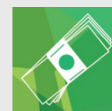


Raportul special

**Cerințele UE aplicabile cadrelor
bugetare naționale trebuie
consolidate în continuare, iar
punerea lor în aplicare trebuie
să fie mai bine monitorizată**



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-VIII
Introducere	01-10
Informații de fond	01-04
Cadrul juridic	05-10
Sfera și abordarea auditului	11-16
Observații	17-97
Cerințele juridice ale UE au oferit un impuls în direcția îmbunătățirii cadrelor bugetare naționale, dar mai este loc de îmbunătățiri	17-41
Deficiențe ale dispozițiilor privind mecanismul de corecție	24-29
Deficiențe ale dispozițiilor privind cadrele bugetare pe termen mediu	30-34
Deficiențe ale dispozițiilor privind instituțiile fiscal-bugetare independente	35-41
Lipsa de consecvență în evaluare și concepția deficitară creează riscuri pentru instituțiile fiscal-bugetare independente și pentru Consiliul bugetar european	42-68
Riscul de neconcordanță între evaluările Comisiei și evaluările instituțiilor fiscal-bugetare independente cu privire la conformitatea cu regulile fiscale ale UE	45-55
Instituirea Consiliului bugetar european a fost o măsură bună, dar există loc de îmbunătățiri în ceea ce privește consolidarea rolului și a independenței sale	56-68
Până în prezent, Comisia nu dispune decât de o asigurare limitată cu privire la măsura în care cadrele bugetare naționale sunt instituite și puse în aplicare în mod corespunzător	69-97
Întârzieri în formularea concluziilor privind conformitatea legislației naționale cu cerințele UE, din cauza unor factori care nu se află deloc sub controlul Comisiei	72-80
Evaluările efectuate de Comisie până în prezent au o valoare informativă limitată, din considerente legate fie de timp, fie de mandat	81-97

Concluzii și recomandări

98-105

Anexe**Anexa I – Cronologia bazelor juridice și a publicațiilor relevante****Anexa II – Punctul de vedere al Comisiei referitor la cadrul bugetar pe termen mediu****Anexa III – Eterogenitatea instituțiilor fiscal-bugetare independente****Anexa IV – Regulile fiscale din componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere și din pactul bugetar****Acronime****Glosar****Răspunsurile Comisiei****Echipa de audit****Calendar**

Sinteză

I În încercarea de a remedia cauzele profunde ale crizei financiare, Comisia a considerat că este necesar să se completeze cadrul fiscal-bugetar bazat pe reguli cu dispoziții naționale obligatorii. Prin urmare, Comisia a propus trei acte legislative pentru a consolida cadrele bugetare naționale (mai exact, modul în care sunt realizate politicile bugetare). Două dintre aceste trei acte au fost adoptate (în 2011, ca parte a „pachetului de șase” – pachetul privind guvernanta economică, și în 2013, ca parte a „pachetului de două” – pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare), în timp ce procesul legislativ aferent unei propuneri de directivă din 2017 este încă în curs de desfășurare. De asemenea, 25 de state membre au semnat în 2012 un tratat interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul uniunii economice și monetare.

II Actele legislative respective solicitau statelor membre, printre altele, să creeze instituții fiscal-bugetare independente, să introducă reguli fiscale naționale și să instituie cadre bugetare multianuale bazate pe reguli. Instituțiile fiscal-bugetare independente bine concepute sunt asociate cu o mai bună respectare a regulilor fiscale și cu previziuni macroeconomice și bugetare precise și mai puțin subiective, în timp ce cadrele bugetare pe termen mediu sunt, în general, recunoscute ca elemente care contribuie la o performanță fiscală mai solidă, deoarece ele arată dacă și în ce mod deciziile actuale în materie de politici și programele viitoare sunt compatibile cu alocări bugetare sustenabile pe termen mediu.

III Auditul a urmărit să evalueze dacă acțiunile întreprinse de Comisie în vederea consolidării cadrelor bugetare ale statelor membre ale UE au obținut rezultatele scontate. În acest scop, Curtea a examinat dacă:

- (a) cerințele juridice ale UE privind cadrele bugetare naționale erau eficace;
- (b) cadrele bugetare naționale au fost consolidate printr-o interacțiune adecvată și clară între Comisie, instituțiile fiscal-bugetare independente și Consiliul bugetar european;
- (c) Comisia a evaluat în mod corespunzător modul în care cerințele juridice ale UE au fost transpuse și aplicate efectiv în statele membre.

IV Acțiunea legislativă a UE a oferit un impuls în direcția consolidării cadrelor bugetare naționale. Mai este însă loc de îmbunătățiri în ceea ce privește cadrul juridic. În comparație cu standardele internaționale și cu cele mai bune practici, cerințele sunt mai puțin stricte în mai multe privințe, în special cele referitoare la cadrele bugetare pe termen mediu și la instituțiile fiscal-bugetare independente. Directiva propusă de Comisie în 2017 abordează unele, dar nu toate deficiențele observate de Curte.

V Instituțiile fiscal-bugetare independente evaluează conformitatea cu regulile fiscale naționale. De asemenea, la fel ca și Comisia, unele instituții fiscal-bugetare independente naționale evaluează și ele conformitatea statelor membre cu regulile fiscale ale UE, fie pentru că sunt obligate să facă acest lucru în temeiul propriei baze legale, fie pentru că au ales să facă acest lucru în mod voluntar. Faptul că Comisia recurge la competențele sale discreționare, precum și alți factori implică riscul unei neconcordanțe între evaluarea Comisiei și cea a instituțiilor fiscal-bugetare independente în ceea ce privește conformitatea cu regulile fiscale ale UE. În cazul în care acest risc se concretizează, eficacitatea cadrului fiscal-bugetar al UE s-ar reduce.

VI „Raportul celor cinci președinți”, publicat în 2015, a propus instituirea unui Consiliu bugetar european, care urma să furnizeze o evaluare publică și independentă a performanței, la nivel european, a bugetelor naționale și a execuției acestora în raport cu obiectivele fiscal-bugetare ale UE. Comisia a înființat acest consiliu în același an printr-o decizie. Structura și mandatul Consiliului bugetar european nu se ridică la înălțimea sarcinilor prevăzute în raportul respectiv. Mai mult, structura instituțională actuală a acestui organism necesită îmbunătățiri în ceea ce privește independența sa. În fine, Comisia poate ignora propunerile și recomandările emise de Consiliul bugetar european, fără a oferi o explicație adecvată.

VII Până în prezent, Comisia nu dispune decât de o asigurare limitată că cerințele UE privind cadrele bugetare naționale sunt transpuse și aplicate în mod corespunzător. Într-adevăr, evaluarea conformității legislațiilor naționale cu cerințele Directivei 2011/85 nu a fost încă finalizată. Evaluările privind punerea în aplicare a cadrului juridic al UE fie nu au fost încă realizate, fie interveniseră într-un stadiu prea timpuriu de transpunere pentru a prezenta utilitate.

VIII Curtea recomandă Comisiei următoarele:

- (a) să consolideze cooperarea cu instituțiile fiscal-bugetare independente cu scopul de a reduce la minimum divergențele dintre evaluările acestora și cele ale Comisiei cu privire la conformitatea cu regulile fiscale ale UE;
- (b) să revizuiască cerințele aplicabile cadrelor bugetare naționale, luând în considerare și standardele și bunele practici internaționale;
- (c) să consolideze Consiliul bugetar european;
- (d) să abordeze problemele pendinte legate de conformitate și să consolideze asigurarea privind funcționarea cadrelor bugetare naționale.

Introducere

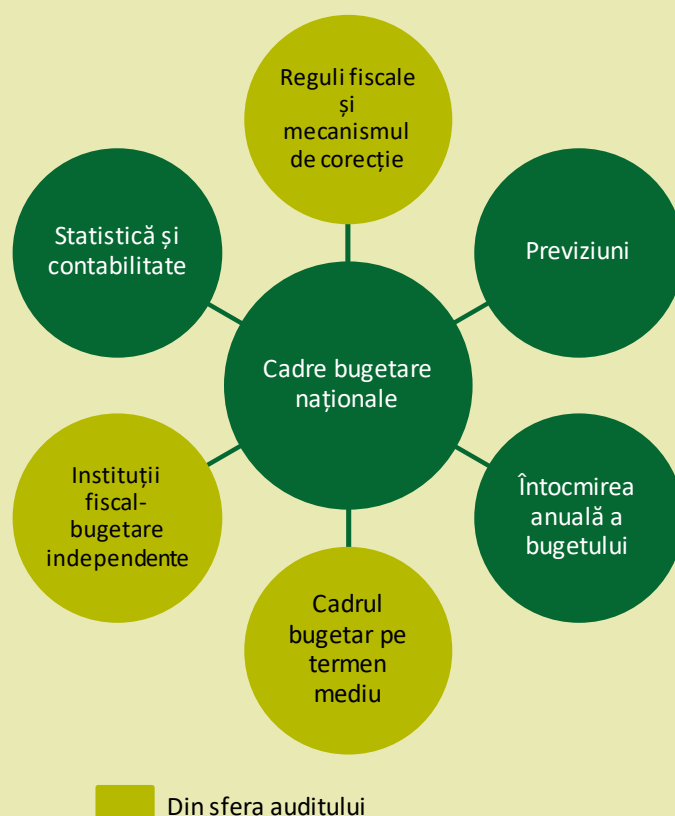
Informații de fond

01 Ca urmare a crizei datoriilor suverane din 2009 care a pus în pericol stabilitatea zonei euro, legiuitorii UE au adoptat o serie de acte legislative pentru a îmbunătăți guvernanta fiscală a UE. Scopul urmărit a fost de a îmbunătăți punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și de creștere (PSC) și de a consolida cadrele bugetare naționale¹ (a se vedea **caseta 1** în legătură cu componentele cadrelor bugetare naționale).

Caseta 1 – Cadrele bugetare naționale

Cadrele bugetare naționale reprezintă mecanismele, procedurile, normele și instituțiile care stau la baza politicilor bugetare.

Componentele unui cadru bugetar național



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

¹ Consiliul European (2010), Raportul grupului operativ către Consiliul European: *Strengthening economic governance in the EU*.

02 În literatura economică există un larg consens în jurul ideii că existența unor cadre bugetare multianuale bazate pe reguli este asociată cu o performanță fiscal-bugetară mai solidă², deoarece astfel de cadre arată modul în care deciziile actuale în materie de politici și programele viitoare sunt compatibile cu alocări bugetare sustenabile pe termen mediu. Cu ajutorul unor cadre bugetare pe termen mediu credibile, guvernele pot, de asemenea, să reconcilieze cerințele privind sustenabilitatea fiscală cu posibila utilizare a politicilor fiscale pentru a amortiza efectele șocurilor economice și financiare³.

03 Conform Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), statele membre își păstrează suveranitatea în ceea ce privește politicile bugetare. Cu toate acestea, coordonarea politicilor este necesară pentru a se evita efectele de propagare negative și amenințările la adresa stabilității monetare din zona euro. Pentru ca această coordonare să aibă succes, Comisia a considerat că obiectivele bugetare ale UE trebuie integrate în politicile bugetare naționale⁴. În 2005, „Consiliul a considerat că mecanismele interne de guvernare ar trebui să vină în completarea cadrului UE”⁵. La momentul respectiv, nu a fost furnizată însă nicio analiză exhaustivă cu privire la (i) deficiențele cadrului existent la nivelul UE la acel moment sau cu privire la (ii) viitoarea coordonare a celor două mecanisme de guvernare. În octombrie 2009, Consiliul UE (denumit în continuare „Consiliul”) a concluzionat din nou că este necesară consolidarea cadrelor bugetare naționale pentru a sprijini sustenabilitatea fiscală pe termen lung⁶.

² De exemplu: Debrun, X. *et al.* (2008), „Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union”, în *Economic Policy* 23/54, p. 299-362.

³ FMI (2013), *Reassessing the role and modalities of fiscal policy in advanced economies*, document de politică.

⁴ A se vedea, de exemplu, raportul din 2004 al Comisiei Europene: *Public finances in EMU – 2004*.

⁵ Consiliul UE (2005), raportul Consiliului ECOFIN către Consiliul European din 22-23 martie 2005: *Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*.

⁶ Consiliul UE (2009), Concluziile celei de a 2967-a reuniuni a Consiliului Afaceri Economice și Financiare privind strategia de ieșire pentru domeniul fiscal.

04 Începând din 2006, Comisia a colectat, prin intermediul unor sondaje efectuate în rândul autorităților naționale relevante, informații și date calitative privind principalele elemente ale cadrelor bugetare naționale (mai exact, cu privire la regulile fiscale numerice, la instituțiile fiscal-bugetare independente și la cadrele bugetare pe termen mediu). Aceste informații sunt introduse în baza de date a Comisiei privind guvernanta fiscală și sunt utilizate pentru a calcula indicii privind soliditatea și calitatea acestor elemente.

Cadrul juridic

05 Ca rezultat al discuțiilor politice, primul pas în dezvoltarea unui cadru juridic comun a fost adoptarea Directivei 2011/85⁷, una dintre cele șase măsuri legislative cunoscute sub denumirea de „pachetul de șase”. Directiva 2011/85 stabilește cerințele minime referitoare la cadrele bugetare naționale (o prezentare generală a actelor legislative relevante și istoricul aprobării acestora se regăsesc în [anexa I](#)):

- (i) planificarea bugetară a statelor membre ar trebui să se bazeze pe previziuni macroeconomice și bugetare realiste, furnizate de o instituție desemnată în acest sens;
- (ii) statele membre ar trebui să dispună de reguli fiscale specifice, a căror respectare trebuie să fie monitorizată de organisme independente;
- (iii) statele membre ar trebui să dispună de un cadru bugetar pe termen mediu credibil și eficace care să includă un orizont de planificare bugetară de minimum trei ani și
- (iv) statele membre ar trebui să dispună de sisteme cuprinzătoare, coerente și transparente de contabilitate bugetară și de raportare statistică.

06 Al doilea pas a fost Tratatul interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul uniunii economice și monetare (TSCG), semnat în martie 2012, și, în special, pactul bugetar (titlul III), completat cu o comunicare a Comisiei din iunie 2012 care stabilește șapte principii comune⁸ („principiile comune ale Comisiei”).

⁷ Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (JO L 306, 23.11.2011, p. 85) (denumită în prezentul document „Directiva 2011/85”).

⁸ Comisia Europeană (2012), COM(2012) 342 final: „Comunicare a Comisiei – Principii comune privind mecanismele naționale de corecție fiscală”.

Părțile contractante la pactul bugetar, pentru care acesta este obligatoriu (toate cele 19 state membre din zona euro, Bulgaria, Danemarca și România), sunt obligate să includă în legislația națională o regulă privind echilibrul bugetar structural și să creeze un mecanism de corecție automată, precum și o instituție fiscal-bugetară independentă (a se vedea [caseta 2](#)).

Caseta 2 – Explicații privind conceptele

Sold structural: soldul bugetar real, din care se deduc componenta ciclică, măsurile punctuale și alte măsuri temporare. Soldul structural măsoară tendința subiacentă a soldului bugetar.

Regula echilibrului bugetar: poziția bugetară a administrației publice trebuie să fie echilibrată sau în excedent. Atât în PSC, cât și în TSCG, această regulă este considerată a fi respectată atunci când soldul structural anual al administrației publice respectă obiectivul bugetar pe termen mediu. Conform PSC, -1 % din produsul intern brut (PIB) este limita inferioară a soldului structural pentru statele membre din zona euro, limită care a devenit mai strictă prin pactul bugetar, și anume de -0,5 % (dar nu și pentru statele membre cu o rată scăzută de îndatorare și cu un risc redus în materie de sustenabilitate).

Mecanism de corecție automată: o obligație de a pune în aplicare măsuri corective care se declanșează automat în cazul constatării unor deviații semnificative de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestui obiectiv.

07 Instituțiile bugetare independente bine concepute sunt, în general, considerate ca fiind asociate cu performanțe fiscale mai bune⁹, cu o mai bună respectare a regulilor fiscale¹⁰ și cu previziuni macroeconomice și bugetare mai precise și mai puțin subiective¹¹.

⁹ Debrun, X. și Kinda, T. (2014), *Strengthening post-crisis fiscal credibility: Fiscal Councils on the rise — A new dataset*, documentul de lucru 14/58 al FMI.

¹⁰ Beetsma, R. et al. (2018), *The rise of independent fiscal institutions: recent trends and performance*, documentul de lucru 18/68 al FMI.

¹¹ Jonung, L. and Larch, M. (2006), „Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts”, în *Economic Policy* 21/47, p. 492-534.

FMI (2013), *Case studies of fiscal councils — functions and impact*.

08 Al treilea pas a constat în adoptarea Regulamentului (UE) nr. 473/2013¹², care face parte din „pachetul de două” și viza, printre altele, includerea în legislația UE a dispozițiilor din TSCG pentru statele membre din zona euro.

09 În fine, în decembrie 2017, Comisia a prezentat Consiliului o propunere de directivă cu scopul de a încorpora fondul TSCG în legislația UE¹³ („proiectul de directivă din 2017”). La momentul redactării prezentului raport, procesul de adoptare în cadrul Consiliului era suspendat până la evaluarea de către Comisie a „pachetului de șase” și a „pachetului de două”, evaluare care are ca termen sfârșitul anului 2019¹⁴. Nici Parlamentul European nu a formulat încă un aviz cu privire la această propunere.

10 În 2015, Comisia a înființat Consiliul bugetar european (EFB) prin intermediul unei decizii („Decizia EFB”) ¹⁵. Acest demers s-a bazat pe o recomandare formulată în „Raportul celor cinci președinți”¹⁶, și anume aceea de a crea un EFB consultativ pentru a consolida cadrul de guvernanță al UE, printre altele prin coordonarea și completarea instituțiilor fiscal-bugetare independente naționale și prin furnizarea unei evaluări a performanței, publice și independente, cu privire la bugete și la execuția acestora în raport cu obiectivele fiscal-bugetare ale UE.

¹² Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro, JO L 140, 27.5.2013, p. 11, (denumit în prezentul document „Regulamentul 473/2013”).

¹³ Comisia Europeană (2017), COM(2017) 824 final: „Propunere de directivă a Consiliului de stabilire a unor dispoziții de consolidare a responsabilității fiscal-bugetare și a orientării bugetare pe termen mediu în statele membre”, p. 3.

¹⁴ Comitetul economic și financiar (2019), *Draft supplementary EFC findings on the transposition of the Fiscal Compact*, ecfm.cefpe (2019) 1812588.

¹⁵ Decizia (UE) 2015/1937 a Comisiei din 21 octombrie 2015 de instituire a unui Consiliu bugetar european independent cu rol consultativ și Decizia (UE) 2016/221 a Comisiei din 12 februarie 2016 de modificare a Deciziei (UE) 2015/1937 de instituire a unui Consiliu bugetar european independent cu rol consultativ.

¹⁶ Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M. și Schulz, M. (2015), Raportul celor cinci președinți: „Finalizarea Uniunii economice și monetare a Europei”.

Sfera și abordarea auditului

11 Între 2016 și 2018, Curtea a examinat atât componenta corectivă¹⁷, cât și pe cea preventivă¹⁸ a PSC, precum și procedura privind dezechilibrele macroeconomice¹⁹. Pentru a își forma o imagine completă cu privire la guvernanța economică a UE, Curtea a decis să efectueze un audit al mecanismelor legate de stabilitatea fiscală.

12 Auditul a urmărit să evalueze dacă acțiunile întreprinse de Comisie în vederea consolidării cadrului bugetar al statelor membre ale UE, în ceea ce privește cele trei componente esențiale, și anume (i) regulile fiscale și mecanismul de corecție, (ii) cadrele bugetare pe termen mediu și (iii) instituțiile fiscal-bugetare independente (a se vedea *caseta 1*), au obținut rezultatele preconizate. În acest scop, Curtea a examinat dacă:

- (a) cerințele juridice ale UE privind cadrele bugetare naționale au fost eficace;
- (b) cadrele bugetare naționale au fost consolidate printr-o interacțiune adecvată și clară între Comisie, instituțiile fiscal-bugetare independente și Consiliul bugetar european;
- (c) Comisia a evaluat în mod corespunzător modul în care cerințele juridice ale UE au fost transpuse și aplicate efectiv în statele membre.

13 Curtea s-a axat pe cazurile celor opt state membre incluse în eșantionul său de audit (Grecia, Spania, Franța, Italia, Letonia, Luxemburg, Portugalia și Țările de Jos)²⁰. Cu toate acestea, analiza a abordat, de asemenea, acolo unde era necesar, cazurile altor state membre. Totodată, Curtea a analizat rolul și poziția EFB în cadrul fiscal-bugetar al UE.

¹⁷ Raportul special 10/2016: „Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru a se asigura o implementare eficace a procedurii aplicabile deficitelor excesive” (<http://eca.europa.eu>).

¹⁸ Raportul special 18/2018: „Este atins obiectivul principal al componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere (PSC)?” (<http://eca.europa.eu>).

¹⁹ Raportul special 03/2018: „Audit al procedurii privind dezechilibrele macroeconomice (PDM)” (<http://eca.europa.eu>).

²⁰ Aceste state membre din zona euro au fost selectate fie deoarece aveau o rată de îndatorare ridicată, fie deoarece cadrele lor bugetare înregistraseră o îmbunătățire semnificativă, sau deoarece dispuneau deja de o instituție fiscal-bugetară independentă de mult timp.

14 Criteriile de audit ale Curții au fost formulate pe baza diferitor surse:

(i) documente juridice; (ii) documente și criterii de referință ale Comisiei; și
(iii) documente publicate și standarde elaborate de diferite instituții ale UE, de alte organizații internaționale sau de către cercetători. Mai multe detalii în acest sens sunt furnizate în secțiunile corespunzătoare ale prezentului raport.

15 Curtea a colectat probele de audit pe baza:

- (a) examinării unor documente relevante ale Comisiei și ale EFB;
- (b) analizei unor publicații, orientări și standarde ale organizațiilor internaționale (FMI, OCDE, Banca Mondială) și ale unor institute independente, precum și a literaturii de specialitate relevante;
- (c) unui sondaj online adresat instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE, la care au răspuns 31 de astfel de instituții din 26 de state membre²¹;
- (d) interviurilor cu personalul Direcției Generale Afaceri Economice și Financiare din cadrul Comisiei (DG ECFIN);
- (e) interviurilor desfășurate cu membri ai personalului din ministerele de resort, din instituțiile fiscal-bugetare independente, din bănci centrale și din grupuri de reflecție din cele opt state membre din eșantion, pentru a obține feedback cu privire la cerințele UE și la aplicarea acestora.

16 Prezentul raport special are scopul de a contribui la discuțiile din cadrul Parlamentului European și al Consiliului cu privire la proiectul de directivă din 2017 privind consolidarea responsabilității fiscal-bugetare și a orientării bugetare pe termen mediu în statele membre, conform propunerii Comisiei.

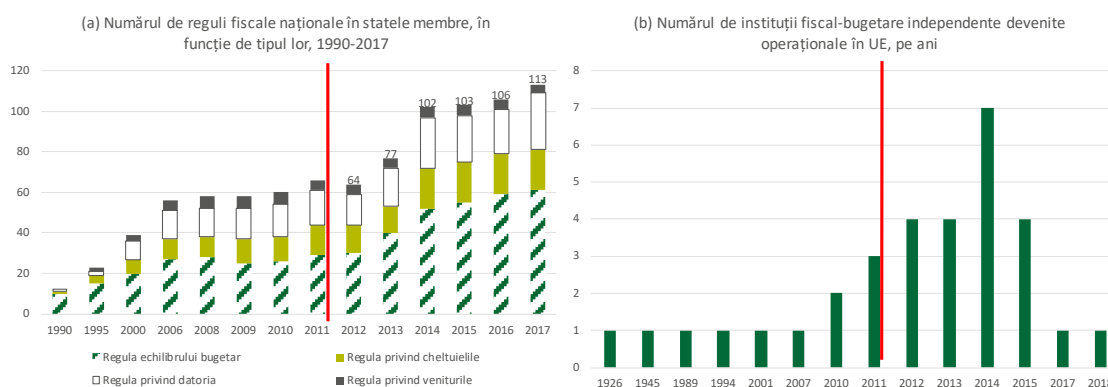
²¹ În cinci dintre cele 28 de state membre, există câte două instituții diferite care își împart sarcinile unei astfel de instituții fiscal-bugetare independente.

Observații

Cerințele juridice ale UE au oferit un impuls în direcția îmbunătățirii cadrelor bugetare naționale, dar mai este loc de îmbunătățiri

17 Conform așteptărilor, acțiunile legislative ale UE (a se vedea punctele 05-10) au constituit un impuls pentru consolidarea cadrelor bugetare naționale în statele membre ale UE. După cum este ilustrat în **figura 1**, numărul regulilor fiscale naționale și al instituțiilor fiscal-bugetare independente a crescut semnificativ în urma adoptării Directivei 2011/85.

Figura 1 – Regulile fiscale naționale și instituțiile fiscal-bugetare independente în statele membre ale UE



Notă: În 2011 (linia roșie) a fost adoptată Directiva 2011/85.

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

18 Cu toate acestea, diferitele elemente ale cadrelor bugetare naționale sunt în prezent reglementate de un cadru juridic fragmentat (a se vedea **figura 2**). Aceste elemente diferite sunt: (i) regulile fiscale numerice, (ii) mecanismul de corecție, (iii) cadrele bugetare pe termen mediu, (iv) instituțiile fiscal-bugetare independente și (v) procedurile bugetare.

Figura 2 – Fragmentarea cadrului juridic

		Directiva 2011/85	Pactul bugetar	Regulamentul 473/2013	Proiectul de directivă din 2017
Cadre bugetare naționale	Reguli fiscale numerice				
	Mecanismul de corecție				
	Cadre bugetare pe termen mediu				
	Instituții fiscal-bugetare independente				
	Proceduri bugetare				
Aplicabilitate în statele membre		28*	22 (inclusiv 19 state membre din zona euro)	19 state membre din zona euro	-



Aspectul este abordat în mod specific



Doar referiri vagi



Nicio cerință nouă

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, * Unele dispoziții nu se aplică în cazul Regatului Unit.

19 Coexistă o multitudine de acte cu caracter juridic diferit (dreptul UE și Tratatul interguvernamental):

- o gradul lor de aplicabilitate variază (Curtea de Justiție a UE nu poate pronunța hotărâri decât cu privire la transpunerea TSCG; în legătură cu aplicarea TSCG, instituțiile UE nu au competența de a se asigura că legislația națională care transpune acest tratat este efectiv pusă în aplicare);
- o în timp ce anumite dispoziții sunt consacrate în regulamente, care sunt direct aplicabile, altele sunt prevăzute într-o directivă, pe care statele membre nu trebuie să o transpună imediat și în legătură cu care sunt libere să decidă cu privire la modul de aplicare, ceea ce conduce la o mai mare eterogenitate a cadrelor naționale;
- o gradul de aplicabilitate în anumite state membre variază, în special în funcție de apartenența lor la zona euro.

20 Comisia a elaborat Directiva 2011/85 într-o perioadă foarte scurtă de timp (trei luni), subliniind că aceasta ar trebui să fie privită mai curând ca un set de „cerințe minime”, decât ca un set de bune practici sau de caracteristici ideale ale unui cadru bugetar pe termen mediu. Comisia a afirmat că încorporarea de bune practici în cadrul

juridic al UE „nu ar fi fost compatibilă cu diferențele considerabile între structurile administrative și instituționale ale statelor membre”²².

21 După cum s-a menționat la punctul **09**, proiectul de directivă din 2017 avea drept scop să încorporeze fondul TSCG în legislația UE. Comisia nu a optat pentru o transpunere literală, ci pentru ceea ce numește o „abordare teleologică”, înțelegând prin aceasta o incorporare axată pe obiectivul de bază al pactului bugetar: convergența cu niveluri prudente ale datoriei publice. În practică, proiectul de directivă din 2017 prevede, printre altele, stabilirea unui obiectiv pe termen mediu, exprimat ca sold structural, care să asigure respectarea plafonului prevăzut în TFUE pentru ponderea datoriei în PIB, dar fără a stabili un plafon numeric.

22 Banca Centrală Europeană (BCE) a afirmat într-un aviz că „dispozițiile directivei propuse diferă semnificativ de cele ale pactului fiscal, ceea ce poate conduce la o slăbire a normelor pactului fiscal”²³. În plus, ar trebui remarcat faptul că proiectul de directivă din 2017 a fost propus înainte de a se efectua evaluarea caracterului adecvat al Directivei 2011/85 („evaluarea caracterului adecvat”) sau evaluarea funcționării „pachetului de două”.

23 Curtea a evaluat dacă cerințele juridice actuale erau adecvate și dacă proiectul de directivă din 2017 aborda deficiențele identificate. Această evaluare s-a axat pe următoarele trei aspecte:

- (a) mecanismul de corecție;
- (b) cadrele bugetare pe termen mediu;
- (c) instituțiile fiscal-bugetare independente.

Deficiențe ale dispozițiilor privind mecanismul de corecție

24 Directiva 2011/85 a introdus pentru prima dată conceptul de mecanism de corecție, sub denumirea de „consecințele unei eventuale nerespectări a regulilor”. dar nu a stabilit și cerințe specifice cu privire la conceperea și aplicarea unui astfel de mecanism.

²² Comisia Europeană (2012), *Public finances in EMU – 2011*, p. 101.

²³ BCE (2018), CON/2018/25.

25 TSCG prevede o declanșare automată a mecanismului de corecție în cazul constatării unei deviații semnificative de la obiectivul pe termen mediu. Directiva nu stabilește în mod direct cerințe specifice privind conceperea și aplicarea mecanismului, dar îi încredințează Comisiei sarcina de a elabora principii comune, pe care statele membre ar trebui să le aplice la elaborarea mecanismelor de corecție naționale. Comisia a publicat aceste principii în iunie 2012.

26 Deși ele au fost avizate la nivel politic²⁴, principiile nu sunt obligatorii, dat fiind că au fost publicate într-o comunicare a Comisiei și, prin urmare, nu au efect juridic, ele doar servind drept bază pentru mecanisme pe care părțile contractante trebuiau să le instituie. În ceea ce privește activarea mecanismului de corecție (principiul 3), Comisia a sugerat ca factorii declanșatori ai mecanismului de corecție să se bazeze fie pe criterii la nivelul UE, fie pe criterii specifice fiecărei țări, sau pe ambele tipuri de criterii. Cu toate acestea, două treimi din statele membre au ales să reflecte mai degrabă criteriile de la nivelul UE decât să recurgă la criterii naționale specifice. Prin urmare, pentru aceste state membre, este puțin probabil ca mecanisme de corecție naționale să fie declanșate mai devreme decât mecanismul de corecție al UE din cadrul componentei preventive a PSC.

27 Regulamentul 473/2013 stabilește anumite cerințe, inclusiv cerința ca organisme independente să furnizeze, după caz, evaluări privind activarea și punerea în aplicare a mecanismelor de corecție. Cu toate acestea, regulamentul nu reflectă pe deplin principiile comune ale Comisiei, care fuseseră publicate la jumătate de an de la propunerea aferentă a Comisiei. De exemplu, regulamentul nu precizează dacă:

- corecția ar trebui să fie în concordanță cu eventualele recomandări adresate de Comisie statului membru în cauză în temeiul PSC în ceea ce privește dimensiunea și calendarul (principiul 2);
- factorii declanșatori pot să cuprindă criterii legate de UE sau criterii specifice fiecărei țări (principiul 3);
- cu cât deviațiile de la obiectivul pe termen mediu sau de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia sunt mai mari, cu atât corecțiile trebuie să fie mai ample (principiul 4).

²⁴ Comisia Europeană (2017), C(2017) 1201 final: *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*, p. 3.

28 Nici proiectul de directivă din 2017 nu reflectă pe deplin principiile comune ale Comisiei. De exemplu, acesta omite să menționeze că factorii declanșatori ai mecanismului de corecție se pot baza fie pe criterii de la nivelul UE, fie pe criterii specifice fiecărei țări, sau pe ambele tipuri de criterii.

29 În fine, astfel cum a subliniat BCE, proiectul de directivă din 2017 nu definește ce anume se înțelege prin „constatarea unei deviații semnificative”, și anume circumstanțele în care mecanismul urmează să fie activat, și nu conține nicio orientare suplimentară cu privire la domeniul său de aplicare. Cerința de a lua în considerare natura și mărimea unei deviații este vagă și poate avea drept rezultat măsuri de corecție foarte generale și lipsite de substanță²⁵.

Deficiențe ale dispozițiilor privind cadrele bugetare pe termen mediu

30 Curtea a comparat cerințele stabilite de Directiva 2011/85 cu standardele și bunele practici recomandate de FMI, OCDE și Banca Mondială la momentul elaborării Directivei 2011/85. Trei dintre aceste standarde și bune practici nu au fost preluate în Directiva 2011/85 (a se vedea [tabelul 1](#), liniile îngroșate). În comparație cu cele mai recente standarde și bune practici ale FMI/OCDE, Directiva 2011/85 nu acoperă alte două aspecte. Astfel, în total, 5 dintre cele 13 standarde și bune practici nu au fost reflectate în Directiva 2011/85, în pofida faptului că, la momentul elaborării acesteia, punctele de vedere ale Comisiei cu privire la aspectele în cauză (a se vedea [anexa II](#)) erau în concordanță cu cele ale organismelor internaționale.

²⁵ BCE (2018), CON/2018/25.

Tabelul 1 – Diferențele dintre standardele și bunele practici ale FMI/OCDE și cerințele Directivei 2011/85

Caracteristicile cadrului bugetar pe termen mediu	FMI/OCDE	Directiva 2011/85
Cel puțin trei ani pentru un cadru bugetar pe termen mediu	✓	✓
Acoperire exhaustivă a administrației publice	✓	✓
Aliniere deplină la obiectivele politicii fiscal-bugetare și la previziunile macroeconomice ale guvernului	✓	✓
Previziuni privind veniturile și cheltuielile viitoare pe fondul politicilor actuale, distincte de impactul fiscal al noilor măsuri de politică	✓	✓
Costul estimat al cheltuielilor fiscale	✓	✓
Integrarea completă a procesului de întocmire a bugetului pentru cheltuieli de capital și pentru cheltuieli recurente	✓	✓
Estimări fiabile ale cheltuielilor pentru exercițiile ulterioare ²⁶	✓	✓
Evaluare a viabilității pe termen lung a finanțelor publice	✓	✓
Un proces unic pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu și a bugetului anual și o documentație complet integrată	✓	✗
Controale prospective privind cheltuielile (reportări, angajamente privind cheltuielile multianuale, rezerve bugetare etc.)	✓	✗
Mecanisme de monitorizare și de asigurare a răspunderii de gestiune	✓	✗
Plafoane indicative pentru exerciții ulterioare	✓	✗
Estimări privind cheltuielile pentru exerciții ulterioare, reînnoite de la un cadru bugetar pe termen mediu la următorul	✓	✗

Notă: ✓ : inclusă, ✓ : parțial inclusă, ✗ : neinclusă

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza documentelor următoare: OCDE (2004), *The Legal Framework for Budget Systems*; FMI (2007), *Manual on Fiscal Transparency*; FMI (2010), Lienert, I. și Fainboim, I., *Reforming Budget Systems Laws*.

31 Conform unui document al FMI, lipsa de integrare între planificarea cheltuielilor pe termen mediu și procesul bugetar face ca planificarea pe termen mediu să fie ineficace din punctul de vedere al capacității sale de a ține sub control politica fiscal-bugetară²⁷. Or, deși articolul 10 din Directiva 2011/85 prevede că legislația bugetară anuală trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile cadrului bugetar pe termen mediu sau să explice în mod corespunzător orice deviație, nu există nicio cerință privind o integrare între planificarea cheltuielilor pe termen mediu și procesul bugetar²⁸. În plus, directiva nu impune ca documentația bugetară să includă previziuni și cuantumuri efective ale veniturilor, ale cheltuielilor și ale finanțării pe termen mediu pe aceeași bază ca și bugetul anual²⁹.

32 De asemenea, conform unui document al FMI, există patru tipuri de mecanisme de control prospective care sunt importante: (i) controale privind acumularea, stocul sau utilizarea reportărilor, (ii) monitorizarea regulată a coerenței previziunilor actualizate privind cheltuielile pe termen mediu cu planurile pe termen mediu aprobate, (iii) marje suficiente între angajamentele de cheltuieli și planurile de cheltuieli pentru a absorbi evenimente neprevăzute, fără a fi necesară redefinirea priorităților politicilor; și (iv) controale riguroase asupra capacității ministerelor și a agențiilor de a încheia angajamente multianuale în materie de cheltuieli. Or, Directiva 2011/85 nu prevede instituirea unor controale prospective ale cheltuielilor pentru a se asigura conformitatea cu planurile pe termen mediu, nici măcar în cazul modificării condițiilor externe.

²⁶ Orice exercițiu ulterior exercițiului bugetar/exercițiului financiar curent.

²⁷ FMI (2013), Cangiano, G. et al., *Public Financial Management and its emerging architecture*, p. 161.

²⁸ OCDE (2004), *The Legal Framework for Budget Systems*, caseta III.4; FMI (2010), Lienert, I. și Fainboim, I., *Reforming Budget Systems Laws*, caseta 4 și p. 12-13; FMI (2013), Cangiano, G. et al., *Public Financial Management and its emerging architecture*, p. 156; FMI (2014), *Fiscal transparency code*, principiile 2.1.3, 2.3.1 și 2.3.2; Banca Mondială (2013), *Beyond the annual budget. The global experience with medium term expenditure frameworks*, p. 58-59.

²⁹ FMI (2014), *Fiscal transparency code*, principiul 2.1.3.

33 În fine, Directiva 2011/85 nu conține nicio dispoziție care să abordeze necesitatea ca autoritățile naționale să raporteze rezultate bugetare într-un mod comparabil cu planurile multianuale sau să reconcilieze în mod cuprinzător și transparent orice deviație între planurile multianuale și rezultatele în materie de cheltuieli. În plus, nu există nicio dispoziție specifică pe baza căreia guvernele sau entitățile implicate în execuția bugetară să fie trase la răspundere pentru orice deviație nejustificată de la planurile multianuale.

34 Proiectul de directivă din 2017 introduce cerința stabilirii, la începutul legislaturii, a unei reguli obligatorii privind cheltuielile pe termen mediu. O astfel de regulă ar oferi mai multă stabilitate planificării bugetare și ar consolida legătura dintre buget și cadrul bugetar pe termen mediu. Cu toate acestea, ea ar putea pune în pericol stabilitatea fiscală dacă creșterea cheltuielilor deviază de la creșterea potențială a producției³⁰. Proiectul de directivă din 2017 nu a abordat niciuna dintre celelalte deficiențe³¹ menționate în *tabelul 1*.

Deficiențe ale dispozițiilor privind instituțiile fiscal-bugetare independente

35 Regulamentul 473/2013, care are caracter obligatoriu pentru statele membre din zona euro, definește funcțiile pe care o instituție fiscal-bugetară independentă ar trebui să și le asume, precum și caracteristicile și principiile unei astfel de instituții. Acestea din urmă sunt în conformitate cu principiile comune ale Comisiei. Ele au fost adăugate pe parcursul procesului legislativ, întrucât principiile au fost adoptate după ce Comisia a prezentat o propunere de regulament.

³⁰ Producția potențială este un concept teoretic al nivelului producției (PIB) realizabil la un moment dat în condițiile unei inflații stabile. Aceasta crește în timp, la o rată care nu este neapărat constantă. Atât nivelul, cât și ritmul de creștere nu pot fi măsurate direct, ele trebuind estimate.

³¹ FMI și OCDE și-au actualizat standardele și bunele practici pentru o bună guvernare bugetară în 2014 și, respectiv, în 2015, pentru a integra lecțiile învățate în urma crizei economice și financiare. Comisia nu a reflectat însă această actualizare în proiectul de directivă din 2017.

36 Curtea a comparat dispozițiile privind instituțiile fiscal-bugetare independente cu standardele internaționale și cu bunele practici ale FMI³² și ale OCDE³³. Curtea a observat că legislația UE nu dispune de cerințe în ceea ce privește (i) numărul și durata mandatelor membrilor consiliului de administrație al instituției fiscal-bugetare independente, (ii) politicile privind resursele umane ale instituțiilor fiscal-bugetare independente, (iii) întocmirea bugetelor instituțiilor fiscal-bugetare independente și (iv) necesitatea unei evaluări externe. Acest lucru a dus la crearea unor instituții fiscal-bugetare independente eterogene, astfel cum este ilustrat în *anexa III* și așa cum se subliniază într-un document de dezbatere al Comisiei³⁴.

37 Încă din 2004, Comisia³⁵ a subliniat cât este de important ca atât previziunile macroeconomice, cât și cele bugetare să fie, fiind fie elaborate, fie evaluate de o instituție independentă, pentru a reduce și, eventual, a elimina optimismul lor subiectiv³⁶. Acest lucru a fost confirmat ulterior și de către documentele FMI³⁷ și de cele ale OCDE³⁸. În pofida propunerii Comisiei de a include ambele tipuri de previziuni, Regulamentul 473/2013, în forma sa adoptată, impune ca doar previziunile macroeconomice să fie produse sau avizate de instituțiile fiscal-bugetare independente, nu și previziunile bugetare (și anume, veniturile și cheltuielile preconizate în buget).

³² FMI (2013), *The functions and impact of fiscal councils*: „Acest document prezintă cea mai amplă anchetă privind consiliile fiscale disponibile până în prezent” și se bazează, de asemenea, pe alte documente, inclusiv pe proiectele de principii ale OCDE din 2012 și pe lucrarea *Independent fiscal institutions: Developing good practices*, Kopits, G. (2011), p. 35-52.

³³ Principiile OCDE erau disponibile încă din 2012 și au fost adoptate în 2014. A se vedea OCDE (2014), *Recommendation on Principles for IFIs*.

³⁴ Comisia Europeană (2017), Jankovics, L. și Sherwood, M., *Independent fiscal institutions in the EU Member States: The early years*, documentul de dezbatere 067.

³⁵ Comisia Europeană (2004), Jonung, L. și Larch, M., *Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts*.

³⁶ Optimismul subiectiv este practica de a supraestima creșterea producției și a veniturilor, subestimând în același timp cheltuielile obligatorii.

³⁷ FMI (2007), *Code of good practices on fiscal transparency*, principiul 4.3.4.

³⁸ OCDE (2014), *Recommendation on Principles for IFIs*, principiul 3.3.

38 Documentul de dezbatere al Comisiei din 2017 (a se vedea punctul **36**) susținea, printre altele, să se acorde instituțiilor fiscal-bugetare independente un rol mai extins în elaborarea sau avizarea previziunilor bugetare, având în vedere rolul acestora în ceea ce privește previziunile macroeconomice. Instituțiile fiscal-bugetare independente și alte părți interesate cu care Curtea a avut întreveneri au subliniat, de asemenea, această limitare legată de previziunile bugetare.

39 În 2016, Rețeaua instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE, o platformă pentru schimbul de opinii și de expertiză și pentru punerea în comun a resurselor, a propus o listă de standarde minime pentru aceste instituții, similare cu principiile OCDE, precum și crearea unui „sistem eficace pentru garantarea respectării lor”³⁹. Proiectul de directivă din 2017 nu abordează însă aceste aspecte: referitor la standarde, singura sa cerință nouă este ca statele membre să se asigure că instituțiile fiscal-bugetare independente respectă principiile stabilite pentru aceste instituții în Regulamentul 473/2013.

40 Deși a considerat această nouă cerință ca fiind binevenită, Rețeaua instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE a solicitat ca „condițiile prevăzute în [proiectul de directivă din 2017]” să fie „completate cu o definiție mai clară a standardelor minime și cu un sistem eficace de garantare a respectării lor”⁴⁰. Rețeaua a sugerat chiar, în această declarație, că „propunerea ar putea, în plus, obliga statele membre să asigure o punere în aplicare ambițioasă a acestui principiu în legislația națională, prin stabilirea procedurii și a unor cerințe minime”. În ianuarie 2019, rețeaua și-a reiterat solicitarea privind „dezvoltarea și încorporarea eventuală în legislația UE, a unor standarde adecvate pentru proiectarea instituțiilor fiscal-bugetare independente și pentru capacitatea operativă a acestora”.

³⁹ Rețeaua instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE (2016), *Defining and enforcing minimum standards for IFIs*.

⁴⁰ Rețeaua instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE (2018), Declarație privind propunerea de directivă a Consiliului de stabilire a unor dispoziții de consolidare a responsabilității fiscal-bugetare și a orientării bugetare pe termen mediu în statele membre.

41 În fine, Curtea recunoaște că proiectul de directivă din 2017 avea în vedere un rol mai extins al instituțiilor fiscal-bugetare independente, atribuindu-le următoarele sarcini: (i) realizarea unei evaluări critice, *ex ante* și *ex post*, a gradului de adecvare a obiectivului pe termen mediu și a traiectoriei cheltuielilor nete pe termen mediu; (ii) solicitarea activării mecanismului de corecție și (iii) monitorizarea aplicării și a rezultatelor acestuia. Mai mult, proiectul de directivă din 2017 urmărea să introducă în legislația UE principiul „conformare sau justificare”.

Lipsa de consecvență în evaluare și concepția deficitară creează riscuri pentru instituțiile fiscal-bugetare independente și pentru Consiliul bugetar european

42 Legislația UE prevede că statele membre trebuie să dispună de reguli fiscale naționale și atribuie roluri distincte de monitorizare Comisiei și instituțiilor fiscal-bugetare independente. În timp ce Comisia evaluează conformitatea proiectelor de planuri bugetare cu regulile fiscale ale UE, instituțiile fiscal-bugetare independente evaluează conformitatea cu regulile fiscale naționale. Cu toate acestea, legislația UE nu prevede o structură de guvernare „pe două niveluri”, în care Comisia, în cadrul rolului său de monitorizare, s-ar baza pe activitatea desfășurată de instituțiile fiscal-bugetare independente naționale.

43 EFB a fost înființat cu scopul de a consolida cadrul actual de guvernare economică (a se vedea punctul **10**). Printre sarcinile sale se numără furnizarea unei evaluări a punerii în aplicare a cadrului fiscal-bugetar al UE și a caracterului adecvat al orientării fiscale reale de la nivelul zonei euro și de la nivel național.

44 Prin urmare, Curtea a evaluat dacă:

- (a) a existat o coerență între Comisie și instituțiile fiscal-bugetare independente în ceea ce privește evaluarea conformității cu regulile fiscale ale UE;
- (b) EFB a fost în măsură să prezinte avize independente.

Riscul de neconcordanță între evaluările Comisiei și evaluările instituțiilor fiscal-bugetare independente cu privire la conformitatea cu regulile fiscale ale UE

45 Legislația UE nu este prescriptivă în ceea ce privește regulile fiscale naționale (de exemplu, în legătură cu numărul, tipul și caracteristicile lor de proiectare), dar prevede că acestea ar trebui să promoveze în mod eficace respectarea valorilor de referință în materie de deficit și datorie, stabilite în conformitate cu obligațiile din TFUE. În practică, părțile la pactul bugetar (a se vedea punctul **06**) au adoptat reguli fiscale naționale strâns legate de cele ale componentei preventive a PSC.

46 TSCG, în calitate de componentă preventivă a PSC, cere o poziție bugetară care să fie „echilibrată sau în excedent”, ceea ce înseamnă că soldul structural trebuie să fie mai mare sau egal cu obiectivul pe termen mediu sau în concordanță cu traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia. În plus, progresele în direcția îndeplinirii obiectivului bugetar pe termen mediu și îndeplinirea acestuia trebuie să fie evaluate pe baza unei analize a respectării criteriului de referință privind cheltuielile din PSC, conform căruia cheltuielile nu ar trebui să crească mai rapid decât producția potențială (*anexa IV* compară normele componentei preventive a PSC cu cele prevăzute de TSCG).

47 În plus, în unele state membre (de exemplu, Italia și Portugalia), instituțiile fiscal-bugetare independente sunt mandatate să evalueze conformitatea cu regulile fiscale ale UE. Unele instituțiile fiscal-bugetare independente fără un astfel de mandat (de exemplu, în Franța) fac acest lucru în mod voluntar. Sondajul Curții desfășurat în rândul acestor instituții a arătat că jumătate dintre acestea monitorizau conformitatea cu regulile fiscale numerice ale UE.

48 Instituțiile care au răspuns la chestionarul Curții au considerat că evaluarea conformității cu regulile fiscale ale UE nu a dus la o suprapunere a rolurilor cu Comisia, ci mai degrabă ea a fost complementară, întrucât poate stimula asumarea de către autoritățile naționale a regulilor fiscale ale UE. Interviuurile desfășurate cu instituțiile fiscal-bugetare independente au confirmat răspunsurile acestora. În schimb, instituțiile fiscal-bugetare independente care monitorizează doar respectarea regulilor fiscale naționale nu sunt în favoarea monitorizării și a respectării regulilor fiscale ale UE. Unul dintre motivele invocate în acest sens a fost riscul reputațional în cazul unor evaluări divergente.

49 Atunci când atât Comisia, cât și instituțiile fiscal-bugetare independente evaluează conformitatea cu regulile fiscale ale UE, acestea pot ajunge într-adevăr la concluzii diferite. Unul dintre motive este acela că, astfel cum Curtea a observat deja în Raportul special 18/2018, Comisia a utilizat pe scară largă marja sa de apreciere⁴¹ atunci când a evaluat conformitatea cu regulile fiscale ale UE (și anume, respectarea traiectoriei de ajustare în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu).

50 De asemenea, Regulamentul de instituire a PSC permite o marjă relativ mare de deviație de la valoarea de referință anuală aplicabilă unui stat membru⁴², permițând ca mai mulți factori să fie luați în considerare în cadrul evaluării conformității cu regulile fiscale. Exemple de astfel de factori sunt:

- (i) punerea în aplicare a unor reforme structurale majore;
- (ii) evenimente neobișnuite;
- (iii) nevoia de investiții publice;
- (iv) „alți factori” nespecificați.

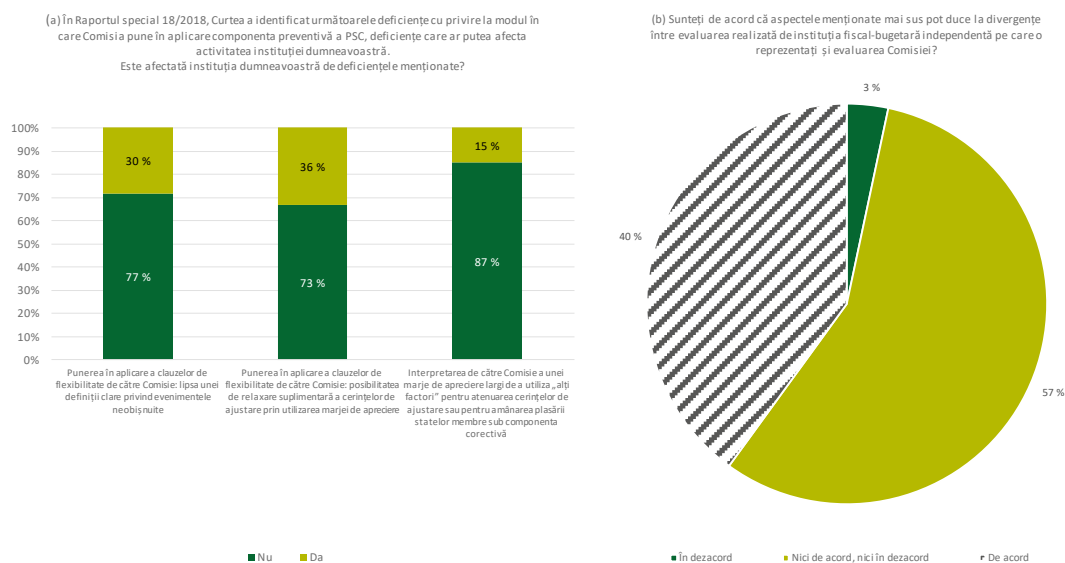
51 Astfel, chiar și în cazul în care un stat membru deviază în mod semnificativ de la ajustările bugetare impuse (și anume, reducerea deficitului public), Comisia ar putea decide în cele din urmă să nu întreprindă nicio acțiune și să considere că statul membru în cauză respectă regulile fiscale ale UE.

52 Aceste aspecte au fost menționate și de instituțiile fiscal-bugetare independente în răspunsurile lor la sondajul Curții de Conturi, ca neajunsuri care le-ar putea afecta activitatea. Aproximativ 40 % dintre respondenți au considerat că aceste probleme pot avea drept rezultat o evaluare a conformității cu obiectivul pe termen mediu sau cu traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia diferită față de cea a Comisiei (a se vedea *figura 3*).

⁴¹ În 2015, Comisia a publicat o comunicare interpretativă cu privire la marja sa de interpretare, intitulată „Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere”, COM(2015) 12 final. Aceasta a fost ulterior reflectată în poziția de consens din noiembrie 2015, avizată de Consiliu în februarie 2016.

⁴² Pentru a realiza o convergență rapidă către obiectivul pe termen mediu, valoarea de referință stabilită de PSC este o ajustare de către statele membre a pozițiilor bugetare structurale la o rată de 0,5 % din PIB pe an.

Figura 3 – Răspunsurile la chestionarul adresat instituțiilor fiscal-bugetare independente de către Curte



Sursa: sondajul Curții de Conturi Europene.

53 Printre alte motive de la baza divergențelor (a se vedea punctul 49) se numără faptul că instituțiile fiscal-bugetare independente utilizează (i) propria metodologie pentru calcularea producției potențiale și/sau (ii) propriile ipoteze și seturi de date. Cu toate acestea, Comisia și-a intensificat cooperarea cu aceste instituții, explicând propria metodologie pentru a contribui la prevenirea unor astfel de divergențe.

54 În fine, concluziile Comisiei privind respectarea de către statele membre a regulilor fiscale ale UE pot lua în calcul discuțiile dintre Comisie și guvernul țării respective, discuții la care instituțiile fiscal-bugetare independente nu participă.

55 Riscul de neconcordanță între concluziile instituțiilor fiscal-bugetare independente și cele ale Comisiei a fost deja menționat de EFB⁴³ și confirmat de sondajul Curții. Astfel, 20 % dintre instituțiile fiscal-bugetare independente au indicat că s-au confruntat deja cu astfel de diferențe. *Caseta 3* oferă exemple de concluzii divergente.

⁴³ EFB (2018), *Annual report 2018*, p. 42.

Caseta 3 – Evaluări ale Comisiei și ale instituțiilor fiscal-bugetare independente cu concluzii diferite: exemple

În raportul său de evaluare fiscală din noiembrie 2016, instituția fiscal-bugetară independentă din Irlanda [Consiliul consultativ de politică fiscală al Irlandei – IFAC (*Irish Fiscal Advisory Council*)] a menționat că proiectul de plan bugetar al Irlandei din 2017 arăta o „nerespectare a cerințelor privind regulile bugetare prevăzute de legea națională privind responsabilitatea fiscal-bugetară și de componenta preventivă a UE pentru 2016 și 2017”⁴⁴. În schimb, Comisia a considerat că proiectul respectiv respecta în linii mari dispozițiile PSC.

Instituția fiscal-bugetară independentă din Franța (*Haut Conseil des finances publiques* – HPCP), a subliniat, în evaluarea pe care a efectuat-o pentru proiectul de plan bugetar francez în septembrie 2018, că „ajustările structurale planificate pentru 2018 (0,1 puncte procentuale din PIB) și pentru 2019 (0,3 puncte procentuale din PIB), care vor fi supuse evaluării de către Comisie, nu respectă regulile componentei preventive a PSC”. Cu toate acestea, opinia Comisiei cu privire la acest proiect de plan bugetar a fost mai puțin clară, întrucât Franța a fost evaluată ca prezentând un „risc de neconformitate”.

Instituirea Consiliului bugetar european a fost o măsură bună, dar există loc de îmbunătățiri în ceea ce privește consolidarea rolului și a independenței sale

56 „Raportul celor cinci președinți” avea în vedere următoarele sarcini pentru EFB:

- să coordoneze rețeaua consiliilor fiscale naționale și să respecte același standard de independență;
- să consilieze cu privire la politici, dar să nu aibă și rol de punere în aplicare. Asigurarea respectării regulilor ar trebui să rămână în sarcina Comisiei, care ar trebui să fie în măsură să se abată de la punctele de vedere ale EFB, cu condiția să aibă motive întemeiate și să le explice;
- să formuleze o apreciere mai degrabă economică, decât una juridică, cu privire la orientarea fiscală adecvată, atât la nivel național, cât și la nivelul zonei euro, în contextul regulilor fiscale ale UE. Acest lucru ar trebui realizat pe baza regulilor prevăzute în PSC;

⁴⁴ Consiliul consultativ de politică fiscală al Irlandei (2016), *Fiscal assessment report*, p. 67.

- o să poată emite avize atunci când consideră necesar, în special, în legătură cu evaluarea programelor de stabilitate și cu prezentarea proiectelor de planuri bugetare anuale, precum și în legătură cu execuția bugetelor naționale;
- o să furnizeze o evaluare *ex post* a modului în care cadrul de guvernanță a fost pus în aplicare.

57 Cu toate acestea, în Decizia EFB, Comisia a omis cea mai mare parte a dimensiunii naționale a acestor sarcini. În special, Comisia nu a încredințat EFB sarcina emiterii avizelor privind programele naționale de stabilitate sau de convergență, privind proiectele de planuri bugetare sau privind execuția bugetelor naționale. În plus, Comisia a încredințat EFB doar sarcina de a coopera cu instituțiile fiscal-bugetare independente, nu și de a le coordona. Curtea ia notă de faptul că instituțiile fiscal-bugetare însele erau împotriva coordonării din partea EFB, întrucât considerau că aceasta ar contraveni obiectivului de creștere a responsabilității la nivel național și le-ar prejudicia independența.

58 Într-un discurs din noiembrie 2015, președintele Eurogrupului a apreciat că „este important ca consiliile fiscale naționale să aibă o soră mai mare, la nivel european, plasată în afara Comisiei, pentru a furniza evaluări independente ale proiectelor de buget naționale, pe baza cărora Comisia își dă avizul (politic)”.

59 În plus, „Raportul celor cinci președinți” a solicitat ca EFB „să respecte același standard în materie de independență” la fel ca și instituțiile fiscal-bugetare independente naționale, astfel cum se prevede în Regulamentul 473/2013.

60 Articolul 4 din Decizia EFB prevede că membrii consiliului trebuie să acționeze în mod independent. Or, independența EFB este limitată de regimul său statutar slab și de puținele sale resurse⁴⁵:

- (a) președintele și cei patru membri ai consiliului sunt numiți de Comisie. Mandatul lor este cu normă parțială, scurt (trei ani) și poate fi reînnoit o singură dată. Nu există nicio dispoziție care să prevadă revocarea din funcție (cum ar fi revocarea în caz de incapacitate sau de abatere gravă);

⁴⁵ EFB este format dintr-un consiliu și un secretariat (format dintr-un șef de secretariat și personal de sprijin alocat în mod specific pentru această sarcină, limitat în prezent la cinci economiști și un asistent).

- (b) dat fiind că normele care reglementează EFB au fost stabilite printr-o decizie a Comisiei, aceasta din urmă le poate modifica;
- (c) EFB nu se bucură de independență financiară, deoarece nu dispune de propriul buget și nu își poate gestiona în mod liber resursele umane. Bugetul său se înscrie în bugetul „pentru moneda euro și dialogul social” al cabinetului vicepreședintelui de resort al Comisiei și acoperă salariile membrilor (care au statutul de consilieri speciali) și costurile deplasărilor lor în interes de serviciu. Secretariatul EFB este o unitate a Secretariatului General al Comisiei. Astfel, cheltuielile sale (deplasări în interes de serviciu, invitarea experților, organizarea de ateliere etc.) sunt acoperite de la bugetul operațional al Secretariatului General;
- (d) EFB este atașat Secretariatului General al Comisiei, în cadrul căreia își are și sediul, iar site-ul său este de asemenea găzduit de Comisie.

61 Factorii menționați anterior duc la o structură instituțională slabă, așa cum a subliniat și BCE: „crearea Consiliului bugetar european pe baza unei decizii a Comisiei în cadrul structurii organizaționale a acesteia nu este în conformitate cu standardele stabilite pentru omologii de la nivel național”⁴⁶. Aceeași problemă a fost semnalată și de FMI⁴⁷.

62 În plus, în timp ce „Raportul celor cinci președinți” prevede că EFB „ar trebui să fie în măsură să emită avize atunci când consideră că acest lucru este necesar”, Decizia EFB face referire doar la publicarea unui raport anual. Ea nu menționează în mod explicit că EFB poate să publice evaluări în timp real sau să emită avize publice, activități care, în orice caz, ar fi dificil de realizat din cauza resurselor limitate ale consiliului.

63 În practică, EFB publică două tipuri de rapoarte periodice: (1) evaluarea EFB privind orientarea fiscală adecvată pentru zona euro, publicată în lunile iunie și (2) un raport anual, publicat la sfârșitul anului. În plus, EFB a publicat recent o evaluare a regulilor fiscale ale UE⁴⁸.

⁴⁶ BCE (2015), *Economic Bulletin, Issue 7*, caseta 5: „The creation of a European Fiscal Board”.

⁴⁷ FMI (2016), *2016 Article IV consultation – euro-area policies*, raportul de țară 16/219 al FMI, p. 20.

⁴⁸ De asemenea, EFB a publicat o declarație în sprijinul Consiliului fiscal danez în martie 2018.

64 În urma evaluării celor patru rapoarte publicate în 2017 și 2018, Curtea consideră că acestea sunt de o bună calitate analitică. Acest lucru a fost confirmat de părțile interesate cu care Curtea a avut întrevederi în statele membre incluse în eșantion, precum și de sondajul acesteia efectuat în rândul instituțiilor fiscal-bugetare independente. Într-adevăr, 87 % dintre aceste instituții au apreciat calitatea analizei din rapoartele EFB ca fiind „bună”, 10 % au descris-o ca fiind „medie” și doar 3 % ca fiind „slabă”.

65 În raportul anual, EFB prezintă o evaluare a punerii în aplicare a cadrului fiscal-bugetar al Uniunii. De asemenea, într-o secțiune specială, sunt publicate propuneri pentru evoluția viitoare a cadrului fiscal-bugetar al Uniunii. Cu toate acestea, deși rapoartele anuale conțineau, de asemenea, o evaluare a anumitor aspecte privind eficiența legate de instituțiile fiscal-bugetare independente, cum ar fi aplicarea de către acestea a principiului „conformare sau justificare” și dacă dreptul lor de a avea acces la informații a fost garantat, secțiunea consacrată propunerilor nu conținea nicio informație cu privire la modul de îmbunătățire a situației instituțiilor fiscal-bugetare independente.

66 În plus, Decizia EFB nu specifică modul în care propunerile consiliului ar urma să contribuie la procesul decizional intern al Comisiei. De fapt, Comisia poate ignora propunerile emise de EFB fără a oferi vreun motiv, deoarece, spre deosebire de ceea ce s-a propus în „Raportul celor cinci președinți”, nu este obligată să aplice principiul „conformare sau justificare”. Acest aspect a fost subliniat atât de BCE⁴⁹, cât și de Ombudsmanul European⁵⁰.

67 În răspunsul său adresat Ombudsmanului European, vicepreședintele Comisiei Europene a explicat că nu se poate face o paralelă strictă între EFB și instituțiile fiscal-bugetare independente naționale. Aceste instituții sunt organisme de supraveghere, responsabile de monitorizarea conformității politicilor naționale cu regulile fiscale. EFB nu monitorizează bugetul UE sau execuția acestuia – este un organism consultativ independent al Comisiei. Din acest motiv, vicepreședintele Comisiei Europene a susținut că principiul „conformare sau justificare” nu se aplică în acest context.

⁴⁹ BCE (2015), *Economic Bulletin, Issue 7*, caseta 5: „The creation of a European Fiscal Board”.

⁵⁰ Ombudsmanul European (2016), *Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission regarding Transparency of the European Fiscal Board*.

68 Calitatea analizei și criticile exprimate de EFB indică faptul că, în pofida faptului că este integrat în cadrul Comisiei, acesta a fost în măsură să elaboreze avize independente. O astfel de independență se datorează însă doar componenței actuale a EFB, și nu structurii sale instituționale. Sondajul Curții arată că percepția instituțiilor fiscal-bugetare independente cu privire la independența EFB era mixtă: 53 % dintre acestea consideră că EFB are o „independență limitată”, în timp ce 47 % consideră că acesta este „complet independent”.

Până în prezent, Comisia nu dispune decât de o asigurare limitată cu privire la măsura în care cadrele bugetare naționale sunt instituite și puse în aplicare în mod corespunzător

69 Cerințele inițiale privind cadrele bugetare ale statelor membre nu au fost prevăzute într-un regulament, ci au luat forma unei directive. În consecință, transpunerea acestor cerințe durează mai mult, iar statele membre dispun de o marjă de apreciere în acest sens.

70 Cu toate acestea, Comisia a afirmat în raportul *Public finances in EMU – 2011* (publicat în 2012)⁵¹ că opțiunea unei directive „a răspuns la necesitatea de a atinge un echilibru în ceea ce privește cerințele statelor membre”.

71 Curtea a evaluat dacă:

- (a) Comisia a reușit să formuleze concluzii în timp util cu privire la conformitatea legislației naționale cu cerințele UE;
- (b) evaluarea Comisiei a furnizat informații utile privind instituirea și punerea în aplicare a cadrelor bugetare naționale.

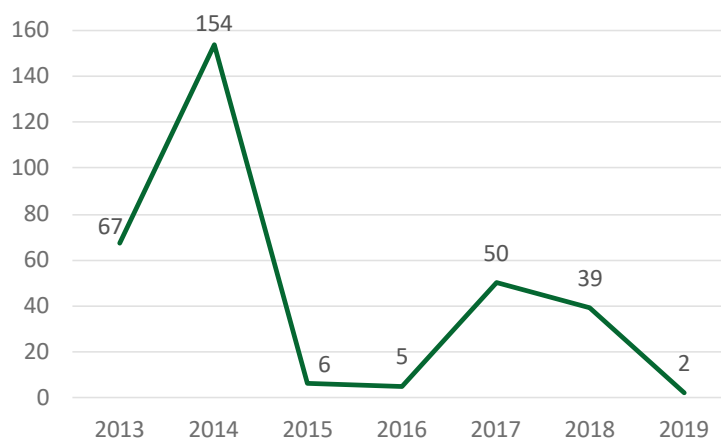
Întârzieri în formularea concluziilor privind conformitatea legislației naționale cu cerințele UE, din cauza unor factori care nu se află deloc sub controlul Comisiei

72 Termenul pentru transpunerea Directivei 2011/85 a fost 31 decembrie 2013. Statele membre au trebuit să notifice Comisia cu privire la măsurile de punere în aplicare luate la nivel național. Statele membre au adoptat 323 de măsuri naționale de punere în aplicare, dar numai 67 dintre acestea (20 %) au fost comunicate la timp (a se

⁵¹ Comisia Europeană (2012), *Public finances in EMU – 2011*, p. 101.

vedea [figura 4](#)). De fapt, statele membre trebuiau să încorporeze simultan în legislația națională nu numai cerințele Directivei 2011/85, ci și pe cele care decurg din Regulamentul 473/2013 și din pactul bugetar.

Figura 4 – Notificarea măsurilor de punere în aplicare naționale pe ani



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

73 Întrucât nu toate statele membre au transpus Directiva 2011/85 până la termenul-limită, la scurt timp după aceea, Comisia a inițiat 17 proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de notificare a măsurilor naționale de punere în aplicare. Astfel cum se arată în [tabelul 2](#), majoritatea acestor cazuri (14) au fost închise în termen de un an, acesta fiind termenul-limită de referință utilizat de Comisie⁵². Ca urmare a proceselor îndelungate prin care actele legislative sunt adoptate în Slovenia și în Republica Cehă, aceste țări au finalizat transpunerea Directivei 2011/85 abia în 2018 și, respectiv, în 2019. Acest lucru a întârziat în mod inevitabil inițierea procesului de evaluare a conformității pentru toate cele 17 state membre care au făcut obiectul procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

⁵² Curtea de Conturi Europeană (2018), analiza panoramică: „Punerea în practică a dreptului UE: responsabilitățile de supraveghere care revin Comisiei Europene în temeiul articolului 17 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană”, caseta 4.

Tabelul 2 – Situația procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de comunicare (iunie 2019)

Inițierea procedurii de constatare a neîndeplinirii obligației de notificare 27 ianuarie 2014	BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, HR, IT, CY, LT, LU, MT, AT, SI, FI, UK	
Închisă în iulie 2014	BE, DK, DE, EE, HR, IT, CY, LT, AT, FI, UK	ÎN TERMENUL-LIMITĂ DE REFERINȚĂ
Închisă în noiembrie 2014	EL, LU, MT	
Închisă în iulie 2015	BG	DOUĂ LUNI DUPĂ TERMENUL-LIMITĂ DE REFERINȚĂ
Sesizare la Curtea de Justiție a UE în iulie 2017	SI	ÎNTÂRZIERI MAJORE
În desfășurare	CZ	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

74 Comisia nu a finalizat evaluările conformității, care constau în verificarea transpunerii și în verificarea conformității, în termenul său limită de referință⁵³, iar obiectivele în materie de performanță stabilite în planurile anuale de gestiune ale DG ECFIN pentru perioada 2014-2017 au fost doar parțial atinse.

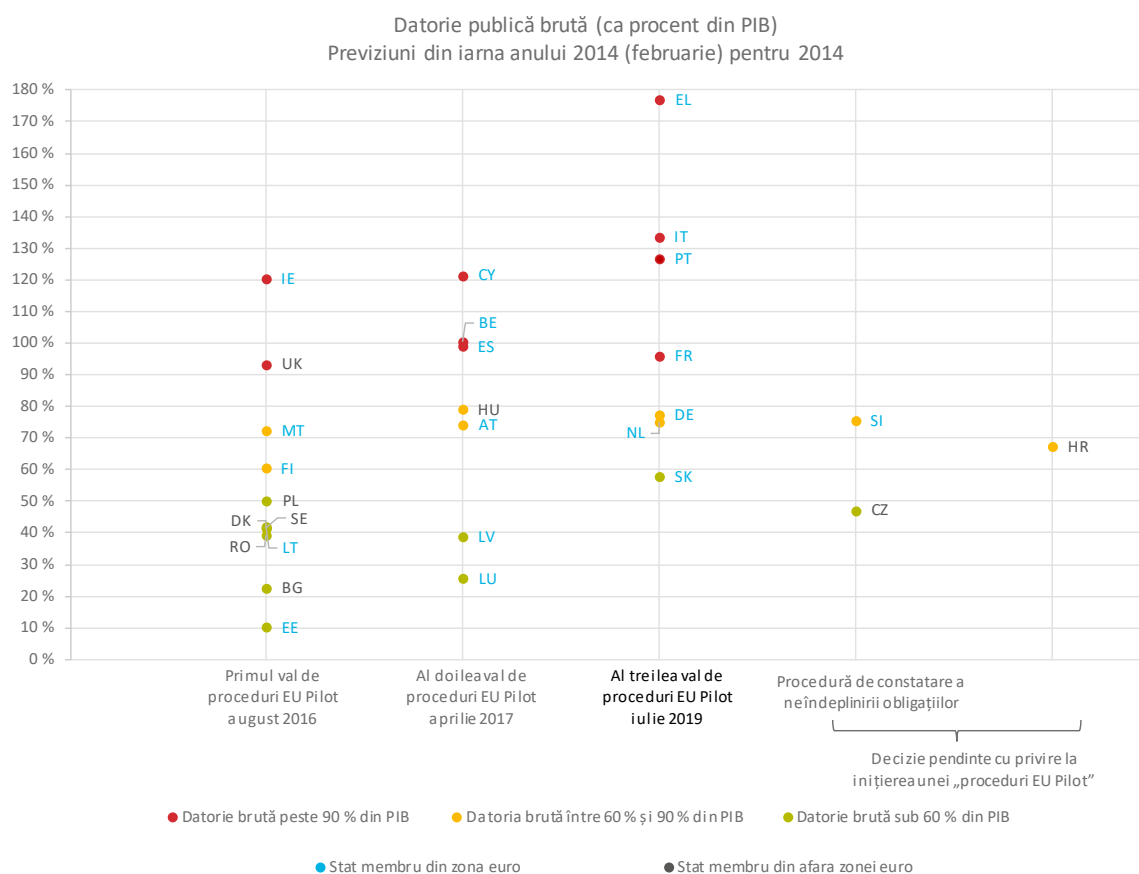
75 Ca urmare a verificărilor sale privind transpunerea și conformitatea, Comisia a inițiat în august 2016 „proceduri EU Pilot” pentru 11 state membre, în aprilie 2019, pentru încă șapte state membre, și din nou, în iulie 2017, pentru încă șapte state membre. Aceste proceduri au constituit un prim pas în vederea soluționării problemelor privind transpunerea și pentru a se evita astfel, în măsura posibilului, procedurile formale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În ceea ce privește restul de trei state membre, în septembrie 2019, Comisia nu decisese încă dacă să inițieze sau nu „proceduri EU Pilot”.

⁵³ Verificările privind transpunerea ar trebui să fie finalizate în termen de șase luni de la termenul de transpunere sau de la data notificării măsurii naționale de punere în aplicare, iar verificările privind conformitatea ar trebui finalizate în termen de 16-24 de luni de la data comunicării măsurilor naționale de transpunere.

76 Succesiunea „procedurilor EU Pilot” (a se vedea [tabelul 3](#)) nu a fost dictată de un plan de punere în aplicare, ci mai degrabă de considerente de ordin operațional, și anume de disponibilitatea statelor membre de a desfășura „dialoguri în cadrul EU pilot” în limba engleză cu Comisia pentru primul val și de nivelul de pregătire internă al Comisiei pentru al doilea și al treilea val. Ca urmare, unele state membre din zona euro cu o datorie publică ridicată, și anume cele pentru care obținerea unei poziții bugetare solide este mai importantă, nu au fost evaluate în mod prioritar (a se vedea [figura 5](#)).

77 În 2014 (termen până la care transpunerea de către statele membre trebuia să fie în mod normal finalizată), cele șapte state membre din zona euro pentru care Comisia inițiasse, în 2019, o „procedură EU Pilot” (a se vedea a treia coloană din [figura 5](#)) reprezentau 77 % din PIB-ul zonei euro (66 % din PIB-ul combinat al tuturor statelor membre ale UE, excluzând Regatul Unit, și 56 % din PIB-ul combinat al tuturor statelor membre ale UE, inclusiv Regatul Unit) și 77 % din datoria publică a zonei euro (72 % din datoria publică combinată a tuturor statelor membre ale UE, excluzând Regatul Unit, și 60 % din datoria publică combinată a tuturor statelor membre ale UE, inclusiv Regatul Unit).

Figura 5 – Prezentare defalcată pe state membre și pe valori de proceduri EU Pilot



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

78 Cele 18 proceduri EU Pilot deschise în primul și în al doilea val au fost închise cu întârzieri considerabile și au durat, în medie, peste 65 de săptămâni, cu mult peste termenul-limită de referință de 20 de săptămâni utilizat de Comisie. În 3 dintre cele 18 cazuri, Curtea a observat că au existat perioade deosebit de lungi (aproape un an sau mai mult) în care nu s-a comunicat, Comisia așteptând ca statele membre să pună în aplicare măsurile necesare. Aceste trei proceduri au fost închise în cele din urmă în termen de doi ani de la inițierea lor. Într-un caz, Comisia a respins răspunsurile statului membru (Belgia). În total, Comisia a închis procedurile EU Pilot pentru 11 state membre cu o evaluare pozitivă a conformității. Pentru alte 7 cazuri, Comisia a respins răspunsurile statelor membre. Până în septembrie 2019, fuseseră închise 4 dintre acele 7 cazuri. Comisia continuă schimburile informale cu celelalte state membre (a se vedea

tabelul 3), dar nu a inițiat încă nicio procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor⁵⁴.

Tabelul 3 – Durata și stadiul procedurilor EU Pilot

Statul membru	Data inițierii	Data încheierii	Durata procedurii EU Pilot (săptămâni)	Situația la încheierea procedurii EU Pilot	Data „clasării”	Durata între respingere și „clasare” (săptămâni)	Durata totală (săptămâni)
Bulgaria	Primul val: 1.8.2016	14/06/2017	45	Răspunsuri respinse	11/04/2019	95	140
Danemarca		10/04/2017	36	Răspunsuri acceptate			36
Estonia		01/09/2017	57	Răspunsuri respinse	08/11/2018	62	118
Finlanda		29/05/2018	95	Răspunsuri acceptate			95
Irlanda		02/03/2018	83	Răspunsuri acceptate			83
Lituania		14/06/2017	45	Răspunsuri respinse	25/07/2019	110	155
Malta		13/04/2018	89	Răspunsuri acceptate			89
Polonia		14/06/2017	45	Răspunsuri respinse			165* + ?
România		15/06/2017	45	Răspunsuri respinse			165* + ?
Suedia		24/07/2017	51	Răspunsuri respinse	08/11/2018	67	118
Regatul Unit		06/04/2017	35	Răspunsuri acceptate			35
Austria		20/07/2018	67	Răspunsuri acceptate			67
Belgia		18/03/2019	102	Răspunsuri respinse			130* + ?
Cipru		20/07/2018	67	Răspunsuri acceptate			67
Spania		26/03/2019	103	Răspunsuri acceptate			103
Ungaria	Al doilea val: 5.4.2017	06/12/2018	87	Răspunsuri acceptate			87
Luxemburg		20/07/2018	67	Răspunsuri acceptate			67
Letonia		13/03/2019	101	Răspunsuri acceptate			101
Germania							
Grecia							
Franța	Al treilea val: 19.7.2019						
Italia							
Țările de Jos							
Portugalia							
Slovacia							
Croația	Decizie cu privire la inițierea unei „proceduri EU pilot”						
Slovenia							
Cehia							

* Durata calculată până la 30 septembrie 2019.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

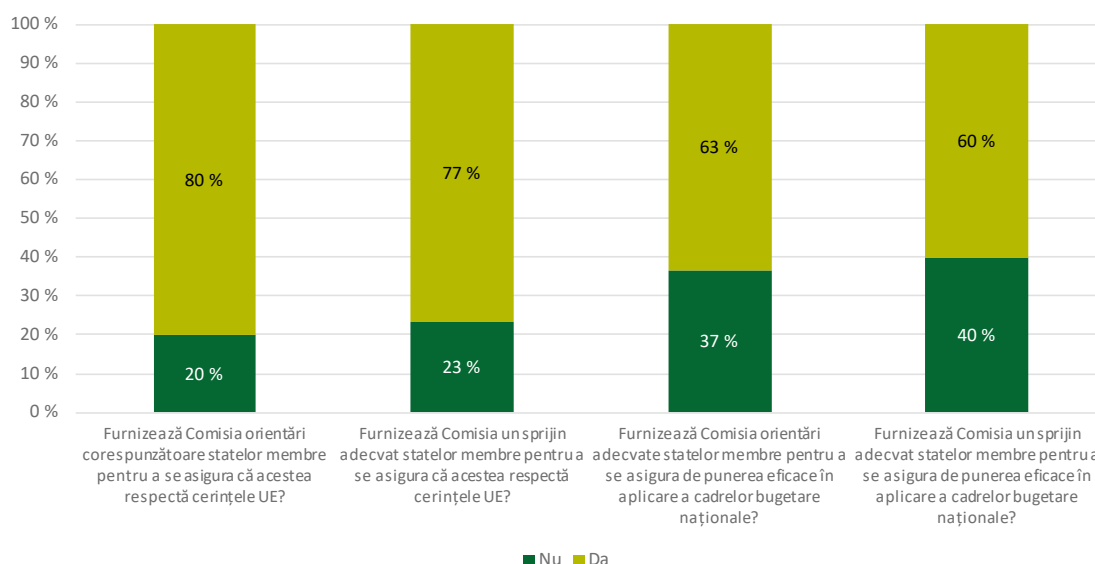
79 Comisia a trebuit să inițieze 17 proceduri de constatare a neîndeplinirii obligației de notificare (a se vedea punctul 73), iar statele membre au trebuit să introducă 102 măsuri naționale de punere în aplicare suplimentare ca urmare a verificărilor de conformitate efectuate de Comisie în perioada 2015-2019 (a se vedea figura 4). Acest lucru sugerează, analizând retrospectiv, că Comisia a subestimat provocările cu care se confruntă statele membre în transpunerea Directivei 2011/85 și nu a luat măsuri proactive pentru a le sprijini în acest sens. În dorința de a ajuta statele membre să aplice legislația UE în mod corect, Comisia utilizează adesea, în diferite etape ale ciclului de elaborare a politicilor, o serie de „instrumente de promovare a conformității”⁵⁵. Ea nu a procedat însă de această manieră decât într-o măsură limitată în cazul Directivei 2011/85.

⁵⁴ Atunci când într-un caz dat s-a recurs la procedura EU Pilot, dar este puțin probabil ca aceasta să producă rezultatele așteptate în timp util, Comisia ar trebui să continue cu o procedură formală de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

⁵⁵ Planurile de punere în aplicare, orientările, documentele explicative, rețelele, grupurile de experți, atelierele, reuniunile privind pachetele de acte legislative, tablourile de bord servesc drept „instrumente de promovare a conformității”.

80 Comisia a oferit într-adevăr orientări statelor membre cu privire la cadrele bugetare naționale: pe lângă schimburile din cadrul „procedurilor EU Pilot”, au existat, de asemenea, schimburi mai ales informale (de exemplu, prin e-mailuri, convorbiri telefonice sau reuniuni bilaterale), care au dus, de exemplu, la revizuirii ale proiectului de act legislativ al unui stat membru care transpunea Directiva 2011/85. Acest lucru a fost confirmat de părțile interesate cu care Curtea a desfășurat interviuri, precum și de sondajul efectuat de aceasta în rândul instituțiilor fiscal-bugetare independente (a se vedea [figura 6](#)). Trebuie remarcat faptul că Comisia a oferit mai puțin sprijin și mai puține orientări pentru a asigura aplicarea efectivă a cadrelor bugetare naționale decât pentru a asigura respectarea de către statele membre a cerințelor UE.

Figura 6 – Răspunsurile la chestionarul Curții cu privire la furnizarea de orientări și de sprijin din partea Comisiei



Sursa: sondajul Curții de Conturi Europene.

Evaluările efectuate de Comisie până în prezent au o valoare informativă limitată, din considerente legate fie de timp, fie de mandat

81 Curtea a analizat evaluările efectuate de Comisie în temeiul Directivei 2011/85, al TSCG și al Regulamentului 473/2013.

Evaluarea punerii în aplicare a Directivei 2011/85

82 După evaluarea conformității măsurilor de transpunere naționale, Comisia trebuie să monitorizeze și să evalueze punerea în aplicare a Directivei 2011/85.

83 Comisia nu a început încă să evalueze aplicarea Directivei 2011/85 într-un mod structurat și sistematic. Ea intenționează să procedeze astfel⁵⁶ după ce va încheia evaluarea transpunerii în legislația națională a cerințelor Directivei 2011/85 de către toate statele membre (a se vedea [tabelul 3](#)).

84 Până în octombrie 2019, Comisia nu pusesese încă în aplicare o strategie care să stabilească metodologia, criteriile, obiectivele intermediare și rezultatele preconizate ale statelor membre, astfel încât să asigure o monitorizare adecvată și în timp util a aplicării Directivei 2011/85.

85 În unele cazuri, deși directiva a fost transpusă, statele membre (de exemplu, Italia și Spania) nu prezintă îmbunătățiri ale performanței lor fiscale în conformitate cu cerințele PSC. Cu toate acestea, Comisia nu și-a exercitat încă competențele de monitorizare⁵⁷ prin efectuarea unei evaluări axate pe performanța operațională a elementelor-cheie ale cadrelor bugetare naționale. O astfel de abordare este utilizată, de exemplu, de FMI în evaluarea sa privind transparența fiscală (*Fiscal Transparency Evaluation*).

86 Ca alternativă, Comisia poate utiliza, de asemenea, metodologia cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA). Comisia însăși, prin intermediul Direcției Generale Cooperare Internațională și Dezvoltare (DG DEVCO), a dezvoltat metodologia PEFA împreună cu FMI și cu Banca Mondială. Prin urmare, aceasta ar dispune, la nivel intern, de cunoștințele necesare pentru a realiza evaluări privind PEFA.

87 Pe lângă evaluarea conformității și a punerii în aplicare, Directiva 2011/85 impunea Comisiei să evalueze caracterul adecvat al directivei, termenul fixat în acest sens fiind până la jumătatea lunii decembrie 2018.

88 Cerința de a efectua o evaluare a caracterului adecvat nu a fost inclusă în mod specific în propunerea inițială a Comisiei, ea fiind adăugată în cursul procesului legislativ. În plus, deși cadrele bugetare pe termen mediu reprezintă un element

⁵⁶ Unele aspecte ale evaluării aplicării au fost deja incluse în evaluarea transpunerii.

⁵⁷ Comisia Europeană (2012), *Public finances in EMU – 2011*, p. 101.

central al unui cadru bugetar național și al Directivei 2011/85, evaluarea privind caracterul adecvat nu le include în mod explicit. Curtea ia însă notă de intenția Comisiei de a include cadrele bugetare pe termen mediu în sfera acestei evaluări.

89 În pofida termenului-limită stabilit pentru decembrie 2018, conform situației din luna octombrie 2019, Comisia nu publicase încă evaluarea sa privind caracterul adecvat al Directivei 2011/85.

90 Cu toate acestea, pe baza unui studiu economic, Comisia a concluzionat în ianuarie 2019 că „asumarea la nivel național a regulilor fiscale ale UE a fost consolidată în ultimii ani datorită creării unor cadre fiscale naționale mai puternice, ca urmare a inițiativelor legislative prezentate la nivelul UE”⁵⁸. Studiul a analizat dovezile econometrice care indică o legătură între calitatea cadrelor bugetare pe termen mediu (măsurată prin indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu, a se vedea punctul 04) și soldul primar ajustat ciclic. Această legătură puternică este interpretată ca demonstrând un efect pozitiv asupra disciplinei fiscale, ca urmare a asumării regulilor la nivel național.

91 Indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu evaluează calitatea cadrelor bugetare naționale pe baza a 11 criterii (a se vedea [tabelul 4](#)). Una dintre cerințele Directivei 2011/85 nu este acoperită de niciun criteriu, iar șase dintre criteriile utilizate nu corespund cerințelor Directivei 2011/85, ci altor caracteristici, pe care Comisia le consideră de dorit.

⁵⁸ Comisia Europeană (2019), *Public finances in EMU – 2018*, p. 138.

Tabelul 4 – Comparație între cerințele din Directiva 2011/85 privind cadrele bugetare pe termen mediu și criteriile indicelui privind cadrele bugetare pe termen mediu, atât pe baza vechii metodologii, cât și pe baza noii metodologii (îmbunătățite)

Directiva 2011/85	Indicele pentru 2017 privind cadrele bugetare pe termen mediu: criteriu	Punctaj maxim per criteriu pentru noul indice	Punctajul maxim standardizat care poate fi alocat criteriilor acoperite de Directiva 2011/85
Articolul 9 alineatul (2) litera (a)	C1a – Acoperirea obiectivelor/plafoanelor incluse în planurile bugetare naționale pe termen mediu	3	0,2
Articolul 13	C1b – Coordonare înainte de stabilirea obiectivelor	1	
Articolul 10	C2a – Planuri bugetare naționale pe termen mediu și buget anual: conexitate	4	0,13
✗	C2b – Obiective/plafoane fixe în planurile pe termen mediu, care să fie stabilite în avans	1	
✗	C2c – Acțiuni corective bine definite în caz de abatere de la planuri	1	
✗	C3 – Parlamentul național implicat în întocmirea planurilor bugetare naționale pe termen mediu	3	0
✗	C4 – Instituția fiscal-bugetară independentă implicată în întocmirea planurilor bugetare naționale pe termen mediu	4	0
Articolul 9 alineatul (2) litera (b)	C5a – Defalcarea proiecțiilor pentru cheltuieli și venituri	1	0,1
✗	C5b – Explicație privind proiecțiile de venituri și cheltuieli și componentele acestora	1	
Articolul 9 alineatul (2) litera (c)	C5c – Cuantificarea impactului reformelor pe toată durata planului	1	
✗	C5d – Explicații detaliate privind impactul bugetar al macro-scenariilor alternative	1	
Articolul 9 alineatul (2) litera (d) – estimarea impactului noilor politici asupra sustenabilității pe termen lung a datoriei	✗	✗	✗
Punctajul total posibil			1
Punctajul total posibil în ceea ce privește criteriile acoperite de Directiva 2011/85			0,43
Ponderea punctajului alocat pe baza unor criterii care nu sunt acoperite de Directiva 2011/85			57%

Notă: ✗ : nu este inclus.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

92 Această analiză, deși utilă, nu poate fi însă considerată drept o evaluare a caracterului adecvat al Directivei 2011/85 din perspectiva cerințelor referitoare la cadrele bugetare pe termen mediu, din următoarele motive:

- o indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu utilizat în această analiză se sprijină pe baza de date privind guvernanta fiscală (a se vedea punctul 04), care este alimentată în principal cu informații furnizate de autoritățile naționale, și nu cu informații provenite dintr-o evaluare autonomă de către Comisie a funcționării cadrelor bugetare naționale;
- o criteriile utilizate pentru evaluarea indicelui și a cerințelor Directivei 2011/85 se suprapun doar parțial (a se vedea punctul 91);

- o îmbunătățire a indicelui privind cadrele bugetare pe termen mediu ar putea să reflecte doar adoptarea unei reforme bugetare, fără ca aceasta să fie operațională; altfel spus, este posibil ca indicele să reflecte conformitatea la nivel conceptual și nu efectele reale ale reformei (a se vedea *caseta 4*);
- o indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu acoperă perioada 2006-2015. Cu toate acestea, anul 2015 precedă „procedurile EU Pilot”, ceea ce înseamnă că indicele nu poate reflecta în niciun caz evaluarea de către Comisie a transpunerii sau a punerii în aplicare a Directivei 2011/85;
- o indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu arată o îmbunătățire (o creștere a punctajului) pentru statele membre din zona euro, fie în 2011, fie în anii anteriori, cu excepția Franței, a Germaniei, a Finlandei (creșteri ușoare în 2012, în 2013 și, respectiv, în 2015) și a Luxemburgului (2014). Cu toate acestea, îmbunătățirile care au avut loc în 2011 și în anii anteriori nu pot fi considerate ca reflectând impactul Directivei 2011/85, care a intrat în vigoare abia la 13 decembrie 2011. Statele membre care beneficiau de un program de asistență financiară (Cipru, Grecia, Irlanda, Letonia, Spania și Portugalia) au înregistrat, de asemenea, îmbunătățiri, la fel ca și un stat membru aflat în procesul de aderare la zona euro (Lituania). Cu toate acestea, analiza Comisiei, deși recunoaște rolul pe care îl au programele de asistență financiară, nu separă însă impactul Directivei 2011/85 de impactul obligațiilor care decurg din programul de asistență financiară sau din eforturile statelor membre de a adera la zona euro.

Caseta 5 – Exemple de punctaj în creștere al indicelui privind cadrele bugetare pe termen mediu, legat de adoptarea, și nu de efectele reale ale reformelor bugetare

Curtea a constatat că Comisia a mărit punctajul aferent indicelui privind cadrele bugetare pe termen mediu din unele state membre incluse în eșantionul Curții (Italia, Letonia și Luxemburg) imediat după adoptarea de către acestea a unor reforme bugetare (în 2009, în 2013 și, respectiv, în 2014), cu toate că aplicarea acestor reforme (și, prin urmare, efectul acestora) s-a manifestat treptat și nu fusese finalizată până în 2015.

În cazul Italiei, o nouă lege contabilă a fost adoptată în 2009, dar au fost necesare mai multe acte legislative secundare, care au fost aprobate în timp. Procesul de transpunere este încă în curs (conform rapoartelor Ministerului de Finanțe).

În cazul Luxemburgului și al Letoniei, în cadrul „procedurilor EU Pilot”, Comisia a identificat decalaje între reforma adoptată și cerințele Directivei 2011/85. Acestea au întârziat închiderea „procedurilor EU Pilot”. Autoritățile naționale au fost nevoite să acopere aceste decalaje prin modificări legislative sau administrative, care au avut loc – și, prin urmare, au intrat în vigoare – numai după data-limită pentru analiza econometrică.

Evaluarea pactului bugetar

93 Conform TSCG, Comisia trebuie să prezinte „în timp util” un raport de evaluare a conformității pactului bugetar cu dispozițiile naționale adoptate de statele membre (a se vedea punctul 06). Pe baza informațiilor furnizate de statele membre, Comisia a publicat raportul respectiv la 22 februarie 2017⁵⁹. În conformitate cu mandatul său, evaluarea Comisiei se concentrează pe conformitatea juridică a dispozițiilor naționale. Comisia nu a primit un mandat pentru a evalua aplicarea efectivă a noilor norme naționale de transpunere a pactului bugetar.

⁵⁹ Comisia Europeană (2017), C(2017) 1201 final: *Report from the Commission presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*.

94 Principalele concluzii care pot fi desprinse din raport sunt următoarele:

- o toate statele membre au instituit o regulă obligatorie a echilibrului bugetar, deși unele au făcut acest lucru doar la nivel constituțional;
- o statele membre definesc în mod diferit circumstanțele excepționale care permit o deviere temporară de la obiectivul lor pe termen mediu;
- o statele membre percep în mod diferit măsura în care mecanismul de corecție se declanșează automat, precum și sfera măsurilor corective necesare;
- o au fost adoptate dispoziții legale în vederea instituirii unor instituții fiscal-bugetare independente în toate statele membre, deși Comisia și-a exprimat unele îngrijorări în ceea ce privește garantarea independenței unora dintre acestea;
- o multe state membre nu integraseră încă principiul „conformare sau justificare” în cadrul lor juridic (principiu conform căruia un guvern trebuie să prezinte justificări atunci când nu respectă evaluările instituției fiscal-bugetare independente), dar s-au angajat să îl aplice în mod corespunzător.

95 Evaluarea globală a Comisiei a fost una pozitivă, deși transpunerea pactului bugetar a fost lentă și incompletă. De fapt, evaluarea pozitivă a Comisiei cu privire la conformitatea a 16 state membre a fost condiționată de punerea în aplicare a angajamentelor pe care acestea și le asumaseră. Totuși, astfel cum a subliniat BCE⁶⁰, angajamentele nu sunt „un substitut adecvat pentru dispozițiile legale, întrucât acestea nu au caracter executoriu”. Prin urmare, evaluarea Comisiei nu era completă și, prin acceptarea angajamentelor respective, a slăbit cerințele.

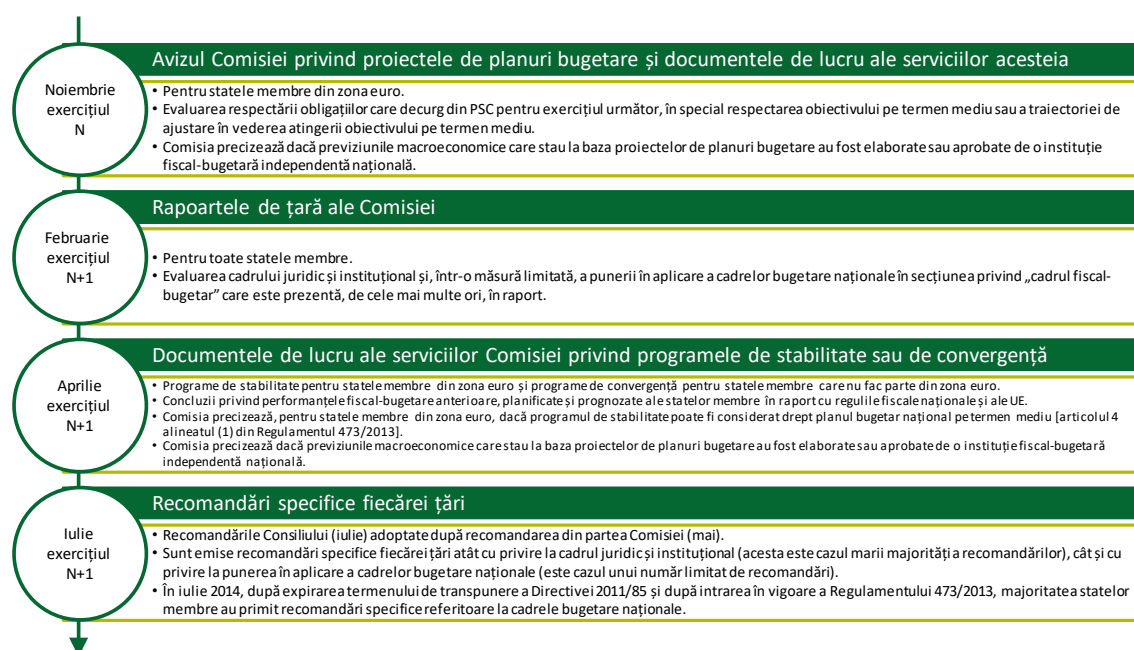
Evaluarea punerii în aplicare a Regulamentului 473/2013

96 În noiembrie 2014, Comisia a efectuat o primă evaluare a aplicării Regulamentului 473/2013, în contextul examinării guvernantei economice care acoperă pachetul de șase și pachetul de două acte legislative. Evaluarea a fost însă neconcludentă, deoarece a fost publicată prea devreme după intrarea în vigoare a Regulamentului 473/2013. Următoarea evaluare este planificată pentru sfârșitul anului 2019.

⁶⁰ BCE (2017), *Economic Bulletin, Issue 4*, caseta 8: „The fiscal compact: the Commission’s review and the way forward”.

97 De asemenea, Comisia monitorizează evoluțiile legislației naționale privind cadrele bugetare naționale și aplicarea lor pe parcursul semestrului european⁶¹, dar într-o măsură limitată: Comisia evaluează dacă pozițiile bugetare ale statelor membre se apropie de obiectivele lor pe termen mediu (a se vedea punctul 46), însă nu evaluează în detaliu funcționarea cadrelor bugetare naționale subiacente. **Caseta 7** oferă mai multe detalii cu privire la aceste diverse etape.

Figura 7 – Evaluarea de către Comisie a cadrelor bugetare naționale în diferitele etape ale semestrului european



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

⁶¹ Ciclul anual al UE de coordonare a politicilor economice, care acoperă și politicile fiscal-bugetare, în conformitate cu PSC.

Concluzii și recomandări

98 Curtea a analizat dacă acțiunile Comisiei vizând consolidarea cadrelor bugetare ale statelor membre ale UE au obținut rezultatele preconizate. Ea concluzionează că, prin propunerile sale pentru Directiva 2011/85 și pentru Regulamentul 437/2013, care au fost adoptate, și prin proiectul de directivă din 2017, pentru care procesul legislativ este încă în curs de desfășurare, Comisia a contribuit la promovarea îmbunătățirii cadrelor bugetare naționale (punctul [17](#)).

99 Comisia nu a clarificat însă modul în care va minimiza posibilele divergențe dintre evaluările instituțiilor fiscal-bugetare independente și evaluările Comisiei în ceea ce privește conformitatea cu regulile fiscale ale UE, în cazurile în care această conformitate este evaluată atât de Comisie, cât și de instituțiile fiscal-bugetare independente naționale.

100 Au existat cazuri în care Comisia și o instituție fiscal-bugetară independentă au ajuns la concluzii diferite. Una dintre explicații este aceea că, pentru evaluarea conformității, Comisia recurge pe deplin la marja discreționară care i-a fost conferită de legislația UE și la puterea sa de interpretare a acestei marje discreționare. Acest lucru este valabil în special în cazul „circumstanțelor excepționale” acceptate drept justificare pentru relaxarea cerințelor de ajustare pentru statele membre care nu și-au atins încă obiectivele bugetare pe termen mediu (punctele [45-55](#)).

Recomandarea 1 – Evaluările privind conformitatea realizate de Comisie și de instituțiile fiscal-bugetare independente

Pentru a se asigura faptul că instituțiile fiscal-bugetare independente își pot îndeplini rolul în mod eficace și pentru a minimiza divergența dintre evaluările acestor instituții și evaluările Comisiei cu privire la conformitatea cu regulile fiscale ale UE, Comisia ar trebui să consolideze cooperarea cu instituțiile fiscal-bugetare independente.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: începând din 2020.

101 O serie de cerințe ale cadrului juridic al UE în ceea ce privește cadrele bugetare pe termen mediu și instituțiile fiscal-bugetare independente nu respectă standardele internaționale și bunele practici stabilite de FMI și de OCDE, adesea în pofida punctelor de vedere exprimate în documente economice publicate de Comisia însăși. Dacă va fi aprobat, proiectul de directivă din 2017 ar remedia doar parțial aceste deficiențe (punctele [18-41](#)).

Recomandarea 2 – Revizuirea cerințelor aplicabile cadrelor bugetare naționale

Pentru a consolida în continuare cadrele bugetare, Comisia ar trebui să revizuiască cerințele aplicabile cadrelor bugetare pe termen mediu și instituțiilor fiscal-bugetare independente, ținând cont și de standardele internaționale și de bunele practici în materie și propunând măsuri, după caz, în vederea îmbunătățirii sferei și a eficacității lor. Comisia ar trebui să se bazeze în acest sens pe observațiile din prezentul raport, precum și pe rezultatele evaluării sale privind caracterul adecvat și pe rezultatele evaluării privind conformitatea și punerea în aplicare a Directivei 2011/85 și a Regulamentului 473/2013.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: în termen de un an de la publicarea evaluării Comisiei cu privire la pachetul de șase și la pachetul de două (care includ Directiva 2011/85 și Regulamentul 473/2013).

102 Eficacitatea Consiliului bugetar european este limitată din cauza actualei sale structuri instituționale. În plus, principiul „conformare sau justificare” nu se aplică Comisiei (punctele 56-68).

Recomandarea 3 – Consolidarea Consiliului bugetar european

Pentru a consolida și mai mult asigurarea punerii în aplicare a regulilor fiscale ale UE și evaluarea independentă a activității desfășurate de Comisie cu privire la dimensiunea națională, Comisia ar trebui:

- (a) să revizuiască atât mandatul, cât și structura instituțională a Consiliului bugetar european și să publice concluziile Comisiei, inclusiv justificările invocate în cazul în care nu se vor propune modificări;
- (b) să aplice principiul „conformare sau justificare”, conform căruia Comisia ar trebui să justifice în mod public cazurile în care alege să nu se conformeze evaluărilor Consiliului bugetar european.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: în termen de un an de la publicarea evaluării Comisiei cu privire la pachetul de șase și la pachetul de două (care includ Directiva 2011/85 și Regulamentul 473/2013).

103 Comisia nu și-a finalizat încă evaluarea privind conformitatea legislației naționale cu cerințele Directivei 2011/85, evaluare care a inclus verificări ale transpunerii și ale conformității (punctele 72-80).

104 Evaluările efectuate de Comisie cu privire la punerea în aplicare a cadrului juridic al UE (Directiva 2011/85 și Regulamentul 473/2013) fie nu au fost încă realizate, fie au intervenit într-un stadiu prea timpuriu de transpunere pentru a prezenta utilitate (punctele 84-92 și 96).

105 Monitorizarea actuală de către Comisie a evoluției cadrelor bugetare naționale se sprijină, printre altele, pe baza de date privind guvernanta fiscală. Această bază de date este alimentată cu informații furnizate de statele membre, care sunt axate în principal pe structura instituțională, și nu pe funcționarea efectivă (punctul 92).

Recomandarea 4 – Consolidarea asigurării punerii în aplicare a cadrelor bugetare naționale

Pentru a evalua dacă obiectivele stabilite în actele juridice (Directiva 2011/85 și Regulamentul 473/2013) au fost atinse și având în vedere că au trecut între opt și șase ani de la adoptarea lor, Comisia ar trebui:

- (a) să finalizeze fără întârziere evaluarea conformității;
- (b) să efectueze și să publice cât mai curând posibil o evaluare cuprinzătoare a caracterului adecvat al Directivei 2011/85;
- (c) să revizuiască chestionarele din baza de date privind guvernanta fiscală sau să identifice un alt instrument adecvat pentru a solicita în mod regulat informații cuprinzătoare cu privire la funcționarea efectivă a cadrelor bugetare naționale;
- (d) să monitorizeze în mod periodic funcționarea cadrelor bugetare naționale, prin intermediul unei metodologii structurate care să fie axată pe performanța operațională a principalelor elemente ale cadrelor bugetare naționale. Comisia ar trebui să urmărească modul în care este tratată orice deficiență semnificativă identificată.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandărilor (a): până la mijlocul anului 2019, (b): până la sfârșitul anului 2019, (c): până la sfârșitul anului 2020 și (d): începând din 2021.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Brenninkmeijer, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 15 octombrie 2019.

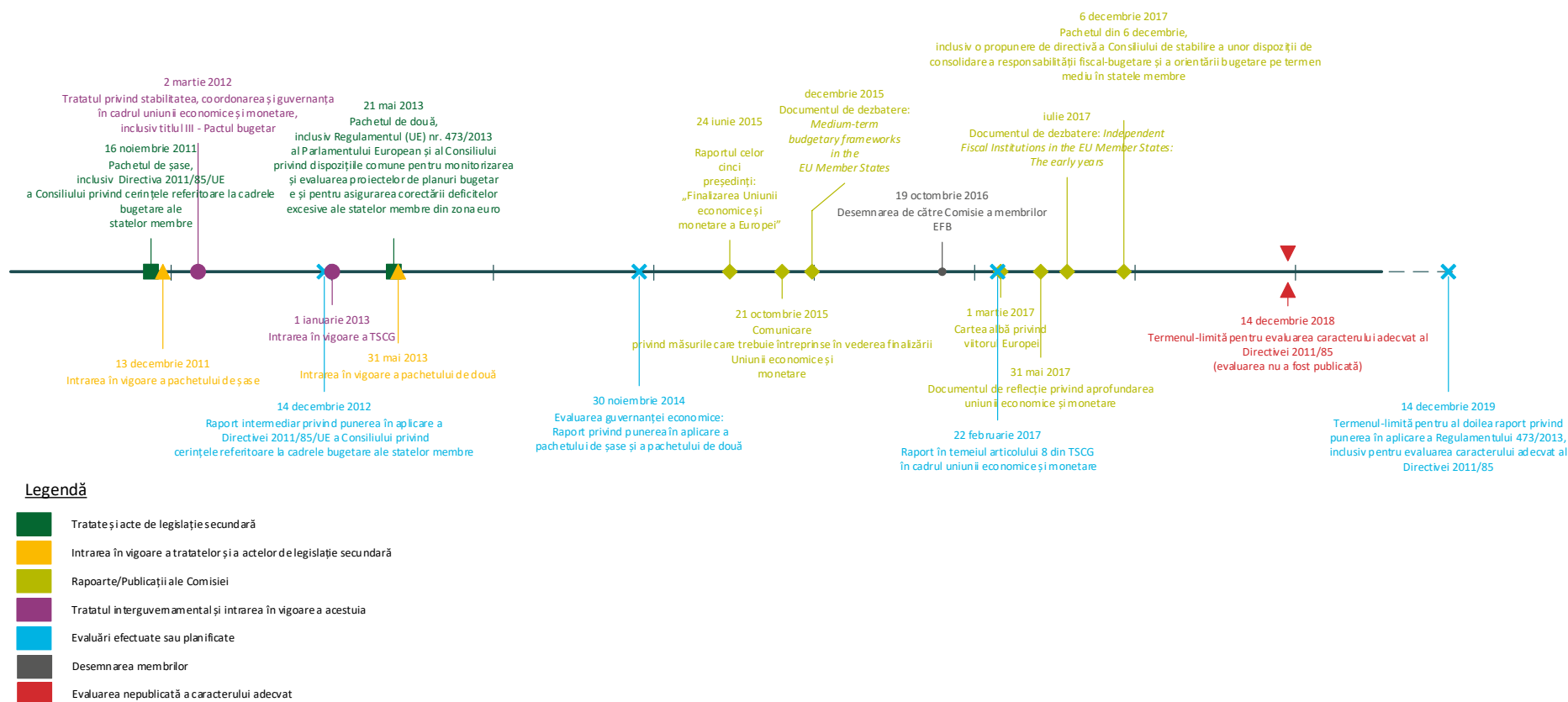
Pentru Curtea de Conturi

Klaus-Heiner LEHNE

Președinte

Anexe

Anexa I – Cronologia bazelor juridice și a publicațiilor relevante



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Anexa II – Punctul de vedere al Comisiei referitor la cadrul bugetar pe termen mediu

(i) Un proces unic pentru elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu și a bugetului anual și o documentație complet integrată

01 Comisia a recunoscut încă din 2011 următoarea problemă: „în timp ce programele de stabilitate și de convergență (PSC) sunt deja prezentate dintr-o perspectivă multianuală, aceste documente de politică au rămas limitate din punctul de vedere al pertinentei lor în materie de politici în cadrul dezbaterilor interne legate de strategiile bugetare, în ciuda faptului că statele membre ar trebui să își elaboreze bugetele în conformitate cu angajamentele asumate în cadrul PSC”⁶². De asemenea, în raportul său intermediar din 2012 privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a Directivei 2011/85, Comisia a făcut referire la integrarea cadrului bugetar pe termen mediu în ciclul bugetar anual, precum și la o documentație complet integrată, ca elemente-cheie care „trebuie să fie analizate cu atenție”⁶³.

(ii) Efectuarea de controale prospective ale cheltuielilor, care să asigure respectarea planurilor pe termen mediu

02 În ceea ce privește mecanismele de reportare, Comisia a subliniat necesitatea de a se stabili limite pentru creditele care nu au fost cheltuite și care pot fi reportate în exercițiul (exercițiile) bugetar(e) următor (următoare); în caz contrar, „astfel de mecanisme pot reduce într-o anumită măsură rigoarea și capacitatea predictivă a cadrului”⁶⁴. În plus, Comisia consideră că „definirea unor rezerve corespunzătoare pentru cheltuieli neprevăzute și a unor norme conexe privind accesul la acestea” reprezintă o caracteristică necesară a unui cadru multianual⁶⁵.

⁶² Comisia Europeană (2012), *Public finances in EMU – 2011*, p. 105.

⁶³ Comisia Europeană (2012), COM(2012) 761 final: „Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Raport intermediar privind punerea în aplicare a Directivei 2011/85/UE a Consiliului privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre”, p. 7.

⁶⁴ Comisia Europeană (2015), Sherwood, M., *Medium-Term Budgetary Frameworks in the Member States*, documentul de dezbateri 021, p. 6.

⁶⁵ Comisia Europeană (2012), „Fiscal frameworks in the European Union: May 2012 update on priority countries. (Addendum to occasional paper 91)”, în *Occasional Papers* 113, p. 15.

(iii) *Un mecanism de asigurare a răspunderii*⁶⁶.

03 Se observă, de asemenea, că absența unor dispoziții pentru monitorizarea execuției bugetare multianuale nu este în concordanță cu poziția Comisiei privind cerințele-cheie pentru cadrele bugetare pe termen mediu. Într-adevăr, începând din 2006, metodologia utilizată de Comisie pentru calcularea indicelui privind cadrele bugetare pe termen mediu consideră că „monitorizarea și asigurarea respectării obiectivelor bugetare multianuale” reprezintă una dintre cele cinci dimensiuni de evaluare a calității cadrelor bugetare pe termen mediu în statele membre⁶⁷. În plus, Comisia a recunoscut încă din 2007 că lipsa monitorizării reprezintă un neajuns în toate statele membre⁶⁸. Mai mult, în 2010, Comisia a reiterat faptul că analiza abaterilor de la traiectoria fiscală preconizată, precum și mecanismele de monitorizare și de corecție sunt elemente esențiale în proiectarea cadrelor bugetare pe termen mediu⁶⁹.

⁶⁶ FMI (2010), Lienert, I. și Fainboim, I., *Reforming Budget Systems Laws*, casetele 3 și 4.

⁶⁷ Comisia Europeană (2007), *Public finances in EMU – 2007*, caseta III.4.1; Comisia Europeană (2015), Sherwood, M., *Medium-Term Budgetary Frameworks in the Member States*, documentul de dezbatere 021, caseta A1.1.

⁶⁸ Comisia Europeană (2007), *Public finances in EMU – 2007*, p. 158.

⁶⁹ Comisia Europeană (2010), *Public finances in EMU – 2010*, p. 101.

Anexa III – Eterogenitatea instituțiilor fiscal-bugetare independente

		Membrii Consiliului de administrație				Resurse umane		Structura instituției fiscal-bugetare independente	Bugetul instituției fiscal-bugetare independente		Evaluare externă
		Număr	Durata mandatului (ani)	Mandat reînnoibil		Număr posturi (ENI*)	Conducerea are libertatea deplină de a angaja și de a concedia personalul.	Autonomă sau anexată	Sursa	Suma în 2017 (în milioane de euro)	
Franța	Consiliul Superior al Finanțelor Publice	11	5	DA	O dată	3/4	DA	Anexată instituției supreme de audit a statului membru	Subprogram în cadrul instituției supreme de audit a statului membru	0,8	–
Grecia	Consiliul Fiscal al Greciei	5	4/6	DA	O dată	13	NU	Autonomă	Transferuri trimestriale de la bugetul de stat	1.1	Evaluare tehnică o dată la patru ani
Italia	Oficiul pentru Buget al Parlamentului (UPB)	3	6	NU	–	24	DA	Anexată Parlamentului	Finanțarea este asigurată în cuantum egal de către cele două camere ale Parlamentului.	6	–
Letonia	Consiliul pentru Disciplină Fiscală	6	6	DA	De două ori	2	NU	Autonomă	Subprogram din bugetul Ministerului de Finanțe	0,19	–
Luxemburg	Consiliul Național al Finanțelor Publice	7	4	DA	Fără limită specificată	2	NU	Anexată Ministerului de Finanțe	Subprogram din bugetul Ministerului de Finanțe	0,1	–
	Institutul Național de Statistică și Studii Economice (STATEC)	–	–	–	–	160	DA	Anexată Ministerului de Finanțe	Subprogram din bugetul Ministerului de Finanțe	22,7	–

Țările de Jos	Oficiul de Analiză a Politicilor Economice din Țările de Jos (CPB)	3	7	NU	–	117	DA	Anexată Ministerului de Finanțe	Finanțare forfetară de 80 % din partea Ministerului Afacerilor Economice 20 % finanțare pe bază de proiecte din partea ministerelor	15,4	Evaluare <i>inter pares</i> de către cadre universitare și de către clienți aproximativ o dată la cinci ani
	Divizia consultativă a Consiliului de Stat	22	Pe viață	–	–	3	DA	Anexată Consiliului de Stat	Capitol propriu în bugetul de stat	0,32	–
Portugalia	Consiliul Finanțelor Publice (PCP)	5	7	NU	–	18	DA	Autonomă	Transfer anual de la bugetul de stat	2,6	Evaluare efectuată de OCDE în 2019
				DA, pentru membrii fără funcții executive	O dată						
Spania	Autoritatea Independentă pentru Responsabilitate Fiscală (AIReF)	4	6	NU	–	35	DA	Anexată Ministerului de Finanțe	Buget pe baza Legii bugetului general de stat + comisionul perceput de la entitățile publice pentru supravegherea pe care o asigură.	5,07	Evaluare efectuată de OCDE în 2017

* ENI: Echivalent normă întreagă.

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

Anexa IV – Regulile fiscale din componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere și din pactul bugetar

	Componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere	Pactul bugetar
Obiectiv	Cerință privind o poziție bugetară aproape de echilibru sau în excedent, cu alte cuvinte un sold structural egal sau superior obiectivului pe termen mediu	Poziția bugetară a administrației publice a unei părți contractante este echilibrată sau în excedent (și anume, echilibrul structural $\geq$ obiectivul pe termen mediu)
Specificație	Obiectiv pe termen mediu specific fiecărei țări, cu o limită de -1 % din PIB pentru statele membre din zona euro Valoare de referință privind cheltuielile: creșterea cheltuielilor publice, fără măsuri discreționare, ar trebui să fie $\leq$ PIB-ul potențial pe termen mediu	Obiectiv pe termen mediu specific fiecărei țări, astfel cum este definit în PSC, cu o limită de -0,5 % din PIB pentru statele membre din zona euro (sau -1 % dacă ponderea datoriei publice în PIB „este semnificativ sub nivelul de 60 % și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute”)
Traectoria de ajustare	0,5 % din PIB ca valoare de referință (mai mult în perioade dificile, mai puțin în perioade nefavorabile) Sunt posibile deviații temporare de la obiectivul pe termen mediu sau de la traectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia în următoarele cazuri: — implementarea unor reforme structurale majore cu un impact verificabil asupra sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice – accent pe reforma pensiilor;	Părțile contractante asigură o convergență rapidă către atingerea obiectivului pe termen mediu stabilit pentru fiecare dintre ele. Calendarul pentru o astfel de convergență va fi propus de Comisie, luând în considerare riscurile pentru sustenabilitate specifice fiecărei țări. Părțile contractante pot devia temporar de la obiectivul pe termen mediu sau de traectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia numai în „circumstanțe excepționale”.

	Componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere	Pactul bugetar
	— eveniment neobișnuit în afara controlului statului membru în cauză și care are un impact considerabil asupra poziției sale financiare; — perioade de recesiune economică gravă a zonei euro sau a întregii Uniuni, cu condiția ca devierea să nu pună în pericol sustenabilitatea bugetară pe termen mediu.	— eveniment neobișnuit în afara controlului părții contractante în cauză, care are un impact major asupra poziției financiare a administrației publice; — perioade de recesiune economică gravă, astfel cum sunt descrise în PSC revizuit, cu condiția ca deviația temporară a părții contractante în cauză să nu pună în pericol sustenabilitatea fiscală pe termen mediu.
Specificații privind asigurarea punerii în aplicare	Procedura pentru corectarea deviațiilor semnificative	Declanșarea automată a unui mecanism de corecție (pe baza principiilor comune care urmează să fie propuse de Comisie)
Evaluare globală	<i>The Vade Mecum on the Stability and Growth Pact</i> (ediția din 2018, p. 23): „conformitatea cu cerințele componentei preventive este evaluată cu ajutorul unei abordări bazate pe doi piloni. Evaluarea soldului structural, care constituie unul dintre piloni, este completată cu o analiză a ratei de creștere a unui agregat de cheltuieli, din care se deduc măsurile discreționare privind veniturile, care constituie celălalt pilon.”	Articolul 3 alineatul (1) litera (b) din TSCG „Realizarea de progrese în direcția atingerii obiectivului pe termen mediu și respectarea acestuia sunt evaluate pe baza unei analize globale având drept referință soldul structural și incluzând o analiză a cheltuielilor din care se deduc măsurile discreționare privind veniturile, în concordanță cu Pactul de stabilitate și de creștere revizuit”.

Acronime

BCE: Banca Centrală Europeană

Consiliul: Consiliul UE

Consiliul ECOFIN: Consiliul Afaceri Economice și Financiare

DG ECFIN: Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare din cadrul Comisiei Europene

EFB: Consiliul bugetar european (*European Fiscal Board*)

FMI: Fondul Monetar Internațional

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

PEFA: Cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (*Public Expenditure and Financial Accountability*)

PIB: Produsul intern brut

PSC: Pactul de stabilitate și de creștere

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

TSCG: Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța în cadrul uniunii economice și monetare

Glosar

„Procedura EU Pilot” un dialog informal între Comisie și un stat membru privind o posibilă nerespectare a legislației UE, înainte de inițierea unei proceduri formale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

Baza de date privind guvernarea fiscală: un instrument al Comisiei care conține informații privind principalele elemente ale cadrelor de guvernare fiscală ale statelor membre, și anume regulile fiscale naționale, instituțiile fiscal-bugetare independente și cadrele bugetare pe termen mediu.

Cadru bugetar național: mecanismele, procedurile, normele și instituțiile care stau la baza politicilor bugetare.

Cadru bugetar pe termen mediu: dispoziții bugetare vizând extinderea orizontului de elaborare a politicilor fiscal-bugetare dincolo de calendarul bugetar anual.

Comitetul pentru politică economică (CPE): un organism consultativ al Consiliului ECOFIN și al Comisiei care contribuie la încurajarea unui consens cu privire la politica economică (inclusiv crearea de locuri de muncă și creșterea economică) și la sustenabilitatea finanțelor publice.

Componenta corectivă a Pactului de stabilitate și de creștere: procedura aplicabilă deficitelor excesive inițiată de Consiliu la recomandarea Comisiei Europene împotriva oricărui stat membru al UE care depășește plafonul de deficit bugetar impus de regulamentul UE privind Pactul 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.

Componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere: 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 global.

Consiliul bugetar european (EFB): un organism consultativ al Comisiei, care este responsabil de evaluarea punerii în aplicare a regulilor fiscale ale UE, de propunerea de modificări ale cadrului bugetar și de efectuarea unor evaluări economice.

Evaluarea conformității: o evaluare a transpunerii și a conformității punerii în aplicare la nivel național a unei directive a UE.

Instituție fiscal-bugetară independentă: un organism public, care promovează o politică fiscal-bugetară solidă și finanțe publice sustenabile prin îndeplinirea unor diverse sarcini, inclusiv prin previziuni macroeconomice și bugetare și evaluări ale conformității fiscale.

Mecanism de corecție automată: o obligație de a pune în aplicare măsuri corective, care se declanșează automat în cazul în care se constată deviații semnificative de la obiectivul bugetar pe termen mediu sau de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia.

Obiectiv bugetar pe termen mediu: un obiectiv de politică fiscal-bugetară specific pentru fiecare țară, stabilit în Pactul de stabilitate și de creștere, care, pentru majoritatea statelor membre, este de -1 % din produsul intern brut. Pentru statele membre din zona euro, acest obiectiv este mai strict, și anume de -0,5 % din produsul intern brut, cu excepția cazului în care statele respective au o rată scăzută de îndatorare.

Pachetul de două: un pachet al UE de două măsuri legislative (Regulamentele 472 și 473) adoptate în mai 2013, care vizează consolidarea guvernancei economice în zona euro.

Pachetul de șase: un pachet de șase măsuri legislative ale UE privind guvernarea economică (cinci regulamente și Directiva 2011/85), adoptat în noiembrie 2011.

Pactul bugetar: un acord de consolidare a disciplinei bugetare, încheiat între 22 de părți contractante, dintre cele 25 semnatare ale Tratatului interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare.

Pactul de stabilitate și de creștere (PSC): un set de norme adoptate în 1997 și menite să garanteze stabilitatea în uniunea economică și monetară prin garantarea faptului că statele membre urmăresc să asigure soliditatea finanțelor lor publice și își coordonează politicile fiscal-bugetare.

Performanță fiscală: menținerea disciplinei bugetare pentru a promova stabilitatea macroeconomică și creșterea durabilă.

Procedura privind dezechilibrele macroeconomice (PDM): procedura privind dezechilibrele macroeconomice vizează identificarea, prevenirea și abordarea apariției unor dezechilibre macroeconomice potențial nocive, care ar putea avea efecte negative asupra stabilității economice într-un anumit stat membru, în zona euro sau în UE în ansamblul său.

Producție potențială: un concept teoretic al nivelului producției (PIB) realizabil la un moment dat în condițiile unei inflații stabile. Producția potențială crește în timp, la o rată care nu este neapărat constantă. Atât nivelul, cât și ritmul de creștere nu pot fi măsurate direct, ele trebuind estimate.

Programe de stabilitate și de convergență: în conformitate cu Pactul de stabilitate și de creștere, statele membre au obligația de a prezenta anual un document care stabilește planurile lor bugetare pentru următorii trei ani. Aceste programe sunt utilizate de Comisie și de miniștrii de finanțe pentru a evalua dacă țările sunt pe cale să își atingă obiectivul bugetar pe termen mediu. Țările din zona euro prezintă „programe de stabilitate”, în timp ce statele membre care nu au adoptat moneda euro prezintă „programe de convergență”.

Proiect de plan bugetar: un document pe care guvernele din zona euro trebuie să îl prezinte anual Comisiei pentru a servi drept bază pentru coordonarea politicilor fiscal-bugetare.

Punerea în aplicare: acțiunea de a asigura aplicarea efectivă a legislației UE și a legislației naționale.

Regula bugetară: o constrângere permanentă privind politica fiscal-bugetară, exprimată adesea sub forma unui plafon numeric sau a unui obiectiv numeric raportat la produsul intern brut și aplicată la un indicator de performanță fiscală.

Regula echilibrului bugetar: poziția bugetară a administrației publice trebuie să fie echilibrată sau în excedent. Atât în Pactul de stabilitate și de creștere, cât și în Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul uniunii economice și monetare, această regulă este considerată a fi respectată atunci când soldul structural anual al administrației publice respectă obiectivul bugetar pe termen mediu.

Regulă privind cheltuielile: o limită pe termen lung privind cheltuielile în valoare absolută sau privind rata de creștere a cheltuielilor.

Rețeaua de instituții fiscal-bugetare independente din UE: o platformă creată în 2015 pentru schimbul de opinii și de expertiză, precum și pentru punerea în comun a resurselor. Rețeaua este deschisă tuturor organismelor independente de supraveghere fiscală care își desfășoară activitatea în UE și este prezidată de una dintre instituțiile fiscal-bugetare independente.

Rețeaua UE a instituțiilor fiscal-bugetare independente: un grup facilitat de Comisie, înființat în 2013, format din instituții fiscal-bugetare naționale independente din UE și din Consiliul bugetar european, prezidat de Comisie.

Semestrul european: ciclul anual care oferă un cadru pentru coordonarea politicilor economice ale statelor membre ale UE și pentru monitorizarea progreselor, în special a politicilor fiscal-bugetare, astfel cum este stabilit în Pactul de stabilitate și de creștere.

Sold primar: soldul bugetar din care se deduc cheltuielile cu dobânzile aferente datoriei publice.

Sold structural: soldul bugetar real, din care se deduc componenta ciclică, măsurile punctuale și alte măsuri temporare. Soldul structural măsoară tendința subiacentă a soldului bugetar.

Transpunere: adoptarea, publicarea și intrarea în vigoare a dispozițiilor naționale vizând punerea în aplicare a unei directive UE până la termenul-limită stabilit.

Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare: un tratat interguvernamental, adoptat în 2012, care stabilește norme de promovare a disciplinei bugetare și a coordonării politicilor economice între părțile contractante, vizând îmbunătățirea guvernării zonei euro.

Verificare a conformității: o verificare inițială pentru a stabili dacă toate dispozițiile necesare ale unei directive au făcut obiectul măsurilor naționale de punere în aplicare.

Verificare privind transpunerea: o evaluare a exactității/compatibilității măsurilor naționale de punere în aplicare cu prevederile directivei.

RĂSPUNSURILE COMISIEI LA RAPORTUL SPECIAL AL CURȚII DE CONTURI EUROPENE

„RAPORTUL SPECIAL XX/2019 CU PRIVIRE LA CERINȚELE UE PRIVIND CADRELE BUGETARE NAȚIONALE: ACESTE TREBUIE CONSOLIDATE ÎN CONTINUARE, IAR APLICAREA LOR TREBUIE SĂ FIE MAI BINE MONITORIZATĂ”

SINTEZĂ

I Comisia salută auditul performanței efectuat de Curtea de Conturi Europeană cu privire la stabilitatea fiscală. Comisia s-a aflat în prima linie a eforturilor depuse de Uniune în vederea îmbunătățirii guvernancei fiscale, atât la nivelul UE, cât și al statelor membre. Profitând de cunoștințele sale vaste privind subiectul cadrelor bugetare naționale, Comisia a prezentat, în timpul crizei economice, propuneri legislative de introducere a unor cerințe-cheie pentru cadrele bugetare ale statelor membre, care erau menite să îmbunătățească gestionarea finanțelor publice naționale și să promoveze respectarea regulilor fiscale ale UE. Totuși, ar trebui remarcat faptul că propunerile Comisiei au fost elaborate într-o perioadă scurtă, sub presiunea crizei, și au fost adoptate de către colegiuitorii în urma unor discuții și negocieri de lungă durată. Acțiunile ulterioare ale Comisiei s-au concentrat asupra punerii în aplicare a cadrului convenit și, prin urmare, ar trebui să fie evaluate din această perspectivă.

II Perimetrul cerințelor UE pentru cadrele bugetare naționale depășește domeniul instituțiilor fiscal-bugetare independente, al regulilor fiscale și al cadrelor bugetare pe termen mediu. În special, sunt stabilite cerințe importante în legătură cu previziunile în scopuri bugetare, statisticile fiscale și contabilitatea, transparența finanțelor publice și un calendar bugetar comun pentru statele membre din zona euro.

III Deși Comisia este instituția căreia îi este adresat auditul performanței, rolul și contribuția statelor membre trebuie să fie recunoscute în mod corespunzător. În primul rând, statele membre au stabilit setul de cerințe privind cadrele bugetare naționale care sunt consacrate în legislația relevantă a UE și au aderat, într-un context interguvernamental, la Tratatul interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare (TSCG) și la pactul bugetar al acestuia. În al doilea rând, este responsabilitatea statelor membre să transpună și să aplice cerințele supranaționale privind cadrele bugetare naționale. Modul în care statele membre pun în aplicare cerințele a constituit un factor decisiv pentru eficacitatea cadrului convenit.

Comisia s-a angajat pe deplin să sprijine în continuare consolidarea cadrelor bugetare naționale la nivelul UE, în limitele competențelor care îi sunt conferite prin tratate. În acest scop, Comisia va ține seama în mod corespunzător de constatările auditului și se va baza pe lecțiile învățate din modul în care au funcționat cadrele bugetare consolidate ale statelor membre, precum și pe practicile internaționale relevante.

IV Dispozițiile legale actuale au introdus o gamă largă de cerințe de bază pentru principalele axe ale cadrelor bugetare ale statelor membre. Cerințele de bază pentru cadrele bugetare pe termen mediu și criteriile de înființare pentru instituțiile fiscal-bugetare independente sunt în mare parte în concordanță cu literatura relevantă și cu practicile internaționale; de fapt, în unele privințe, Uniunea este un organism de normalizare. Totuși, Comisia nu dorește să afirme că nu este necesară îmbunătățirea

cerințelor UE pentru cadrele bugetare naționale (astfel cum reiese din propunerea sa de directivă din 2017) sau a modului în care acestea sunt aplicate de către statele membre.

Comisia reamintește că proiectul de directivă din 2017 are drept scop să încorporeze fondul TSCG în legislația UE. Prin urmare, domeniul său de aplicare se limitează la caracteristicile cadrelor bugetare naționale pe care Comisia le-a considerat relevante pentru a fi încorporate.

V Într-adevăr, din diverse motive, pot apărea diferențe între evaluarea conformității efectuată de instituțiile fiscal-bugetare independente și cea efectuată de Comisie. Deși puterea de apreciere acordată Comisiei prin textele juridice care stau la baza Pactului de stabilitate și de creștere (PSC) poate să contribuie la aceste diferențe, Comisia subliniază că efectuează evaluarea respectării de către statele membre a regulilor fiscale ale UE în mod riguros și transparent și făcând uz în mod adecvat de flexibilitatea existentă în cadrul regulilor, în conformitate cu poziția convenită de comun acord și avizată de Consiliu în februarie 2016.

Comisia consideră că riscul de neconcordanțe poate și ar trebui să fie atenuat și gestionat în mod eficient. Schimburile periodice de informații dintre Comisie și instituțiile fiscal-bugetare independente - cu privire la care Comisia s-a angajat deja - se numără printre măsurile cele mai eficace de atenuare a riscului.

VI Consiliul bugetar european (EFB) a fost prevăzut de la început (și anume, în Raportul celor cinci președinți) ca un organism care să ofere consultanță independentă cu privire la cadrul de guvernanță fiscală al UE. Baza sa statutară [și anume, Decizia (UE) 2015/1937 a Comisiei] confirmă acest raționament, stabilind misiunea consiliului după cum urmează: „*Consiliul contribuie, cu rol consultativ, la exercitarea funcțiilor Comisiei în materie de supraveghere bugetară multilaterală, astfel cum sunt prevăzute la articolele 121, 126 și 136 din TFUE, în ceea ce privește zona euro.*” Acest lucru este operaționalizat în continuare într-o gamă largă de sarcini și responsabilități. În consecință, regimul statutar al EFB și alocarea resurselor sale au fost concepute astfel încât să asigure faptul că EFB este pe deplin capabil să își îndeplinească misiunea de a oferi evaluare și consultanță independente.

Comisia ia în considerare toate elementele disponibile care sunt considerate utile pentru adoptarea deciziilor sale în cunoștință de cauză. Acest lucru include contribuțiile furnizate de EFB în calitate de organism consultativ, după caz. Totuși, în ceea ce privește aplicarea principiului „conformare sau justificare”, nu se poate face o paralelă strictă între EFB și consiliile fiscale independente naționale.

VII Comisia a efectuat verificări amănunțite privind transpunerea Directivei 2011/85/UE, pentru a asigura faptul că cerințele respective sunt integrate în mod adecvat în cadrele bugetare ale statelor membre. Deoarece verificările privind conformitatea sunt aproape finalizate pentru două treimi din statele membre și sunt în curs pentru restul statelor membre, se va acorda o atenție sporită monitorizării punerii în aplicare a cerințelor directivei de către statele membre.

În general, Comisia monitorizează îndeaproape evoluția cadrelor bugetare naționale și prin alte procese periodice, cum ar fi semestrul european, evaluările *inter pares* din cadrul comitetelor pregătitoare ale Consiliului ECOFIN, actualizările anuale ale bazei de date privind guvernanța fiscală etc.

În ceea ce privește evaluările impuse de cadrul juridic al UE, Comisia subliniază că, în Directiva 2011/85/UE și în Regulamentul (UE) nr. 473/2013, există clauze specifice privind evaluarea. Evaluarea pachetului de șase și a pachetului de două va oferi ocazia de a analiza în mod aprofundat și

global rezultatele pe care le-au avut până în prezent diversele cerințe privind cadrele bugetare naționale.

VII A se vedea răspunsurile Comisiei la recomandări.

INTRODUCERE

01 Comisia ia act de faptul că Consiliul ECOFIN a afirmat deja, în martie 2005, că cadrele bugetare naționale ar trebui să sprijine obiectivele PSC și să completeze cadrul bugetar al UE (a se vedea Raportul Consiliului ECOFIN către Consiliul European din 22-23 martie 2005: *Îmbunătățirea punerii în aplicare a Pactului de stabilitate și de creștere*). În mai 2010, Consiliul a adoptat documentul intitulat *Concluzii privind cadrele financiare naționale*, în care a subliniat importanța unor cadre bugetare solide și eficiente pentru punerea în aplicare a PSC și sustenabilitatea finanțelor publice. Aceste beneficii preconizate au motivat opțiunea Comisiei de a include în pachetul de șase un proiect de directivă care să stabilească cerințele pentru cadrele bugetare naționale.

02 Prin activitatea sa analitică, Comisia subscrie fără echivoc la consensul larg privind faptul că este important să existe cadre bugetare naționale solide, care să permită o performanță fiscală solidă.

03 Deși nu a fost elaborată o analiză atotcuprinzătoare, astfel cum se menționează la punctul 3, diversele aspecte ale cadrelor bugetare naționale și ale UE au fost examinate în detaliu în diferite documente (mai ales în Raportul anual privind finanțele publice în Uniunea economică și monetară). Comisia a desfășurat, în timp - inclusiv înainte de criză - o activitate analitică ce a confirmat relevanța abordării pe două niveluri a guvernantei fiscale (și anume, la nivelul UE și la nivel național) în sprijinul îndeplinirii obligațiilor statelor membre privind bugetul UE. Această activitate a evidențiat, de asemenea, provocările în ceea ce privește punerea în aplicare a PSC, în stadiul de la acel moment, precum și principalele deficiențe ale cadrelor bugetare naționale pe baza informațiilor colectate prin intermediul Bazei de date privind guvernanta fiscală.

Caseta 2 - Explicații privind conceptele

În ceea ce privește, mecanismul de corecție automată, Comisia subliniază că aceasta este o obligație care decurge din TSCG.

08 Pe lângă dispozițiile legate de TSCG, Regulamentul (UE) nr. 473/2013 include alte cerințe importante pentru cadrele bugetare naționale, în special formularea/aprobarea independentă a previziunilor macroeconomice care stau la baza bugetelor anuale și a planificării bugetare naționale pe termen mediu, precum și un calendar bugetar comun pentru (i) prezentarea și adoptarea proiectelor de bugete anuale și (ii) prezentarea planurilor bugetare naționale pe termen mediu.

09 Propunerea Comisiei a răspuns voinței de încorporare exprimată de părțile contractante la TSCG (consacrată la articolul 16 din TSCG), precum și solicitărilor Parlamentului European privind integrarea în cadrul Uniunii.

OBSERVAȚII

18 Setul actual de cerințe supranaționale privind cadrele bugetare naționale a fost elaborat treptat, în paralel cu desfășurarea crizei și, din motive obiective, a trebuit să ia forma unor diverse instrumente juridice. În special, având în vedere provocările fiscale deosebite generate de criză, statele membre din zona euro au recunoscut că este necesară adoptarea unor măsuri specifice care să depășească sfera dispozițiilor aplicabile tuturor statelor membre, inclusiv cu privire la cadrele bugetare naționale.

19 A doua liniuță: Comisia nu consideră că ar trebui să fie prevăzute pe larg, la nivel supranațional, caracteristicile cadrelor bugetare naționale. Comisia atrage atenția asupra raportului său privind finanțele publice în UEM 2011 (p. 101), în care s-a afirmat că depășirea cerințelor minime prevăzute în Directiva 2011/85/UE nu ar fi fost compatibilă cu diferențele considerabile dintre structurile administrative și instituționale ale statelor membre. Alegerea cerințelor minime a urmărit să aplice lecțiile învățate de pe urma caracteristicilor care stimulează buna elaborare a politicilor, permițând, în același timp, statelor membre o marjă de apreciere privind aplicarea acestora în mod adecvat.

Instrumentele legislative care au introdus cerințele supranaționale privind cadrele bugetare naționale au fost elaborate în mod secvențial și alegerea instrumentului juridic – în mod specific, directivă sau regulament cu ponderi diferite ale caracterului prescriptiv – s-a bazat pe considerente de conținut și de scop relevante la momentul elaborării.

Comisia consideră că eterogenitatea cadrelor bugetare naționale ar trebui să fie considerată o modalitate de adaptare la scopul fundamental de creștere a nivelului de asumare a regulilor la nivel național.

21 Într-adevăr, proiectul de directivă din 2017 are un domeniu de aplicare mai amplu. Pe lângă un obiectiv pe termen mediu în ceea ce privește soldul structural, cadrul preconizat ar include: (i) stabilirea unei traiectorii de creștere pe termen mediu a cheltuielilor publice nete în concordanță cu acel obiectiv pe termen mediu și fixă pe toată durata legislaturii, ii) stabilirea obligației ca bugetele anuale să respecte traiectoria de creștere pe termen mediu a cheltuielilor nete și iii) existența unui mecanism de corecție care să soluționeze deviațiile pe termen mediu. De asemenea, proiectul de directivă propune o implicare amplă a instituțiilor fiscal-bugetare independente în elaborarea politicilor fiscal-bugetare și în monitorizarea evoluției bugetare.

Deși nu este specificată o constrângere numerică explicită pentru obiectivul pe termen mediu, proiectul de directivă prevede că respectivul cadru al regulilor numerice ar trebui să favorizeze în mod eficace respectarea obligațiilor bugetare prevăzute în TFUE, și anume, inclusiv respectarea obiectivului pe termen mediu prevăzut în PSC. În general, s-ar putea considera că lipsa unei constrângeri numerice explicite pentru obiectivul pe termen mediu este compensată de abordarea din proiectul de directivă privind stabilirea unor fundamente mai puternice ale disciplinei fiscale printr-o traiectorie obligatorie a cheltuielilor pe termen mediu și un rol mai puternic al instituțiilor fiscal-bugetare independente.

22 Comisia recunoaște că proiectul de directivă se abate de la sensul *ad litteram* al pactului bugetar, deoarece propune instrumente diferite – mai bune, în opinia Comisiei – pentru a realiza aceleași obiective. Totuși, Comisia nu este de acord cu avizul citat al BCE potrivit căruia dispozițiile proiectului de directivă pot conduce la o slăbire a normelor pactului fiscal.

În ceea ce privește momentul propunerii, Comisia ar dori să reamintească respectivul calendar prevăzut la articolul 16 din TSCG pentru ca părțile contractante să adopte măsurile necesare pentru a încorpora fondul tratatului în legislația UE, și anume „în termen de cel mult cinci ani de la intrarea în vigoare”. Prin prezentarea propunerii în decembrie 2017, cu mult înainte de evaluarea pachetului de șase și de două acte legislative, Comisia a urmărit să permită părților contractante să își îndeplinească angajamentul de a integra pactul bugetar în legislația UE (ceea ce este, de asemenea, în conformitate cu poziția de lungă durată a Comisiei).

27 Deoarece principiile comune au fost adoptate după propunerea de Regulament (UE) nr. 473/2013 a Comisiei, adăugarea unor dispoziții noi și de fond privind mecanismele naționale de corecție (cu privire la care nu a existat nicio mențiune în proiectul de regulament inițial) ar fi reprezentat o modificare semnificativă a propunerii Comisiei. Comisia consideră că o astfel de modificare ar fi avut repercusiuni negative asupra adoptării regulamentului.

Pentru a aborda această problemă, Comisia a propus introducerea unor caracteristici-cheie ale mecanismelor de corecție în legislația UE cu prima ocazie de reglementare după emiterea principiilor comune, și anume prin proiectul de directivă din 2017.

28 Proiectul de directivă din 2017 stabilește caracteristicile-cheie ale mecanismelor de corecție pe baza elementelor prevăzute de principiile comune – a se vedea articolul 3 alineatul (2) litera (b), articolul 3 alineatul (3), articolul 3 alineatul (4) litera (c) și articolele 5 și 6. În unele privințe, proiectul de directivă depășește, de fapt, într-o anumită măsură, aceste elemente, de exemplu, (i) indicând faptul că mecanismul de corecție ar trebui, în special, să compenseze deviațiile de la traiectoria de creștere pe termen mediu a cheltuielilor publice sau (ii) stabilind obligația instituțiilor fiscal-bugetare independente de a solicita autorităților bugetare să activeze mecanismul de corecție.

29 Comisia recunoaște că proiectul de directivă nu include o definiție a sintagmei „constatarea unei deviații semnificative”. Deși se înțelege în mod implicit că sintagma utilizată în proiectul de directivă ar putea fi sau ar putea urma îndeaproape conceptul definit în prezent în regulamentele privind Pactul de stabilitate și de creștere, aceasta ar putea, de asemenea, să devieze de la respectivul concept.

În opinia Comisiei, formularea dispoziției privind natura și mărimea unei deviații este adecvată pentru o directivă.

30 Răspuns comun la punctul 30 și la tabelul 1:

Comisia urmărește îndeaproape analiza existentă și în curs cu privire la cadrele bugetare pe termen mediu și efectuează ea însăși cercetări în acest domeniu. În acest context, sunt luate în considerare în mod adecvat standardele și bunele practici ori de câte ori sunt inițiate propuneri legislative. Deși a fost elaborată într-un timp foarte scurt, Directiva 2011/85/UE s-a bazat pe o activitate analitică prealabilă a Comisiei, care a inclus, de asemenea, noțiuni din literatura economică relevantă. De asemenea, este important de remarcat faptul că, deși literatura include o mare varietate de concepte și caracteristici legate de planificarea bugetară pe termen mediu, nu există un set de bune practici internaționale universal acceptate.

Deși recunoaște importanța elementelor prezentate ca „diferențe” în tabelul 1, Comisia consideră că nu toate acestea ar trebui să fie calificate neapărat ca standard al UE cu caracter juridic obligatoriu pentru cadrele bugetare pe termen mediu. La elaborarea propunerilor legislative, Comisia trebuie să analizeze cu atenție numeroase aspecte, inclusiv, în special, echilibrul potrivit între oportunitatea cerințelor preconizate și fezabilitatea transpunerii acestora în cerințe prevăzute de legislația UE, aplicabile tuturor statelor membre sau doar statelor membre din zona euro.

De asemenea, Comisia subliniază că este necesar să se facă o distincție între cadrele bugetare pe termen mediu din abordarea Comisiei [definite la articolul 2 litera (e) din directivă] și diversele concepte utilizate de FMI, Banca Mondială și OCDE. Directiva 2011/85/UE a pus accentul pe un concept special de instrument pentru planificarea bugetară pe termen mediu (și anume, cadrul bugetar pe termen mediu) și pe principii de bază și componente conexe, care au fost considerate esențiale

pentru realizarea obiectivului de a promova respectarea cadrului fiscal-bugetar al UE. Acest lucru explică absența unora dintre standardele/bunele practici reținute de organizațiile internaționale menționate anterior (de exemplu, reportări, angajamente și rezerve bugetare).

31 Comisia recunoaște că planificarea pe termen mediu și întocmirea bugetului anual ar trebui să fie compatibile între ele. Directiva 2011/85/UE pledează în mod explicit în favoarea acestei compatibilități, în special la articolul 10.

32 Deși recunoaște că principiul asigurării controlului cheltuielilor în cadrele bugetare pe termen mediu este important, Comisia consideră că majoritatea mecanismelor de control citate ar fi fost prea specifice/prescriptive pentru a fi incluse în directivă ca cerințe comune pentru toate statele membre.

33 Directiva 2011/85/UE nu prevede un mecanism de responsabilizare pentru deviațiile *ex post* sau *ex ante* de la planurile multianuale. Totuși, pactul bugetar stabilește mecanisme de corecție menite să abordeze aceste deviații de la planurile bugetare pe termen mediu care s-ar califica drept deviații semnificative constatate de la obiectivul pe termen mediu sau de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestui obiectiv. Avizele conexe ale instituțiilor fiscal-bugetare independente naționale ar activa, de asemenea, principiul „conformare sau justificare” și ar genera un cost reputațional pentru autoritățile bugetare.

34 Proiectul de directivă din 2017 a vizat în mod specific consolidarea orientării bugetare pe termen mediu a politicii fiscal-bugetare din statele membre, prezentând mai multe cerințe-cheie pentru consolidarea cadrelor bugetare pe termen mediu (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 21). Comisia subliniază potențialul ridicat al acestor dispoziții de a consolida cadrele bugetare pe termen mediu, în ciuda faptului că nu corespund în mod direct „diferențelor” identificate în tabelul 1.

În ceea ce privește creșterea cheltuielilor, PSC impune, de asemenea, statelor membre să respecte criteriul de referință privind cheltuielile al UE, care corelează creșterea cheltuielilor cu evoluția producției potențiale.

35 Comisia a jucat un rol de pionierat în ceea ce privește prezentarea principiilor care stau la baza înființării instituțiilor fiscal-bugetare independente naționale, prin Comunicarea din iunie 2012 intitulată „Principii comune privind mecanismele naționale de corecție fiscală”. Ulterior, aceste principii au fost avizate de colegiitori, deoarece au fost preluate pe deplin în Regulamentul (UE) nr. 473/2013. Specificațiile din principiile comune prevăd caracteristici-cheie pentru înființarea sau desemnarea organismelor independente și competente care să funcționeze în domeniul politicii fiscal-bugetare.

36 Comisia consideră că principiile și caracteristicile ideale pentru instituțiile fiscal-bugetare independente naționale emise de OCDE și FMI sunt, de fapt, în mare măsură, în concordanță cu cerințele stabilite la nivelul UE, fiind, în același timp, ușor mai granulare și operaționale. Diferențele se explică prin faptul că aceste principii/caracteristici sunt menite să fie utilizate în scop orientativ, și nu ca o cerință cu caracter juridic obligatoriu. În plus, nu fiecare caracteristică ideală a instituțiilor fiscal-bugetare independente este neapărat adecvată pentru a fi încorporată în legislația UE ca cerință pentru toate statele membre, în special din motive de subsidiaritate. Prin urmare, existența unor instituții fiscal-bugetare independente universale (de exemplu, prin impunerea unor cerințe specifice privind numărul și durata mandatelor membrilor consiliului de administrație sau modalitățile de

finanțare a activităților instituțiilor fiscal-bugetare independente) nu a fost intenția Comisiei și nu ar fi reflectat voința statelor membre la acel moment.

De asemenea, ar trebui subliniat faptul că statele membre au fost în favoarea păstrării unui grad semnificativ de libertate în ceea ce privește conceperea instituțiilor lor fiscal-bugetare independente sub egida principiilor comune. Acest lucru ar trebui privit, de asemenea, pe fondul faptului că existența instituțiilor fiscal-bugetare independente în unele state membre a precedat legislația supranațională și unele instituții fiscal-bugetare independente cu structură variată funcționau cu succes în diverse cadre naționale.

39 Comisia subliniază că domeniul de aplicare al îmbunătățirilor legate de instituțiile fiscal-bugetare independente din proiectul de directivă din 2017 este mai amplu decât cel sugerat la acest punct. Pe lângă competențele suplimentare pentru instituțiile fiscal-bugetare independente în legătură cu stabilirea și monitorizarea parametrilor fiscali esențiali și încorporarea principiului „conformare sau justificare” în legislația UE, propunerea prevede calificări importante pentru garantarea independenței, precum și posibilitatea de a extinde toate aceste cerințe privind instituțiile fiscal-bugetare independente la statele membre care nu fac parte din zona euro.

Mai concret, cerințele privind independența au fost consolidate după cum urmează: a fost inclus un adjectiv de consolidare pentru descrierea resurselor („stabile”) și au existat specificații pentru dreptul de acces la informații („extins și în timp util”); aceste calificări au scopul de a răspunde preocupărilor exprimate de instituțiile fiscal-bugetare independente, inclusiv prin declarațiile citate ale Rețelei instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE.

42 Legislația UE privind supravegherea bugetară multilaterală stabilește responsabilitățile specifice ale Comisiei cu privire la monitorizarea respectării de către statele membre a regulilor fiscale ale UE. Deși Comisia poate să ia în considerare toate elementele disponibile care sunt considerate utile, inclusiv, după caz, informațiile furnizate de instituțiile fiscal-bugetare independente naționale, cadrul juridic în vigoare nu prevede o implicare formală a instituțiilor fiscal-bugetare independente în supravegherea bugetară a UE.

46 Deși TSCG, la fel ca PSC, impune, într-adevăr, realizarea obiectivului pe termen mediu sau existența traiectoriei de ajustare în vederea atingerii acestui obiectiv, TSCG specifică, în plus, o limită inferioară a deficitului structural de 0,5 % din PIB (sau de 1 % în anumite circumstanțe).

47 Comisia observă că, chiar și atunci când instituțiile fiscal-bugetare independente monitorizează respectarea regulilor fiscale ale UE, este posibil ca nu neapărat toate aceste instituții să își publice evaluările conformității.

49 Răspuns comun la punctele 49-51:

Conform tratatelor, Comisia are obligația de a evalua în mod formal respectarea regulilor fiscale ale UE în cadrul supravegherii bugetare multilaterale. Legislația UE nu conferă instituțiilor fiscal-bugetare independente nicio competență legată de procesul de evaluare a respectării regulilor fiscale ale UE. În puținele cazuri în care instituțiile fiscal-bugetare independente desfășoară astfel de activități, acestea fie se bazează pe o obligație legală națională, fie sunt desfășurate în mod voluntar. Comisia recunoaște că, în astfel de cazuri, pot apărea diferențe între evaluarea conformității efectuată de instituțiile fiscal-bugetare independente și cea efectuată de Comisie. Aceste diferențe pot fi, de exemplu, urmarea interpretării diferite a textelor juridice de bază. De asemenea, concluziile pot fi

diferite din cauza faptului că instituțiile fiscal-bugetare independente utilizează metodologii proprii sau adaptate, care pot să nu fie în deplină concordanță cu metodologia utilizată de Comisie pentru evaluarea efectuată de aceasta sau din cauza decalajelor dintre evaluări (deoarece datele mai noi sau mai cuprinzătoare pot influența evaluarea).

Utilizarea de către Comisie a marjei de apreciere pe care i-o conferă textele juridice care stau la baza PSC poate să contribuie, de asemenea, la aceste diferențe. Totuși, Comisia a făcut uz de flexibilitatea existentă în cadrul PSC în conformitate cu poziția convenită de comun acord și aprobată de Consiliu în februarie 2016. În consecință, evaluările efectuate de Comisie în ultimii ani au permis trei factori: 1) condițiile ciclice (prin așa-numita „matrice de cerințe”); 2) reformele structurale și 3) investițiile autorităților publice care vizează reformele structurale majore, sunt auxiliare acestora și echivalente din punct de vedere economic.

Deciziile adoptate de Comisie cu privire la cazurile de posibile deviații de la ajustarea necesară vor fi însoțite de o motivare detaliată și, ulterior, vor fi discutate pe larg cu statele membre de-a lungul filierei ECOFIN. În cazul în care Comisia a făcut uz de marja de apreciere care i-a fost acordată, aceasta a furnizat orientări suplimentare pe tot parcursul ciclului, limitând astfel incertitudinea cu care se confruntă instituțiile fiscal-bugetare independente la efectuarea evaluărilor.

În fine, Comisia subliniază că probele obținute până în prezent sugerează că a existat doar un număr mic de cazuri în care instituțiile fiscal-bugetare independente și Comisia au ajuns la concluzii diferite privind respectarea de către statele membre a regulilor fiscale ale UE.

53 Comisia consideră că o cooperare strânsă cu instituțiile fiscal-bugetare independente constituie o condiție prealabilă importantă pentru funcționarea eficientă a cadrelor bugetare ale UE și naționale.

57 EFB consultativ a fost prevăzut ca un organism care să ofere consultanță independentă privind cadrul de guvernare fiscală al UE. Baza sa statutară [și anume, Decizia (UE) 2015/1937 a Comisiei] confirmă acest raționament, stabilind misiunea consiliului după cum urmează: „*Consiliul contribuie, cu rol consultativ, la exercitarea funcțiilor Comisiei în materie de supraveghere bugetară multilaterală, astfel cum sunt prevăzute la articolele 121, 126 și 136 din TFUE, în ceea ce privește zona euro.*” Acest lucru este operaționalizat în continuare într-o gamă largă de sarcini și responsabilități [conform articolului 2 alineatul (2) din decizia citată], în funcție de ceea ce s-a considerat a fi esențial pentru îndeplinirea misiunii EFB.

„Coordonarea” consiliilor fiscale naționale ar trebui să fie interpretată tocmai în contextul acestei misiuni generale. Totuși, pentru a atribui Consiliului bugetar european consultativ un rol de coordonare a instituțiilor independente pe baza legislațiilor naționale (uneori la nivel constituțional) ar fi necesară o legislație a UE, și anume un proces legislativ potențial îndelungat. În plus, acest lucru ar fi putut să submineze independența instituțiilor fiscal-bugetare independente și perceperea lor de către public ca fiind „organisme de supraveghere fiscală” naționale.

60 Comisia subliniază că regimul statutar al EFB și alocarea resurselor sale, deși nu respectă pe deplin standardele aplicabile consiliilor fiscale naționale, au fost concepute și calibrate cu atenție astfel încât să asigure faptul că EFB este pe deplin capabil să își îndeplinească misiunea, asigurând, în același timp, standardele de independență necesare.

Deși nu se poate face o paralelă strictă între EFB ca organism consultativ independent și consiliile fiscale independente naționale, esența principiilor aplicabile acestora din urmă este redată în structura

consiliului, cu un accent special pe independență și competență și ținând seama de caracterul specific al misiunii consiliului.

a) Specificațiile privind mandatele membrilor consiliului sunt în conformitate cu practicile consiliilor fiscale naționale dintr-o serie de state membre.

b) Comisia are o considerație deosebită pentru activitatea EFB, ceea ce aduce o opinie competentă și independentă suplimentară în dezbaterile privind politica fiscal-bugetară. Comisia este pe deplin conștientă de importanța independenței pentru reputația și credibilitatea consultanței oferite de EFB.

c) Având în vedere structura administrativă specială a EFB ca organism consultativ al Comisiei, Secretariatul General al Comisiei asigură gestionarea resurselor umane și bugetare ale EFB în conformitate cu normele aplicabile ale Comisiei. Mecanismele existente nu au redus operațiunile consiliului și ale secretariatului acestuia. De fapt, alocările pentru sprijinirea activității președintelui și a membrilor consiliului au crescut semnificativ de la crearea acestuia. De exemplu, au fost aprobate și finanțate toate cererile de misiuni lansate de secretariatul EFB.

d) Mecanismele de sprijin administrativ în cauză nu împiedică activitatea independentă a EFB și, de fapt, au scopul de a facilita funcționarea EFB într-o manieră eficientă din punctul de vedere al costurilor.

61 Astfel cum s-a explicat în scrisoarea adresată Ombudsmanului de către vicepreședintele Comisiei, menționată la punctul 67, nu se poate face o paralelă strictă între EFB ca organism consultativ independent și consiliile fiscale independente naționale. În special, nu numai că temeiurile juridice subiacente sunt diferite, dar, cel mai important, structura instituțională, rolurile, funcționarea și competențele acestora sunt diferite. Primul este un organism consultativ independent al Comisiei. Responsabilitățile Comisiei cu privire la supravegherea politicilor fiscal-bugetare ale statelor membre sunt consacrate în tratat. La nivel național, în conformitate cu legislația UE și cu TSCG interguvernamental, statele membre au înființat instituții independente care să monitorizeze finanțele publice naționale.

În general, Comisia consideră că structura consiliului ține seama în mod adecvat de standardele relevante și pune baze solide pentru misiunea EFB.

62 Comisia subliniază că Decizia (UE) 2015/1937 nu restricționează acțiunile consiliului în ceea ce privește îndeplinirea misiunii sale.

Mandatul EFB nu exclude posibilitatea de a formula recomandări/avize în timp real. Consiliul a decis să acorde prioritate unei evaluări *ex post* a punerii în aplicare a regulilor fiscale ale Uniunii din cel puțin două motive importante: (i) O evaluare în timp real a deciziilor-cheie de supraveghere la nivelul UE ar consuma extrem de multe resurse. Spre deosebire de consiliile fiscale naționale, EFB ar trebui să furnizeze o analiză solidă pentru toate statele membre într-un timp foarte scurt; (ii) Punerea accentului pe evaluarea *ex post* a modului în care sunt puse în aplicare regulile fiscale ale Uniunii reduce riscul de inițiere a unor dezbateri politice și întărește capacitatea oricărui consiliu fiscal independent de a furniza o opinie imparțială/independentă. În plus, nu este complet clar că evaluările în timp real ar avea un impact mai mare decât cele efectuate *ex post*.

65 Rapoartele anuale ale EFB subliniază diversele deficiențe și provocări cu care se confruntă instituțiile fiscal-bugetare independente, însă merg, de asemenea, mai departe și prezintă sugestii privind modalitățile de abordare a deficiențelor. De exemplu, în raportul anual din 2017, în secțiunea

specifică privind instituțiile fiscal-bugetare independente, sunt formulate câteva sugestii pentru ca principiul „conformare sau justificare” să fie mai eficace.

66 Răspuns comun la punctele 66 și 67:

Comisia ia în considerare toate elementele disponibile care sunt considerate utile pentru adoptarea deciziilor sale în cunoștință de cauză. Acest lucru include contribuțiile furnizate de EFB în calitate de organism consultativ, după caz. Totuși, având în vedere că responsabilitățile sale de supraveghere bugetară sunt consacrate în tratate, procesul prin care Comisia adoptă decizii în acest domeniu nu poate fi restricționat, de exemplu, reglementând dacă, cum și când vor fi luate în considerare consultanța și avizele EFB.

În ceea ce privește principiul „conformare sau justificare”, scrisoarea adresată Ombudsmanului de către vicepreședintele Comisiei, menționată la punctul 67, a explicat faptul că nu se poate face o paralelă strictă între EFB ca organism consultativ independent și consiliile fiscale independente naționale, deoarece temeiurile juridice subiacente, structura instituțională, rolurile, funcționarea și competențele acestora sunt diferite (a se vedea răspunsul Comisiei la punctul 61). La nivel național, conform TSCG, statele membre semnatare au înființat instituții independente care să monitorizeze dacă politicile naționale asigură o convergență rapidă către atingerea obiectivului pe termen mediu specific fiecărei țări. Din acest motiv se aplică principiul „conformare sau justificare” în acel context specific pentru părțile contractante la TSCG.

68 A se vedea răspunsul Comisiei la punctul 60. În ceea ce privește problema independenței, Decizia (UE) 2015/1937 a Comisiei (articolul 4) include o dispoziție explicită privind independența membrilor consiliului.

69 Pentru stabilirea cerințelor, pot fi utilizate diferite instrumente juridice, care diferă în ceea ce privește ponderea caracterului prescriptiv și libertatea de acțiune acordată statelor membre.

În special în ceea ce privește Directiva 2011/85/UE, în cursul elaborării acesteia, a devenit clar faptul că o directivă a Consiliului era instrumentul cel mai adecvat pentru a legifera pentru prima dată în domeniul cadrelor bugetare naționale, ceea ce afectează competențele fiscale suverane ale statelor membre. Această alegere s-a bazat în principal pe natura specifică a dispozițiilor care urmau să fie incluse în propunerea legislativă (în raport cu situațiile de referință extrem de diverse privind cadrele bugetare naționale din statele membre la acel moment), pe competențele pe care propunerea le abordează și pe necesitatea de a ține seama de asumarea regulilor la nivel național și de considerentele principiului subsidiarității (a se vedea, de asemenea, răspunsul Comisiei la punctul 19). De asemenea, Comisia subliniază că această etapă a devenit posibilă din punct de vedere politic numai în urma crizei și, fiind o primă incursiune legislativă în domeniul cadrelor bugetare naționale, o abordare excesiv de prescriptivă în propunerea Comisiei cel mai probabil nu ar fi fost considerată acceptabilă de către statele membre, riscând astfel să pună sub semnul întrebării adoptarea oricăror dispoziții legale privind cadrele bugetare naționale.

74 Comisia subliniază că verificările transpunerii și ale conformității au fost extrem de amănunțite, pentru a asigura faptul că cerințele sunt transpuse pe deplin și în mod corect în legislația națională privind cadrele bugetare naționale.

La rândul lor, procesele naționale de transpunere au necesitat mult mai mult timp decât s-a preconizat. Adoptarea unor cerințe suplimentare privind cadrele bugetare naționale (a se vedea punctul 72) a

cauzat întârzieri pentru statele membre dincolo de termenul de transpunere stabilit pentru directivă (de exemplu, unele măsuri naționale de punere în aplicare au fost notificate în perioada 2014-2016 și câteva chiar mai târziu).

În ceea ce privește verificările efectuate de Comisie, pe lângă complexitatea analizării aprofundate a unui volum mare de legislație privind cadrele bugetare naționale, existentă în statele membre, în perioada menționată anterior s-au depus, de asemenea, eforturi semnificative pentru a evalua respectarea de către dispozițiile legale naționale ale celor 22 de părți contractante la TSCG a cerințelor pactului bugetar (conform invitației adresate Comisiei la articolul 16 TSCG).

În fine, procesul de verificare conformității a implicat numeroase schimburi bilaterale cu statele membre (în principal prin procesul EU Pilot), care au avut scopul de a remedia decalajele în materie de transpunere și problemele de neconformitate identificate de Comisie. Deși aceste schimburi au fost extrem de eficiente, măsurile corective adoptate de statele membre au generat, în schimb, întârzieri suplimentare în ceea ce privește finalizarea verificărilor privind conformitatea.

În ceea ce privește obiectivele stabilite în planurile anuale de gestiune ale DG ECFIN, ar trebui remarcat faptul că acestea se referă doar la verificările preliminare ale conformității, și anume baza pentru procedurile EU Pilot. În unele cazuri, acest lucru a avut la bază motivul explicat anterior.

76 În ceea ce privește deciziile privind succesiunea procedurilor EU Pilot pentru o directivă care stabilește cerințele minime pentru cadrele bugetare naționale ale tuturor statelor membre, Comisia consideră că criteriile mai operaționale pe care le-a utilizat (indicate la punctul 76) au fost mai adecvate din punctul de vedere al egalității de tratament decât cele citate de Curtea de Conturi Europeană (și anume, nivelul datoriei publice și aderarea la zona euro).

Comisia subliniază că jumătate din statele membre din zona euro cu un nivel ridicat al datoriilor se numărau, de fapt, printre cele 18 state membre care au fost incluse în primul și al doilea val de proceduri EU Pilot.

78 Comisia subliniază că schimburile din cadrul procedurii EU Pilot au fost utile pentru verificările conformității. Schimburile au permis formarea unei opinii definitive cu privire la conformitate pentru cele 18 state membre vizate de primele două valuri și, pe această bază, fie formularea concluziei privind transpunerea conformă, fie luarea în considerare a necesității de a lansa proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în cazurile în care răspunsurile din cadrul procedurii EU Pilot au fost respinse ca nesatisfăcătoare.

Ar trebui remarcat faptul că perioada de 10 săptămâni pentru fiecare parte implicată în EU Pilot (și anume, Comisia și statul membru în cauză) a reprezentat un termen-limită de referință. Durata totală a unui caz deschis pe baza procedurii EU Pilot poate fi mai lungă, în practică, din diverse motive, cum ar fi: (i) cererea de prelungire formulată de statul membru, (ii) cererea de informații suplimentare formulată de Comisie; (iii) timpul necesar pentru traducerea răspunsurilor și a informațiilor furnizate de statele membre și (iv) raportarea măsurilor de urmărire de către statul membru. Unele dintre situațiile menționate mai sus sau toate aceste situații au fost întâlnite în toate cele 18 cazuri, ceea ce explică parțial intervalul lung de timp în care au avut loc schimburi cu statele membre. În special, ar trebui remarcat faptul că, în toate aceste cazuri deschise pe baza procedurii EU Pilot, Comisia a solicitat informații suplimentare.

Serviciile implicate ale Comisiei (și anume, DG ECFIN) au adoptat o conduită constructivă în timpul schimburilor din cadrul procedurii EU Pilot, în special oferind statelor membre toată asistența necesară și acordând timp pentru adoptarea unor măsuri asumate. Acest lucru a prelungit durata formală a cazurilor deschise pe baza procedurii EU Pilot dincolo de termenele-limită de referință, însă relevanța acestei întârzieri este compensată în mod clar de rezultatul pozitiv al procesului: doar 7 din cele 18 cazuri au fost închise cu o respingere, iar problemele nesoluționate în 6 dintre aceste 7 cazuri au fost soluționate ulterior în mod satisfăcător de către statele membre în cauză, fără a fi necesară lansarea de către Comisie a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

79 Răspuns comun la punctele 79 și 80:

Privind retrospectiv, Comisia recunoaște că este posibil să fi subestimat, într-o anumită măsură, provocările asociate cu transpunerea directivei la nivel național. Un motiv important pentru care statele membre au întârziat în ceea ce privește notificarea măsurilor de transpunere a fost acela că statele membre au trebuit, de asemenea, să încorporeze în ordinea juridică națională cerințele suplimentare privind cadrele bugetare naționale care rezultă din Regulamentul (UE) nr. 473/2013 și din pactul bugetar. În special, acesta din urmă a impus trecerea legislației cu eficiență juridică ridicată în ierarhia juridică națională, uneori chiar la nivel constituțional. Prin urmare, statele membre au adoptat și au notificat măsurile legate de directivă într-un ritm mai lent, ceea ce a determinat lansarea procedurilor de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de comunicare.

Comisia subliniază că a furnizat orientări și sprijin privind cadrele bugetare naționale atât înainte, cât și după termenul de transpunere a directivei din 31 decembrie 2013. Acest lucru a fost realizat prin câteva mijloace și canale, în special prin ghiduri specifice subiectului (de exemplu, cu privire la cerințele statistice, informații privind cheltuielile fiscale), note adresate comitetelor relevante, documente de bază pentru evaluările *inter pares* privind cadrele bugetare naționale, revizuirea proiectelor legislative naționale de transpunere a directivei (inclusiv înainte de 31 decembrie 2013), procedurile EU Pilot (începând din august 2016) și alte schimburi tehnice bilaterale. În plus, Comisia a răspuns întotdeauna în mod favorabil la orice cerere specifică de asistență care i-a fost adresată de către statele membre.

La evaluarea amplitudinii orientărilor privind cadrele bugetare naționale, furnizate de Comisie statelor membre, trebuie să se aibă în vedere faptul că statele membre și-au revizuit cadrele bugetare ținând seama nu numai de cerințele prevăzute în directivă, ci și de obligațiile care decurg din Regulamentul (UE) nr. 473/2013 și din pactul bugetar, după caz. Prin urmare, la revizuirea proiectelor legislative naționale și la formularea observațiilor, Comisia a luat în considerare, de asemenea, setul mai amplu de cerințe supranaționale privind cadrele bugetare naționale pe care statele membre trebuie să le respecte.

În cadrul rolului său, prevăzut în tratat, de monitorizare a aplicării legislației UE, până în prezent Comisia a acordat, într-adevăr, prioritate asigurării faptului că respectivele caracteristici ale cadrelor bugetare naționale reformate sunt în conformitate cu noile cerințe prevăzute în dreptul Uniunii, deoarece acestea au determinat reforme semnificative ale cadrelor bugetare naționale la nivelul UE. Având în vedere apropiata finalizare a verificărilor privind conformitatea pentru Directiva 2011/85/UE, Comisia își va reorienta atenția către punerea în aplicare a cadrelor bugetare naționale, inclusiv, după caz, către furnizarea de sprijin și orientări.

83 Comisia preconizează că va începe evaluarea modului în care este aplicată Directiva 2011/85/UE după finalizarea verificărilor privind conformitatea. Deși, până în prezent, Comisia a pus accentul pe asigurarea transpunerii adecvate, au fost colectate, de asemenea, informații legate de punerea în aplicare, pentru a obține o imagine mai bună a situației generale din statele membre. Totuși, acest lucru nu s-a realizat în mod sistematic și va fi necesară o actualizare cu caracter general la momentul efectuării verificărilor privind aplicarea deplină.

84 Orientările interne pentru verificările formale privind aplicarea vor fi elaborate înainte de începerea acestor verificări. Totuși, ar trebui remarcat faptul că, în ceea ce privește o serie de dispoziții ale directivei care sunt mai axate pe punerea în aplicare decât pe transpunere (de exemplu, dispozițiile statistice), orientările interne privind transpunerea includ, de fapt, elemente de orientare pentru verificările aplicării.

85 Răspunsul comun al Comisiei la punctele 85 și 86:

Comisia recunoaște relevanța continuării analizei și va continua să exploreze modalitățile în care ar putea fi obținute rezultate utile.

Cu toate acestea, Comisia subliniază că o corelare strictă între punerea în aplicare a directivei (care este un subansamblu al cerințelor supranaționale privind cadrele bugetare naționale) de către un stat membru și performanța sa fiscală generală în legătură cu cerințele prevăzute în PSC este extrem de dificilă din punct de vedere metodologic. Deși evaluarea gradului de punere în aplicare și a funcționării dispozițiilor directivei este relativ simplă, evaluarea măsurii în care aceste cerințe au afectat performanța fiscală este mai puțin clară, în principal din cauza:

- gradului mare de suprapunere dintre anumite cerințe ale directivei și dispozițiile Regulamentului (UE) nr. 473/2013 și ale pactului bugetar care au produs efecte în aceeași perioadă;
- momentului directivei, care a coincis cu o criză financiară și economică profundă, în timpul căreia câteva state membre au beneficiat de programe de asistență financiară externă (majoritatea acestor programe au cuprins condiționalități care au preluat multe dintre cerințele prevăzute în directivă);
- necesității de a acorda timp suficient pentru ca cerințele prevăzute în directivă să fie aplicate în practică și să își exercite influența asupra procesului bugetar.

86 Dintre diverse opțiuni, poate fi evaluat caracterul adecvat al metodologiei cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (PEFA) pentru evaluarea performanței operaționale a elementelor-cheie ale cadrelor bugetare naționale.

88 Comisia subliniază că nu există nicio cerință juridică privind includerea clauzelor de evaluare în propunerile legislative.

89 Comisia a decis să amâne publicarea evaluării caracterului adecvat și să o publice împreună cu evaluarea altor părți ale pachetului de șase și ale pachetului de două. Acest lucru va permite Comisiei să își formeze o opinie de ansamblu cu privire la întregul cadru bugetar al UE, format din regulile UE și din cadrele bugetare naționale.

91 Baza de date privind guvernanta fiscală și indicii aferenți au fost stabiliți cu un scop mai amplu decât evaluarea cerințelor prevăzute în legislația UE (întâmplător, crearea acestora este anterioară

Directivei 2011/85/UE). Indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu a fost conceput de la început astfel încât să reflecte caracteristicile ideale și bunele practici pentru cadrele bugetare pe termen mediu, depășind astfel directiva, care stabilește doar cerințele minime pentru cadrele bugetare pe termen mediu. De fapt, Comisia consideră că un indice care să ia în considerare doar cerințele prevăzute în directivă ar avea o relevanță limitată. De asemenea, indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu nu a fost conceput ca o măsură a transpunerii sau a punerii în aplicare a directivei în domeniul cadrelor bugetare pe termen mediu. Totuși, ar trebui remarcat faptul că, după evaluarea metodologică din 2015 a bazei de date privind guvernanta fiscală, criteriile indicelui au fost perfecționate ținând seama de îmbunătățirile înregistrate în statele membre și au fost aliniate mai bine la cerințele (sau la majoritatea cerințelor) prevăzute în directivă.

În prezent, indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu servește mai multor scopuri, cum ar fi evaluările *inter pares* din cadrul comitetelor pregătitoare ale Consiliului ECOFIN, monitorizarea de către Comisie a cadrelor bugetare naționale și activitatea analitică.

92 Deși studiul nu își propune să fie o evaluare exhaustivă privind aplicarea cerințelor UE cu privire la cadrele bugetare pe termen mediu, acesta furnizează dovezi privind eficacitatea regulilor fiscale naționale și a cadrelor bugetare pe termen mediu din UE.

Prima liniuță: Într-adevăr, indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu este elaborat pe baza informațiilor raportate de statele membre în baza de date privind guvernanta fiscală. Acest lucru este în conformitate cu mandatul inițial acordat de Consiliul ECOFIN prin intermediul concluziilor sale adoptate la 5 mai 2009. În timp și, în special, după evaluarea din 2015 a bazei de date privind guvernanta fiscală, cantitatea de informații legate de cadrele bugetare pe termen mediu, raportate în baza de date privind guvernanta fiscală, a crescut semnificativ, iar nivelul lor de detaliu justifică utilizarea în continuare a statelor membre (și anume, a ministerelor finanțelor) ca furnizori de informații. De asemenea, ar trebui subliniat că, în ultimii ani, informațiile prezentate de statele membre au fost verificate tot mai mult pe baza cunoștințelor interne ale Comisiei și, în numeroase cazuri, au fost corectate înainte de a fi introduse în indice. Acest lucru a sporit fiabilitatea indicelui.

A doua liniuță: Astfel cum s-a indicat în răspunsul imediat anterior, indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu a fost conceput de la început astfel încât să reflecte caracteristicile ideale și bunele practici pentru cadrele bugetare pe termen mediu. Astfel, pentru evaluare nu a fost luată în considerare fiecare dispoziție a directivei, în timp ce, în schimb, unele criterii depășesc domeniul de aplicare al directivei.

A treia liniuță: Prin modul în care a fost conceput, indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu se concentrează exclusiv asupra elementelor de concepere, pentru care sunt disponibile informații în baza de date privind guvernanta fiscală.

A patra liniuță: Deși indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu nu a fost nici conceput și nici utilizat ca măsură a transpunerii sau a punerii în aplicare a directivei, reformele introduse de statele membre ca răspuns la directivă sunt reflectate de indice, deoarece acestea sunt adoptate și raportate în baza de date privind guvernanta fiscală, independent de momentul la care are loc evaluarea directivei (evaluarea indicelui și evaluarea directivei sunt procese separate). Cu alte cuvinte, în scopul studiului în cauză, indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu acoperă caracteristicile structurale existente în statele membre până la sfârșitul anului 2015. În consecință, reformele adoptate ulterior nu sunt acoperite de seria de indici privind cadrele bugetare pe termen mediu utilizată în studiu.

A cincea liniuță: Deși indicele privind cadrele bugetare pe termen mediu permite măsurarea din punct de vedere numeric a calității conceperii cadrelor bugetare pe termen mediu la nivelul statelor membre, acesta nu poate să identifice motivele care stau la baza modificărilor indicelui, cum ar fi programele de asistență financiară. Astfel cum se subliniază în răspunsul Comisiei la punctele 85 și 86, izolarea impactului specific al Directivei 2011/85/UE de alți factori care influențează reformele cadrelor bugetare naționale este extrem de dificilă din punct de vedere metodologic. Acest lucru este valabil, de asemenea, pentru programele de asistență financiară, dintre care cele mai multe au conținut condiționalități care au preluat multe dintre cerințele prevăzute în directivă.

95 În ceea ce privește trimiterea la angajamentele părților contractante din evaluarea efectuată de Comisie, ar trebui reamintit faptul că pactul bugetar nu este un instrument al dreptului Uniunii. Prin urmare, Comisia a considerat că este adecvată o abordare relativ flexibilă, potrivit căreia se consideră că angajamentele formale și planurile anunțate ale părților contractante completează și consolidează dispozițiile naționale adoptate. Comisia nu consideră că această abordare a condus la slăbirea cerințelor aplicabile părților contractante.

Comisia a acționat în mod complet transparent, făcând trimitere în mod public, în raport, la angajamentele și planurile anunțate de părțile contractante. Această claritate cu privire la cadrul analitic utilizat și la problemele specifice pentru care angajamentele sau planurile anunțate au fost luate în considerare de Comisie la formularea concluziilor sale a făcut ca părțile contractante (și anume, destinatarii vizați ai raportului în cauză) să fie pe deplin informate.

De asemenea, ar trebui remarcat faptul că, în discuțiile din cadrul comitetelor pregătitoare ale Consiliului ECOFIN care au avut loc după publicarea raportului (și anume, în perioada 2018-2019), părțile contractante nu au contestat utilizarea de către Comisie a angajamentelor pentru evaluarea conformității.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

99 Conform tratatelor, Comisia are obligația de a evalua în mod formal respectarea regulilor fiscale ale UE în cadrul supravegherii bugetare multilaterale. Legislația UE nu conferă instituțiilor fiscal-bugetare independente nicio competență legată de procesul de evaluare a respectării regulilor fiscale ale UE, deși unele instituții fiscal-bugetare independente desfășoară astfel de activități în temeiul unei obligații legale naționale sau în mod voluntar.

100 Într-adevăr, din diverse motive, pot apărea diferențe între evaluarea conformității efectuată de instituțiile fiscal-bugetare independente și cea efectuată de Comisie (a se vedea răspunsul Comisiei la punctele 49-51). Deși puterea de apreciere acordată Comisiei prin textele juridice care stau la baza PSC poate să contribuie la aceste diferențe, Comisia subliniază că efectuează evaluarea respectării de către statele membre a regulilor fiscale ale UE în mod riguros și transparent și făcând uz în mod adecvat de flexibilitatea existentă în cadrul regulilor, în conformitate cu poziția convenită de comun acord și avizată de Consiliu în februarie 2016. Rezultatele acestor evaluări sunt supuse consultării cu Consiliul (și, prin acesta, cu statele membre), prin intermediul forumurilor relevante (și anume, Consiliul ECOFIN și comitetele sale pregătitoare).

În opinia Comisiei, riscul de neconcordanțe în ceea ce privește evaluarea poate fi atenuat prin schimburi periodice de opinii și informații între Comisie și instituțiile fiscal-bugetare independente, demers pe care Comisia l-a întreprins deja.

Recomandarea 1 – Evaluările conformității efectuate de Comisie și de instituțiile fiscal-bugetare independente

Comisia acceptă recomandarea.

Comisia consideră că o cooperare strânsă cu instituțiile fiscal-bugetare independente constituie o condiție prealabilă importantă pentru funcționarea eficientă a cadrului bugetar al UE și a cadrelor bugetare naționale.

101 Cerințele de bază pentru cadrele bugetare pe termen mediu și criteriile de înființare pentru instituțiile fiscal-bugetare independente sunt în mare parte în concordanță cu literatura relevantă și cu practicile internaționale. De fapt, în unele privințe, Uniunea are rolul unui organism de normalizare, în special în ceea ce privește înființarea în masă a instituțiilor fiscal-bugetare independente responsabile pentru monitorizarea regulilor fiscale naționale și elaborarea/avizarea previziunilor macroeconomice pentru planificarea bugetară.

Având în vedere diferențele existente dintre sistemele bugetare naționale din UE, precum și din considerente care țin de asumarea regulilor și de subsidiaritate, nu orice caracteristică ideală a cadrelor bugetare pe termen mediu sau a instituțiilor fiscal-bugetare independente ar fi adecvată pentru a fi încorporată în legislația UE.

De fapt, unele dintre principiile/caracteristicile promovate de FMI și OCDE sunt, uneori, extrem de granulare și operaționale, deoarece acestea sunt menite să fie utilizate ca orientări detaliate, spre deosebire de cerințele cu caracter juridic obligatoriu.

Totuși, Comisia nu dorește să afirme că nu este necesară îmbunătățirea cerințelor juridice ale UE pentru cadrele bugetare naționale (astfel cum reiese din propunerea sa de directivă din 2017) sau a modului în care acestea sunt aplicate de către statele membre.

Recomandarea 2 – Cerințele de evaluare pentru cadrele bugetare naționale

Comisia acceptă recomandarea.

Viitoarea evaluare a pachetului de șase și a pachetului de două oferă oportunitatea de a identifica punctele forte și deficiențele cerințelor privind cadrele bugetare naționale pe baza experienței acumulate până în prezent în ceea ce privește transpunerea lor și punerea lor în aplicare.

102 Regimul statutar al EFB și alocarea resurselor sale au fost concepute și calibrate cu atenție pentru a se asigura faptul că EFB este pe deplin capabil să își îndeplinească misiunea. În ceea ce privește principiul „conformare sau justificare”, Comisia își reiterează opinia potrivit căreia nu se poate face o paralelă strictă între EFB și consiliile fiscale naționale (a se vedea răspunsul Comisiei la punctele 66 și 67).

Recomandarea 3 – Consolidarea rolului Consiliului bugetar european

Comisia nu acceptă această recomandare.

Comisia consideră că structura actuală este adecvată scopului și nu a limitat independența analitică și funcțională a consiliului. În plus, modificarea rolului și a structurii EFB ar anticipa rezultatul evaluării viitoare a pachetului de șase și a pachetului de două, ceea ce poate avea implicații pentru rolul EFB în cadrul de guvernare fiscală al UE.

EFB și-a exercitat în mod corespunzător independența funcțională și, până în prezent, și-a îndeplinit în mod adecvat mandatul acordat. Rezultatele sale sunt luate în considerare în mod corespunzător în dezbaterile privind politica fiscal-bugetară la nivelul UE, iar președintele EFB este invitat periodic să prezinte opiniile consiliului în cadrul Consiliului ECOFIN și al Eurogrupului.

103 Comisia a efectuat verificări amănunțite privind Directiva 2011/85/UE, pentru a se asigura că cerințele respective sunt integrate în mod adecvat în cadrele bugetare ale statelor membre. Verificările privind conformitatea sunt aproape finalizate pentru două treimi din statele membre și sunt în curs pentru restul statelor membre. Serviciile implicate ale Comisiei (și anume, DG ECFIN) au utilizat în mod eficace schimburile din cadrul procedurii EU Pilot efectuate în cadrul verificărilor privind conformitatea.

104 Evaluările impuse de cadrul juridic al UE sunt efectuate în conformitate cu clauzele specifice privind evaluarea incluse atât în Directiva 2011/85/UE, cât și în Regulamentul (UE) nr. 473/2013. Viitoarea evaluare a pachetului de șase și a pachetului de două va oferi ocazia de a analiza în mod aprofundat și global rezultatele pe care le-au avut până în prezent diversele cerințe privind cadrele bugetare naționale.

Recomandarea 4 – Consolidarea aplicării cadrelor bugetare naționale

Comisia acceptă recomandarea.

b) Evaluarea caracterului adecvat va fi publicată împreună cu evaluarea altor părți ale pachetului de șase și ale pachetului de două.

c) Comisia recunoaște că este utilă colectarea, în mod periodic, de informații de la statele membre cu privire la funcționarea reală a cadrelor bugetare naționale. Comisia va lua măsuri pentru a identifica tipul de informații care ar fi necesare și procesul și instrumentele cele mai adecvate pentru colectarea acestor informații. La fel de important, Comisia subliniază faptul că punerea în aplicare a acestei recomandări va depinde de cooperarea statelor membre în ceea ce privește furnizarea informațiilor necesare.

d) Comisia recunoaște că este importantă monitorizarea mai atentă a funcționării reale a cadrelor bugetare ale statelor membre. Ar trebui remarcat faptul că, pentru această monitorizare, este necesară furnizarea unor informații detaliate de către statele membre, care să fie ulterior evaluate de Comisie pe baza unei metodologii adecvate.

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, condusă de domnul Alex Brenninkmeijer, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Neven Mates, membru al Curții de Conturi Europene, până la sfârșitul mandatului său (iulie 2019) și, ulterior, de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Edite Dzalbe, șefă de cabinet și Laura Graudina, atașat în cadrul cabinetului; Marko Mrkalj, atașat în cadrul cabinetului; Marion Colonerus, manager principal; Stefano Sturaro, coordonator; Giuseppe Diana, Efstathios Efstathiou și Maëlle Bourque, auditori. Michael Pyper a furnizat sprijin lingvistic.



De la stânga la dreapta: Stefano Sturaro, Marion Colonerus, Mihails Kozlovs, Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Efstathios Efstathiou.

Calendar

Etapa	Data
Adoptarea planului de audit / Demararea auditului	13.12.2018
Trimiterea oficială către Comisie (sau către o altă entitate auditată) a proiectului de raport	18.7.2019
Adoptarea raportului final după procedura contradictorie	15.10.2019
Primirea răspunsurilor oficiale ale Comisiei (sau ale altei entități auditate) în toate versiunile lingvistice	22.11.2019

© Uniunea Europeană, 2019.

Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-3927-1	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/880933	QJ-AB-19-018-RO-N
HTML	ISBN 978-92-847-3896-0	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/84825	QJ-AB-19-018-RO-Q

Prezentul raport evaluează dacă măsurile post-criză luate de către Comisie în vederea consolidării cadrelor bugetare ale statelor membre ale UE au obținut rezultatele scontate. Acțiunea legislativă a UE a oferit un impuls în acest sens, însă mai este loc de îmbunătățiri în ceea ce privește cadrul juridic și, până în prezent, Comisia nu dispune decât de o asigurare limitată că statele membre aplică în mod corect cerințele UE. În plus, există riscul unor divergențe între evaluarea Comisiei și cea efectuată de instituțiile fiscal-bugetare independente cu privire la conformitatea planurilor bugetare naționale anuale și pe termen mediu cu regulile fiscale ale UE, ceea ce poate duce la reducerea eficacității cadrului fiscal-bugetar al UE. În fine, eficacitatea Consiliului bugetar european este limitată de actuala sa structură instituțională și de faptul că Comisia are posibilitatea de a ignora avizele consiliului, fără a fi obligată să furnizeze o explicație corespunzătoare.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

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