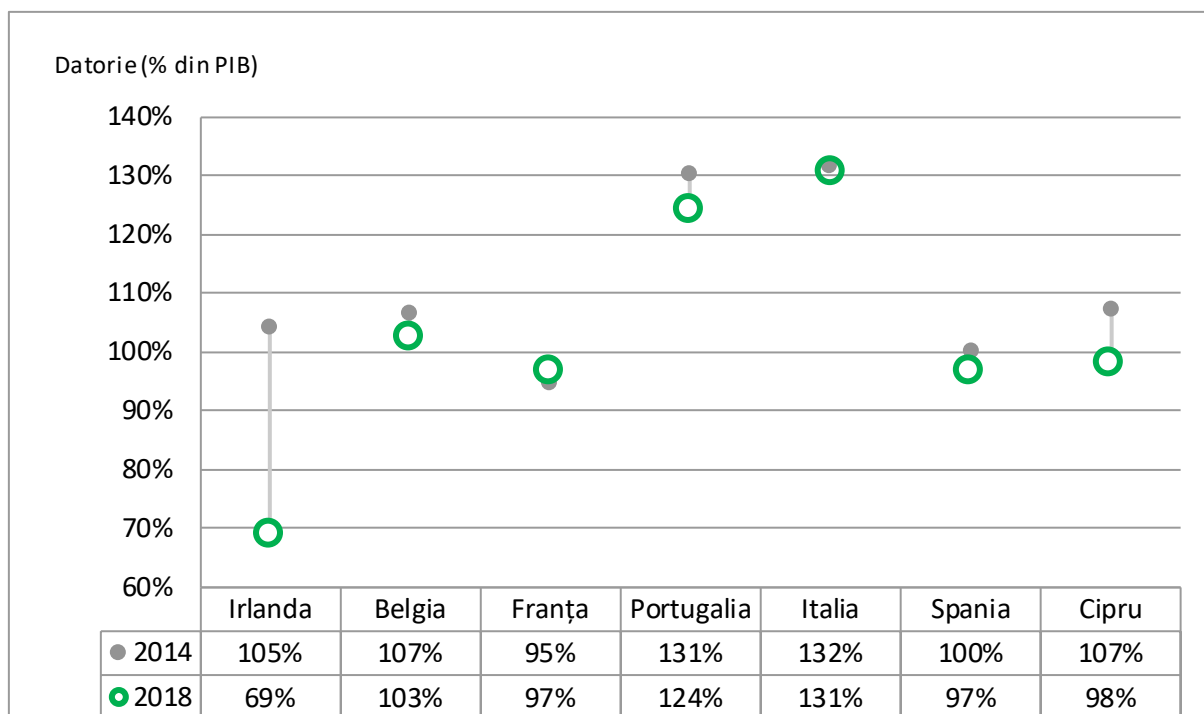
86. O poveste de succes este cazul Irlandei: această țară a depășit cu mult cerința din matrice referitoare la îmbunătățirea soldului său structural. De asemenea, Irlanda urmează să își atingă obiectivul bugetar pe termen mediu în 2018, iar ponderea datoriei sale în PIB este în scădere rapidă⁵⁵. Cipru și-a atins obiectivul bugetar pe termen mediu în 2018. Acest

⁵⁴ Cerința medie pentru statele membre care fac obiectul unei proceduri aplicabile deficitelor excesive, presupunând că se aplică matricea prevăzută de componenta preventivă.

⁵⁵ Observația rămâne valabilă și dacă se compară datoria cu venitul național disponibil, dar scăderea observată în acest caz este oarecum mai mică.

lucru, în combinație cu redresarea, a imprimat o traiectorie descendentă ratei datoriei, chiar dacă această scădere a fost lentă⁵⁶ (a se vedea **graficul 9**).

Graficul 9 – Ponderea datoriei publice raportate la PIB în 2014 și în 2018



Sursa: AMECO, martie 2018.

87. Belgia a înregistrat unele progrese în vederea atingerii obiectivului său bugetar pe termen mediu, dar cu mult sub nivelul impus de matrice. Se estimează că, la sfârșitul anului 2018, Belgia se va situa în continuare la o distanță de aproximativ 1,5 puncte procentuale față de obiectiv, care a fost recent revizuit în sens descrescător. În ipoteza că ajustarea va continua în anii următori la rata medie din perioada 2014-2018, Belgia va avea nevoie de cinci ani pentru a-și atinge obiectivul bugetar pe termen mediu (a se vedea și **tabelul 3**).

88. În medie, soldul structural al Portugaliei nu s-a îmbunătățit decât într-o mică măsură în această perioadă și rămâne la o distanță de aproximativ 2 puncte procentuale din PIB față de

⁵⁶ Soldul structural înregistrat de Cipru a fost puternic pozitiv în 2014, cu mult peste obiectivul bugetar pe termen mediu fixat pentru această țară: altfel spus, Cipru s-a apropiat, în 2017, de sus în jos de obiectivul său pe termen mediu.

obiectivul bugetar pe termen mediu, deși cea mai recentă actualizare, din previziunile din primăvara anului 2018, indică o îmbunătățire semnificativă a soldului structural pentru 2017. Dacă se consideră că 2017 a fost o excepție și că anii anteriori sunt reprezentativi pentru viteza medie de ajustare, Portugalia va avea nevoie de aproape nouă ani pentru a-și atinge obiectivul bugetar pe termen mediu. Dacă îmbunătățirile mai recente ale soldului structural raportate în previziunile din primăvara anului 2018 pot fi menținute și depășirea cerințelor din matrice continuă, această țară își va atinge obiectivul într-un termen mai rezonabil.

89. Evoluțiile care sunt însă cu adevărat preocupante sunt cele observate în următoarele trei țări mari: Italia, Franța și Spania. Ajustările care au avut loc în aceste țări erau considerabil inferioare cerințelor din matrice și, în acest ritm, nu vor facilita convergența spre obiectivele bugetare pe termen mediu într-un interval de timp rezonabil. În opinia Curții, devierile de amplasare de la ajustarea soldului bugetar pentru statele membre care fac obiectul componentei corective, spre deosebire de cele aflate sub incidența componentei preventive, sunt extrem de importante pentru credibilitatea de ansamblu a cadrului aferent Pactului de stabilitate și de creștere.

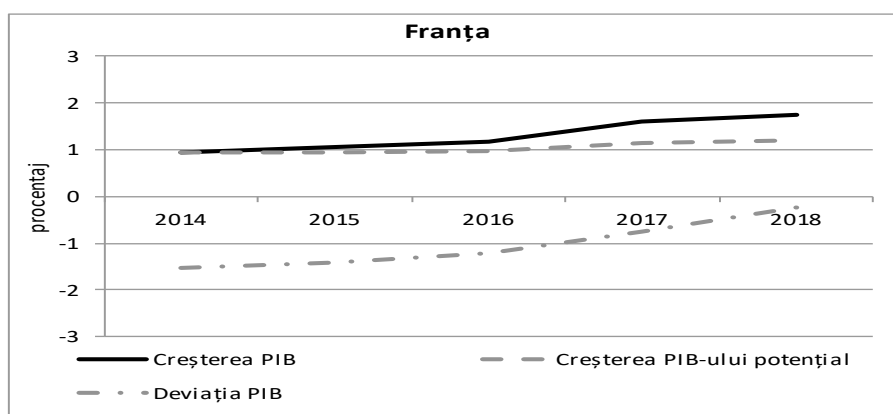
90. În Franța, țară aflată sub incidența componentei corective, soldul structural s-a îmbunătățit într-o măsură foarte mică în perioada 2014-2018 (**tabelul 3**). În condițiile în care, la sfârșitul anului 2018, distanța care separă Franța de obiectivul său bugetar pe termen mediu este de 2,7 puncte procentuale din PIB și plecând de la ipoteza că viteza medie de ajustare din perioada 2014-2018 va continua, această țară va avea nevoie de 15 ani pentru a-și atinge obiectivul. Ponderea datoriei în PIB a continuat să crească în această perioadă în Franța.

91. Italia (sub incidența componentei preventive) și Spania (sub incidența componentei corective) au înregistrat o importantă deteriorare a soldurilor lor structurale în aceeași perioadă și sunt acum departe de obiectivul lor bugetar pe termen mediu: Italia se află la 2 puncte procentuale de obiectiv, iar Spania, la peste 3 puncte procentuale. Aceste două țări nu au realizat progrese în reducerea datoriei lor publice, în pofida expansiunii economice pe care au înregistrat-o.

92. În cazul Franței și al Spaniei – ambele aflate într-o procedură aplicabilă deficitelor excesive, Comisia a prelungit termenul pentru ieșirea din procedură de mai multe ori⁵⁷, plecând de la principiul că „o procedură aplicabilă deficitelor excesive nu poate fi intensificată dacă statul membru și-a atins obiectivele intermediare de deficit global, chiar dacă angajamentele sale în materie de politici nu s-au concretizat”⁵⁸. Ca urmare, în perioada 2014-2017, soldul structural al Spaniei s-a deteriorat cu 1,7 puncte procentuale din PIB, iar soldul structural al Franței s-a îmbunătățit într-o măsură foarte mică.

93. În această perioadă, în toate cele trei țări mari, creșterea a depășit valoarea sa potențială, iar deviația PIB s-a redus. Se preconizează că deviația PIB va fi pozitivă în Italia și în Spania în 2018 și doar ușor negativă în Franța (a se vedea **graficele 10, 11 și 12**). În plus, aceste trei țări concentrează mai mult de jumătate din totalul datoriei publice din zona euro.

Graficul 10 – Evoluția PIB-ului, a PIB-ului potențial și a deviației PIB în Franța (2014-2018)

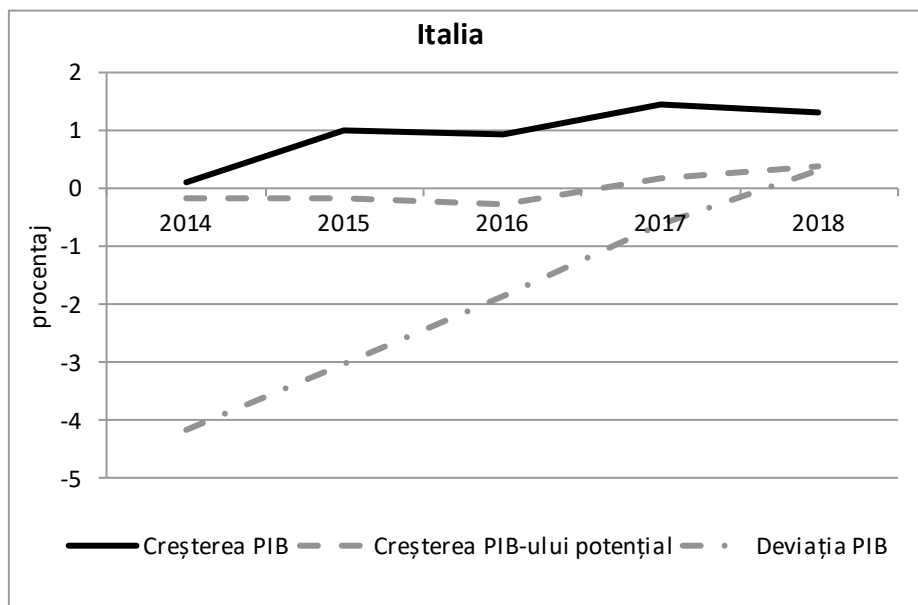


Sursa: AMECO, martie 2018.

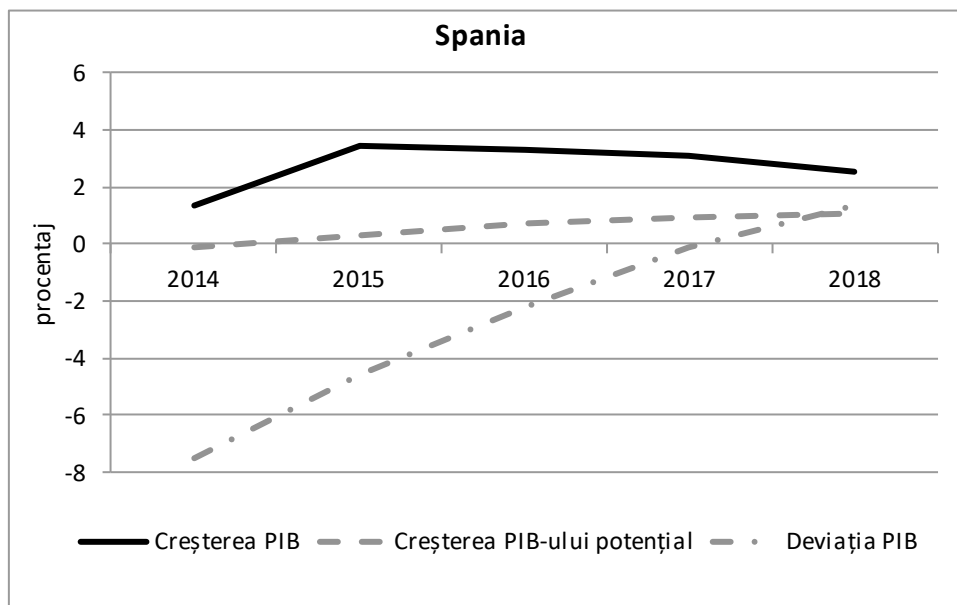
⁵⁷ În cazul Franței, procedura aplicabilă deficitelor excesive a fost deschisă în 2009, iar termenul-limită stabilit inițial pentru ieșirea din procedură a fost 2012. Deja la sfârșitul anului 2009, acest termen a fost prelungit până în 2013. În 2013, termenul a fost din nou prelungit, de data aceasta până în 2015. În 2015, a fost acordată o nouă prelungire de doi ani, până în 2017. Franța a cunoscut o rată de creștere negativă numai în 2009.

În cazul Spaniei, termenul a fost prelungit de patru ori, de două ori cu câte un an și de două ori cu câte doi ani, cel mai recent termen stabilit fiind pentru 2018.

⁵⁸ A se vedea Vademecumul Comisiei cu privire la Pactul de stabilitate și de creștere (ediția 2017), secțiunea 2.3.2.1.

Graficul 11 – Evoluția PIB-ului, a PIB-ului potențial și a deviației PIB în Italia (2014-2018)

Sursa: AMECO, martie 2018.

Graficul 12 – Evoluția PIB-ului, a PIB-ului potențial și a deviației PIB în Spania (2014-2018)

Sursa: AMECO, martie 2018.

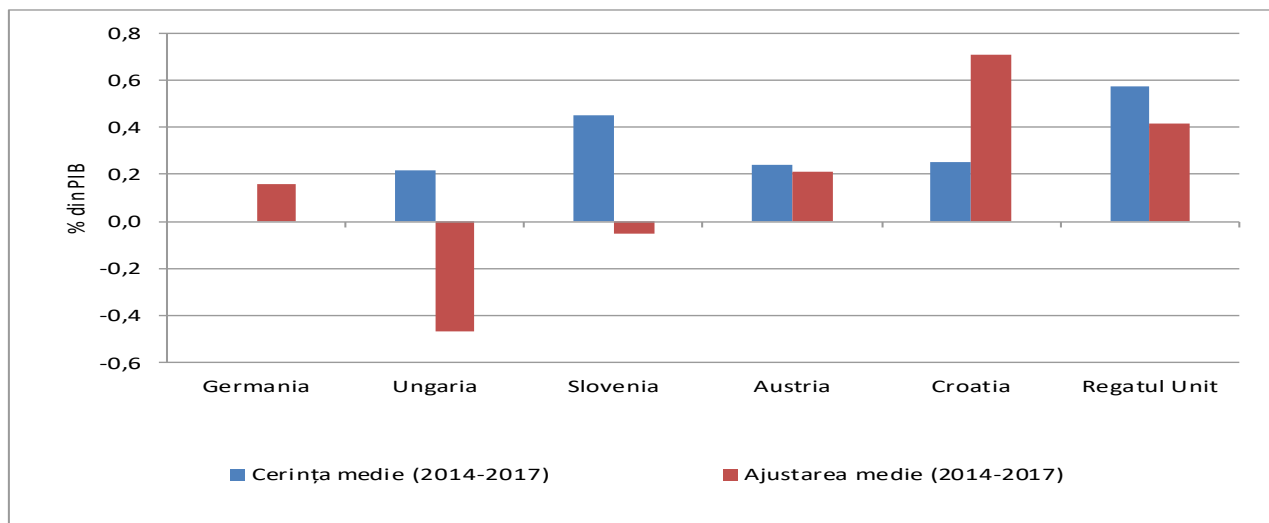
94. BCE a subliniat recent lipsa de progrese în materie de consolidare fiscal-bugetară în țările cu niveluri mari ale datoriei din zona euro. În Analiza pe 2017 cu privire la stabilitatea financiară, BCE a precizat următoarele: „[...] îmbunătățirea soldurilor globale maschează

vulnerabilități bugetare subiacente și o ușoară relaxare generală a politicii bugetare pentru zona euro în perioada 2017-2019. În mai multe țări din zona euro, eforturile bugetare nu se ridică nici în prezent la înălțimea angajamentelor asumate în temeiul Pactului de stabilitate și de creștere (a se vedea **graficul 8**). Deteriorarea prognozată a soldurilor structurale în perioada 2017-2019 într-o serie de țări poate complica și mai mult respectarea obiectivelor bugetare pe termen mediu”⁵⁹.

Rezultate mixte în statele membre cu o datorie publică variind între 70 % și 90 % în perioada 2014-2018

95. În cadrul acestui grup, două țări au depășit cerințele prevăzute de matrice: Germania și Croația. Austria și, într-o mai mică măsură, Regatul Unit s-au apropiat de cerințele lor respective. Slovenia nu a reușit să realizeze o ajustare, ca medie, în timp ce Ungaria a pus în aplicare o politică fiscal-bugetară cu un caracter expansionist foarte pronunțat (a se vedea **graficul 13**).

Graficul 13 – Cerința medie (pe baza matricei) și ajustarea medie (variația soldului structural) în perioada 2014-2017 în țările cu un nivel ușor mai ridicat al datoriei publice

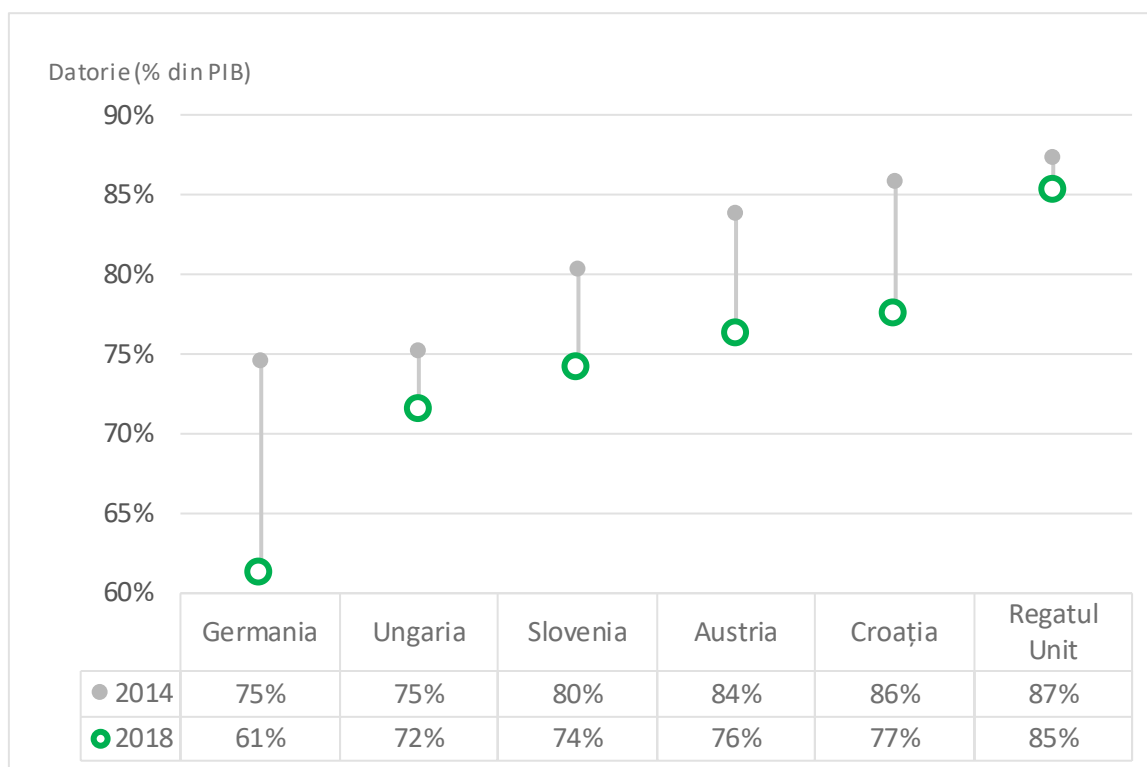


Sursa: AMECO, martie 2018. Notă: cerința medie pentru Croația se bazează pe trei ani (2015-2017).

⁵⁹ BCE, *Financial Stability Review* (Analiza cu privire la stabilitatea financiară), noiembrie 2017, p. 29.

96. Statele membre care și-au ajustat soldurile structurale au înregistrat și o reducere substanțială a ponderii datoriei lor: în cazul Germaniei, datoria a scăzut cu 14 puncte procentuale din PIB, în cazul Austriei, cu 8 puncte procentuale, și în cazul Croației, cu 9 puncte procentuale. Nivelul datoriei nu s-a redus decât foarte puțin în Regatul Unit, acest lucru reflectând importanța deficitului structural inițial, care s-a îmbunătățit totuși în mod semnificativ în această perioadă. În medie, reducerea datoriei în cazul țărilor din acest grup a fost considerabil mai importantă decât în cazul statelor membre cu un grad ridicat de îndatorare (cu excepția Irlandei în acest din urmă grup) (a se vedea **graficul 14**).

Graficul 14 – Ponderea datoriei publice în PIB în țările cu un nivel ușor mai ridicat al datoriei publice (2014-2018)



Sursa: AMECO, martie 2018.

S-a observat o înrăutățire pronunțată în două state membre cu un nivel scăzut al datoriei

97. România, care prezenta un nivel scăzut al datoriei, și anume 39,4 % din PIB, și-a depășit în 2014 obiectivul bugetar pe termen mediu, dar se îndreaptă în prezent către o înrăutățire excepțională a soldului său structural – cu aproximativ 4 puncte procentuale din PIB – între

2014 și 2018. Pentru prima dată, Comisia a lansat o procedură de deviere semnificativă în mai 2017 și a intensificat această procedură în noiembrie 2017.

98. Estonia, care prezenta un nivel al datoriei de numai 10,7 % din PIB în 2014, și-a depășit în același an obiectivul bugetar pe termen mediu. Soldul său structural s-a deteriorat cu 1,4 puncte procentuale din PIB în perioada 2014-2018, în special în 2017. Comisia consideră că factorii care au contribuit la această deteriorare sunt foarte diferiți ca natură de cazul României, având în vedere situația fiscal-bugetară de ansamblu a celor două state membre, inclusiv nivelul excepțional de scăzut al datoriei publice din Estonia (9,1 % din PIB în 2018).

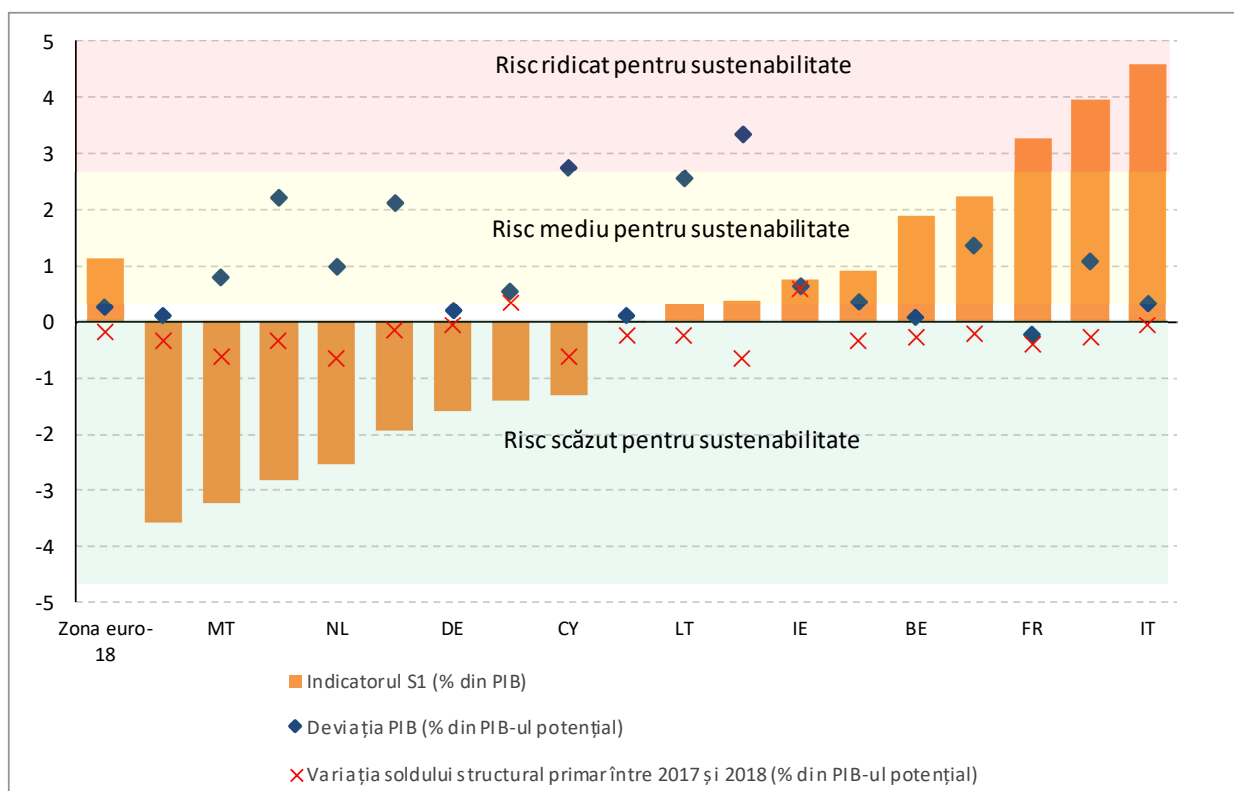
Un dezechilibru între considerațiile privind sustenabilitatea și considerațiile de ciclu economic

99. În comunicările sale recente privind nou-introdusa marjă de apreciere, Comisia a subliniat importanța asigurării unui echilibru între considerațiile privind sustenabilitatea finanțelor publice și considerațiile anticiclice în stabilirea obiectivelor bugetare⁶⁰. Cu toate acestea, o analiză recentă publicată de Comisia însăși a arătat că un astfel de echilibru nu pare să fie urmărit în statele membre cu un grad ridicat de îndatorare (țările cu un risc la adresa sustenabilității, care figurează în partea dreaptă a **graficului 15**). În aceste țări, deviația PIB este efectiv închisă sau este chiar pozitivă, dar nu se depune niciun efort bugetar în vederea îmbunătățirii sustenabilității finanțelor publice⁶¹.

⁶⁰ În 2016, Comisia a făcut referire la un astfel de compromis: „Definiția generală a unei orientări bugetare corespunzătoare trebuie să țină cont de nevoile de stabilizare și de sustenabilitate. După cum se arată în cele ce urmează, existența unor compromisuri între aceste două dimensiuni poate necesita, uneori, un act de echilibristică între nevoia de a se aduce un sprijin direct pentru economie și nevoia de a se acorda atenția necesară sustenabilității pe termen mediu a finanțelor publice” [Comisia Europeană, *Report on Public Finance in the EMU 2016* (Raport privind finanțele publice în cadrul uniunii economice și monetare), 2016, p. 116].

⁶¹ COM(2017) 800 final: „Planurile bugetare pentru 2018: evaluare globală”.

Graficul 15 – Prognoză a variației soldului structural primar între 2017 și 2018 pentru statele membre din zona euro în ceea ce privește riscul pentru sustenabilitatea finanțelor publice (indicatorul S1) și deviația PIB



Notă: indicatorul S1 corespunde decalajului de sustenabilitate pe termen mediu și măsoară efortul de ajustare bugetară necesar imediat pentru a reduce ponderea datoriei în PIB la 60 % în termenul prevăzut. Pragurile critice pentru S1 sunt 0 și 2,5, între aceste valori fiind vorba de un risc mediu. Dacă S1 este mai mic de 0 sau mai mare de 2,5, atunci acesta indică un nivel scăzut de risc sau, respectiv, un nivel ridicat de risc. Pentru mai multe informații, a se vedea *Fiscal Sustainability Report 2015* (Raportul privind sustenabilitatea finanțelor publice 2015) și *Debt Sustainability Monitor 2016* (Monitorizarea sustenabilității datoriei 2016).

Sursa: acesta este un grafic simplificat, preluat din Comunicarea Comisiei Europene intitulată „Planurile bugetare pentru 2018: evaluare globală”, 2017; deviația PIB – AMECO martie 2018;

variația soldului structural primar – previziunile Comisiei din toamna anului 2017; indicatorul S1 – comunicarea intitulată „Planurile bugetare pentru 2018: evaluare globală”, Comisia Europeană, 2017.

Partea IV – Comisia ar putea îmbunătăți anumite aspecte tehnice ale evaluărilor

Se observă o distorsiune antrenată de optimism în previziunile Comisiei cu privire la creșterea reală a PIB-ului și la investiții pentru anii t și $t+1$

100. Comisia efectuează periodic verificări statistice cu privire la exactitatea propriilor sale previziuni (au avut loc astfel de verificări în 2007, 2012 și 2016). Această analiză arată că previziunile Comisiei sunt, în general, exacte și comparabile cu prognozele altor instituții internaționale, cum ar FMI și OCDE.

101. Cu toate acestea, studiul din 2016⁶² a arătat că, în medie, în perioada 2000-2014, Comisia supraestimase cu + 0,54 puncte procentuale previziunile pentru anul următor referitoare la PIB-ul real. Acest tip de distorsiune a fost confirmat și în eșantionul extins pentru 1969-2014 (și anume, o supraestimare cu + 0,33 puncte procentuale).

102. La nivelul individual al statelor membre, distorsiunea este semnificativă din punct de vedere statistic în cazul Italiei, situându-se la 1 % pentru previziunile legate de PIB atât pentru anul în curs, cât și pentru anul următor, în timp ce distorsiunile observate pentru Danemarca, Franța și Portugalia au un nivel semnificativ, și anume 5 % în cazul previziunilor pentru anul următor. Această distorsiune relativ importantă apare în previziunile de primăvară pentru anul în curs și în previziunile din toamnă pentru anul următor. Ea afectează în mod considerabil, de exemplu, prognoza dinamicii datoriei; în cazul unei țări, distorsiunea medie de 1,1 % antrenată de optimism a condus la o subestimare, în previziunile pentru anul următor, a ponderii datoriei în PIB cu 1,4 puncte procentuale din PIB.

103. În pofida distorsiunilor detectate, Curtea nu a fost în măsură să identifice acțiunile corective pe care le-a luat Comisia pentru a împiedica apariția acestei probleme în viitor.

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors_en

Evaluarea informațiilor incluse în programele de stabilitate sau de convergență

104. Informațiile incluse în programele de stabilitate sau de convergență ale statelor membre din eșantion respectau în general cerințele prevăzute de Codul de conduită și de regulament. În special, acestea conțineau informații cu privire la obiectivele bugetare pentru întreaga perioadă acoperită de program, precum și cu privire la măsurile fiscal-bugetare necesare pentru atingerea acestora. Totuși, în anumite cazuri, cerințele nu au fost respectate. Curtea a constatat că evaluările Comisiei cu privire la programele de stabilitate sau de convergență incluse în eșantion nu au prezentat sistematic aceste lipsuri de la nivelul informațiilor (a se vedea **caseta 2**).

Caseta 2 – Informații lipsă

Două programe de stabilitate/convergență nu indică întreaga traiectorie bugetară către atingerea obiectivului pe termen mediu, iar trei programe nu prezintă obiectivele legate de venituri și cheltuieli pentru anul $t+1$.

Cinci programe nu prezintă o defalcare pe funcții a cheltuielilor publice și trei programe au omis să precizeze riscurile aferente sectorului financiar care există în raport cu datoria publică.

Cinci programe nu includ o analiză costuri-beneficii a reformelor, iar trei programe nu conțin evaluări ale riscurilor pentru previziunile legate de PIB.

Două programe nu prezintă măsurile fiscal-bugetare care au fost avute în vedere sau care au fost adoptate.

105. Evaluările Comisiei semnalează deficiențe în ceea ce privește detalierea măsurilor fiscal-bugetare în programele de stabilitate sau de convergență (a se vedea rezultatele obținute pentru eșantion în **anexa I**). Înainte de 2011, Comisia realiza o evaluare specifică a calității programelor de stabilitate sau de convergență pe baza cerințelor din Codul de conduită (a se vedea, de exemplu, anexa la documentele de lucru ale serviciilor Comisiei din 2009 și 2010). Din 2011 nu mai există însă o astfel de anexă.

Nivelul de deviere raportat de Comisie este corect, dar poate da naștere la confuzii

106. Potrivit constatărilor Curții, calculele legate de devieri fuseseră corect estimate în cadrul evaluărilor. Evaluările cu privire la devierile semnificative sunt de asemenea corecte, fiind detaliate în principal în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei. În aceste documente, Comisia prezintă și un tabel în care figurează concluziile asupra nivelului de deviere, rezultate în urma unei comparații între doi piloni (estimării medii pentru un an și estimări medii pentru doi ani). Deși tabelul compară concluziile pentru cei doi piloni, prezentarea rezultatelor privind conformitatea pentru fiecare pilon rămâne confuză.

Testele tehnice efectuate de Curte nu au pus în evidență nicio problemă majoră

107. Curtea a efectuat o serie de teste legate de aspectele tehnice ale procedurilor aferente componentei preventive. Pentru majoritatea aspectelor nu au fost identificate probleme majore. Comisia, de comun acord cu statele membre, a publicat un cod de conduită în 2012 și în 2016 pentru „a preciza natura exactă a informațiilor din programele de stabilitate sau de convergență” cerute de regulament [în special la articolul 3 alineatul (2) și la articolul 7 alineatul (2)]. Curtea a constatat că acest cod prelua în mod fidel cerințele din regulament.

108. Comisia a publicat un vademecum pentru Pactul de stabilitate și de creștere în 2012, în 2016 și în 2017. Curtea a analizat dacă abordările descrise în edițiile din 2016 și din 2017 reflectă cerințele din regulament și a identificat o serie de excepții, după cum se explică în continuare.

- Pentru a se determina poziția unui stat membru în raport cu obiectivul bugetar pe termen mediu, regulamentul solicită cele mai recente date economice, iar Comisia utilizează datele cele mai favorabile obținute din colecții eterogene de date. Pe baza acestor elemente se stabilește care este ajustarea necesară într-un anumit an. Pe lângă aceasta, la stabilirea cerințelor de ajustare din matrice se aplică o „înghețare asimetrică” atunci când distanța la care se află soldul structural față de obiectivul bugetar pe termen mediu depășește cerința derivată din matrice. În mod similar, rata de referință în ceea ce privește criteriul cheltuielilor din anul t se bazează pe previziunile de primăvară din anul $t-1$ și nu este actualizată pe baza previziunilor ulterioare. Astfel de abordări duc la întârzierea avertismentelor în perioade de deteriorare ale soldului

structural (a se vedea punctul 59) sau la schimbări la nivelul factorilor care stau la baza componentei ratei de referință. În plus, Comisia măsoară distanța față de obiectivul bugetar pe termen mediu într-un anumit an comparându-l cu soldul structural din anul anterior și nu cu cel din anul curent (a se vedea punctul 60).

- La calcularea cheltuielilor publice pentru criteriul de referință privind cheltuielile, Comisia scade „nivelarea investițiilor (*smoothing*) din care se deduc fondurile UE pentru investiții”. În consecință, estimarea cheltuielilor dintr-un anumit an nu reflectă cu precizie investițiile publice de capital într-un anumit an. Această „nivelare” nu este prevăzută în regulament.

109. Curtea a verificat dacă orientările interne comunicate echipelor responsabile de diferitele țări și foile de calcul utilizate pentru evaluări erau conforme cu abordările descrise în vademecum. S-a constatat că activitatea de evaluare desfășurată de Comisie era conformă cu vademecumul, cu excepția testelor realizate cu privire la poziția în raport cu obiectivul bugetar pe termen mediu, pentru care Comisia se bazează pe cel mai favorabil sold structural din colecții anterioare de date.

110. Curtea a testat dacă programele de stabilitate sau de convergență din eșantionul de audit prezentau lacune la nivelul informațiilor legate de cerințele prevăzute în Codul de conduită. S-a observat că evaluările Comisiei cu privire la aceste programe nu au prezentat în mod sistematic lacunele existente.

111. Documentele de lucru ale serviciilor Comisiei conțin informații relevante referitoare la angajamentele bugetare ale statelor membre, la măsurile lor respective și la conformitatea cu normele aplicabile componentei preventive. Curtea a constatat că se puteau aduce îmbunătățiri în ceea ce privește descrierea măsurilor adoptate și a impactului luat în calcul în previziunile Comisiei (în afară de impactul planificat de statele membre în programele lor de stabilitate sau de convergență). Ar fi util ca aceste documente să includă un tabel în care diferențele să fie explicate cu mai multă claritate.

112. Statele membre au convenit asupra unei metode comune la nivelul UE pentru estimarea producției potențiale. Cu toate acestea, anumite state membre produc, de asemenea, estimări proprii bazate pe metodologii diferite de metoda comună pentru întreaga UE care

este utilizată ca bază pentru evaluările din cadrul componentei preventive. Uneori, metodologiile diferite conduc la estimări diferite care, la rândul lor, pot determina o estimare diferită a soldului structural. În urma examinării mai multor studii în care se compară estimările producției potențiale întocmite de Comisie cu estimările realizate de alte entități, Curtea a constatat că abordarea UE are rezultate bune în comparație cu estimările similare (de exemplu, cele elaborate de OCDE sau de FMI).

113. În plus, în 2016, Comisia a introdus un instrument de plauzibilitate pentru a evalua situațiile în care deviația PIB estimată pentru anumiți ani prezintă un nivel ridicat de incertitudine. Este vorba de un proiect-pilot care urma să acopere următorii doi ani, scopul său fiind acela de a lua în considerare orice factori pe care statele membre îi consideră relevanți pentru estimările lor referitoare la producția potențială. Această abordare de menținere a unui dialog deschis cu privire la chestiunile de plauzibilitate în contextul unei abordări comune este adecvată.

114. Curtea a verificat foile de calcul și formulele utilizate și a reefectuat un număr de evaluări pentru a testa acuratețea activităților Comisiei. De asemenea, a fost examinat un eșantion de date utilizate de Comisie în evaluările sale și s-a constatat că acestea erau coerente cu sursele corespondente, cum ar fi datele din baza de date AMECO, datele provenite de la Oficiul pentru Statistică al Uniunii Europene (EUROSTAT) sau datele din programele de stabilitate sau de convergență. Nu au fost identificate probleme, cu excepția modului în care a fost tratată tranziția de la SEC 95 la SEC 2010 și a felului în care diferitele colecții de date au fost utilizate în evaluare (a se vedea **punctul 62**).

115. Curtea a constatat că obiectivele minime pe termen mediu au fost calculate în conformitate cu abordarea descrisă în vademecum. De asemenea, Curtea a verificat pentru toate statele membre dacă obiectivele lor bugetare pe termen mediu se situau la nivelul minim sau erau superioare acestui nivel și a constatat că toate obiectivele erau conforme, cu excepția cazului Sloveniei în perioada 2016-2017 (pentru anii 2017-2019). Acest lucru nu a avut niciun impact asupra rezultatului evaluării Comisiei.

116. Curtea a testat sensibilitatea obiectivelor bugetare minime pe termen mediu la variabilele subiacente și a constatat că acestea erau în principal sensibile la variații

semnificative ale semielasticității, la șocuri importante la nivelul datoriei și la costurile legate de îmbătrânirea populației. Curtea a observat însă că obiectivele minime pe termen mediu nu țineau seama de alți factori care afectează datoria, cum ar fi ajustările stoc-flux.

117. De asemenea, Curtea a testat activitățile de evaluare pentru a verifica dacă parametrii din matrice fuseseră aplicați în mod corect. În cursul tranziției la noua matrice, pentru evaluarea din primăvara anului 2015 au fost păstrați unii parametri din matricea veche, care au fost aplicați însă doar pentru statele membre al căror sold structural s-a deteriorat, în loc să se procedeze la ajustări pentru toate statele membre. Comisia nu a gestionat într-un mod coerent tranzițiile între norme.

Partea V – Recomandările specifice fiecărei țări reflectă concluziile evaluărilor subiacente, dar ar trebui să fie mai clare

Recomandările specifice fiecărei țări reflectă rezultatele evaluărilor efectuate, dar relevanța lor poate fi afectată în cazul unei evoluții a condițiilor

118. Versiunea finală a recomandărilor specifice adresate fiecărei țări în materie bugetară este adoptată de Consiliu pe baza recomandărilor Comisiei. Redactate sub forma unui act juridic, aceste recomandări cer statelor membre să abordeze riscurile identificate de deviere semnificativă și precizează ajustarea necesară pentru soldul structural și pentru creșterea cheltuielilor.

119. Curtea a constatat că recomandările specifice adresate fiecărei țări în materie bugetară cu referire la componenta preventivă erau conforme cu concluziile evaluărilor incluse în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei.

120. În opinia Curții, recomandările sunt publicate suficient de devreme în cursul anului (în luna iulie) pentru a da statelor membre posibilitatea de a răspunde în consecință în cadrul procesului bugetar anual. Majoritatea statelor membre discută, ajustează și adoptă bugetele pentru exercițiul următor în toamnă. Recomandările în vigoare rămân cele stabilite mai devreme în cursul anului, chiar dacă, între timp, condițiile macroeconomice și bugetare se pot schimba. O evoluție semnificativă a condițiilor poate afecta relevanța recomandărilor.

Formulările utilizate în recomandările specifice fiecărei țări publicate în 2017 au devenit mai puțin clare și mai dificil de pus în aplicare

121. Relevanța recomandărilor specifice fiecărei țări depinde, de asemenea, de claritatea și de credibilitatea lor: altfel spus, monitorizarea lor și punerea lor în aplicare trebuie să poată fi asigurate *ex post*. În cursul auditului, Comisia a redactat propunerile de recomandări specifice fiecărei țări pentru 2018 incluzând cerințele numerice în considerente și nu în partea dispozitivă. În opinia Comisiei, considerentele și partea dispozitivă sunt obligatorii și executorii în egală măsură, dar, în general, acest lucru nu este foarte clar și pentru public.

122. În acest context, BCE a subliniat recent următoarele: „Recomandările de politică fiscal-bugetară ale Comisiei diferă de recomandările formulate în trecut în două privințe. În primul rând, amploarea ajustării structurale pe care Consiliul o recomandă guvernelor pentru a asigura deplina conformitate cu Pactul de stabilitate și de creștere este precizată numai în considerentele din recomandări, și nu în partea dispozitivă a acestora. De regulă, partea dispozitivă este cea care ar trebui să ofere guvernelor orientări *ex ante* clare cu privire la gestionarea finanțelor publice în următoarele 12-18 luni. Totodată, partea dispozitivă servește drept ghid pentru parlamente și pentru public, precum și drept referință pentru evaluări *ex post* transparente ale conformității cu Pactul de stabilitate și de creștere. Prin urmare, este important ca orientările de natură fiscal-bugetară să fie integrate pe deplin în această parte a recomandărilor, inclusiv în proiectele de planuri bugetare pentru 2018, pentru a se asigura realizarea unor progrese suficiente în direcția unor finanțe publice solide”⁶³.

123. De asemenea, BCE a subliniat că „[...] pentru toate țările cu cerințe de ajustare structurală de 0,5 % sau mai mult din PIB în 2018, indiferent de nivelul datoriei lor publice, considerentele precizează că «evaluarea proiectului de plan bugetar din 2018 și evaluarea ulterioară a rezultatelor bugetare din 2018 vor trebui să ia în considerare în mod corespunzător obiectivul unei orientări fiscale care să contribuie atât la consolidarea redresării în curs, cât și la asigurarea sustenabilității finanțelor publice ale [statul membru în

⁶³ Buletinul economic nr. 4/2017 al BCE.

cauză]». Acest lucru ar putea implica reduceri ale cerințelor de ajustare structurală dincolo de cele acordate în temeiul dispozițiilor privind flexibilitatea existente în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere (astfel cum au fost comunicate de Comisie în ianuarie 2015). Pe viitor, este important să se asigure o punere în aplicare coerentă a Pactului de stabilitate și de creștere bazat pe reguli”⁶⁴.

124. Aceste orientări comunicate de Comisie pot duce la o situație în care cele două obiective – cel de consolidare a redresării în curs, pe de o parte, și cel de asigurare a sustenabilității finanțelor publice, pe de altă parte – dau naștere la concluzii foarte asimetrice: una care încurajează statul membru să cheltuiască mai mult pentru măsuri de stimulare a creșterii și alta care limitează astfel de creșteri ale cheltuielilor. De asemenea, s-ar putea ajunge astfel la o situație în care să fie fixate cerințe mai puțin stricte decât cele stabilite de cadrul normativ al Pactului de stabilitate și de creștere (matricea în combinație cu clauzele).

125. Pentru a face mai bine înțeleasă logica recomandărilor propuse, Comisia ar trebui să prezinte un rezumat al evaluării subiacente, să explice importanța punerii în aplicare a recomandărilor și să sublinieze riscurile posibile dacă acestea nu sunt puse în aplicare. În trecut, fiecare recomandare specifică era susținută de un considerent în care se explica raționamentul de la baza recomandării. Această practică a încetat însă în urma celor mai recente modificări.

Comisia monitorizează în mod suficient punerea în aplicare a recomandărilor specifice adresate fiecărei țări în materie bugetară

126. Comisia monitorizează punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări pe baza unei varietăți de elemente, intensificând activitatea de monitorizare în ultimul trimestru al anului. Având în vedere analizele aprofundate realizate, datele disponibile și numărul de vizite de informare și de schimburi între statele membre și Comisie, Curtea

⁶⁴ Ibid.

consideră că se asigură o monitorizare și o urmărire suficientă a evoluțiilor din statele membre.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Principalul obiectiv al componentei preventive nu a fost atins

127. Componenta preventivă urmărește să asigure faptul că statele membre ale UE își mențin poziția bugetară la obiectivele pe termen mediu care le sunt proprii, scopul urmărit fiind acela de a se asigura o poziție bugetară sustenabilă și de a se crea o marjă de manevră bugetară în cazuri de recesiune. În plus, în cazul statelor membre cu un nivel ridicat al datoriei, atingerea obiectivelor lor bugetare pe termen mediu ar însemna că ratele datoriei vor începe să scadă, așa cum prevăd cerințele bazate pe nivelul datoriei din cadrul componentei corective a Pactului de stabilitate și de creștere. Toate aceste elemente sunt esențiale pentru a se evita o criză bugetară care ar putea avea efecte perturbatoare în UE și, chiar și mai important, în cadrul uniunii monetare (**punctele 4-5**).

128. Regulamentul a stabilit o valoare de referință rezonabilă pentru convergența anuală în direcția obiectivului bugetar pe termen mediu, și anume 0,5 puncte procentuale din PIB pe an, dar a introdus în același timp conceptul de „deviere semnificativă”, care este înțeleasă ca reprezentând marja de deviere permisă. În plus, regulamentul a acordat Comisiei importante competențe discreționare în ceea ce privește ajustarea cerințelor (**punctele 16-17 și punctele 32-37**).

129. Comisia a utilizat foarte pe larg aceste competențe discreționare cu scopul de a reduce cerințele de ajustare, atât în contextul stabilirii normelor de punere în aplicare, cât și în deciziile individuale. Or, în acest mod, Comisia nu a asigurat îndeplinirea principalului obiectiv al regulamentului, și anume convergența către obiectivele bugetare pe termen mediu într-un interval rezonabil de timp (**punctele 63-71**).

130. Cerințele și parametrii de ajustare, așa cum figurează în „matrice”, precum și numeroasele clauze de flexibilitate au fost stabilite într-un context în care principala preocupare era reprezentată de a doua recesiune în UE anticipată pentru 2012. Într-o astfel de situație, flexibilitatea constituia un răspuns adecvat în principiu, dar s-a mers prea

departe în aplicarea ei în practică (**punctele 26-71**). În special, nu s-a făcut o distincție suficientă între statele membre cu probleme legate de nivelul datoriei și celelalte state membre (**punctele 85-97 și punctul 100**). De asemenea, parametrii aprobați din matrice și diferitele clauze de flexibilitate nu erau limitate în timp la aceste circumstanțe specifice (**punctele 77-82**).

131. În loc să asigure o înăsprire a cadrului, Comisia i-a slăbit și mai mult forța recent, de exemplu prin introducerea noii „marje de apreciere” în 2017 (**punctele 32-37, punctul 69 și punctul 79**).

132. În consecință, cadrul actual nu asigură convergența către obiectivele bugetare pe termen mediu într-un ritm rezonabil în perioadele normale. Per ansamblu, cadrul nu a facilitat progresul în direcția obiectivelor bugetare pe termen mediu în recenta perioadă de redresare, deși creșterea a depășit rata de creștere potențială și deviația PIB se închide (**punctele 79-82**).

133. Deosebit de îngrijorător este faptul că acest cadru slăbit aferent Pactului de stabilitate și de creștere, așa cum a fost definit în normele de punere în aplicare ale Comisiei, este incapabil să asigure progresul către îndeplinirea obiectivelor bugetare pe termen mediu în mai multe state membre cu un grad ridicat de îndatorare. Soldurile structurale ale acestor state membre s-au îndepărtat în perioada 2014-2018 de obiectivele lor respective ori s-au îndreptat către acestea într-un ritm atât lent încât o ameliorare substanțială înaintea următoarei recesiuni este departe de a fi garantată (**punctele 85-97 și punctul 100**).

134. Credibilitatea Pactului de stabilitate și de creștere este subminată de incoerențele care există între componenta preventivă și cea corectivă. Comisia nu aplică cerințele componentei preventive pentru statele membre aflate sub incidența componentei corective și a propus în mod repetat prelungiri de mai mulți ani ale termenelor fixate pentru ieșirea din procedura aplicabilă deficitelor excesive, ceea ce înseamnă că statele membre care fac obiectul unei astfel de proceduri nu sunt obligate să îndeplinească cerințele pe care ar fi trebuit să le respecte dacă s-ar fi aflat sub incidența componentei preventive (**punctul 84**).

135. Deși regulamentul nu prevede acest lucru, Comisia a căutat și a obținut acordul statelor membre în cadrul Consiliului ECOFIN pentru numeroase norme de punere în aplicare. Este

posibil ca astfel de precedente să facă și mai dificilă operarea corecțiilor necesare ale cadrului (**punctele 26, 38, 42 și 51**).

136. Cu toate acestea, cadrul actual, astfel cum este definit în normele de punere în aplicare ale Comisiei, trebuie să fie modificat. Curtea recomandă următoarele măsuri în contextul revizuirii cadrului aplicabil componentei preventive, revizuire programată pentru 2018.

Comisia ar trebui să abordeze problema devierilor cumulate și problema parametrilor din matricea ajustărilor necesare

137. Combinația actuală între o matrice care precizează cerințele de ajustare în funcție de ciclul economic, clauzele de flexibilitate prevăzute și devierile permise nu asigură, într-un scenariu macroeconomic rezonabil, atingerea obiectivelor bugetare pe termen mediu într-un interval rezonabil de timp. În opinia Curții, problema cumulării devierilor poate fi abordată în cadrul regulamentului actual, având în vedere faptul că ar trebui să se acorde prioritate obiectivului principal al acestuia și nu opțiunilor de flexibilitate care au fost acordate. Ținând seama de interconexiunea dintre aceste chestiuni, amploarea revizuirii necesare a matricei va depinde de abordarea și soluționarea sau nu a problemei devierilor cumulate și a problemei clauzelor de flexibilitate, precum și de metoda utilizată. Indiferent de acest aspect, există argumente puternice pentru înăsprirea cerințelor în cazul statelor membre cu o rată a datoriei de peste 90 % din PIB și, într-o măsură mai mică, în cazul statelor membre cu o datorie de peste 60 % din PIB, dar sub 90 % (**punctele 26-71, punctele 85-97 și punctul 100**).

Recomandarea 1

- (a) Pentru a aborda efectele cumulate ale devierilor permise, Comisia ar trebui să includă în versiunea revizuită a matricei o dispoziție care să impună creșterea cerinței de ajustare pentru anul următor, astfel încât să se compenseze devierea medie înregistrată de statul membru în cei doi ani precedenți și devierea estimată pentru anul în curs⁶⁵.

⁶⁵ A se vedea o recomandare similară în raportul pe 2017 al Consiliului bugetar european.

- (b) Comisia ar trebui să crească cerințele de ajustare în cazul statelor membre cu o pondere a datoriei de peste 60 % din PIB, astfel încât să alinieze aceste cerințe la dispozițiile regulii privind datoria. Amploarea creșterii ar trebui să depindă de distanța față de pragul de 60 % și să fie stabilită fie pe paliere (de exemplu, aplicându-se cerințe mai stricte pentru statele cu o rată a datoriei de peste 90 %), fie progresiv.
- (c) Comisia ar trebui să revizuiască și alte dispoziții din matricea ajustărilor necesare și să aibă în vedere modificarea lor astfel încât să asigure convergența tuturor statelor membre către obiectivele lor bugetare pe termen mediu într-un interval rezonabil de timp, ținând seama de efectele revizuirilor aduse tuturor celorlalte dispoziții, inclusiv dispozițiilor legate de devierile și marjele permise.

Prezenta recomandare ar trebui să fie pusă în aplicare în contextul revizuirii matricei și a clauzelor de flexibilitate, revizuire preconizată în cadrul poziției de consens pentru 2018, sau, cel mai târziu, în vederea aplicării în primăvara anului 2019.

Clauzele de flexibilitate ar trebui revizuite astfel încât ele să reflecte rolul lor original preconizat în regulament

138. Modul în care Comisia utilizează clauza de reformă structurală merge cu mult dincolo de obiectivul prevăzut de regulament pentru aceasta, și anume de a asigura faptul că restricțiile bugetare nu împiedică punerea în aplicare a unor reforme importante. Regulamentul nu menționează clauze de flexibilitate care să servească drept stimulent pentru reforme. Marjele permise în raport cu Pactul de stabilitate și de creștere ar trebui să fie utilizate în scopul preconizat, existând alte instrumente care pot fi mobilizate pentru promovarea reformelor (**punctele 50-52**).

139. Comisia permite ca majorarea cheltuielilor autorizată în cadrul diferitor clauze să continue dincolo de perioada pentru care a fost aprobată. Cheltuielile globale continuă să crească până când obiectivul bugetar pe termen mediu este atins în cele din urmă. Acest lucru conduce la prelungiri ale perioadei necesare pentru convergență, care dăunează îndeplinirii obiectivului fundamental al regulamentului (**punctele 44-48 și punctul 54**).

140. Clauza privind investițiile nu asigură o creștere a ponderii investițiilor publice în PIB și permite continuarea în anii următori a cheltuielilor globale, care nu sunt legate neapărat de investiții (**punctul 43**).

141. Clauza privind evenimentele neobișnuite conduce, la rândul ei, la o creștere a cheltuielilor care nu sunt legate de clauză în anii care urmează acordării acesteia și permite o interpretare flexibilă a ceea ce înseamnă cheltuieli eligibile (**punctul 57**).

Recomandarea 2

- (a) Comisia ar trebui să modifice normele de punere în aplicare a clauzei de reformă structurală și să limiteze această clauză la costurile bugetare direct identificate în primii ani de punere în aplicare. Creșterea aprobată a cheltuielilor ar trebui să fie tratată ca un eveniment punctual și nu ar trebui să antreneze o creștere a cheltuielilor nelegate de clauză în anii următori.
- (b) Comisia ar trebui să pună capăt utilizării clauzei privind investițiile în forma sa actuală. Orice posibilă clauză succesoare ar trebui să asigure o creștere a ponderii investițiilor publice în PIB.
- (c) Comisia ar trebui să aprobe clauza privind evenimentele neobișnuite numai pentru cheltuieli direct legate de evenimente care au avut loc.

Această recomandare ar trebui să fie pusă în aplicare în timp util, astfel încât ea să poată fi aplicată în primăvara anului 2019.

Cerințele de ajustare prevăzute de componenta preventivă și de cea corectivă ar trebui să fie sincronizate, iar procedurile de intensificare ar trebui să fie utilizate într-un mod mai eficace

142. Există neconcordanțe între componenta corectivă bazată pe deficit și componenta preventivă. Încetarea practicii care constă în acordarea unor prelungiri excesive și multianuale ale termenelor pentru ieșirea dintr-o procedură aplicabilă deficitelor excesive ar fi un pas important în această direcție. În plus, cerințele din cadrul componentei preventive ar trebui să corespundă cerințelor minime aplicate în cadrul componentei corective. Curtea nu vede niciun temei juridic pentru a scuti statele membre aflate sub incidența componentei corective de la îndeplinirea cerințelor aferente componentei preventive sau de la procedurile de intensificare aplicabile acesteia din urmă (**punctele 84-94**).

Recomandarea 3

Comisia ar trebui să analizeze ce posibilități oferă cadrul juridic pentru a se asigura faptul că nivelul de ajustare structurală necesară în cadrul componentei preventive este atins și de către statele membre care fac obiectul componentei corective. Comisia ar trebui să adreseze Comitetului economic și financiar o notă în care să descrie modul în care intenționează să procedeze.

Această recomandare ar trebui să fie pusă în aplicare în timp util, astfel încât ea să poată fi aplicată în primăvara anului 2019; până la momentul respectiv, Comisia ar trebui să fi adresat deja Comitetului economic și financiar nota respectivă.

Îmbunătățirea calității informațiilor solicitate în cadrul programelor de stabilitate sau de convergență și în rapoartele de evaluare ale Comisiei

143. Este necesar să se amelioreze calitatea informațiilor prezentate în cadrul programelor de stabilitate sau de convergență. Mai mult, având în vedere faptul că evaluările Comisiei se bazează pe o comparație între previziunile sale proprii și cele ale statelor membre, este necesară o mai mare transparență cu privire la diferitele măsuri incluse în previziunile Comisiei, astfel încât credibilitatea planurilor și a evaluărilor aferente să poată fi evaluată. De asemenea, documentele de lucru ale serviciilor Comisiei (SWD) ar trebui să conțină o prezentare mai clară a rezultatelor cu privire la conformitate, bazată pe criteriile stabilite în recomandări, precum și o explicație a factorilor luați în considerare în evaluarea globală (**punctele 104-106 și punctele 111-112**).

Recomandarea 4

- (a) Comisia ar trebui să propună – și să obțină în acest sens acordul statelor membre – o revizuire a Codului de conduită care să asigure faptul că programele de stabilitate sau de convergență ale statelor membre includ un tabel de sinteză cuprinzând estimările cu privire la venituri și cheltuieli, precum și principalele măsuri legate de venituri și cheltuieli și calendarul acestora.
- (b) În documentele sale de lucru, Comisia ar trebui să explice cu mai multă claritate diferențele care există între propriile estimări legate de măsurile fiscal-bugetare și estimările care figurează în previziunile statelor membre. De asemenea, Comisia ar trebui să fie mai explicită în toate cazurile cu privire la măsura în care un anumit program de stabilitate sau de convergență respectă cerințele Codului de conduită.

- (c) Comisia ar trebui să introducă în documentele sale de lucru un tabel care să prezinte, separat pentru fiecare pilon, concluziile evaluării sale referitoare la nivelul devierilor. Totodată, ea ar trebui să explice în detaliu concluzia evaluării generale, indicând toate elementele luate în considerare în cazul în care această concluzie nu este conformă cu criteriile prevăzute în regulament.
- (d) De asemenea, Comisia ar trebui să prezinte date privind devierile cumulate de-a lungul ultimilor cinci ani, cel puțin.

Această recomandare ar trebui să fie pusă în aplicare în timp util, astfel încât ea să poată fi aplicată în primăvara anului 2019.

Ar trebui revăzute practicile de utilizare a unor colecții diferite de date și de „înghețare” a cerințelor

144. Anumite abordări tehnice, cum ar fi „înghețarea” cerințelor, utilizarea celor mai favorabili indicatori din colecții eterogene de date sau „nivelarea” investițiilor (*smoothing*) în vederea criteriului de referință privind cheltuielile, nu decurg din regulament și pot duce la întârzieri în detectarea devierilor semnificative (**punctele 59-60 și punctele 108-109**).

145. Practica de „dezghețare” a cerințelor de ajustare este asimetrică. Ea împiedică urmărirea unei ajustări mai mari atunci când se evaluează proiectele de planuri bugetare, deși aceasta ar putea fi justificată în baza unor informații actualizate (**punctul 61**).

Recomandarea 5

- (a) Comisia ar trebui să își bazeze cerințele pe datele cele mai recente și nu pe datele cele mai favorabile obținute dintr-o selecție de colecții anterioare de date.
- (b) În ceea ce privește criteriul de referință privind cheltuielile, Comisia ar trebui să aplice conceptul de total al cheltuielilor, astfel cum se prevede în regulament, fără o „nivelare a investițiilor”.
- (c) În cazul în care perspectivele se îmbunătățesc substanțial între evaluarea programului de stabilitate sau de convergență și evaluarea proiectului de plan bugetar, Comisia ar trebui să fie pregătită să solicite un efort de ajustare mai important.

Această recomandare ar trebui să fie pusă în aplicare în timp util, astfel încât ea să poată fi aplicată în primăvara anului 2019.

Ar trebui îmbunătățită claritatea explicațiilor care figurează în recomandările specifice fiecărei țări

146. Conținutul considerentelor, în forma lor actuală, este pur juridic și nu include o motivare detaliată care să stea la baza recomandărilor. Ar putea fi depuse mai multe eforturi pentru a se explica raționamentul pe care se sprijină ajustările recomandate, precum și riscurile care ar apărea în cazul în care aceste cerințe nu vor fi respectate (**punctele 122-126**).

Recomandarea 6

- (a) Considerentele ar trebui să explice în detaliu raționamentul care stă la baza ajustării recomandate, precum și riscurile aferente.
- (b) În loc să apară în textul considerentelor, ajustarea necesară ar trebui să figureze în partea dispozitivă a recomandărilor specifice fiecărei țări, astfel încât caracterul obligatoriu al acesteia să fie clar.

Această recomandare ar trebui să fie pusă în aplicare în timp util, astfel încât ea să poată fi aplicată în primăvara anului 2019.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Neven MATES, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 13 iunie 2018.

Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

SELECȚIA STATELOR MEMBRE CARE AU FOST INCLUSE ÎN EȘANTIONUL DE AUDIT

1. Auditul cu privire la procedurile aplicabile în cadrul componentei preventive s-a concentrat pe șase state membre (cinci din zona euro și unul din afara zonei euro).
2. Au fost excluse (cu excepția Italiei⁶⁶) statele membre care făceau obiectul unei proceduri aplicabile deficitelor excesive sau al unui program de ajustare pe tot parcursul perioadei vizate de audit, precum și statele membre care au fost acoperite deja în cadrul auditurilor referitoare la procedura aplicabilă deficitelor excesive, la Grecia sau la procedura privind dezechilibrele macroeconomice. Din rândul celorlalte state membre, Curtea le-a selectat pe cele care s-au aflat pentru un timp mai îndelungat sub incidența componentei corective, pe cele care au înregistrat recent o înrăutățire a soldului structural sau pe cele care se situau la cea mai mare distanță față de obiectivul lor bugetar pe termen mediu (a se vedea **tabelul 1**).

⁶⁶ Italia a ieșit din procedura aplicabilă deficitelor excesive în iunie 2013, perioada anterioară fiind parțial acoperită de auditul Curții referitor la această procedură. Italia a fost însă inclusă în eșantion din cauza aplicării pe scară largă a clauzelor de flexibilitate în cadrul componentei preventive și pe baza importanței generale a acestei țări pentru evoluțiile macroeconomice din UE.

Tabelul 1 – Selecția statelor membre care au fost incluse în eșantionul de audit

Analiza criteriilor și a alegerii statelor membre din eșantionul utilizat pentru auditul componentei preventive															
UEM	Stat membru	Sold structural (SS)						Observații	Distanța până la OTM (SS _{t-1} -OTM) [*]						
		2011	2012	2013	2014	2015	2016		2011	2012	2013	2014	2015	2016 ^{**}	
Zona euro	Belgia	-4,03	-3,42	-2,73	-2,85	-2,48	-2,10	Audit al semestrului european	-4,61	-4,78	-4,17	-3,48	-3,60	-3,23	
	Estonia	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	0,18	OTM atins sistematic	0,17	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	
	Irlanda	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	-2,15	Sub incidența componentei preventive numai în 2016	-8,83	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	
	Letonia	-1,26	-0,03	-0,94	-1,76	-2,09	-1,85	La OTM în 2013 și 2014	-1,19	-0,26	0,97	0,06	-0,76	-1,09	
	Lituania	-3,59	-2,60	-2,27	-1,42	-1,20	-1,43	La OTM în 2015 și 2016	-2,29	-2,59	-1,60	-1,27	-0,42	-0,20	
	Luxemburg	1,38	2,47	2,06	2,15	0,71	0,90	OTM atins sistematic	0,00	0,88	1,97	1,56	1,65	0,21	
	Tările de Jos	-3,58	-2,26	-0,94	-0,53	-1,07	-1,40	Audit al semestrului european (cu un an în plus în PDE față de LT și LV)	-3,03	-3,08	-1,76	-0,44	-0,03	-0,57	
	Austria	-2,53	-1,82	-1,24	-0,67	-0,59	-1,01	Audit al semestrului european (cu un an în plus în PDE față de LT și LV)	-2,76	-2,08	-1,37	-0,79	-0,22	-0,14	
	Portugalia	-6,22	-3,09	-2,50	-1,37	-1,82	-2,33	În PDE în întreaga perioadă	-7,60	-5,72	-2,59	-2,00	-0,87	-1,32	
	Slovacia	-4,11	-3,56	-1,69	-2,05	-2,06	-2,04	Datorie < 60% din PIB în întreaga perioadă	-6,65	-3,61	-3,06	-1,19	-1,55	-1,56	
	Finlanda	-0,85	-1,14	-0,98	-1,75	-1,75	-1,52	Audit al semestrului european	-0,61	-0,35	-0,64	-0,48	-1,25	-1,25	
Din afara zonei euro	Danemarca	-0,50	0,04	-0,18	0,56	-2,26	-1,36	Nivel mai puțin persistent și mai scăzut al deficitului/datoriei decât HU	-0,22	0,00	0,54	0,32	1,06	-1,76	
	Croația	—	—	—	-3,57	-3,85	-3,49	În PDE în perioada 2013-2016	—	—	-4,08	-3,57	-3,85	-3,49	
	Ungaria	-4,52	-1,44	-1,47	-2,50	-2,35	-2,63	Audit al semestrului european	-1,88	-2,82	0,26	0,23	-0,80	-0,65	
	Polonia	-6,07	-4,04	-3,44	-2,65	-3,01	-2,65	Nivel mai puțin persistent și mai scăzut al deficitului/datoriei decât HU	-7,26	-5,07	-3,04	-2,44	-1,65	-2,01	
	România	-2,98	-2,01	-1,07	-0,63	-0,78	-2,74	Nivel mai puțin persistent și mai scăzut al deficitului/datoriei decât HU	-4,59	-1,98	-1,01	-0,07	0,37	0,22	
	Suedia	0,00	0,10	-0,19	-0,82	-1,04	-0,96	OTM atins sistematic	1,77	1,00	1,10	0,81	0,18	-0,04	
	Regatul Unit	-5,84	-6,56	-4,55	-5,15	-4,48	-3,30	În PDE în întreaga perioadă	-6,00	-4,59	-5,31	-3,30	-3,90	-3,23	
Alte audituri desfășurate de Curte															
Au făcut deja obiectul unui audit	Germania	-1,34	-0,12	0,27	0,82	0,92	0,71	PDE	-1,68	-0,84	0,38	0,77	1,32	1,42	
	Grecia	-6,40	-0,43	1,98	0,57	-1,13	-0,27	Audit referitor la Grecia	-9,65	-5,90	0,07	2,48	1,07	-0,63	
	Spania	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	-2,61	Procedura privind dezechilibrele macroeconomice	-7,04	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	
	Franta	-5,09	-4,26	-3,53	-2,79	-2,74	-2,39	Procedura privind dezechilibrele macroeconomice	-5,50	-4,69	-3,86	-3,13	-2,39	-2,34	
	Italia	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	-1,50	PDE/Audit al semestrului european	-3,27	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	
	Cipru	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	0,22	PDE	-5,06	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	
	Malta	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	-1,65	PDE	-4,02	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	
	Slovenia	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	-2,48	Procedura privind dezechilibrele macroeconomice	-4,55	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	
	Bulgaria	-1,87	-0,48	-0,76	-2,48	-2,56	-2,43	Procedura privind dezechilibrele macroeconomice	-1,51	-0,87	0,52	0,24	-1,48	-1,56	
Republica Cehă	-2,63	-1,48	0,08	-0,78	-1,96	-1,42	PDE	-3,06	-1,63	-0,48	1,08	0,22	-0,96		
Sursa: date ale Comisiei (componenta preventivă – previziunile din toamna anului 2015).															
* Distanța față de OTM (dacă este negativă, înseamnă că soldul structural se situează sub OTM; dacă este pozitivă, înseamnă că soldul structural se situează peste OTM)															
** Date din previziuni.															
Sub incidența componentei preventive															
Potrivit evaluărilor Comisiei din decembrie 2015, OTM neatins în anul respectiv															

ANEXA II

**REZULTATELE OBȚINUTE CU PRIVIRE LA STATELE MEMBRE CARE AU FOST INCLUSE ÎN
EȘANTIONUL DE AUDIT**

1. Curtea a auditat un eșantion de șase state membre, examinând evaluarea realizată de Comisie cu privire la programele de stabilitate sau de convergență, documentele de lucru ale serviciilor Comisiei (SWD), recomandările specifice fiecărei țări, precum și diferite alte documente de lucru conexe. De asemenea, Curtea a efectuat vizite de informare în statele membre din eșantion pentru a obține reacții cu privire la proces, la cadrul normativ și la supravegherea coordonată la nivelul UE a politicilor fiscal-bugetare.

Documentele prezentate de statele membre (program de stabilitate sau program de convergență)

2. Per ansamblu, Curtea a constatat că, din perspectiva informațiilor furnizate, programele de stabilitate sau de convergență îndeplinesc majoritatea cerințelor prevăzute în regulament și în Codul de conduită. Programele includeau informații cu privire la obiectivele bugetare și la măsurile vizând atingerea acestora, precum și informații legate de măsurile destinate să amelioreze calitatea finanțelor publice și să asigure sustenabilitatea pe termen lung. Măsurile fiscal-bugetare nu sunt însă întotdeauna prezentate într-o manieră suficient de bine structurată pentru a permite o înțelegere aprofundată a detaliilor aferente (cum ar fi impactul bugetar estimat, tipologia, stadiul măsurii etc.). Acest lucru a fost remarcat în mod repetat în considerentele din recomandările Consiliului (a se vedea **tabelul 1**).

Tabelul 1 – Considerentele din recomandările Consiliului care fac referire la calitatea și la nivelul informațiilor privind măsurile cuprinse în programele de stabilitate sau de convergență prezentate de statele membre din eșantion

	Considerentele din recomandările Consiliului		
	2015	2016	2017
AT	(8) [...] măsurile menite să sprijine, începând cu 2016, țintele de deficit preconizate	(6) [...] măsurile necesare pentru sprijinirea, începând cu 2017, a țintelor de deficit preconizate nu au fost suficient detaliate [...]	

	nu au fost suficient detaliate [...]		
BE	(8) [...] măsurile necesare pentru a sprijini, începând cu 2016, țintele de deficit preconizate nu au fost suficient detaliate [...]	(6) [...] măsurile necesare pentru a susține, începând cu 2017, țintele de deficit preconizate nu au fost suficient detaliate [...]	(6) [...] măsurile necesare pentru sprijinirea, începând cu 2018, a țăintelor de deficit preconizate nu au fost detaliate [...]
HU	(8) [...] Măsurile menite să susțină țintele de deficit planificate începând din 2016 nu au fost suficient specificate, în special pentru perioada ulterioară anului 2016 [...]	(6) [...] Nu s-au oferit suficiente detalii privind măsurile necesare pentru sprijinirea atingerii țăintelor de deficit planificate pentru 2017 și anii următori, în special pentru perioada ulterioară anului 2017.	
FI		(6) [...] Măsurile necesare pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu până în 2019 nu au fost suficient detaliate.	
IT	(12) [...] Guvernul nu a precizat încă reducerile suplimentare de cheltuieli care îi vor permite să evite punerea în aplicare în 2016 a majorării TVA legiferate.		

Sursa: recomandările Consiliului din anii 2015-2017.

Evaluările realizate de Comisie cu privire la programele prezentate de statele membre

3. Curtea a constatat că, în general, statele membre își prezintă programele de stabilitate sau de convergență în termenele prevăzute și că echipele responsabile de diferitele țări din cadrul DG ECFIN au la dispoziție o perioadă de timp relativ scurtă pentru a evalua în mod aprofundat aceste documente (a se vedea **tabelul 2**).

Tabelul 2 – Data de prezentare a programelor de stabilitate sau de convergență și data publicării documentelor de lucru ale serviciilor Comisiei (2015-2017) pentru statele membre din eșantion

	2015			2016			2017		
	Data prezentării PSC	Data documentului de evaluare de către Comisie	Interval de timp scurs (zile calendaristice)	Data prezentării PSC	Data documentului de evaluare de către Comisie	Interval de timp scurs (zile calendaristice)	Data prezentării PSC	Data documentului de evaluare de către Comisie	Interval de timp scurs (zile calendaristice)
AT	21/4	27/5	36	27/4	26/5	29	02/5	23/5	21
BE	30/4		27	29/4		27	28/4		25
FI	02/4		55	14/4		42	28/4		25
HU	30/4		27	29/4		27	02/5		21
IT	28/4		29	28/4		28	27/4		26
NL	30/4		27	28/4		28	26/4		27

Sursa: analiză realizată de Curte cu privire la programele de stabilitate/convergență și la documentele de lucru ale serviciilor Comisiei.

4. Elaborarea evaluării Comisiei depinde însă de un proces de schimb de informații, care începe mai devreme în cursul ciclului anual, inclusiv schimburi de informații în cadrul unor reuniuni bilaterale care au loc cu mult timp înainte de prezentarea programelor de stabilitate sau de convergență. Activitatea echipelor responsabile de diferitele țări este completată de cea a funcționarilor responsabili de semestrul european care lucrează în reprezentanțele UE din statele membre. Aceștia asigură legătura cu reprezentanții autorităților naționale de resort și monitorizează îndeaproape principalele evoluții fiscale și bugetare din fiecare stat membru.

Relevanța recomandărilor specifice fiecărei țări

5. Curtea a evaluat dacă recomandările specifice fiecărei țări sunt coerente cu concluziile la care a ajuns Comisia în urma evaluărilor sale. Per ansamblu, recomandările de natură

fiscal-bugetară specifice fiecărei țări concordă cu rezultatele evaluării realizate de către Comisie (a se vedea **tabelul 3**).

Tabelul 3 – Verificare a coerenței între recomandările specifice fiecărei țări și evaluările subiacente realizate de Comisie pentru statele membre din eșantion (2015-2017)

Statul membru	Anul t		Evaluarea Comisiei Ajustarea necesară corectată (anul t/t+1)	Considerent / Recomandare	
AT	2015		0,3 %	Considerent	(8) [...] ajutarea structurală de 0,3 % din PIB care este necesară în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu
	2016		0,3 %	Recomandare	(1) [...] să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,3 % din PIB în 2017
	2017		0,3 %	Considerent	(8) [...] să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,3 % din PIB în 2017
BE	2015		2015: 0,6 % 2016: 0,6 %	Recomandare	(1) Să realizeze o ajustare bugetară de cel puțin 0,6 % din PIB în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu în 2015 și 2016.
	2016		0,6 %	Recomandare	(1) Să realizeze [...] o ajustare bugetară anuală de cel puțin 0,6 % din PIB
	2017		0,6 %	Considerent	(10) [...] ar reprezenta o ajustare anuală structurală de cel puțin 0,6 % din PIB
FI	2015		2015: 0,1 %	Recomandare	(1) Să realizeze o ajustare bugetară de cel puțin 0,1 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe

Statul membru	Anul t		Evaluarea Comisiei Ajustarea necesară corectată (anul t/t+1)	Considerent / Recomandare	
			2016: 0,5 %		termen mediu în 2015 și o ajustare bugetară de 0,5 % din PIB în 2016.
	2016		2016: 0,5 % 2017: 0,6 %	Recomandare	(1) Să realizeze, în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, o ajustare bugetară anuală de 0,5 % din PIB în 2016 și de 0,6 % din PIB în 2017.
	2017		0,1 %	Considerent	(12) [...] corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,1 % din PIB
HU	2015		2015: 0,5 % 2016: 0,6 %	Recomandare	(1) Să realizeze o ajustare bugetară de 0,5 % din PIB în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu în 2015 și o ajustare bugetară de 0,6 % din PIB în 2016
	2016		2016: 0,3 % 2017: 0,6 %	Recomandare	(1) [...] să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,3 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2016 și de 0,6 % din PIB în 2017
	2017		1,0 %	Considerent	(8) [...] ar corespunde unei ajustări structurale de 1,0 % din PIB
IT	2015		2015: 0,3 % 2016: 0,1 %	Recomandare	(1) Să realizeze o ajustare bugetară de cel puțin 0,25 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe

Statul membru	Anul t		Evaluarea Comisiei Ajustarea necesară corectată (anul t/t+1)	Considerent / Recomandare	
					termen mediu în 2015 și de 0,1 % din PIB în 2016
	2016		2016: 0,25 % 2017: 0,6 %	Recomandare	(1) [...] Să realizeze o ajustare bugetară anuală de cel puțin 0,6 % din PIB
	2017		0,6 %	Considerent	(10) [...] ar corespunde unei ajustări structurale anuale de cel puțin 0,6 % din PIB
NL	2015		2015: -0,3 % 2016: -0,2 %	-	
	2016		0,6 %	Recomandare	(1) [...] să realizeze o ajustare fiscal-bugetară anuală de 0,6 % din PIB în 2017
	2017		Angajament respectat	-	

Sursa: documentele de lucru ale serviciilor Comisiei și recomandările specifice adresate statelor membre incluse în eșantion (2015-2017).

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI A UNIUNII EUROPENE¹

„ESTE ATINS OBIECTIVUL PRINCIPAL AL COMPONENTEI PREVENTIVE A PACTULUI DE STABILITATE ȘI DE CREȘTERE?”

SINTEZĂ

I. Rolul componentei preventive este de a asigura sustenabilitatea finanțelor publice și, în același timp, posibilitatea unei modulări a politicilor fiscale în funcție de condițiile economice. Aflat în centrul componentei preventive, obiectivul bugetar pe termen mediu operaționalizează această necesitate de a echilibra o politică fiscal-bugetară prudentă pe termen mediu și lung, facilitând în același timp funcționarea stabilizatorilor automați. Faptul că obiectivul bugetar pe termen mediu este stabilit în termeni structurali permite mișcări regulate ale soldului fiscal cauzate de ciclul economic. Asigurarea înregistrării de progrese constante în direcția îndeplinirii propriului obiectiv bugetar pe termen mediu de către statele membre este, prin urmare, o funcție critică a Comisiei și a Consiliului în ceea ce privește obținerea îmbunătățirilor necesare privind sustenabilitatea datoriilor și macrostabilizarea.

Articolul 6 alineatul (3) din regulament recunoaște în mod legitim faptul că sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu este determinată de mai mulți factori, inclusiv, de exemplu, de nevoia de a se evita o ajustare fiscală contraproductivă atunci când poziția ciclică a economiei este slabă, de rolul reformelor structurale și al investițiilor în sporirea potențialului de creștere și de necesitatea de a ține cont de evenimente care nu se află sub controlul guvernului. Toți acești factori sunt prevăzuți în mod specific în regulament.

Regulamentul prevede, de asemenea, un nivel de deviere admisibil față de cerințele anuale, care recunoaște incertitudinea inerentă în ceea ce privește planificarea și punerea în aplicare a politicii bugetare, ceea ce poate face ca un stat membru să nu își atingă obiectivul din cauza unor chestiuni aflate în afara controlului guvernului. Deși Curtea de Conturi Europeană pare să fie îngrijorată cu privire la faptul că această marjă este exploatată în mod persistent de unele state membre [a se vedea punctul XII și Recomandarea 1 litera (a)], stipularea sa din regulament solicită Comisiei să permită o astfel de deviere.

Deși Pactul de stabilitate și de creștere (PSC) stabilește modul de aplicare a politicii fiscal-bugetare pentru statele membre în cadrul componentei preventive, este important să se reamintească faptul că politica bugetară intră, în cele din urmă, în competența statelor membre. În mod evident, Comisia joacă un rol-cheie în aplicarea PSC, în special prin evaluarea măsurii în care politicile statelor membre sunt aplicate în conformitate cu obligațiile care le revin în temeiul regulamentului. Legislația nu poate codifica în mod realist toate aspectele posibile ale elaborării politicilor macroeconomice și bugetare care ar putea fi relevante pentru aplicarea normelor fiscale și, prin urmare, permite Comisiei și Consiliului să se ocupe de situații specifice.

Pentru a-și facilita evaluările, Comisia a elaborat un ansamblu important de proceduri și metodologii. Acestea sunt necesare atât pentru a oferi statelor membre previzibilitate cu privire la modul în care Comisia va evalua respectarea conformității, cât și pentru a asigura coerența orizontală a acestor evaluări. În cazurile în care Comisia își exercită puterea de apreciere în ceea ce privește evaluările pe care le efectuează, aceasta se străduiește să facă acest lucru într-o manieră

¹ Răspunsurile Comisiei reflectă discuțiile purtate cu CCE până la 22 mai 2018.

transparentă și ordonată, în consultare deplină cu statele membre (prin intermediul comitetelor relevante, de exemplu ECOFIN, CEF).

În cele din urmă, deși Comisia este responsabilă pentru evaluarea respectării de către statele membre a componentei preventive, aplicarea normelor este o competență partajată între Comisie și Consiliu, stabilind cerințele fiscale ale statelor membre și consecințele procedurale ulterioare care impun adoptarea de către Consiliu a unei recomandări a Comisiei. De la intrarea în vigoare a așa numitului „pachet de șase”, Consiliul a aprobat recomandările Comisiei din cadrul componentei preventive fără modificări de fond.

Comisia consideră că utilizarea flexibilității, care este un element integrat al componentei preventive, a fost proporțională, adecvată și justificată din punct de vedere economic, având în vedere caracterul unic al crizei, care a condus la o deteriorare accentuată a finanțelor publice la toate nivelurile. Într-adevăr, deși este un fapt recunoscut pe scară largă că economia europeană se redresează puternic, caracteristicile neobișnuite ale redresării au susținut doar relativ recent ideea acționării cu prudență în aplicarea consolidării fiscal-bugetare. În special, Comisia și alte părți, inclusiv președintele BCE, au subliniat lipsa presiunilor inflaționiste, excedentul mare de cont curent pentru zona euro și nivelurile ridicate persistente ale șomajului în unele state membre drept dovezi ale unei încetiniri în continuare a economiei. Aceste preocupări, împreună cu o incertitudine geopolitică tot mai mare, au determinat Comisia să considere că aplicarea prudentă a normelor fiscale ar urmări să asigure nepericlitarea, din cauza ajustărilor bugetare excesive, a unei redresări încă fragile în multe state membre.

În acest scop, Comunicarea Comisiei din 2015 privind utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere a oferit detalii suplimentare cu privire la modul în care Comisia va efectua evaluarea în trei domenii principale: modularea cerințelor fiscale din perspectiva condițiilor ciclice, permiterea punerii în aplicare a reformelor structurale care îmbunătățesc sustenabilitatea pe termen lung și permiterea investițiilor publice care consolidează creșterea economică. Dispozițiile regulamentului în temeiul căruia Comisia aplică această flexibilitate sunt valabile de multă vreme, datând, în mare parte, din 2005, când a avut loc reforma legislației. Din nou, abordarea pe care a adoptat-o Comisia a fost discutată pe larg cu statele membre, ducând la publicarea, la începutul anului 2016, a unei Poziții de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere. Simulările recente ale Comisiei confirmă faptul că, din aplicarea așa-numitei matrice a cerințelor, rezultă o cerință medie apropiată de rata de referință de 0,5 % din PIB. Îmbunătățirile aduse sustenabilității în legătură cu aplicarea clauzelor privind reforma structurală și investițiile vor necesita mai mult timp pentru a fi evaluate, deoarece însăși natura acestor clauze recunoaște că ar putea exista costuri pe termen scurt pentru punerea în aplicare a politicilor care vor aduce beneficii pe termen lung. În această privință, aplicarea unei devieri temporare de la traiectoria de ajustare pentru statele membre care pun în aplicare reforme structurale majore sau investiții care consolidează creșterea ar putea duce, încă din faza de concepție, la o întârziere în ceea ce privește convergența către obiectivul bugetar pe termen mediu. Cu toate acestea, pentru a asigura că acest efect este temporar și că, în cele din urmă, va conduce la o îmbunătățire pe termen lung a sustenabilității finanțelor publice, au fost puse în aplicare o serie de măsuri de protecție importante. În special, există criterii stricte de eligibilitate pe care un stat membru trebuie să le îndeplinească pentru a se putea acorda clauza, printre care rămânerea în componenta preventivă, păstrarea unei marje de siguranță la pragul de 3 % din PIB, încadrarea în limita de 1,5 % din PIB față de obiectivul bugetar pe termen mediu atunci când se solicită clauza și o serie de cerințe de punere în aplicare specifice fiecărei clauze.

Prin urmare, Comisia respinge concluzia Curții de Conturi Europene conform căreia Comisia nu a asigurat îndeplinirea obiectivului principal al regulamentului. În toate cazurile, Comisia aplică dispozițiile regulamentului împreună cu Consiliul. Atunci când efectuează evaluările, Comisia

dispune de un anumit grad de apreciere în ceea ce privește punerea în aplicare a dispozițiilor privind componenta preventivă. În astfel de circumstanțe, într-un număr foarte limitat de cazuri excepționale, Comisia a considerat că este mai adecvat să se acționeze cu prudență atunci când se analizează impactul unei consolidări fiscal-bugetare mari asupra creșterii economice. Comisia este de părere că o aplicare mai mecanică a normelor, care nu ia în considerare riscurile predominante pentru redresarea economică, s-ar putea dovedi în cele din urmă contraproductivă. În această privință, este demn de remarcat faptul că abordarea Comisiei a fost aprobată în linii mari de Consiliul bugetar european în raportul său anual din 2017, care a constatat că aplicarea rigidă a normelor ar fi putut submina continuarea unei redresări încă fragile.

Per ansamblu, poziția bugetară s-a îmbunătățit în mod constant în ultimii ani, numărul statelor membre aflate sub incidența componentei corective reducându-se semnificativ, iar datoria urmând în prezent o traiectorie descendentă atât în UE, cât și în zona euro. Bineînțeles, normele fiscale nu sunt perfecte, iar complexitatea crescută a componentei preventive este o preocupare legitimă. Prin urmare, Comisia se angajează să încerce în continuare să îmbunătățească funcționarea componentei preventive și se declară deschisă să ia în considerare orice propuneri justificate care țin seama atât de contextul economic, cât și de perspectiva adecvată pe termen mediu.

III. După cum constată Comisia, componenta corectivă a PSC este reglementată printr-un regulament separat față de componenta preventivă. În această privință, astfel cum a subliniat Comisia, Curtea de Conturi Europeană a efectuat recent un audit complet separat al componentei corective, raportul privind procedura aplicabilă deficitelor excesive fiind publicat în aprilie 2016.

IV. Comisia aplică cadrul legal care a fost convenit de colegiitori. Regulamentul nu oferă și nu poate oferi nivelul de detaliere necesar pentru punerea în aplicare a fiecărui aspect al cadrului, iar Comisia trebuie să decidă asupra modului în care trebuie puse în aplicare dispozițiile legislative. În astfel de cazuri în care Comisia își exercită puterea de apreciere, ea se străduiește să facă acest lucru într-o manieră transparentă și ordonată, consultându-se pe deplin cu statele membre prin intermediul comitetelor relevante, de exemplu ECOFIN, CEF etc. Într-adevăr, aplicarea componentei preventive este o competență comună a Comisiei și a Consiliului, care a aprobat toate recomandările specifice fiecărei țări formulate de Comisie, inclusiv pe cele care conțineau marje acordate în temeiul așa-numitelor clauze de flexibilitate.

V. Comisia respinge concluzia Curții de Conturi Europene potrivit căreia „Comisia și deciziile sale operaționale nu asigură îndeplinirea obiectivului principal al regulamentului”. În primul rând, punerea în aplicare a PSC este o competență comună a Comisiei și a Consiliului, care a aprobat toate recomandările specifice fiecărei țări formulate de Comisie. În al doilea rând, obiectivul principal al regulamentului este ca statele membre să urmărească politici fiscal-bugetare prudente pe termen mediu, care să fie operaționalizate prin îndeplinirea sau ajustarea în vederea îndeplinirii obiectivului bugetar pe termen mediu. Cu toate acestea, regulamentul recunoaște contextul mai extins al sustenabilității pe termen mediu, inclusiv, de exemplu, necesitatea de a se evita ajustarea bugetară contraproductivă atunci când poziția ciclică a economiei este slabă, rolul reformelor structurale și al investițiilor în consolidarea potențialului de creștere și necesitatea de a permite evenimente aflate în afara controlului guvernului. Toți acești factori sunt prevăzuți în mod specific în regulament. Rezultatele analizei Curții de Conturi Europene trebuie evaluate în funcție de condițiile economice specifice care au existat în ultimii ani, inclusiv moștenirea semnificativă rămasă de pe urma crizei.

VI. Comisia consideră că utilizarea flexibilității integrate în componenta preventivă a fost proporțională, adecvată și justificată din punct de vedere economic. Deși este un fapt recunoscut pe scară largă că economia europeană se redresează puternic, caracteristicile neobișnuite ale redresării au susținut doar relativ recent ideea de a acționa cu prudență în aplicarea consolidării fiscal-bugetare ca urmare a dovezilor de încetinire a economiei. Aceste preocupări au determinat Comisia

să considere că aplicarea prudentă a normelor fiscale va urmări să garanteze că ajustările bugetare excesive nu periclitează o redresare care este încă fragilă în multe state membre. În același timp, Comisia a subliniat în mod constant necesitatea ca statele membre puternic îndatorate să ia măsuri pentru a-și îmbunătăți sustenabilitatea, iar o serie de dispoziții privind flexibilitatea operaționalizate de Comisie în comunicarea sa din ianuarie 2015 au drept scop să asigure realizarea acestui lucru.

Prin urmare, Comisia respinge concluzia Curții de Conturi Europene potrivit căreia cadrul a fost slăbit și mai mult prin aplicarea puterii sale de apreciere. Într-un număr foarte limitat de cazuri excepționale, Comisia a considerat că este mai adecvat să se acționeze cu prudență atunci când se analizează impactul unei consolidări fiscal-bugetare mari asupra creșterii economice. Comisia este de părere că o aplicare mai mecanică a normelor, care nu ia în considerare riscurile predominante pentru redresarea economică, s-ar putea dovedi a fi contraproductivă.

VII. Deviere temporară în temeiul clauzei privind reforma structurală nu a fost niciodată legată de costurile bugetare efective ale reformei și nici regulamentul nu prevede o astfel de legătură, în special deoarece aceste costuri pot fi dificil de măsurat și/sau au un impact fiscal direct limitat. Într-adevăr, pot exista reforme structurale foarte benefice care să nu creeze costuri bugetare directe semnificative, dar să aibă, totuși, costuri economice sau politice substanțiale, ca de exemplu reformele pieței forței de muncă sau judiciare.

Proiectarea tehnică a devierii temporare de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la o traiectorie de ajustare înseamnă o majorare a cheltuielilor în raport cu valoarea de referință (și anume traiectoria cheltuielilor în absența devierii temporare) în fiecare an până la atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu. Această proiectare a devierii a fost convenită cu Consiliul, pentru a se evita crearea unui tipar caracterizat de frânări și accelerații ale ajustării bugetare și pentru a se asigura egalitatea de tratament între statele membre în funcție de distanța la care se află față de îndeplinirea obiectivului bugetar pe termen mediu. Cu excepția cazului în care costurile aferente sunt unice, compensația necesară pentru readucerea cheltuielilor pe traiectoria inițială în anul care urmează aplicării clauzei ar implica o ajustare bugetară suplimentară față de cerința standard a statului membru în acel an, ceea ce ar reduce semnificativ stimulentele pentru reforme structurale pe care trebuie să le ofere clauza.

Concluzia Curții de Conturi Europene conform căreia impactul cumulat al tuturor marjelor potențiale generează întârzieri îndelungate în ceea ce privește atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu reprezintă o generalizare care se referă numai la un exemplu izolat specific al unui stat membru. În cazul de referință, dacă un stat membru se află pe traiectoria de ajustare către atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu, impactul final constă pur și simplu în întârzierea îndeplinirii obiectivului bugetar pe termen mediu cu un an.

VIII. Comisia consideră că, în ansamblu, componenta corectivă a avut rezultate bune în ultimii ani, după cum reiese din faptul că numărul statelor membre care au făcut obiectul procedurii aplicabile deficitelor excesive a scăzut de la 24 în 2011 la doar trei în 2017. Cu toate acestea, este corect ca statele membre care își îndeplinesc obiectivele principale privind deficitul global în cadrul componentei corective să nu suporte consecințe procedurale în cazul în care nu își îndeplinesc obiectivele structurale. Aceasta reflectă natura nominală inerentă a componentei corective, în care o procedură aplicabilă deficitelor excesive este în cele din urmă abrogată pe baza aducerii deficitului global sub 3 % din PIB, indiferent de poziția structurală.

Comisia a prezentat opțiuni pentru a remedia această anomalie, permițând o scurtare a termenelor procedurii aplicabile deficitelor excesive în cazul în care condițiile ciclice se îmbunătățesc, dar această sugestie nu a fost sprijinită de statele membre. Comisia își manifestă deschiderea față de posibilitatea de a revizui această chestiune și de a consolida sprijinul pentru propuneri în rândul statelor membre.

IX. Comisia nu împărtășește îngrijorarea Curții de Conturi Europene potrivit căreia „cadrul slăbit al PSC nu este în măsură să asigure progresul către îndeplinirea obiectivelor bugetare pe termen mediu în câteva state membre supraîndatorate”, având în vedere că o serie de state membre la care se referă Curtea de Conturi Europeană s-au aflat în cadrul componentei corective în perioada în cauză. Procedura aplicabilă deficitelor excesive vizează atingerea pragului de deficit global de 3 % prevăzut în tratat. Aplicarea de către Comisie și Consiliu a componentei corective a fost, prin urmare, în conformitate cu tratatul și, în plus, a condus la o reducere constantă a numărului de state membre care au făcut obiectul unei proceduri aplicabile deficitelor excesive începând cu 2014.

În cele din urmă, atenția Curții de Conturi Europene îndreptată asupra acestor state membre este, de asemenea, selectivă, ignorând atât numărul mare de state membre care și-au îndeplinit obiectivul bugetar pe termen mediu sau sunt aproape de îndeplinirea acestuia în cadrul componentei preventive, cât și statele membre supraîndatorate, cum ar fi Cipru și Irlanda, care au înregistrat progrese importante.

X. Comisia efectuează o analiză aprofundată a tuturor programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre și își face publice concluziile în evaluările privind programele de stabilitate și de convergență.

În ceea ce privește măsurile fiscale, Comisia efectuează o evaluare independentă și detaliată a rezultatelor oricăror măsuri fiscale. De asemenea, se asigură o transparență suplimentară și, prin urmare, un control potențial, prin punerea la dispoziția fiecărei țări, de către Comisie, a informațiilor privind impactul măsurilor discreționare (venituri curente/de capital, precum și cheltuieli curente/de capital) și nivelul măsurilor unice din baza de date AMECO începând cu primăvara anului 2014. Deși un element de analiză este inevitabil într-o anumită situație, Comisia consideră că gama largă de informații oferă posibilitatea de a se efectua o verificare în raport cu orice distorsiuni sau inexactități sistematice.

Cu toate acestea, Comisia recunoaște că se puteau aduce îmbunătățiri în ceea ce privește transparența privind estimarea măsurilor fiscale și, în acest scop, s-a implicat în discuții intense cu statele membre în cursul anului 2017 pentru a îmbunătăți exactitatea și transparența evaluărilor privind astfel de măsuri.

XI. Comisia încearcă în mod constant să îmbunătățească comunicarea raționamentului care stă la baza recomandărilor sale și va lua în considerare propunerile specifice ale Curții de Conturi Europene. De asemenea, Comisia va analiza aceste aspecte, alături de orice recomandări relevante formulate de Curtea de Conturi Europeană la încheierea auditului său privind semestrul european.

XII. Comisia nu este de acord cu ideea că elaborarea cadrului trebuie să fie mai strictă. În mod specific, Comisia nu acceptă prima recomandare, deoarece Regulamentul nr. 1466/97 prevede în mod explicit marja de deviere admisibilă de 0,25 % din PIB, iar Comisia nu poate impune restricții, și anume acumularea de devieri nesemnificative, care sunt în contradicție cu regulamentul. În plus, devierea de 0,25 % este prevăzută de regulament pentru a ține seama de dificultatea în a calcula soldul structural și de incertitudinea inerentă în ceea ce privește elaborarea și executarea politicii bugetare. Acești factori pot determina un stat membru să se abată de la obiectivul său, din cauza unor chestiuni care sunt în afara controlului guvernului.

În ceea ce privește matricea, clasificarea parametrilor stabilește deja cerințe mai mari pentru statele membre supraîndatorate. Cu toate acestea, în cadrul unei revizui mai ample a utilizării flexibilității solicitate în temeiul Poziției de consens cu statele membre, Comisia examinează în prezent eficacitatea matricei, inclusiv diferitele cerințe.

Deși Comisia este de acord că dispozițiile referitoare la clauzele privind evenimentele neobișnuite ar trebui să se aplice doar costurilor legate direct de evenimentele în cauză, ea nu acceptă

recomandarea ca devierea temporară prevăzută de clauza privind reforma structurală să fie direct legată de costuri, deoarece consideră că ajustarea solicitată ar diminua eficacitatea clauzei privind reforma structurală. Deviere temporară prevăzută de clauza privind reforma structurală nu este direct legată de costurile bugetare reale ale reformei, deoarece unele reforme structurale foarte benefice nu creează întotdeauna costuri bugetare directe semnificative, în timp ce astfel de reforme presupun costuri economice sau politice substanțiale.

XIII. Comisia nu este de acord cu faptul că acumularea de către statele membre a marjei admisibile de deviere de 0,25 % poate fi abordată în contextul cadrului juridic existent, întrucât această dispoziție este prevăzută în mod specific la articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1466/97. Prin urmare, Comisia este preocupată de faptul că s-ar putea considera că orice astfel de reproiectare sistematică a matricei eludează marja prevăzută de regulament.

XIV. Natura nominală inerentă a procedurii aplicabile deficitelor excesive, cu accentul său plasat asupra pragului de deficit global de 3 %, limitează capacitatea Comisiei de a pune în aplicare obiective structurale în cadrul componentei corective. Comisia a prezentat în trecut opțiuni care urmăreau asigurarea îndeplinirii cerințelor de ajustare structurală în cadrul componentei corective, în special prin prevederea revizuirii recomandării privind procedura aplicabilă deficitelor excesive în cazurile de surprize economice pozitive în raport cu scenariul aflat la baza recomandării inițiale, dar statele membre nu au sprijinit această sugestie.

Cu toate acestea, Comisia își manifestă deschiderea față de posibilitatea de a revizui această chestiune și de a consolida sprijinul pentru astfel de propuneri între statele membre.

A se vedea răspunsul la punctul VIII.

XV. Încă din 2017, Comisia s-a implicat, alături de statele membre, în dezvoltarea unui proces care urmărește să îmbunătățească exactitatea și transparența estimării măsurilor fiscale. Comisia își manifestă deschiderea față de modificarea Codului de conduită pentru a reflecta orice modificări necesare din acest proces, dacă statele membre sunt de acord. Cu toate acestea, va fi important ca orice astfel de modificări să facă o distincție între natura diferită a măsurilor privind veniturile și a celor privind cheltuielile. Indicatorii utilizați în evaluările Comisiei privind conformitatea se bazează pe cea mai recentă previziune a Comisiei și pe cele mai recente date Eurostat validate.

Cerințele fiscale sunt stabilite cu un an în avans, pentru a permite statului membru să își formuleze politica bugetară. Cerințele se bazează pe cel mai favorabil an numai în ceea ce privește calculul distanței față de obiectivul bugetar pe termen mediu, în timp ce cerințele prevăzute de matrice sunt actualizate doar într-un număr limitat de circumstanțe bine justificate, bazate pe principiile „dezghețării”.

XVI. Comisia acceptă această recomandare.

OBSERVAȚII

25. Deși conceptul de „perioade extrem de nefavorabile” nu figurează în regulament, nici multe alte categorii nu o fac. De fapt, regulamentul menționează doar perioadele favorabile și nefavorabile, fără a se referi la posibilitatea unor perioade normale. Aceasta reflectă realitatea potrivit căreia regulamentul nu oferă și nu poate oferi nivelul de detaliere necesar pentru punerea în aplicare a fiecărui aspect al cadrului, iar Comisia trebuie să decidă asupra modului în care trebuie puse în aplicare dispozițiile legislative. Motivul pentru care nu se urmărește nicio ajustare în astfel de circumstanțe este că impunerea măsurilor de consolidare fiscal-bugetară atunci când condițiile ciclice sunt atât de slabe ar putea deveni contraproductivă, adică impactul negativ asupra activității ar putea conduce la un rezultat bugetar și mai nefavorabil.

26. Matricea nu este menită să permită o scădere a soldului structural în timpul recesiunilor acute. Deși, pentru situațiile cu rate negative de creștere, matricea folosește cuvintele „nu este necesară o ajustare”, în practică aceasta înseamnă că cerința privind soldul structural este stabilită la 0.

27. Curtea de Conturi Europeană nu indică modul în care ar putea fi pusă în aplicare o diferențiere mai consecventă a clasificărilor din cadrul matricei. Cu toate acestea, cerința unei ajustări mai mari de 0,5 % din PIB a fost întotdeauna pusă în aplicare ca fiind de 0,6 % din PIB, în perioadele normale nefiind recomandate ajustări mai mari decât aceasta. Din nou, trebuie remarcat faptul că o clasificare a condițiilor ciclice cuprinse în matrice a fost propusă de Comisie, dar a fost deplin convenită cu statele membre prin Poziția de consens privind flexibilitatea.

28. Comisia consideră că diferențierea din matrice subliniată de Curtea de Conturi Europeană nu este incoerentă.

Cu excepția categoriilor perioadelor foarte nefavorabile și extrem de nefavorabile, ajustările sunt grupate în jurul valorii de referință de 0,5 %, pentru ca matricea să nu se distanțeze prea mult de ceea ce prevede regulamentul. Proiectarea nivelului de ajustare în cadrul categoriilor reflectă încă doi factori practici. În primul rând, dacă nivelul minim de detaliere este acceptat a fi de 0,1 % din PIB, există un grad de diferențiere limitat care poate fi atins rămânând, însă, în parametri rezonabili ai criteriului de referință. În al doilea rând, Comisia a dorit să evite crearea unor efecte de prag excesive, pentru a evita o situație în care micile modificări aduse unei variabile care, în cele din urmă, este neobservată, și anume deviația PIB, duc la modificări majore în ceea ce privește prescripția pentru strategia bugetară a statului membru. În al treilea rând, observația pare să confunde răspunsurile Comisiei cu privire la costurile politice potențiale asociate reformelor structurale cu raționamentul care stă la baza matricei prezentate mai sus.

În cele din urmă, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia momentul când creșterea este mai rapidă decât potențialul este momentul ideal pentru punerea în aplicare a reformelor, trebuie remarcat faptul că, în categoria „perioade nefavorabile”, nivelul devierii PIB ar putea să rămână la valoarea scăzută de -3 %, indicând faptul că, deși devierea PIB se încheie (adică creșterea depășește potențialul), economia încă se află într-o poziție ciclică dificilă.

29. Comisia a efectuat analize la stabilirea parametrilor pentru matrice. Matricea se bazează pe repartizarea unificată a deviațiilor PIB pentru 28 de state membre ale UE, în perioada cuprinsă între 1986 și 2014, în conformitate cu previziunile Comisiei din toamna anului 2014. Aceasta exclude cea mai mare deviație PIB (negativă) din 2009 sau 2010, pe baza faptului că acești ani reflectă cele mai neobișnuite circumstanțe din trecutul pe termen mediu și, prin urmare, nu pot fi considerate ca făcând parte dintr-un ciclu economic tipic. Distribuția istorică indică frecvența cu care va fi necesară ajustarea fiecărei categorii a matricei, ceea ce are implicații evidente pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu. Simulările interne recente ale Comisiei, efectuate în cadrul unei analize formale a flexibilității, în conformitate cu poziția de consens, confirmă o ajustare medie a matricei bazată pe condițiile ciclice, care se află la puțin sub 0,5 % din PIB începând cu anul 2000.

30. Marja de 0,25 % este inclusă în regulament, iar Comisia nu poate impune restricții, și anume acumularea de devieri nesemnificative care sunt în contradicție cu regulamentul.

Într-adevăr, limbajul folosit în raportul EFB este deosebit de ambiguu în ceea ce privește necesitatea unei modificări a legislației în vederea introducerii propunerilor sale de limitare a efectului devierilor multiple.

31. Comisia nu este de acord că aplicarea marjei sale de apreciere în evaluările sale, în special pentru aplicarea analizei economice, subminează în vreun mod cadrul.

În primul rând, în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1466/97, Comisia dispune de o marjă de apreciere atunci când analizează devierile de la ajustările bugetare implicate de matrice. În această privință, nu există niciun automatism în regulamentul în ceea ce privește stabilirea concluziei că există o deviere semnificativă.

În al doilea rând, PSC, inclusiv componenta preventivă, nu ar trebui să fie înțeles doar ca un set static de norme individuale care trebuie aplicate mecanic oricărui eveniment dat. Mai degrabă, el reprezintă un sistem de guvernare economică și fiscală, conceput pentru a contribui la asigurarea unui proces prudent de elaborare a politicilor macroeconomice și fiscal-bugetare pe termen mediu și lung. Natura procesului de elaborare a politicilor macroeconomice garantează că vor apărea evenimente neprevăzute, iar cadrul de guvernare economică trebuie să fie suficient de flexibil pentru a putea răspunde acestor evoluții și pentru a le integra. De fapt, în cazul în care cadrul nu poate face acest lucru, credibilitatea PSC ca instrument viabil pentru guvernarea economică și elaborarea politicilor ar fi subminată.

Prin urmare, este important ca, în orice moment, Comisia să se folosească de propria analiză economică pentru a asigura o aplicare rațională a normelor, mai degrabă decât să se angajeze într-o abordare pur mecanică care este separată de circumstanțele macroeconomice predominante.

Răspuns comun la punctele 32 și 33.

Recomandările specifice fiecărei țări din 2017 au fost menite să asigure realizarea celor două obiective de consolidare a redresării în curs și de asigurare a sustenabilității finanțelor publice, rămânând în același timp concise și simple. Acest lucru s-a tradus în recomandări fiscale specifice fiecărei țări care nu au inclus recomandările pentru ajustarea necesară pentru anul 2018, spre deosebire de practica anterioară. În cele din urmă, aceasta a fost o decizie politică care a ținut seama de o serie de considerații.

În primul rând, deși așa-numita abordare a „matricei” rămâne baza recomandărilor specifice fiecărei țări pentru anul 2018, propunerile de recomandări ale Comisiei din 2017 au adus o calificare privind statele membre pentru care matricea implică o ajustare bugetară de 0,5 % din PIB sau mai mare (marja de apreciere). Recomandările specifice fiecărei țări nu au fost considerate a fi cea mai bună opțiune pentru a furniza detaliile care să echilibreze cerințele prevăzute de matrice și necesitatea de a ține seama de impactul consolidării asupra creșterii și ocupării forței de muncă prin marja de apreciere.

În al doilea rând, considerentele însoțitoare sunt foarte explicite cu privire la ceea ce trebuie realizat în 2018; în special acestea menționează (i) cerința cuantificată, (ii) o evaluare a conformității și (iii) o concluzie privind necesitatea unor măsuri suplimentare.

În al treilea rând, considerentele și recomandările specifice fiecărei țări se mențin pe o poziție de egalitate în ceea ce privește puterea lor juridică.

Prin urmare, în acest stadiu, Comisia nu observă existența unor dovezi potrivit cărora utilizarea marjei sale de apreciere a redus relevanța sau credibilitatea cerinței fiscale din recomandările specifice fiecărei țări.

34. În faza evaluării conformității, Comisia dispune de o marjă de apreciere atunci când ia în considerare devierile de la ajustările bugetare implicate de matrice. Aceste marje de apreciere rezultă din termenii specifici ai articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1466/97. În conformitate cu articolul 6 alineatul (3), stabilirea unei devieri semnificative de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la o traiectorie de ajustare către acesta este, pe de o parte, legată de criterii cantitative precise, fără a se limita la acestea, iar, pe de altă parte, permite luarea în considerare a altor elemente. Prin urmare, nu există niciun automatism în regulamentul în ceea ce privește stabilirea concluziei că există o deviere semnificativă.

35. În evaluările sale, Comisia recunoaște că poate exista o tensiune între nevoile de sustenabilitate și stabilizare în fiecare stat membru, deși, de asemenea, este adevărat că nu este neapărat obligatoriu să se întâmple astfel, după cum demonstrează analiza publicată de Comisie în partea IV a Raportului privind finanțele publice pentru anul 2016. În cazul în care există tensiune, rolul Comisiei este de a analiza cerințele concurente și de a ajunge la o evaluare echilibrată, luând în considerare toate aspectele relevante. Marja de apreciere a Comisiei constă într-o citire inteligentă a setului de indicatori disponibili, în special din perspectiva incertitudinii legate de ciclul economic și de riscurile unei reduceri fiscale puternice pentru redresarea în curs în anumite state membre.

36. În primul rând, ratele cumulate de creștere nu reflectă neapărat natura potențial fragilă a redresării în fiecare stat membru și nici nu iau în considerare impactul potențial contraproductiv al unei consolidări fiscal-bugetare excesive asupra unei astfel de economii. Acestea reprezintă sunt în mod evident factori importanți pe care Comisia a încercat să îi ia în considerare atunci a făcut uz de marja sa de apreciere în stabilirea configurării corespunzătoare a politicii fiscal-bugetare pentru economiile individuale.

În al doilea rând, faptul că creșterea reală este mai mare decât creșterea potențială nu spune prea mult în ceea ce privește forța redresării. De exemplu, creșterea potențială a Italiei a fost estimată la o valoare aproximativ nulă în acei ani.

37. Limitele clauzelor privind reforma structurală și investițiile au fost convenite în cadrul discuțiilor dintre Comisie și statele membre.

41. Pentru a completa imaginea, Comisia dorește să adauge o explicație a raționamentului care stă la baza condițiilor clauzei privind investițiile. Această clauză vizează investițiile publice care pot fi considerate echivalente din punct de vedere economic cu reformele structurale prin faptul că au un impact pozitiv asupra creșterii potențiale și a sustenabilității finanțelor publice și, prin urmare, sunt legate de anumite proiecte cofinanțate de UE. Condiția de eligibilitate pe care investiția publică nu ar trebui să o refuze este menită să garanteze că investițiile finanțate de UE nu sunt utilizate pentru a înlocui investițiile finanțate la nivel național.

42. Un criteriu-cheie de eligibilitate pentru a putea beneficia de clauza privind investițiile este acela că devierea PIB-ului statului membru trebuie să fie de mai mult de -1,5 % din PIB. Cu alte cuvinte, statul membru respectiv trebuie să se afle într-o perioadă economică nefavorabilă. Cercetările arată că, atunci când țările se confruntă cu provocări legate de sustenabilitate în astfel de circumstanțe, investițiile publice sunt adesea reduse, cu un impact negativ asupra creșterii potențiale. Clauza privind investițiile urmărește să asigure că acest lucru nu se va întâmpla, solicitând ca nivelul investițiilor publice să nu scadă în anul de referință pentru aplicarea clauzei. O scădere a nivelului nominal al investițiilor ar putea duce totuși la o creștere a ponderii investițiilor publice în PIB, dacă diminuarea creșterii PIB (în afara controlului guvernului) este mai accentuată decât cea a investițiilor.

43. Intenția clauzei privind investițiile este de a conduce la niveluri susținute de investiții sporite. În astfel de cazuri, nu ar fi justificat să se solicite unui stat membru să se reîntoarcă la traiectoria inițială la un an după acordarea clauzei.

44. A se vedea răspunsul la punctele VII și 43.

45. De la introducerea matricei, nu este posibil să se evalueze în avans dacă un stat membru își va atinge obiectivul bugetar pe termen mediu în intervalul de patru ani (deoarece acest lucru va depinde, printre altele, de cerințele prevăzute de matrice pentru fiecare an). În consecință, Comisia a propus statelor membre o ipoteză de simplificare pentru a îndeplini criteriul de convergență către obiectivul bugetar pe termen mediu, evaluând, în schimb, dacă un stat membru care solicită utilizarea clauzei se află la o distanță inițială maximă de 1,5 % din PIB față de obiectivul bugetar pe

termen mediu. Pe baza ajustării de referință de 0,5 % din PIB pe an și a unei devieri temporare maxime a acestei valori, această distanță ar asigura o revenire la obiectivul bugetar pe termen mediu în termen de patru ani.

46. Marja de deviere ne semnificativă este inclusă în regulament, iar Comisia nu are libertatea de a alege în ceea ce privește punerea sa în aplicare. Cu toate acestea, nu se întâmplă mereu ca marja de deviere semnificativă să fie epuizată inevitabil în fiecare an, și anume „prelungirea timpului necesar pentru convergență va fi prin urmare, mult mai mare”. De exemplu, potrivit previziunilor Comisiei din primăvara anului 2018, acest lucru nu se așteaptă să se întâmple în cazul Finlandei.

47. Aplicarea clauzei privind investițiile, în condițiile în care celelalte elemente sunt egale, va conduce la o creștere a cheltuielilor globale în comparație cu situația în care clauza nu ar fi fost aplicată.

Cu toate acestea, creșterea cheltuielilor nu are loc în mod independent de ceea ce se întâmplă cu nivelul cheltuielilor pentru investiții, deoarece o condiție de calificare este aceea ca nivelul investițiilor publice să nu scadă în anul de referință pentru aplicarea clauzei.

48. A se vedea răspunsurile la observațiile 43, 45 și 47.

49. Deși în programul de stabilitate și de convergență, în conformitate cu articolul 3, se solicită o analiză costuri-beneficii pentru principalele reforme structurale, acest lucru nu înseamnă că devierea temporară trebuie să se bazeze pe costuri. Într-adevăr, dispozițiile relevante ale așa-zisei clauze privind reforma structurală de la articolul 5 nu fac trimitere la costuri. În plus, faptul că devierea temporară nu se bazează direct pe costuri nu înseamnă că acestea nu sunt măsurate.

50. Pentru a evalua dacă reformele au un impact bugetar pozitiv, astfel cum prevede regulamentul, Comisia ia în considerare costurile bugetare directe, precum și impactul pe termen lung asupra creșterii economice. Impactul pe termen lung asupra creșterii ar trebui în cele din urmă să îmbunătățească sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice.

52. Comisia a evaluat în mod constant impactul tuturor reformelor structurale din Italia, inclusiv al celor pentru care s-a solicitat flexibilitate în temeiul clauzei privind reformele structurale, astfel cum s-a indicat în evaluarea eligibilității Italiei pentru clauza privind reformele structurale (documentul de lucru al serviciilor Comisiei privind programul de stabilitate al Italiei pentru 2016 - pagina 18). În special, rapoartele de țară ale Italiei pentru 2017 și 2018 furnizează o evaluare aprofundată a situației actuale în ceea ce privește punerea în aplicare a reformelor structurale din Italia. În plus, în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei privind proiectul de plan bugetar al Italiei pentru 2016 (paginile 22-23), privind programul de stabilitate pentru 2016 (paginile 4 și următoarele) și privind proiectul de plan bugetar pentru 2017 (pagina 19), precum și în raportul 126(3) din februarie 2017 (paginile 13-14), a fost inclusă o trimitere constantă la situația actuală în ceea ce privește punerea în aplicare, atât *ex ante* cât și *ex post*.

53. Astfel cum s-a menționat în răspunsul la observația 49, devierea temporară nu se bazează pe costurile bugetare directe ale reformelor. Detalii extinse privind evaluarea de către Comisie a impactului reformelor pe termen lung asupra creșterii sunt furnizate în răspunsul la observația 54.

54. Comisia consideră că a estimat în mod corespunzător impactul economic al clauzei. La momentul solicitării de către Italia a clauzei privind reforma structurală pentru 2016 (în proiectul de plan bugetar pentru 2016 și în Programul de stabilitate pentru 2016), Comisia a analizat impactul reformelor structurale ale Italiei prin intermediul modelului său QUEST într-o notă prezentată Comitetului pentru politică economică din decembrie 2015 (publicată ulterior sub titlul „*Impactul economic al măsurilor de reformă structurală selectate în Italia, Franța, Spania și Portugalia*” în aprilie 2016). Prin urmare, la momentul Programului de stabilitate pentru 2016, estimările Comisiei fuseseră discutate pe larg cu autoritățile italiene. În plus, Comisia a contestat în mod deschis

estimarea inițială a impactului reformelor propuse de autoritățile italiene în raportul său 126(3) din februarie 2015. Ca urmare a acestor schimburi, programul de stabilitate pentru 2016 a revizuit în sens descendent impactul estimat al reformelor structurale pentru care s-a solicitat flexibilitate (comparativ cu proiectul de plan bugetar pentru 2016), astfel cum se menționează la nota de subsol 26. Acest lucru arată relevanța activității Comisiei de analizare a impactului reformelor și de verificare a estimărilor prezentate de autorități.

În ceea ce privește caracterul orientativ al estimărilor impactului reformelor structurale asupra creșterii economice, acesta reflectă limitele intrinseci ale modelării macroeconomice. Regulamentul prevede obligația Comisiei de a ține seama de îmbunătățirea sustenabilității aduse de impactul reformelor structurale asupra creșterii potențiale, însă acesta este un exercițiu de modelare în mod inerent incert.

56. A se vedea răspunsurile la punctele 45, 47 și 48.

57. Cheltuielile preventive în legătură cu cutremurele din Italia au fost eligibile, având în vedere reparația unor cutremure majore, precum și natura integrată a gestionării situațiilor de urgență și a cheltuielilor preventive. Prin urmare, suma de aproximativ 3 miliarde EUR sau 0,18 % din PIB alocată de guvernul italian în acest scop în 2017 a fost considerată eligibilă pentru „clauza privind evenimentele neobișnuite”. Impactul bugetar al planului de investiții trebuie confirmat *ex post*, pe baza datelor relevante *ex ante* și *ex post* furnizate Comisiei de către autoritățile italiene.

58. Comisia nu consideră acest lucru ca fiind o relaxare a cadrului, ci mai degrabă o recunoaștere practică a realităților legate de elaborarea și stabilirea politicilor bugetare la nivelul statelor membre.

Statele membre trebuie să fie informate în prealabil cu privire la cât de mare este ajustarea bugetară necesară pentru ca aceasta să poată fi considerată un factor în planificarea lor bugetară. Această planificare și coordonare *ex ante* pe termen mediu reprezintă, de fapt, rațiunea de a fi a procesului programului de stabilitate și de convergență în semestrul european.

În cazul în care soldul structural este revizuit pentru ca distanța față de obiectivul bugetar pe termen mediu să fie redusă într-o măsură atât de mare încât cerința inițială să implice o depășire a obiectivului bugetar pe termen mediu, atunci cerința este „dezghețată” și revizuită. Este adevărat că există o asimetrie în această abordare, întrucât, dacă soldul structural este revizuit în sens descendent, și anume la o distanță față de obiectivul bugetar pe termen mediu care o depășește pe cea proiectată inițial, cerința pentru statul membru în cauză nu va fi sporită. Acest lucru se datorează faptului că ar încălca așteptările legitime pe care le-a avut statul membru cu privire la nivelul necesar de ajustare bugetară solicitat de Comisie la momentul la care statul membru și-a planificat și aprobat strategia bugetară.

59. Calcularea cerinței pe baza distanței pe parcursul anului față de obiectivul bugetar pe termen mediu nu este doar nerealistă din punct de vedere politic, ci și imposibil de realizat în practică.

Dacă în primăvara anului $t-1$ se estimează că un stat membru va atinge obiectivul bugetar pe termen mediu în $t-1$, atunci nu este necesară nicio ajustare suplimentară în anul t , iar cerința pentru t va fi înghețată la zero. Aceasta oferă statelor membre gradul necesar de certitudine cu privire la nivelul solicitat de ajustare pentru a începe procedurile naționale foarte extinse implicate în mod normal în crearea unui buget. Dacă, în primăvara anului t , revizuirile soldului structural arată că statul membru este estimat a se afla la o distanță de 0,5 % din PIB sub obiectivul bugetar pe termen mediu din anul $t-1$, Comisia consideră că este prea târziu să se revizuiască cerința. Statul membru respectiv va fi pus deja în aplicare bugetul pentru anul t , întrucât Comisia i-a comunicat că nu este necesară nicio ajustare. Prin urmare, aceasta ar încălca așteptările legitime ale statului membru cu privire la nivelul necesar de ajustare bugetară pe baza căruia ar fi evaluat în cazul în care Comisia ar impune

o cerință mai extinsă. De fapt, acest nivel de imprevizibilitate ar submina grav credibilitatea cadrului PSC în ochii politicienilor de la nivel național.

De asemenea, este dificil ca cerința să se bazeze pe distanța proiectată față de obiectivul bugetar pe termen mediu în anul în care se aplică cerința, deoarece această proiecție depinde ea însăși de cerință. În orice caz, revizuirile efectuate pe parcursul unui an pe baza proiecțiilor actualizate nu le vor oferi statelor membre suficient timp în avans la elaborarea politicii lor bugetare.

60. Pentru a completa imaginea, cerințele statelor membre nu sunt revizuite în sens ascendent având în vedere îmbunătățirea evaluării de către Comisie a condițiilor ciclice. În ceea ce privește răspunsurile la punctele 58 și 59, acest lucru se datorează faptului că ar încălca așteptările legitime ale statului membru cu privire la nivelul necesar de ajustare bugetară atunci când își elaborează și stabilește politica bugetară națională.

61. Trecerea de la SEC 95 la SEC 2010 a însemnat că cerința pentru un anumit an poate fi calculată utilizând SEC 95, în timp ce evaluarea efortului fiscal a fost efectuată utilizând SEC 2010. Acest lucru este inevitabil, cu excepția cazului în care cerințele statelor membre ar putea fi revizuite în totalitate pe baza recalculărilor în conformitate cu SEC 2010. În orice caz, având în vedere modul în care este construită matricea care stă la baza cerinței, este puțin probabil ca un calcul al cerințelor bazat pe SEC 2010 să fi dus la modificări.

Nu există nicio neconcordanță în ceea ce privește indicatorii sau măsurătorile realizate de-a lungul anilor. De exemplu, atunci când efortul fiscal pentru 2014 a fost evaluat utilizând SEC 2010, cifrele pentru anii 2014 și 2015 sunt calculate în conformitate cu SEC 2010.

66. Comisia consideră că scenariul prezentat de Curtea de Conturi Europeană este doar ilustrativ, deoarece este dificil, în mod natural, să se extrapoleze rezultatele viitoare pentru fiecare stat membru pe baza impactului cumulat al unei recesiuni istorice asupra zonei euro.

67. În ceea ce privește răspunsul la punctul 66, simulările sunt oarecum speculative, fiind legate de un caz ipotetic care nu a avut loc în practică și, de asemenea, nu țin cont de impactul posibil al criteriilor minime de referință specifice fiecărei țări, ceea ce nu ar permite acordarea clauzelor privind reforma structurală și investițiile în multe state membre.

68. A se vedea răspunsurile la punctele 33-35 privind utilizarea de către Comisie a marjei sale de apreciere.

69. În opinia Comisiei, observația Curții de Conturi Europene nu prezintă o imagine completă.

În primul rând, la nivel general, la elaborarea matricei și a marjelor prevăzute de clauzele privind flexibilitatea, Comisia a efectuat o analiză amplă. În primul caz, aceasta a inclus examinarea distribuției istorice a deviațiilor PIB. În cazul din urmă, Comisia le-a oferit statelor membre o serie de scenarii simulate ilustrative pentru conceperea marjelor de flexibilitate, bazate pe o ajustare de referință de 0,5 % din PIB (presupunând astfel că nu se folosește marja de deviere de 0,25 % din PIB). O serie de simulări ilustrative sunt publicate într-o anexă la Vademecum.

În al doilea rând, în ceea ce privește evaluarea cererilor statelor membre privind clauzele de flexibilitate, Comisia evaluează distanța la care se află acestea față de obiectivul bugetar pe termen mediu pentru a se asigura că acesta poate fi atins până la sfârșitul perioadei programului, în condițiile ajustării anuale de referință.

70. A se vedea răspunsurile la punctele 66, 67 și 69.

72. Ar trebui remarcat faptul că CE a subliniat în mod constant această problemă a revizuirilor proiecțiilor referitoare la soldul structural prin intermediul unor diagrame dedicate în evaluarea programelor de stabilitate și de convergență.

75. Deși Comisiei nu i se conferă puterea de a aplica astfel de obiective pentru convergența către obiectivul bugetar pe termen mediu, Comisia analizează și formulează observații privind revizuirile statelor membre în raport cu data prevăzută pentru îndeplinirea obiectivului bugetar pe termen mediu, după cum se poate observa în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei și în evaluările publicate în fiecare rundă de supraveghere. Prin urmare, Comisia trage statele membre la răspundere, însă nu poate lua măsuri procedurale în temeiul cadrului juridic actual.

Nu este clar cum ar putea fi proiectată matricea astfel încât să se asigure *ex ante* că toate statele membre, indiferent de distanța la care se află față de obiectivul bugetar pe termen mediu, îl vor atinge în cel de-al patrulea an al programului, dat fiind faptul că proiecțiile privind soldul structural după trei ani sunt aproape sigur eronate (aceasta este natura inevitabilă a previziunilor macroeconomice). În plus, dacă un stat membru se afla foarte departe de îndeplinirea obiectivului bugetar pe termen mediu la momentul derulării programului, acest lucru ar putea implica ajustări bugetare foarte mari pentru a încerca să elimine decalajul în perioada de patru ani. Acest lucru s-ar putea dovedi a fi contraproductiv.

76. Comisia și statele membre au elaborat, prin discuții ample, un acord comun pentru stabilirea nivelului de detaliere necesar pentru punerea în aplicare a fiecărui aspect al cadrului PSC, și anume Poziția de consens privind flexibilitatea. Scopul acestei acțiuni nu este de a slăbi cadrul PSC, ci mai degrabă de a pune în aplicare obiectivele generale ale regulamentului.

77. Această observație nu este relevantă pentru evaluarea performanței componentei preventive a PSC. Eșantionul analizat include dinamica soldului structural și primar al statelor membre care erau vizate de procedura aplicabilă deficitelor excesive în cursul perioadei analizate (și anume Spania și Franța începând cu 2009), însă componenta corectivă are un set distinct de reguli. După cum reamintește Comisia, Curtea de Conturi Europeană a publicat un raport special separat în 2016 intitulat „Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru a se asigura o implementare eficientă a procedurii aplicabile deficitelor excesive”, în care Comisia a furnizat răspunsurile sale oficiale. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_RO.pdf

78. Comisia consideră că progresele înregistrate în vederea îndeplinirii obiectivului bugetar pe termen mediu au continuat în ultimii ani, deși la o scară mai puțin pronunțată decât în etapa inițială a redresării, când douăsprezece state membre au ieșit din procedura aplicabilă deficitelor excesive.

79. Comisia consideră că estimările privind soldurile structurale pentru 2014 și 2018 nu sunt pe deplin comparabile pentru a formula un punct de vedere cu privire la rata de progres a soldului structural pentru statele membre care nu și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu între 2014 și 2018. Estimările privind soldurile structurale pentru anul 2014 se bazează pe date istorice și includ măsurile fiscale reale adoptate în 2014. În schimb, estimările pentru 2018 se bazează pe previziunile Comisiei. Este de așteptat ca statele membre relevante să ia măsuri fiscale în cadrul procesului bugetar național pentru a se asigura că bugetul pentru 2018 respectă PSC și, prin urmare se așteaptă ca evaluarea *ex post* a datelor din 2018 să indice solduri structurale diferite față de cele prognozate în toamna anului 2017.

80. Comisia consideră că pozițiile sale privind orientarea fiscală pentru zona euro sunt echilibrate pentru a reflecta poziția bugetară a fiecărui stat membru. Este de așteptat ca statele membre care nu și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu să ia măsuri fiscale pentru a se conforma PSC, în timp ce unor state membre care au depășit obiectivul bugetar pe termen mediu li se sugerează să utilizeze marja de manevră bugetară disponibilă pentru a sprijini creșterea economică. Acest lucru este evidențiat în Comunicarea Comisiei din 2016 „*Către o orientare bugetară pozitivă pentru zona euro*” în care se arată în mod expres că „[s]tatele membre care fac obiectul procedurii aplicabile deficitelor excesive și alte state care încă mai trebuie să înregistreze progrese în vederea atingerii

obiectivului lor bugetar pe termen mediu ar trebui să continue să depună eforturi în acest sens, conform recomandărilor”.

81. Comisia subliniază faptul că datele privind rezultatul execuției bugetare pentru anul 2017, pe care se bazează evaluarea finală a conformității, indică o îmbunătățire semnificativă a performanțelor statelor membre, numărul de țări conforme fiind de patru ori mai mare comparativ cu proiecțiile inițiale bazate pe previziunile din primăvara anului 2017. În plus, cifrele cumulate maschează diferențe importante în ceea ce privește pozițiile bugetare ale fiecărui stat membru față de obiectivul bugetar pe termen mediu.

În cele din urmă, eșantionul de state membre exclude statele membre cu performanțe ridicate, adică pe cele care și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu. Dat fiind faptul că statele membre care și-au atins obiectivul bugetar pe termen mediu sunt, de asemenea, conforme cu dispozițiile componentei preventive, aceasta oferă o imagine mai precisă a conformității globale în toate țările.

82. Performanța fiscală a statelor membre în cadrul componentei corective a PSC nu oferă o evaluare exactă a performanței componentei preventive a PSC, deoarece aceste două componente ale PSC au seturi de norme distincte.

A se vedea răspunsul la punctul 77 referitor la raportul Curții de Conturi Europene privind procedura aplicabilă deficitelor excesive.

83. Componenta corectivă a PSC este reglementată de un regulament separat față de componenta preventivă. Natura nominală inerentă a componentei corective a PSC, care pune accentul pe pragul de 3 % din PIB prevăzut în tratat, înseamnă că, deși Comisia urmărește o ajustare structurală din partea statelor membre în conformitate cu recomandările procedurii aplicabile deficitelor excesive, ea nu este în măsură să intensifice procedura de îndată ce statul membru își îndeplinește obiectivele globale.

Comisia a oferit o justificare privind prelungirea termenelor limită pentru ieșirea din procedura aplicabilă deficitelor excesive în cazuri speciale în răspunsul său la raportul special al Curții de Conturi Europene din 2016 intitulat „Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru a se asigura o implementare eficientă a procedurii aplicabile deficitelor excesive”.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_RO.pdf

85. Componenta corectivă permite statelor membre să urmeze o strategie de îndeplinire a obiectivelor globale numai pe fondul îmbunătățirii condițiilor macroeconomice, fără a depune efortul fiscal necesar. Trebuie remarcat faptul că, în cadrul recomandărilor procedurii aplicabile deficitelor excesive, Comisia și Consiliul prescriu eforturi fiscale compatibile cu cele ale componentei preventive din punct de vedere structural. Cu toate acestea, nu este posibil să se inițieze măsuri procedurale dacă statul membru își îndeplinește obiectivele globale. Caracterul imperativ al componentei corective este nominal, deoarece se bazează pe pragul de deficit global de 3 % din PIB prevăzut în tratat. Prin urmare, Comisia consideră că media eforturilor asociate componentei corective și componentei preventive nu reflectă cu exactitate cerința efectiv obligatorie pentru statele membre.

88. Cele mai recente date indică o îmbunătățire semnificativă a soldului structural al Portugaliei în ultimii ani, între 2013 și 2017 înregistrându-se o îmbunătățire de 2 % din PIB, ceea ce o plasează la o distanță de 1,4 % din PIB față de obiectivul bugetar pe termen mediu.

89. Franța și Spania s-au aflat în cadrul componentei corective aproape întreaga perioadă în cauză, ceea ce înseamnă că cerințele prevăzute de matrice nu au avut nicio consecință procedurală.

90. Comisia consideră că viteza de ajustare din cadrul componentei corective nu oferă informații cu privire la eficacitatea componentei preventive a PSC, deoarece este ghidată de un set diferit de instrumente.

92. A se vedea răspunsul la punctul 83 privind prelungirea termenelor-limită ale procedurii aplicabile deficitelor excesive.

98. Slăbirea soldului structural al Estoniei din 2017 nu a încălcat cerințele componentei preventive.

99. Comisia consideră că utilizarea flexibilității, inclusiv a marjei de apreciere, a fost proporțională, adecvată și justificată din punct de vedere economic. Relativ recent, caracteristicile neobișnuite ale redresării economiei europene au susținut ideea acționării cu prudență în aplicarea consolidării fiscal-bugetare. În special, lipsa presiunilor inflaționiste, excedentul mare de cont curent pentru zona euro și nivelurile ridicate persistente ale șomajului în unele state membre au indicat o continuă încetinire a economiei. Având în vedere aceste preocupări, împreună cu o creștere a gradului de incertitudine geopolitică, Comisia a considerat că aplicarea prudentă a normelor fiscale va urmări să garanteze că ajustările bugetare excesive nu periclitizează redresarea încă fragilă din multe state membre. Astfel, Comisia, cu acordul statelor membre, a adoptat o abordare flexibilă pentru a modula cerințele fiscale în lumina condițiilor ciclice.

102. Comisia este de acord că cea mai recentă evaluare a exactității previziunilor sugerează distorsiuni în anumite cazuri, atunci când este utilizată o anumită metodologie. Totuși, aceasta subliniază că și evaluarea concluzionează că previziunile economice ale Comisiei sunt mai precise decât cele ale pieței și comparabile cu cele ale altor instituții internaționale. În plus, exactitatea proiecțiilor Comisiei privind datoriile va depinde, de asemenea, de o serie de alți factori, cum ar fi proiecția soldului primar și ajustările stoc-flux.

103. Scopul evaluărilor periodice ale exactității prognozate este învățarea instituțională, iar Comisia depune eforturi în mod constant pentru a îmbunătăți precizia previziunilor sale. În ultimii ani, s-au investit eforturi substanțiale în dezvoltarea unor instrumente suplimentare de prognozare cantitativă. Evaluarea externă recentă a serviciilor de prognoză (document viitor) concluzionează că previziunile sunt de înaltă calitate, iar procesele de prognozare sunt eficiente.

108.

Primul punct: Observațiile Comisiei privind acest punct sunt incluse în răspunsurile la observațiile 58 și 59 privind necesitatea respectării așteptărilor legitime ale statelor membre.

În primul caz, atunci când cerința de ajustare este derivată din matrice, aceasta se bazează pe previziunea de primăvară a proiecției anului $t-1$ privind deviația PIB din anul t și este „dezghețată” doar dacă economia intră într-o perioadă foarte nefavorabilă sau extrem de nefavorabilă. În cazul din urmă, rata de referință pentru indicatorul de referință al cheltuielilor în anul t se bazează pe proiecțiile previziunilor de primăvară din anul $t-1$ și nu este actualizată pentru previziunile ulterioare.

A se vedea răspunsul la punctul 60 referitor la problemele practice de stabilire a distanței față de obiectivul bugetar pe termen mediu pe baza previziunii din anul curent.

Al doilea punct: Nivelarea investițiilor pe o perioadă de patru ani nu este specificată în regulament. Cu toate acestea, o astfel de nivelare a fost pe deplin analizată și convenită cu statele membre prin intermediul comitetelor ECOFIN. Prin urmare, ea este descrisă în Codul de conduită, în care se afirmă că „din cauza variabilității potențiale foarte mari a cheltuielilor pentru investiții, în special în cazul statelor membre mici, totalul cheltuielilor publice ar trebui ajustat făcând o medie a cheltuielilor pentru investiții pe 4 ani”. Cu alte cuvinte, nivelarea a fost introdusă pentru a se evita penalizarea țărilor mai mici cu un PIB pe cap de locuitor mai mic pentru vârfurile de investiții

publice. Aceasta este o problemă deosebită pentru unele noi state membre ale UE, pentru care fondurile structurale ale UE cuprind o componentă semnificativă a investițiilor globale, întrucât tragerea unor astfel de fonduri poate să atingă valori extrem de joase și înalte în fiecare an.

117. Comisia consideră că tranziția din 2014 în 2015 a fost coerentă. Comisia, în deplină înțelegere cu statele membre, a luat o decizie politică practică pentru a asigura în timpul tranziției o coerență între obiectivele bugetare pe baza cărora statele membre erau evaluate. Un astfel de mecanism a garantat faptul că introducerea matricei publicate în comunicarea privind flexibilitatea din ianuarie 2015 nu ar dezavantaja anumite state membre prin modificarea cerinței bugetare stabilite pentru 2015 în perioada de tranziție.

121. Recomandările specifice fiecărei țări pentru 2018 au fost menite să asigure îndeplinirea celor două obiective de consolidare a redresării în curs și de asigurare a sustenabilității finanțelor publice, rămânând în același timp concise și simple și fiind astfel mai bine înțelese de către public. Acest lucru s-a tradus în recomandări fiscale specifice fiecărei țări, fără a include recomandări pentru ajustarea necesară pentru anul 2018, spre deosebire de practica anterioară. A se vedea răspunsul la punctul 33 pentru o explicație detaliată. În cele din urmă, considerentele și recomandările specifice fiecărei țări se mențin pe o poziție de egalitate în ceea ce privește puterea lor juridică.

124. Comisia consideră că orientările sunt clare și bine formulate pentru fiecare stat membru în parte, în funcție de poziția sa bugetară.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

127. Rolul componentei preventive este de a asigura sustenabilitatea finanțelor publice și, în același timp, posibilitatea unei modulări a politicilor fiscale în funcție de condițiile economice. Obiectivul bugetar pe termen mediu operaționalizează această necesitate de a asigura, pe termen mediu și lung, o politică fiscal-bugetară prudentă și echilibrată facilitând în același timp funcționarea stabilizatorilor automați. Asigurarea înregistrării de progrese constante în direcția îndeplinirii propriului obiectiv bugetar pe termen mediu de către statele membre este, prin urmare, o funcție critică a Comisiei și a Consiliului în ceea ce privește obținerea îmbunătățirilor necesare în materie de sustenabilitate a datoriilor și macrostabilizare.

129. Comisia își exercită competențele discreționare în deplină conformitate cu cadrul juridic, care a fost aprobat de colegiitori, și în mod transparent, în consultare deplină cu statele membre prin intermediul comisiilor relevante. Comisia își exprimă dezacordul ferm față de concluzia Curții de Conturi Europene potrivit căreia Comisia a utilizat competențele sale discreționare în vederea reducerii cerințelor de ajustare. Competențele discreționare au fost utilizate în conformitate cu regulamentul, care recunoaște contextul mai extins al sustenabilității pe termen mediu, cum ar fi necesitatea de a se evita ajustarea bugetară contraproductivă, rolul reformelor structurale și al investițiilor în consolidarea potențialului de creștere și necesitatea de a permite evenimente aflate în afara controlului guvernului.

130. Matricea și operaționalizarea clauzelor de flexibilitate au fost stabilite în Comunicarea Comisiei din 2015. Cu toate acestea, dispozițiile specifice din regulament decurg din reforma din 2005.

Indiferent dacă se ține sau nu seama de acest aspect, parametrii de ajustare din matrice și clauzele de flexibilitate au fost instituite și aplicate în deplină conformitate cu cadrul juridic și într-o manieră transparentă, precum și în consultare deplină cu statele membre prin intermediul comisiilor relevante.

131. Marja de apreciere a fost introdusă pentru a stabili măsuri adecvate de elaborare a politicii fiscal-bugetare în cazurile în care ratele cumulate de creștere nu reflectă neapărat natura potențial

fragilă a redresării în fiecare stat membru, luând în considerare, de asemenea, impactul potențial contraproductiv al unei consolidări fiscal-bugetare excesive asupra acestor economii.

132. Progresele înregistrate în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu continuă în ultimii ani, deși la o scară mai puțin pronunțată decât în perioada inițială de redresare.

133. Comisia consideră că normele actuale de punere în aplicare a PSC, care sunt stabilite de comun acord cu statele membre în urma unor discuții ample, nu slăbesc cadrul PSC, ci pun în aplicare obiectivele generale ale regulamentului.

134. În primul rând, astfel cum constată Comisia, componenta corectivă a PSC este reglementată printr-un alt regulament decât componenta preventivă. În al doilea rând, Comisia consideră că, în ansamblu, componenta corectivă a avut rezultate bune în ultimii ani, după cum reiese din faptul că numărul statelor membre care au făcut obiectul procedurii aplicabile deficitelor excesive a scăzut de la 24 în 2011 la doar trei în 2017.

Acestea fiind spuse, natura nominală inerentă a componentei corective a PSC, care pune accentul pe pragul de 3 % din PIB prevăzut în tratat, înseamnă că, deși Comisia urmărește o ajustare structurală din partea statelor membre în conformitate cu recomandările procedurii aplicabile deficitelor excesive, ea nu este în măsură să intensifice procedura de îndată ce statul membru își îndeplinește obiectivele globale. Încercările Comisiei de a aborda această situație nu au primit sprijinul statelor membre.

A se vedea răspunsul la punctul 83 privind prelungirea termenelor-limită ale procedurii aplicabile deficitelor excesive.

135. Comisia și statele membre s-au implicat în discuții ample pentru a ajunge la un punct de vedere comun în ceea ce privește stabilirea nivelului de detaliere necesar pentru punerea în aplicare a fiecărui aspect al cadrului PSC. Scopul acestor norme este de a pune în aplicare obiectivele generale ale regulamentului și nu împiedică statele membre și Comisia să convină asupra unei ajustări ulterioare necesare a cadrului PSC.

Deși Comisia este responsabilă pentru evaluarea măsurii în care statele membre respectă componenta preventivă, aplicarea normelor este o competență comună a Comisiei și a Consiliului. Comisia este de părere că a acționa fără consultarea statelor membre nu ar fi productiv sau benefic pentru credibilitatea pe termen lung a cadrului. Proiectarea cadrului fiscal are un caracter în mod inerent multilateral, iar consultarea cu statele membre este esențială pentru asumarea normelor, ceea ce contribuie, în cele din urmă, la respectarea și la punerea în aplicare a acestora.

Recomandarea 1

(a) Comisia nu acceptă recomandarea, deoarece Regulamentul nr. 1466/97 prevede în mod explicit marja de deviere admisibilă de 0,25 % din PIB, iar Comisia nu poate impune restricții, și anume acumularea de devieri ne semnificative, care sunt în contradicție cu regulamentul. Comisia este preocupată de faptul că s-ar putea considera că o reproiectare sistematică a matricei în acest mod eludează marja prevăzută de regulament. În plus, regulamentul a prevăzut devierea de 0,25 % pentru a se ține seama de dificultățile în a calcula soldul structural și de incertitudinea inerentă în ceea ce privește elaborarea și executarea politicii bugetare. Acești factori pot determina un stat membru să se abată ușor de la obiectivul său, din cauza unor chestiuni care sunt în afara controlului guvernului.

(b) Comisia nu acceptă această recomandare. Clasificarea parametrilor din matrice stabilește deja cerințe mai stricte pentru statele membre supraîndatorate. Cu toate acestea, legislația nu prevede o aliniere a cerințelor componentei preventive cu criteriul de referință privind reducerea datoriilor. În plus, legislația impune în mod explicit Comisiei să evalueze factorii relevanți atunci când evaluează

respectarea criteriului de referință privind reducerea datoriei, ceea ce, prin urmare, nu se poate considera a fi o normă absolută.

(c) Comisia acceptă parțial recomandarea, în special în măsura în care solicită examinarea eficacității matricei, deoarece Comisia efectuează în prezent o revizuire mai amplă a măsurilor de flexibilitate impuse de Poziția de consens cu statele membre. Comisia nu poate evalua *a priori* rezultatul acestui proces.

138. Comisia respinge ferm concluzia Curții de Conturi Europene conform căreia utilizarea clauzei de reformă structurală a depășit obiectivul regulamentului.

În primul rând, dispozițiile regulamentului în temeiul căruia Comisia aplică această flexibilitate sunt valabile de multă vreme, datând, în mare parte, din 2005, când a avut loc reforma legislației.

În al doilea rând, deși devierea temporară în temeiul clauzei de reformă structurală nu este direct legată de costurile bugetare efective ale reformei, nici regulamentul nu prevede o astfel de legătură, în special deoarece aceste costuri pot fi dificil de măsurat și/sau au un impact fiscal direct limitat. Într-adevăr, pot exista reforme structurale foarte benefice care să nu creeze costuri bugetare directe semnificative, dar să aibă, totuși, costuri economice sau politice substanțiale, cum ar fi, de exemplu, reformele pieței forței de muncă sau reformele judiciare. În astfel de cazuri, legătura directă între devierea temporară și costurile bugetare ar anula efectiv intenția stimulativă a clauzei.

Este important de subliniat că abordarea adoptată de Comisie a fost discutată pe larg cu statele membre, ceea ce a dus la publicarea, la începutul anului 2016, a unei Poziții de consens privind flexibilitatea în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere.

139. Proiectarea tehnică a devierii temporare de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la o traiectorie de ajustare înseamnă că cheltuielile sunt majorate în raport cu valoarea de referință (și anume traiectoria cheltuielilor în absența devierii temporare) în fiecare an, până la atingerea obiectivului OTM. Această proiectare a devierii a fost convenită cu Consiliul, pentru a se evita crearea unui tipar caracterizat de frânări și accelerații ale ajustării bugetare și pentru a se asigura egalitatea de tratament între statele membre în funcție de cât de departe sunt de îndeplinirea obiectivului bugetar pe termen mediu. Cu excepția cazului în care clauza este asociată costurilor directe legate de reformă, compensația necesară pentru readucerea cheltuielilor pe traiectoria inițială în anul care urmează aplicării clauzei ar implica o ajustare bugetară suplimentară față de cerința standard a statului membru din acel an. Acest lucru ar reduce în mod semnificativ stimulentele pentru reforme structurale care nu implică costuri fiscale substanțiale, dar necesită totuși un stimulent pe care utilizarea clauzei îl poate oferi.

140. În spatele abordării convenite de Comisie și Consiliu și stabilite în Poziția de consens privind flexibilitatea există un raționament puternic. Această clauză vizează investițiile publice care pot fi considerate echivalente din punct de vedere economic cu reformele structurale prin faptul că au un impact pozitiv asupra creșterii potențiale și a sustenabilității finanțelor publice și, prin urmare, sunt legate de anumite proiecte cofinanțate de UE. Condiția de eligibilitate potrivit căreia investițiile nominale nu ar trebui să scadă este menită să garanteze că investițiile finanțate de UE nu sunt utilizate pentru a înlocui investițiile finanțate la nivel național.

141. Comisia consideră că aceasta asigură într-adevăr că numai cheltuielile legate direct de clauza privind evenimentele neobișnuite sunt eligibile. Un exemplu amplu dintr-un caz specific este inclus în răspunsul Comisiei la punctul 57.

Recomandarea 2

(a) Comisia nu acceptă recomandarea, deoarece consideră că ajustarea necesară ar diminua eficacitatea clauzei de reformă structurală. Devierea temporară prevăzută de clauza de reformă

structurală nu este direct legată de costurile bugetare efective ale reformei, deoarece unele reforme structurale foarte benefice nu creează întotdeauna costuri bugetare directe importante, în timp ce astfel de reforme implică costuri economice sau politice substanțiale. În astfel de cazuri, legătura directă între devierea temporară și costurile bugetare ar anula efectiv intenția de stimulare a clauzei.

În plus, întrucât marja nu se bazează pe costuri unice, cerința recomandată de readucere a cheltuielilor pe traiectoria inițială în anul care urmează aplicării clauzei ar implica o ajustare bugetară suplimentară față de cerința standard a statului membru în acel an. Această proiectare a devierii a fost convenită cu Consiliul, pentru a se evita crearea unui tipar caracterizat de frânări și accelerații ale ajustării bugetare.

(b) Comisia nu acceptă recomandarea de a întrerupe clauza în forma sa actuală, deoarece, în opinia sa, clauza privind investițiile este un element important al pachetului de flexibilitate introdus în 2015 pentru a sprijini creșterea economică în UE într-o manieră durabilă din punct de vedere fiscal, și anume prin încurajarea investițiilor publice care consolidează creșterea economică. Acestea fiind spuse, clauza este analizată în prezent în cadrul unei revizuii mai ample a măsurilor de flexibilitate impuse în temeiul Poziției de consens. În iunie 2018, Comisia va prezenta un raport privind rezultatele revizuirii sale către Comitetul economic și financiar, dar nu poate evalua *a priori* rezultatul acestei activități.

(c) Comisia acceptă această recomandare.

142. Comisia a furnizat răspunsuri oficiale privind prelungirea termenelor limită ale procedurii aplicabile deficitelor excesive în anumite cazuri, în contextul raportului special al Curții de Conturi Europene din 2016 intitulat „Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru a se asigura o implementare eficace a procedurii aplicabile deficitelor excesive”.

Comisia și Consiliul recomandă statelor membre care participă la procedura aplicabilă deficitelor excesive să realizeze ajustări structurale în conformitate cu cerințele componentei preventive. Cu toate acestea, regulamentul nu oferă Comisiei și Consiliului instrumente pentru a pune în aplicare cerințele de ajustare structurală pentru statele membre în cadrul componentei corective a PSC în situațiile în care obiectivele privind deficitul global recomandate sunt îndeplinite pe fondul creșterii economice și fără realizarea obiectivelor de ajustare structurală recomandate.

Recomandarea 3

Comisia acceptă parțial această recomandare.

Comisia a prezentat în trecut opțiuni care vizau asigurarea îndeplinirii cerințelor de ajustare structurală în cadrul componentei corective, în special prevăzând revizuirea recomandării privind procedura aplicabilă deficitelor excesive în cazurile de surprize economice pozitive în raport cu scenariul aflat la baza recomandării inițiale, dar statele membre nu au sprijinit această sugestie. Comisia își manifestă deschiderea față de posibilitatea de a revizui această chestiune și de a consolida sprijinul pentru astfel de propuneri între statele membre. Cu toate acestea, Comisia nu poate să se angajeze în această etapă să transmită o notă către CEF.

143. Comisia urmărește în mod constant să îmbunătățească claritatea și transparența tuturor materialelor legate de PSC și se declară deschisă să poarte discuții cu statele membre privind posibilele îmbunătățiri care pot fi aduse șabloanelor aferente programelor de stabilitate și de convergență.

Comisia recunoaște că se puteau aduce îmbunătățiri suplimentare în ceea ce privește transparența estimării măsurilor fiscale și, în acest scop, în cursul anului 2017, s-a implicat în discuții intense cu statele membre în vederea îmbunătățirii gradului de exactitate și de transparență a evaluărilor acestor măsuri.

În ceea ce privește prezentarea rezultatelor evaluărilor sale, Comisia încearcă mereu să îmbunătățească comunicarea raționamentului care stă la baza recomandărilor sale și va lua în considerare propunerile specifice ale Curții de Conturi Europene.

Recomandarea 4

(a) Comisia acceptă această recomandare. Încă din 2017, Comisia, alături de statele membre, s-a implicat în dezvoltarea unui proces de îmbunătățire a gradului de exactitate și de transparență a estimării măsurilor fiscale și își manifestă deschiderea față de modificarea Codului de conduită pentru a reflecta orice modificări necesare din acest proces, dacă statele membre sunt de acord. Cu toate acestea, va fi important ca orice astfel de modificări să facă o distincție între natura diferită a măsurilor privind veniturile și a celor privind cheltuielile.

(b) Comisia acceptă această recomandare.

(c) Comisia acceptă această recomandare.

(d) Comisia acceptă această recomandare.

144. Comisia consideră că utilizarea „înghețării” reflectă necesitatea de a ancora *ex ante* nivelul necesar de ajustare bugetară pentru a facilita planificarea bugetară pe termen mediu de către statele membre și pentru a respecta așteptările legitime ale acestora în acest sens.

Deși nu se specifică în regulament, „nivelarea” investițiilor pe parcursul a patru ani a fost pe deplin discutată și convenită cu statul membru prin intermediul comitetelor ECOFIN. Prin urmare, Codul de conduită descrie foarte clar că „din cauza variabilității potențiale foarte mari a cheltuielilor pentru investiții, în special în cazul statelor membre mici, totalul cheltuielilor publice ar trebui ajustat făcând o medie a cheltuielilor pentru investiții pe 4 ani”.

145. Comisia consideră că o „dezghețare” simetrică a cerinței de ajustare nu ar satisface așteptările legitime ale statelor membre care urmează să fie evaluate în raport cu nivelul necesar de ajustare bugetară care a fost prevăzut de Comisie la momentul în care statul membru și-a planificat și aprobat strategia bugetară.

Recomandarea 5

(a) Comisia nu acceptă recomandarea, deoarece punerea sa în aplicare ar încălca așteptările legitime ale statelor membre care urmează să fie evaluate în raport cu un obiectiv de ajustare bugetară stabilit la momentul procesului de planificare bugetară. În orice caz, cerințele se bazează pe cel mai favorabil an numai în ceea ce privește calculul distanței față de obiectivul bugetar pe termen mediu, în timp ce cerințele prevăzute de matrice sunt actualizate doar într-un număr limitat de circumstanțe bine justificate, bazate pe principiile „dezghețării”.

(b) Comisia nu acceptă recomandarea, deoarece „nivelarea” investițiilor a fost stabilită pentru a soluționa problema stringentă a fluctuațiilor investițiilor publice în unele state membre din cauza unor factori exogeni. Acest concept a fost discutat și convenit cu statele membre prin intermediul comitetelor ECOFIN și, prin urmare, este clar descris în Codul de conduită.

(c) Comisia nu acceptă această recomandare, deoarece punerea sa în aplicare ar încălca așteptările legitime ale statelor membre care urmează să fie evaluate în raport cu obiectivul de ajustare bugetară stabilit la momentul planificării bugetare.

Recomandarea 6

(a) Comisia acceptă această recomandare.

(b) Comisia acceptă această recomandare.

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	20.9.2016
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	11.4.2018
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	13.6.2018
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	Engleză: 28.6.2018 Alte limbi: 19.7.2018

Comisia Europeană a utilizat foarte pe larg competențele discreționare conferite de regulamentul privind componenta preventivă cu scopul de a reduce cerințele de ajustare, atât prin stabilirea normelor de punere în aplicare, cât și în cadrul deciziilor individuale.

În opinia Curții, combinația dintre actualii parametri ai matricei, devierile permise și clauzele de flexibilitate erodează obiectivul stabilit de regulament, și anume realizarea unei ajustări medii anuale de 0,5 % din PIB de-a lungul ciclului. Acest lucru împiedică atingerea obiectivelor bugetare pe termen mediu ale statelor membre într-un interval rezonabil de timp. Deosebit de îngrijorătoare este ajustarea foarte lentă sau chiar inexistentă din mai multe state membre care înregistrează o rată ridicată a datoriei publice.

Prin urmare, normele de punere în aplicare și practicile Comisiei trebuie să fie reexamine și consolidate.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.