



COMISIA
EUROPEANĂ

Strasbourg, 19.10.2021
COM(2021) 662 final

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

Economia UE după pandemia de COVID-19: implicații pentru guvernarea economică

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

Economia UE după pandemia de COVID-19: implicații pentru guvernanta economică

1. Introducere

Comisia a prezentat o comunicare privind evaluarea guvernantei economice a UE în februarie 2020 ^(1, 2) Comunicarea a evidențiat o serie de puncte forte, dar și deficiențe cu care se confruntă cadrul de guvernanta economică (caseta 1) și a deschis o dezbatere publică bazată pe constatările făcute. Această dezbatere a fost suspendată la scurt timp după lansarea sa, din cauza necesității de a se concentra asupra provocărilor imediate generate de epidemia de COVID-19. Comisia s-a angajat să relanseze dezbaterea odată ce redresarea se va fi stabilizat⁽³⁾. Între timp, următoarele entități au adoptat rapoarte privind evaluarea: Comitetul Economic și Social European, în septembrie 2020; Comitetul Regiunilor, în decembrie 2020 și Parlamentul European, în iulie 2021⁽⁴⁾. Curtea de Conturi Europeană a publicat la rândul său două rapoarte speciale privind punerea în aplicare a normelor bugetare ale UE⁽⁵⁾.

Prezenta comunicare evaluează implicațiile schimbării circumstanțelor guvernantei economice după criza COVID-19 și relansează dezbaterea publică privind revizuirea cadrului. Prezenta comunicare completează evaluarea publicată în februarie 2020 și urmează anunțului privind relansarea dezbaterii publice, făcut de președinta von der Leyen în discursul său privind starea Uniunii Europene din 15 septembrie 2021. Scopul dezbaterii publice este de a ajunge la un consens cu privire la calea de urmat cu suficient timp înainte de 2023.

2. Tendințe economice pe termen mediu și lung în Uniunea Europeană

Economia UE se confrunta deja cu o serie de provocări structurale pe termen lung înainte de criza COVID-19. În primul rând, în pofida ameliorărilor performanței pieței muncii anterioare pandemiei, o populație în curs de îmbătrânire rapidă amenința să reducă în cele din urmă oferta de forță de muncă și, prin urmare, potențialul de creștere al UE. În al doilea rând, creșterea slabă a productivității acționa ca o frână asupra creșterii economice, iar UE se afla în urma Chinei și a Statelor Unite în procesul de transformare digitală. În al treilea

(1) Coordonarea politicilor economice ale UE este reglementată de un cadru cuprinzător. Acesta constă în cadrul de politică bugetară al UE (Pactul de stabilitate și de creștere, semestrul european și cerințele aplicabile cadrelor bugetare naționale), procedura privind dezechilibrele macroeconomice și cadrul pentru programele de asistență financiară macroeconomică.

(2) Comisia Europeană (2020), „[Evaluarea guvernantei economice](#)”, COM(2020) 55 final din 5 februarie 2020.

(3) Comisia Europeană (2021), „[Un an de la izbucnirea pandemiei de COVID-19: răspunsul în materie de politică bugetară](#)”, COM(2021) 105 final din 3 martie 2021.

(4) Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Evaluarea guvernantei economice”, [JO C 429, 11.12.2020, p. 227](#); Avizul Comitetului European al Regiunilor pe tema „Evaluarea guvernantei economice”, [JO C 37, 2.2.2021, p. 28](#); [Rezoluția](#) Parlamentului European din 8 iulie 2021 referitoare la revizuirea cadrului legislativ macroeconomic pentru un impact mai bun asupra economiei reale a Europei și o mai mare transparență a procesului decizional și a responsabilității democratice.

(5) Curtea de Conturi Europeană (2016), „[Raportul special nr. 10/2016: Sunt necesare îmbunătățiri suplimentare pentru a se asigura o implementare eficace a procedurii aplicabile deficitelor excesive](#)”; și Curtea de Conturi Europeană (2018), „[Raportul special nr. 18/2018: Este atins obiectivul principal al componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere?](#)”.

rând, costurile socioeconomice foarte ridicate ale schimbărilor climatice se manifestau cu o claritate și o urgență din ce în ce mai mari. În al patrulea rând, creșterea inegalității la nivelul veniturilor și al bogăției, disparitățile teritoriale în interiorul statelor membre și între acestea, precum și accesul inegal la educație și competențe au încetinit creșterea economică și au creat presiuni asupra structurii sociale a UE.

Provocările climatice și degradarea mediului necesită acțiuni hotărâte și rapide. Schimbările climatice și deteriorarea mediului devin palpabile. Temperaturile sunt în creștere, iar țările din lumea întreagă se confruntă cu evenimente meteorologice catastrofale cu o frecvență alarmantă. Realizarea obiectivului Acordului de la Paris de a limita încălzirea globală la mult sub 2 grade Celsius și de a continua eforturile de limitare a creșterii temperaturii la 1,5 grade comparativ cu nivelurile preindustriale este în pericol dacă emisiile de gaze cu efect de seră nu sunt reduse drastic⁽⁶⁾. Aproximativ 1 milion de specii sunt amenințate cu dispariția, multe dintre ele în cursul următoarelor câteva decenii.⁽⁷⁾ Aceste tendințe pot deveni o sursă de riscuri sistemice dacă nu sunt abordate. Acest lucru necesită investiții private și publice susținute pentru a sprijini tranziția verde (caseta 2) și pentru a-i atenua impactul asupra persoanelor celor mai vulnerabile.

Transformarea digitală este deja în curs, dar ar trebui să fie accelerată. Criza provocată de pandemia de COVID-19 a accelerat digitalizarea economiilor și a societăților noastre. Măsurile de izolare au stimulat serviciile online și comerțul electronic. Cetățenii UE au avut o experiență directă a modului în care munca la distanță, telemedicina, cumpărăturile online și serviciile administrative digitalizate au potențialul de a îmbunătăți calitatea vieții și rezultatele economice. Cu toate acestea, o proporție semnificativă a populației are competențe digitale insuficiente și s-a confruntat cu dificultăți în accesarea noului mediu digital, ceea ce implică riscuri de adâncire a diviziunilor sociale. Criza a scos, de asemenea, în evidență diferența dintre întreprinderile apte din punct de vedere digital și cele care nu au adoptat încă soluții digitale, și a evidențiat decalajul dintre zonele urbane bine conectate și zonele rurale sau îndepărtate. Între timp, deficitul tot mai mare de competențe digitale, limitările infrastructurilor digitale, întârzierile în adoptarea noilor tehnologii de către guverne și întreprinderi, precum și dependența de o serie de tehnologii-cheie, cum ar fi semiconductorii, au adus în prim-plan provocări semnificative la adresa ambițiilor digitale ale UE. UE trebuie să ia măsuri urgente și ambițioase.

Stimularea rezilienței socioeconomice este esențială pentru îmbunătățirea potențialului de creștere și a creării de locuri de muncă în Europa și pentru realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă. Reziliența este capacitatea nu numai de a face față provocărilor și de a găsi soluții pentru acestea, ci și de a realiza tranziții într-un mod sustenabil, echitabil și democratic. Statele membre, teritoriile și sectoarele mai puțin reziliente au întâmpinat

⁽⁶⁾ Grupul interguvernamental privind schimbările climatice (2021), „[Schimbările climatice 2021:elementele științifice](#)”. Contribuția Grupului de lucru I la cel de-al șaselea raport de evaluare.

⁽⁷⁾ Platforma interguvernamentală științifico-politică privind biodiversitatea și serviciile ecosistemice (2019), „[Rezumat pentru factorii de decizie politică al Raportului de evaluare globală privind biodiversitatea și serviciile ecosistemice](#)”.

dificultăți în a face față crizei și în a reacționa la aceasta⁽⁸⁾. Diferențele în materie de reziliență în întreaga UE au, de asemenea, un impact asupra coeziunii sociale, economice și teritoriale, precum și asupra convergenței în cadrul zonei euro și a eficacității politicii monetare unice. Existența unor politici active în domeniul pieței forței de muncă și a unor sisteme de protecție socială eficiente și bine concepute, investițiile în educație și competențe, precum și existența unor finanțe publice solide pot întări reziliența și spori potențialul de creștere. Statele membre s-au concentrat pe punerea în aplicare a acestor reforme necesare în urma crizei financiare mondiale, dar dinamica s-a estompat în timp, progresele devenind inegale între statele membre și domeniile de politică. Interdependențele puternice dintre economiile noastre în cadrul pieței unice și al uniunii economice și monetare subliniază necesitatea coordonării politicilor naționale. Punerea în aplicare deplină a Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă rămâne un factor-cheie în consolidarea rezilienței și în realizarea dublei tranziții.

Criza COVID-19 a făcut aceste provocări mai vizibile și mai urgente. Abordarea lor oferă oportunități transformatoare, dar necesită totodată investiții și reforme majore. Cheltuielile cu investițiile și ritmul reformelor vor trebui să crească în comparație cu perioada pre-COVID, când investițiile publice au scăzut sub nivelurile necesare pentru menținerea stabilității stocului de capital public ca pondere din PIB, iar o gamă largă de reforme au rămas nepuse în aplicare.

Capacitatea de finanțare de 2 mii de miliarde EUR a noului cadru financiar multianual și a instrumentului Next Generation EU, în particular a Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), va ajuta statele membre să abordeze aceste provocări. MRR oferă 338 de miliarde EUR sub formă de sprijin nerambursabil și până la 386 de miliarde EUR sub formă de împrumuturi (la prețurile curente) pentru a sprijini investițiile și reformele structurale până în 2026, pe lângă cele aproximativ 500 de miliarde EUR oferite de alte fonduri ale UE⁽⁹⁾. Această finanțare la scară largă va contribui la readucerea statelor membre pe o traiectorie de redresare, ajutând economiile și societățile acestora să devină mai reziliente și mai bine pregătite pentru viitor prin sprijinirea tranziției verzi și a celei digitale. Acest efort a fost completat de REACT-EU, finanțat în cadrul instrumentului Next Generation EU. ⁽¹⁰⁾

3. Impactul și implicațiile crizei COVID-19

3.1. Impactul crizei

O contracție economică semnificativă urmată de o redresare mai puternică decât se preconizase, însă inegală.

Pandemia de COVID-19 a dus la o încetinire gravă a creșterii economice, dar redresarea a prins rădăcini. Pandemia a condus la o contracție fără precedent a activității

⁽⁸⁾ Comisia Europeană (2020), „[Raport pe 2020 de analiză prospectivă strategică – Drumul de parcurs către o Europă mai rezilientă](#)”, COM(2020) 493 final din 9 septembrie 2020.

⁽⁹⁾ Această cifră include cofinanțarea națională. Punerea în aplicare a politicii de coeziune se întinde până în 2029.

⁽¹⁰⁾ REACT-EU a furnizat o sumă suplimentară de 50,6 miliarde EUR pentru a consolida fondurile politicii de coeziune în 2021 și 2022 pentru măsurile de remediere a consecințelor crizei și ca punte către planul de redresare pe termen lung din cadrul MRR.

economice a UE în 2020. Cu toate acestea, datorită sprijinului politic puternic, introducerii rapide a vaccinurilor și, acolo unde a fost posibil, reducerii treptate a restricțiilor legate de pandemie, creșterea a revenit în forță în primăvara anului 2021. Evoluțiile economice din timpul verii sugerează că cel de-al treilea trimestru va înregistra o creștere robustă, nu în ultimul rând datorită redeschiderii societăților noastre și reluării călătoriilor. Se preconizează că activitatea economică va continua să fie susținută timp de mai multe trimestre, transformând redresarea economiei UE în expansiune. Se preconizează că cel puțin 19 state membre vor atinge anul acesta nivelurile PIB-urilor din 2019, în timp ce toate celelalte state membre ar urma să atingă acest nivel în cursul anului viitor. În mod similar, comerțul cu mărfuri al UE cu țările din afara UE s-a redresat puternic în prima jumătate a anului 2021. Cu toate acestea, incertitudinile și riscurile care planează asupra perspectivelor rămân ridicate, în special în ceea ce privește incertitudinea legată de traiectoria viitoare a pandemiei, de inflație, de prețurile la energie, de deficitele de pe piața muncii și de blocajele din lanțurile internaționale de aprovizionare.

Impactul asupra pieței forței de muncă a fost atenuat prin măsuri de sprijinire a politicilor. Ocuparea forței de muncă s-a contractat ușor în comparație cu pierderea înregistrată în producție. Datorită utilizării pe scară largă a schemelor privind reducerea timpului de lucru și a altor scheme de menținere a locurilor de muncă – sprijinite de noul instrument al UE de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE) – ajustarea s-a limitat în mare măsură la o reducere a numărului de ore lucrate. Pe măsură ce economia se redresează, ratele șomajului încep să scadă în întreaga UE, iar rata șomajului este în prezent cu doar ½ puncte procentuale peste nivelul dinaintea crizei. Cu toate acestea, decalajele la nivelul ocupării forței de muncă în comparație cu perioada anterioară crizei rămân semnificative în unele regiuni și sectoare din întreaga UE, în timp ce deficitele de forță de muncă au început să reapară în altele. Pe viitor, tranzițiile între locuri de muncă, întreprinderi și sectoare pot genera unele fricțiuni, deoarece la nivelul competențelor, locurile de muncă nou create prezintă adesea cerințe mai ridicate sau diferite față de locurile de muncă pierdute, ceea ce necesită intervenții adecvate în materie de politică a pieței forței de muncă pentru a facilita ajustările.

Perturbările legate de pandemie au sporit divergențele economice, sociale și teritoriale preexistente și au făcut și mai dificilă realizarea obiectivelor de dezvoltare durabilă⁽¹¹⁾. Impactul economic al pandemiei a variat de la un stat membru la altul și de la o activitate economică la alta⁽¹²⁾, din cauza diferențelor la nivelul gravității situației sanitare, al stricteții și duratei măsurilor de atenuare instituite și al structurilor economice. Țările cu sectoare ale turismului transfrontalier dezvoltate au fost afectate în mod deosebit de restricțiile de călătorie. În interiorul țărilor, lucrătorii slab calificați și tinerii, precum și regiunile dependente de turism și de alte servicii implicând un contact personal au fost cele mai

⁽¹¹⁾ Comisia Europeană (2021), „[Dezvoltarea durabilă în Uniunea Europeană – Raport de monitorizare privind progresele înregistrate în direcția atingerii obiectivelor de dezvoltare durabilă în contextul UE – ediția 2021](#)”.

⁽¹²⁾ Serviciile online și comerțul electronic au fost stimulate de măsurile de izolare, în timp ce alte sectoare, cum ar fi producția de bunuri durabile și transportul de mărfuri, au înregistrat doar reduceri de scurtă durată ale cifrei de afaceri sau chiar o creștere a activității. În același timp, industriile cu un nivel ridicat al contactelor interumane au suferit pierderi semnificative și se redresează mai lent.

afectate. În ansamblu, deși mai puțin severe decât se preconizase inițial, diferențele dintre statele membre, regiuni, sectoare și generații au crescut. Criza a scos în evidență necesitatea extrem de importantă de a menține libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor în cadrul pieței unice, precum și necesitatea de a conlucra la consolidarea rezilienței acesteia la perturbări.

Răspunsul bugetar necesar a condus la niveluri mai ridicate și mai eterogene ale datoriei

Finanțele publice au fost afectate în mod considerabil ca urmare a recesiunii grave și a răspunsului politic necesar, cu divergențe bugetare sporite între statele membre. Deficitele și ratele datoriei au crescut brusc în toate statele membre, deficitul global al UE crescând la aproximativ 7 % din PIB în 2020, de la 0,5 % din PIB în 2019, iar ponderea datoriei agregate crescând cu 13 puncte procentuale din PIB, la 92 % din PIB la sfârșitul anului 2020⁽¹³⁾. Se preconizează că, în următorii ani, deficitele și ratele datoriei vor rămâne peste nivelurile anterioare pandemiei. Statele membre cu niveluri ridicate ale datoriei publice s-au numărat printre cele mai afectate de consecințele economice ale crizei COVID-19 din cauza gravității situației sanitare, a măsurilor instituite pentru protejarea sănătății publice, precum și a structurii propriilor economii, inclusiv existența unor sectoare ale turismului transfrontalier dezvoltate. Prin urmare, aceste state membre au înregistrat unele dintre cele mai abrupte creșteri ale ratelor datoriei. Pe lângă stimulentele fiscale directe, guvernele au furnizat, de asemenea, un sprijin de lichiditate de aproape 20 % din PIB pentru sectorul privat, în principal sub forma garanțiilor publice pentru întreprinderi și a amânărilor la plata impozitelor⁽¹⁴⁾. Utilizarea acestor garanții publice a variat semnificativ de la un stat membru la altul. Orice impact posibil asupra finanțelor publice depinde de măsura în care vor fi executate aceste garanții.

Deși ratele datoriei publice au crescut, măsurile de sporire a potențialului de creștere conținute în planurile de redresare și reziliență vor sprijini sustenabilitatea finanțelor publice. Se preconizează că ratele ridicate ale datoriei vor persista, rămânând peste nivelurile din perioada anterioară pandemiei în aproximativ o treime din statele membre în următorul deceniu⁽¹⁵⁾. Acestea vor crește și mai mult în cazul în care se solicită garanții legate de COVID sau în cazul în care ratele dobânzilor cresc. Pe termen lung, cheltuielile legate de îmbătrânirea populației și de schimbările climatice pot avea și ele un impact asupra sustenabilității finanțelor publice. În același timp, o serie de factori pot sprijini sustenabilitatea finanțelor publice: scadențele mai lungi ale datoriilor; existența unor surse de finanțare relativ stabile, cu o bază de investitori amplă și diversificată și diferențele favorabile dintre ratele dobânzilor și creșterea economică. Este important de remarcat faptul că punerea în aplicare cu succes a reformelor și a investițiilor fiscal-bugetare și de stimulare a creșterii în cadrul MRR și al fondurilor politicii de coeziune, sprijinite de Comisie prin Instrumentul de

⁽¹³⁾ Cifre preluate din previziunile Comisiei din primăvara anului 2021.

⁽¹⁴⁾ Aceste măsuri au împiedicat transformarea deficitelor de lichidități în probleme de solvabilitate, au facilitat continuarea acordării de către sectorul bancar a creditelor către economie și au permis un transfer eficient al condițiilor de finanțare favorabile către toate sectoarele economice.

⁽¹⁵⁾ Aproape două treimi dintre statele membre se confruntă cu riscuri de sustenabilitate medii sau ridicate pe termen mediu, conform clasificării convenționale a Comisiei, comparativ cu doar o treime înainte de criză. A se vedea Comisia Europeană (2021), „[Programele de stabilitate și de convergență pentru 2021 – Imagine de ansamblu însoțită de o evaluare a orientării fiscale a zonei euro.](#)”

sprijin tehnic, ar trebui să sprijine creșterea potențială, contribuind la îmbunătățirea sustenabilității finanțelor publice și la menținerea unor condiții de finanțare favorabile.

Necesitățile în materie de investiții sunt presante

Necesitățile în materie de investiții sunt substanțiale, iar MRR va contribui la abordarea acestora până în 2026. Angajamentul UE față de dubla tranziție, consacrat în Pactul verde al UE și în Strategia digitală a UE, va necesita investiții publice și private anuale suplimentare de aproximativ 650 de miliarde EUR în următorul deceniu (caseta 2)⁽¹⁶⁾. Investițiile necesare pentru a sprijini tranziția digitală și autonomia strategică deschisă a UE⁽¹⁷⁾ au devenit mai evidente în timpul pandemiei, subliniind necesitatea unei conectivități sigure și rapide la internet, a accesului la servicii digitale, a importanței educației digitale și a competențelor digitale la nivelul întregii societăți, precum și a abordării dependențelor UE în materie de capacități digitale esențiale. De asemenea, sunt necesare investiții suplimentare pentru a îmbunătăți reziliența economică și socială a UE, inclusiv în domeniul asistenței medicale, al educației și formării, al cercetării și dezvoltării, al inovării și al transporturilor. În timp ce fondurile politicii de coeziune vor continua să ajute statele membre să răspundă acestor necesități, MRR va sprijini la rândul său aceste eforturi, printr-o combinație de sprijin nerambursabil și finanțare prin împrumut, însă această finanțare este temporară. În cele din urmă, asigurarea rezilienței economice și sociale și îndeplinirea obiectivelor dublei tranziții va necesita o creștere constantă și semnificativă a investițiilor publice și private din statele membre, care să fie susținută dincolo de 2026. În general, abordarea acestor necesități urgente va implica, de asemenea, eforturi suplimentare de promovare a investițiilor private, inclusiv prin finalizarea uniunii piețelor de capital. În plus, taxonomia UE pentru activități sustenabile va contribui la reorientarea investițiilor private către sectoarele în care sunt cel mai necesare din perspectiva acțiunilor în domeniul climei și al mediului.

Ajustarea bugetară post-pandemie trebuie să meargă mână în mână cu îmbunătățirea calității finanțelor publice. Sprijinul acordat prin MRR va contribui la redresare și va stimula creșterea potențială numai dacă va finanța investiții *suplimentare* productive și de înaltă calitate. Cu alte cuvinte, investițiile publice finanțate prin MRR trebuie să se adauge unor investiții susținute, finanțate la nivel național. Prin urmare, va fi esențial să se promoveze investițiile în favoarea dublei tranziții și a consolidării rezilienței economice și sociale, finanțate la nivel național. Dacă sprijinul acordat prin MRR nu conduce la investiții suplimentare, acesta va reduce temporar deficitele și ratele datoriei, fără a avea însă un efect pozitiv asupra creșterii potențiale pe termen mediu și lung, conducând astfel la o deteriorare a structurii cheltuielilor publice. În cazul în care ratele datoriei sunt foarte ridicate, promovarea investițiilor finanțate la nivel național va necesita o prioritizare clară a cheltuielilor și eforturi de îmbunătățire a compoziției și calității generale a finanțelor publice.

Corectarea în curs a dezechilibrelor macroeconomice a suferit un regres.

⁽¹⁶⁾ Necesitățile de investiții estimate se bazează pe evaluarea impactului din contextul revizuirii Directivei privind energia din surse regenerabile [SWD(2021) 621] și pe documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește pachetul Next Generation EU [SWD(2020) 98].

⁽¹⁷⁾ Comisia Europeană (2021), „Raport pe 2021 de analiză prospectivă strategică, Capacitatea și libertatea de acțiune a UE”, COM(2021) 750 final, din 8 septembrie 2021.

Criza a avut un impact inegal asupra gospodăriilor și întreprinderilor, dar măsurile de sprijinire a politicilor au atenuat șocul, inclusiv asupra sectorului bancar. În primul rând, deși numărul locurilor de muncă pierdute a fost în general limitat, acestea au fost mai frecvente în rândul lucrătorilor cu un nivel scăzut sau mediu de calificare. În mod similar, lucrătorii tineri și alți nou-intrați pe piața forței de muncă au fost cei mai afectați. Aceste tendințe pot accentua inegalitățile din societățile noastre și pot necesita măsuri de politică suplimentare pentru recalificare și perfecționare. Declarația de la Porto din 8 mai 2021 a reafirmat angajamentul liderilor UE față de Pilonul european al drepturilor sociale, ca element fundamental al redresării. În al doilea rând, deși societățile au fost nevoite să recurgă la credite suplimentare pentru a răspunde necesităților de capital circulant, criza COVID-19 nu a condus, în general, la o creștere a cazurilor de insolvență⁽¹⁸⁾. Eforturile de orientare sporită a măsurilor de sprijin sunt în curs de desfășurare. Având în vedere vulnerabilitățile rămase, eliminarea treptată a programelor de sprijin ar trebui să aibă loc treptat. În al treilea rând, datorită gradelor ridicate de adecvare a capitalurilor și rezervelor mari de lichidități, băncile au fost în măsură să continue să acorde credite economiei. Suspendarea plăților de dividende și unele relaxări normative temporare au oferit, de asemenea, un spațiu de manevră băncilor. Creșterea creditelor neperformante a fost limitată, însă calitatea activelor trebuie monitorizată îndeaproape. În al patrulea rând, prețurile dinamice ale locuințelor și ale activelor financiare implică riscuri suplimentare.

Criza COVID-19 a agravat o serie de vulnerabilități preexistente. Dezechilibrele interne legate de nivelul ridicat al datoriei publice și private au crescut, ca urmare a scăderii PIB-ului în 2020 și a măsurilor luate pentru a face față crizei COVID-19. Au persistat tendințele dinamice ale prețurilor locuințelor din perioada dinaintea pandemiei, iar datoria ipotecară a continuat să crească semnificativ în unele țări. Deficitele de cont curent s-au accentuat în țările dependente de veniturile din turism. În același timp, corectarea excedentelor de cont curent a stagnat. În continuare pot apărea noi dezechilibre ca urmare a transformărilor structurale accelerate de criza COVID-19. Deficitul de forță de muncă, blocajele din lanțul valoric global și dependențele strategice ar putea avea un impact asupra prețurilor relative și a competitivității. Tranziția digitală accelerată și schimbările la nivelul modelelor de consum ar putea conduce la o situație în care necorelarea competențelor și șomajul fricțional coexistă cu o penurie a forței de muncă.

3.2. Răspunsul la criză

Răspunsul politic național și utilizarea deplină a flexibilității în cadrele de reglementare ale UE

Răspunsul politic fără precedent și coordonat dat crizei COVID-19 a reușit să atenueze cu succes impactul acesteia. Răspunsul la criză a fost pus în aplicare cu fermitate atât la nivel național, cât și la nivelul UE. Acest lucru s-a realizat în mod coordonat și a luat diverse forme complementare. Activarea clauzei derogatorii generale a Pactului de stabilitate și de creștere, acordul referitor la cadrul temporar privind ajutoarele de stat (modificat ulterior de

⁽¹⁸⁾ Anumite societăți, inclusiv întreprinderile mici și mijlocii, și-au mărit gradul de îndatorare ca urmare a crizei, motiv pentru care ele au devenit mai vulnerabile și ar putea avea nevoie de recapitalizare.

mai multe ori pentru a se ține seama de evoluția situației și de necesitățile întreprinderilor), inițiativele pentru investiții ca reacție la coronavirus (care au oferit o flexibilitate excepțională pentru redirecționarea fondurilor politicii de coeziune acolo unde erau cel mai necesare) și instituirea unor instrumente de urgență, cum ar fi SURE, au avut loc rapid⁽¹⁹⁾. Acțiunile ulterioare ale Comisiei și recomandările ulterioare ale Consiliului au reflectat necesitatea unei coordonări strânse a politicii economice pe toată durata pandemiei. O acțiune decisivă la nivelul UE a asigurat dezvoltarea, achiziționarea rapidă și distribuirea coordonată a vaccinurilor împotriva COVID-19. Pe lângă eforturile de atenuare a impactului crizei, instrumentele temporare specifice ale UE au contribuit la stimularea redresării și la promovarea unei creșteri durabile și incluzive. În acest context, angajamentul Comisiei față de Agenda 2030 și de obiectivele de dezvoltare durabilă a oferit un ghid pentru a „reconstrui mai bine” și a nu lăsa pe nimeni în urmă.

Confruntate cu crize grave în domeniile sănătății publice și economiei, statele membre au adoptat rapid măsuri ample de sprijin bugetar. Răspunsurile politice naționale au fost facilitate de utilizarea în timp util a mecanismelor de flexibilitate existente în cadrele relevante ale UE. Răspunsul bugetar total al statelor membre ale UE – inclusiv stabilizatorii automați declanșați de plasele puternice de securitate socială – este estimat la aproape 19 % din PIB în perioada 2020-2022⁽²⁰⁾. În plus, statele membre ale UE au oferit firmelor un sprijin de lichiditate substanțial, sub formă de garanții de stat și amânări la plata impozitelor. Politica monetară a completat eforturile de politică bugetară. Acest răspuns politic comun și coordonat a avut succes, deoarece impactul crizei COVID-19 asupra șomajului, a divergențelor economice și sociale, a insolvențelor întreprinderilor și a creditelor neperformante a fost mult mai puțin grav decât se anticipase inițial.

Noile instrumente ale UE au atenuat impactul crizei

SURE a fost esențial pentru sprijinirea piețelor europene ale forței de muncă. Această plasă de siguranță creată rapid oferă statelor membre împrumuturi ieftine, permițându-le să sprijine lucrătorii și firmele în timpul crizei. Instrumentul sprijină, de asemenea, redresarea și limitează deficitul de pe piața forței de muncă. Până în prezent, UE a aprobat peste 94 de miliarde EUR sub formă de împrumuturi SURE pentru 19 state membre solicitante, din care aproape 90 de miliarde EUR au fost deja plătite. SURE a contribuit la protejarea a peste 31 de milioane de persoane (inclusiv 8½ milioane de lucrători independenți) împotriva riscurilor de șomaj și a sprijinit peste 2 milioane de firme în timpul pandemiei. Măsurile naționale de ocupare a forței de muncă sprijinite de SURE au contribuit la prevenirea șomajului pentru aproximativ 1 milion de persoane în 2020 și contribuie în prezent la redresare⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ [JO L 99, 31.3.2020, p. 5-8](#). În aprilie 2020, Inițiativa pentru investiții ca reacție la coronavirus a oferit statelor membre o injecție de lichidități inițială de peste 20 de miliarde EUR din fondurile politicii de coeziune a UE, extinzând domeniul de aplicare al sprijinului acordat de fonduri, furnizând lichidități imediate și oferind flexibilitate în ceea ce privește modificările programelor. Acest lucru a permis mobilizarea a peste 23 de miliarde EUR pentru sprijin de urgență în favoarea sistemelor de sănătate și de educație, a întreprinderilor mici și mijlocii, precum și a protejării locurilor de muncă și a grupurilor celor mai vulnerabile. A se vedea <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

⁽²⁰⁾ Estimările se bazează pe modificările cumulative ale soldurilor bugetare primare în perioada 2020-2022 față de 2019 și includ o estimare prudentă a impactului sprijinului nerambursabil acordat prin MRR.

⁽²¹⁾ Comisia Europeană (2021), „[SURE: Un an mai târziu](#)”, COM(2021) 596 final, din 22 septembrie 2021.

Banca Centrală Europeană a implementat o gamă largă de măsuri de politică monetară, care au sprijinit și transmisia măsurilor de politică bugetară. Măsurile de politică monetară au constat în principal în achiziții suplimentare de active și operațiuni de furnizare de lichiditate către băncile din zona euro. Pentru a îmbunătăți accesul băncilor la aceste operațiuni, Banca Centrală Europeană a luat totodată o serie de măsuri pentru a relaxa cerințele în materie de garanții. Aceste măsuri au contribuit la menținerea, pe toată durata pandemiei, a unor condiții de finanțare favorabile pentru toate sectoarele economiei, inclusiv pentru administrațiile naționale, sprijinind activitatea economică și protejând stabilitatea prețurilor pe termen mediu. Efectele de consolidare reciprocă ale politicilor bugetare și monetare au fost esențiale pentru atenuarea impactului crizei și sprijină în prezent redresarea.

Alte instrumente create la nivelul UE și al zonei euro au jucat, la rândul lor, un rol important. Se preconizează că Fondul paneuropean de garantare, creat de Grupul Băncii Europene de Investiții, va mobiliza până la 200 de miliarde EUR (1,4 % din PIB-ul UE) sub formă de finanțare suplimentară pentru a sprijini întreprinderile mici și mijlocii. La 31 august 2021, volumul de finanțare aprobat se ridică la 18 miliarde EUR, ceea ce se preconizează că va mobiliza investiții în valoare de aproximativ 144 de miliarde EUR. Instrumentul de sprijin în contextul crizei provocate de pandemie al Mecanismului european de stabilitate, în valoare de până la 240 de miliarde EUR (2,0 % din PIB-ul zonei euro), rămâne disponibil și a contribuit, de asemenea, la consolidarea încrederii în răspunsul politic al UE.

Leșirea din criză și pregătirea pentru viitor

MRR va promova o redresare generatoare de numeroase investiții și reforme de stimulare a creșterii, va spori potențialul de creștere și va atenua dificultățile bugetare. Punerea sa efectivă în aplicare va face economia UE mai sustenabilă, mai incluzivă, mai rezilientă și mai bine pregătită pentru dubla tranziție, contribuind, în același timp, la atenuarea riscului de divergențe socioeconomice⁽²²⁾. Măsurile finanțate de MRR cu sprijin nerambursabil vor face posibilă finanțarea unor proiecte de investiții de înaltă calitate și acoperirea costurilor reformelor de stimulare a productivității fără a genera deficite și datorii mai mari. Finanțarea prin MRR va contribui astfel la eforturile statelor membre de a sprijini redresarea economică, încurajând o creștere potențială mai mare și îmbunătățirea treptată a pozițiilor bugetare subiacente. Sprijinul nerambursabil din partea MRR și alte surse de finanțare ale UE, în special fondurile politicii de coeziune, vor oferi un sprijin de aproximativ 0,5 % din PIB pe an în 2021 și 2022. Per ansamblu, se preconizează că investițiile publice, finanțate atât din surse naționale, cât și prin MRR, vor crește la 3,5 % din PIB atât în 2021, cât și în 2022.

3.3. Implicații pentru evaluarea guvernantei economice

Criza COVID-19 a subliniat din nou provocările cu care se confruntă cadrul de guvernare economică. La aproape doi ani de la publicarea de către Comisie a evaluării

⁽²²⁾ Alocarea sprijinului nerambursabil din partea MRR este proporțională cu necesitățile reale ale statelor membre, cu contribuții mai mari pentru statele membre cu un PIB pe cap de locuitor relativ scăzut și pentru cele care au fost cel mai grav afectate de criză. Din cauza provocărilor preexistente, cum ar fi un șomaj peste medie, aceste state membre se confruntă cu riscuri sporite de a nu se putea redresa rapid în urma crizei.

cadreului de guvernare economică, principalele concluzii rămân valabile (caseta 1). Criza a făcut ca multe dintre ele să devină și mai relevante. În primul rând, ratele datoriei publice au crescut în continuare, evidențiind provocarea pe care o reprezintă o reducere treptată, susținută și favorabilă creșterii la niveluri prudente ale datoriei. În al doilea rând, investițiile publice vor trebui să fie menținute la niveluri ridicate timp de mai mulți ani, subliniind importanța unei bune compoziții și a unei bune calități a finanțelor publice pentru a asigura o creștere durabilă și incluzivă. În al treilea rând, politica bugetară discreționară anticiclică, împreună cu instrumentele temporare de sprijin bugetar ale UE, s-a dovedit a fi extrem de eficace în atenuarea în mod prompt și eficient a impactului acestei crize excepționale, subliniind importanța creării unei marje de manevră bugetară în perioade normale care să poată fi utilizată în perioadele de criză. În al patrulea rând, răspunsul de politică eficace a subliniat importanța unei coordonări solide a politicilor, inclusiv între diferitele politici și instrumente de finanțare, precum și între nivelul UE și cel național. În al cincilea rând, evoluția rapidă a crizei a ilustrat dificultățile asociate cu utilizarea unor indicatori care nu sunt observabili și încercarea de a elabora norme care să vizeze acoperirea tuturor circumstanțelor posibile. În al șaselea rând, corectarea dezechilibrelor macroeconomice a fost întreruptă și apar noi vulnerabilități, subliniind importanța prevenirii și abordării riscurilor și a divergențelor în timp util. Este oportun ca evaluarea relansată să combine constatările anterioare ale Comisiei, astfel cum au fost prezentate în comunicarea din februarie 2020, cu învățămintele desprinse din criză. Acest lucru va permite un proces de reflecție cu privire la un cadru de guvernare economică care să poată sprijini pe deplin statele membre în abordarea provocărilor macroeconomice post-COVID.

Normele bugetare ale UE

Reducerea ratelor ridicate și divergente ale datoriei publice într-un mod sustenabil și favorabil creșterii va fi o provocare esențială post-criză. Atunci când condițiile economice vor permite acest lucru, reluarea unei traiectorii de reducere a ponderii datoriei publice în PIB va fi esențială pentru menținerea unor finanțe publice solide, evitarea divergențelor bugetare persistente între statele membre, menținerea unor condiții favorabile de finanțare pentru sectorul public și cel privat și prevenirea unor episoade de criză a pieței care ar conduce la efecte de propagare costisitoare. O redresare economică puternică și o creștere economică susținută sunt esențiale pentru reducerea cu succes, continuă și sustenabilă a ratelor datoriei. Deși o reducere anticipată prea mare a ratelor datoriei ar implica un cost social și economic ridicat și ar fi contraproductivă, în special în contextul unei politici monetare supuse constrângerilor și al riscului de penurie economică, o reducere realistă, treptată și susținută a datoriei publice rămâne importantă inclusiv pentru refacerea rezervelor înainte de următoarea încetinire a creșterii economice.

Rolul de stabilizare al politicii bugetare discreționare coordonate s-a dovedit a fi esențial în contextul crizei COVID-19. Criza COVID-19 a evidențiat rolul pozitiv pe care îl pot juca politica bugetară discreționară anticiclică și coordonarea europeană în răspunsul la șocurile economice majore și în limitarea consecințelor sociale ale acestora. Completat de măsurile de politică monetară luate de BCE și de băncile centrale naționale și facilitat de activarea clauzei derogatorii generale a PSC, răspunsul coordonat și consensual în materie de

politică bugetară a fost eficace în abordarea provocării imediate reprezentate de un șoc economic considerabil, însuflând încredere și reducând riscul apariției unor efecte de lungă durată. Acest lucru reflectă, de asemenea, eficacitatea rolului de stabilizare al politicii bugetare în contextul actual al ratelor scăzute ale dobânzii. Cu toate acestea, capacitatea de a oferi stimulente fiscale în perioade nefavorabile necesită constituirea de rezerve bugetare în perioadele favorabile. Întărirea orientării anticiclice în cadrul bugetar al UE ar putea consolida dimensiunea pe termen mediu a politicii bugetare și, prin urmare, capacitatea politicilor bugetare naționale de a reacționa la fluctuațiile economice.

O structură a finanțelor publice favorabilă creșterii ar trebui să promoveze investițiile și să sprijine o creștere susținută, durabilă și incluzivă. Bugetele naționale vor trebui să își joace rolul, cu un sprijin substanțial, deși temporar, din partea MRR. În același timp, finanțarea publică nu trebuie să înlocuiască sau să excludă investițiile private atunci când nu există disfuncționalități ale pieței. În ansamblu, acest lucru subliniază importanța calității și a compoziției finanțelor publice. Aceasta ar trebui să includă un proces de reflecție cu privire la stabilirea rolului adecvat al cadrului de guvernare economică pentru a stimula investițiile și reformele naționale. Promovarea investițiilor publice verzi, digitale și de consolidare a rezilienței merită o atenție deosebită, având în vedere provocările pe termen lung cu care se confruntă economia noastră.

Realizarea obiectivelor generale de simplificare, o asumare mai puternică la nivel național și o mai bună asigurare a respectării legislației rămân extrem de relevante. Deși cadrul bugetar actual a inclus elemente de flexibilitate și discreționare, prin intermediul unui set complex de dispoziții interpretative, aplicarea eficace a analizei economice într-un cadru bazat pe norme trebuie să se realizeze într-un mod transparent. În acest scop sunt necesare norme bugetare mai *simple*, utilizând indicatori *observabili* pentru măsurarea conformității. Trebuie de asemenea să se analizeze dacă o concentrare clară asupra „erorilor grave de politică”, astfel cum se prevede în tratat, bazată pe obiective clar definite și pe o implicare mai puternică a instituțiilor naționale, ar putea contribui la o implementare mai eficace a cadrului de supraveghere. Aceste obiective sunt interconectate. În particular, existența unui cadru mai simplu contribuie la creșterea gradului de asumare, la o mai bună comunicare și la reducerea costurilor politice pentru asigurarea punerii în aplicare și a conformității.

Existența unor cadre bugetare naționale solide poate contribui la un cadru de guvernare economică eficace. În timpul crizei COVID-19, cadrele bugetare naționale, inclusiv instituțiile bugetare naționale independente, au fost în măsură să se adapteze rapid la circumstanțele în continuă schimbare. Acest lucru sugerează faptul că o posibilă întărire a rolurilor acestora merită să fie luată în considerare. În același timp, marea diversitate a mandatelor juridice, a performanțelor și a resurselor instituțiilor bugetare independente necesită o aliniere la cele mai bune practici din toate statele membre, ținând seama în mod corespunzător de diferențele dintre cadrele instituționale naționale. Printre alte aspecte care trebuie luate în considerare se numără strategiile de promovare a „înverzirii” bugetelor și a stabilirii de bugete pe termen mediu, gestionarea investițiilor publice și modalitățile de a reflecta mai bine riscurile generate de schimbările climatice în planificarea bugetară.

Procedura privind dezechilibrele macroeconomice

Revenirea la o traiectorie de convergență între statele membre este esențială. Prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice sporește capacitatea statelor membre de a răspunde la șocuri și sprijină convergența economică. Contracarea acumulărilor de vulnerabilități interne și externe va contribui la consolidarea redresării și la întărirea creșterii pe termen lung. Impactul asimetric al crizei și divergențele sporite (deși aflate sub așteptări) evidențiază importanța reducerii atât a deficitelor de cont curent, cât și a excedentelor de cont curent mari și persistente. Reducerea dezechilibrelor externe va fi totodată esențială pentru a crea efecte pozitive de propagare a cererii în toate statele membre, în special în zona euro, în contextul unei politici monetare supuse constrângerilor.

O procedură funcțională privind dezechilibrele macroeconomice (PDM) poate fi utilă. Posibila apariție a unor noi dezechilibre ca urmare a transformărilor structurale accelerate de criza COVID-19 subliniază cât de important este ca cadrul de supraveghere PDM să identifice acumularea de dezechilibre în timp util, astfel încât acestea să poată fi abordate din timp. PDM poate să încurajeze totodată dialogul multilateral pe marginea provocărilor macroeconomice și să sprijine coordonarea la nivel de politici, astfel cum a fost cazul răspunsului rapid și aliniat al statelor membre la criza COVID-19. Dialogul multilateral consolidează asumarea la nivel național a acțiunilor de politică necesare pentru abordarea vulnerabilităților identificate. De la introducerea PDM, multe state membre au reușit să reducă, în timp, gravitatea dezechilibrelor cu care se confruntau. Cu toate acestea, persistența dezechilibrelor în unele cazuri justifică o reflecție suplimentară cu privire la modul în care punerea în aplicare și structura PDM, inclusiv a procedurii de dezechilibru excesiv, ar putea stimula asumarea la nivel național și i-ar putea consolida forța politică.

Fluxurile de supraveghere multiple se suprapun parțial, dar legăturile nu au fost întotdeauna exploatate pe deplin. Deși integrarea PDM și a PSC în cadrul semestrului european a contribuit la consolidarea interacțiunii dintre aceste componente ale supravegherii, există posibilități suplimentare de a le face să funcționeze mai bine împreună, evitând, în același timp, suprapunerile dintre ele atunci când se abordează, în același timp, dezechilibrele macroeconomice, potențialele provocări în materie de creștere și riscurile la adresa sustenabilității finanțelor publice. De asemenea, este posibil ca, până în prezent, supravegherea în cadrul PDM să nu fi luat suficient în considerare interacțiunile dintre noile provocări economice emergente, în special cele legate de schimbările climatice și de alte presiuni asupra mediului.

Învățămintele desprinse din MRR

Învățămintele desprinse din succesul răspunsului politic al UE la criză, în special cadrul MRR și guvernanta acestuia, pot fi utile pentru evaluarea cadrului de guvernanta economică. Pe baza unei propuneri din partea Comisiei, Parlamentul și Consiliul au convenit asupra unui cadru de politică și de guvernanta al MRR care să urmărească reflectarea obiectivelor comune ale UE în acțiuni coordonate la nivelul statelor membre⁽²³⁾. Statele

⁽²³⁾ Prioritățile UE în materie de politici sunt reprezentate de șase piloni de politică care trebuie să ghideze implementarea MRR: tranziția verde; transformarea digitală; creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, productivitate și

membre și-au elaborat propriile planuri naționale de redresare și reziliență, acoperind investițiile și reformele, abordând provocările specifice fiecărei țări și prioritățile de politică ale UE. Pe baza acestor planuri, Comisia s-a angajat în dialoguri politice constructive și intense cu statele membre, care au condus la o mai bună înțelegere reciprocă a provocărilor și a priorităților de politică la nivel național și la nivelul UE. Aceste dialoguri au contribuit la consolidarea încrederii și a asumării și sunt menite să genereze reforme și investiții transformatoare. Rezultatul dialogului respectiv se reflectă într-o propunere a Comisiei de decizie de punere în aplicare a Consiliului, prin care se stabilesc reformele și investițiile convenite, propunere aprobată ulterior de Consiliu.

Existența unui cadru transparent de evaluare și monitorizare a consolidat încrederea reciprocă și va sta la baza implementării MRR. Implementarea va fi monitorizată și evaluată în raport cu obiectivele de etapă și țintele specifice propuse de statul membru, evaluate și aprobate de Comisie și aprobate apoi de Consiliu. Date fiind natura sa bazată pe performanță și mecanismele sale stricte de monitorizare și control, MRR oferă o strategie coerentă de sprijinire a reformelor și a investițiilor publice și de stimulare a creșterii potențiale pentru a răspunde necesităților dublei tranziții. Fiecare plan național trebuie să dedice cel puțin 37 % din fondurile alocate pentru combaterea schimbărilor climatice și 20 % pentru domeniul digital⁽²⁴⁾. Monitorizarea acestor ținte conferă credibilitate obiectivelor digitale și climatice ale MRR. Mecanismul va contribui, de asemenea, la implementarea Pilonului european al drepturilor sociale, datorită finanțării dedicate ocupării forței de muncă și măsurilor sociale, precum și promovării egalității de șanse pentru toți.

Se preconizează că abordarea MRR bazată pe angajamente în ceea ce privește coordonarea politicilor, cu o asumare puternică la nivel național a elaborării și a rezultatelor politicilor, va sprijini implementarea reformelor și a investițiilor convenite. Această abordare ia în considerare complexitatea care rezultă din urmărirea simultană a diferitelor obiective la nivel național și la nivelul UE, în contextul unor structuri socioeconomice și al unor preferințe naționale variate. Ea stă la baza încrederii și a asumării. Evoluțiile care s-au succedat rapid de la începutul pandemiei (și chiar înainte de aceasta) au ilustrat dificultatea elaborării unor norme cuprinzătoare, care să poată ține seama de toate circumstanțele posibile. Aceleași probleme sunt relevante în contextul mai larg al guvernancei economice. De exemplu, în domeniul fiscal-bugetar, menținerea credibilității cadrului impune ca obiectivele de sustenabilitate bugetară, de stabilizare macroeconomică și de calitate a finanțelor publice să fie toate abordate în mod corespunzător încă din etapa de planificare, fapt ce conduce la traiectorii de ajustare bine definite. Ținând seama de învățămintele desprinse din MRR, evaluarea guvernancei economice trebuie să ia în considerare modul în care se poate asigura cel mai bine asumarea la nivel național, încrederea reciprocă, asigurarea efectivă a atingerii obiectivelor-cheie ale cadrului, precum și interacțiunea dintre dimensiunea economică și cea bugetară.

competitivitate; coeziune socială și teritorială; reziliența sanitară, economică, socială și instituțională; și politici pentru generația următoare, copii și tineret.

⁽²⁴⁾ În plus față de obiectivul climatic, măsurile individuale trebuie să respecte principiul de „a nu aduce prejudicii semnificative” în raport cu obiectivele de mediu, demonstrat printr-o evaluare, astfel cum se prevede într-o orientare tehnică publicată de Comisie.

Pe viitor, semestrul european va rămâne cadrul de referință pentru desfășurarea supravegherii integrate și coordonarea politicilor economice și de ocupare a forței de muncă în UE. Semestrul european și-a demonstrat meritele în ceea ce privește îmbunătățirea coordonării politicilor economice și de ocupare a forței de muncă. Cu toate acestea, el va trebui să fie adaptat atât noilor provocări generate de dubla tranziție verde și digitală, cât și nevoii de sporire a rezilienței. Semestrul european, cu domeniul său de aplicare mai larg, va completa punerea în aplicare a planurilor de redresare și reziliență, care stabilesc agenda de reforme și investiții pentru anii următori. Cele două procese vor fi legate intrinsec, ceea ce va permite utilizarea în mod optim a sinergiilor existente fără a crea suprapuneri.

Chestiuni de dezbătut

Există unsprezece întrebări esențiale pentru dezbateră publică, după cum reiese din sondajul online actualizat. Ținând seama de experiența acumulată înainte de izbucnirea epidemiei de COVID-19 (caseta 1) cu cadrul juridic existent, de impactul crizei și de provocările descrise mai sus, cele 9 întrebări care au orientat dezbateră publică inclusă în comunicarea din februarie 2020⁽²⁵⁾ au fost completate cu două întrebări suplimentare, iar una dintre întrebări a fost ușor reformulată, după cum urmează:

Întrebare nouă: În ce privințe poate structura, guvernanta și funcționarea MRR să ofere informații utile în materie de guvernanta economică prin îmbunătățirea asumării, a încrederii reciproce, a punerii în aplicare și a interacțiunii dintre dimensiunea economică și dimensiunea bugetară?

Întrebare nouă: Având în vedere modul în care criza COVID-19 a remodelat economiile noastre, există și alte provocări pe care cadrul de guvernanta economică ar trebui să le ia în considerare în afara celor identificate până în prezent?

Întrebare reformulată: Având în vedere impactul amplu al crizei provocate de pandemia de COVID-19 și noile instrumente temporare de politică lansate ca răspuns la aceasta, cum ar putea cadrul – inclusiv Pactul de stabilitate și de creștere, procedura privind dezechilibrele macroeconomice și, în sens mai larg, semestrul european – să asigure cel mai bine un răspuns politic adecvat și coordonat la nivelul UE și la nivel național?

4. Concluzii

Comisia invită celelalte instituții și toate părțile interesate să se implice în dezbateră publică privind evaluarea guvernantei economice. Comisia așteaptă cu interes o dezbateră incluzivă cu Parlamentul European, Consiliul, Comitetul Economic și Social European, Comitetul Regiunilor, Banca Centrală Europeană, băncile centrale naționale, guvernele și parlamentele naționale, precum și cu o gamă largă de părți interesate cum ar fi partenerii sociali, mediul academic, organizațiile societății civile, instituțiile bugetare independente și consiliile naționale pentru productivitate. Dezbateră va avea loc prin intermediul mai multor forumuri, inclusiv al unor reuniuni, seminare și ateliere dedicate și al unui sondaj online. Sondajul online a fost relansat astăzi, iar cetățenii, organizațiile și autoritățile publice sunt

⁽²⁵⁾ Comisia Europeană (2020), „[Evaluarea guvernantei economice](#)”, COM(2020) 55 final din 5 februarie 2020.

invitate să-și prezinte contribuțiile până la 31 decembrie 2021⁽²⁶⁾. Site-ul web al Comisiei dedicat guvernancei economice va servi drept centru de informare cu privire la diferitele evenimente consultative care vor fi organizate de Comisie⁽²⁷⁾. De asemenea, Comisia va evalua informațiile și feedbackul colectate în cadrul altor evenimente organizate de părțile interesate din întreaga UE.

Este necesar un angajament amplu și incluziv cu toate părțile interesate pentru a se ajunge la un consens larg. Funcționarea eficientă a cadrului de supraveghere este responsabilitatea colectivă a tuturor statelor membre, a instituțiilor UE și a altor părți interesate importante. Dezbaterile publice vor contribui la obținerea unui consens între toți aceștia. Acest lucru este important pentru eficacitatea supravegherii economice în Uniune. Prin inițiativele sale, Comisia va promova dialogul și înțelegerea reciprocă între părțile interesate, cu scopul de a formula o abordare comună pe scară largă cu privire la calea de urmat.

Comisia va lua în considerare toate opiniile exprimate în cursul dezbaterii publice. În primul trimestru al anului 2022, Comisia va oferi orientări privind politica bugetară pentru perioada următoare, cu scopul de a facilita coordonarea politicilor bugetare și pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre. Orientările vor reflecta situația economică globală, situația specifică a fiecărui stat membru și discuția privind cadrul de guvernare economică. Comisia va oferi orientări cu privire la posibilele modificări ale cadrului de guvernare economică, cu obiectivul de a ajunge la un consens larg cu privire la calea de urmat, cu suficient timp înainte de anul 2023.

⁽²⁶⁾ Vă rugăm să folosiți următorul link: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>

⁽²⁷⁾ A se vedea: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Caseta 1: Rezumatul comunicării din februarie 2020 privind evaluarea guvernantei economice

Comunicarea din februarie 2020 a evaluat eficacitatea cadrului de guvernanta economică în atingerea obiectivelor sale cheie. Obiectivele respective sunt: (i) asigurarea sustenabilității finanțelor publice și a creșterii economice și evitarea dezechilibrelor macroeconomice; (ii) furnizarea unui cadru de supraveghere integrat care să permită o coordonare mai strânsă a politicilor economice, în special în zona euro și (iii) promovarea convergenței macroeconomice în UE.

Comunicarea a constatat că cadrul de guvernanta economică reușise să reducă nivelurile datoriei publice, să corecteze dezechilibrele macroeconomice existente, să sprijine o convergență treptată a performanțelor economice ale statelor membre și o mai bună coordonare a politicilor economice. Comunicarea a evidențiat, de asemenea, aspecte legate de potențialul scăzut de creștere al statelor membre, de inflația constant scăzută și de nivelurile constant ridicate ale datoriei publice din anumite state membre. În plus, comunicarea a argumentat că cadrul de supraveghere ar trebui să contribuie la abordarea celor mai presante provocări economice, demografice și de mediu, actuale și viitoare.

Cadrul bugetar

Cadrul de supraveghere bugetară a reușit să încurajeze statele membre să revină la poziții bugetare solide prin reducerea deficitelor și înscrierea ratelor datoriei pe o traiectorie descendentă. Cu toate acestea, componenta preventivă a cadrului a fost mai puțin eficace decât componenta sa corectivă. În timp ce ponderea agregată a datoriei în PIB a început să scadă în 2015, dinamica datoriei a variat foarte mult de la un stat membru la altul. Cadrul nu a asigurat o diferențiere suficientă între statele membre cu diferențe nete la nivelul pozițiilor bugetare, al riscurilor legate de sustenabilitate și al altor vulnerabilități.

Comunicarea a subliniat faptul că politicile bugetare ale statelor membre rămăneau prociclice. Capacitatea de a ghida orientarea bugetară a zonei euro fusese limitată, în absența unei capacități bugetare centrale cu caracteristici de stabilizare. În plus, cadrul bugetar nu menținuse suficient de ridicat nivelul investițiilor publice în perioadele de consolidare bugetară, iar finanțele publice nu deveniseră mai favorabile creșterii economice. Comunicarea a evidențiat, de asemenea, complexitatea normelor bugetare ale UE, inclusiv multitudinea de indicatori și dependența de variabile neobservabile. Cadrul nu era transparent, iar complexitatea sa a afectat asumarea și previzibilitatea. În fine, dezvoltarea cadrelor bugetare naționale și a instituțiilor fiscal-bugetare independente sporise asumarea disciplinei fiscale la nivel național. Cu toate acestea, eficacitatea cadrelor naționale era diferită de la un stat membru la altul.

Procedura privind dezechilibrele macroeconomice

PDM a extins domeniul de aplicare al cadrului de supraveghere, însă interacțiunea dintre PDM și PSC a fost insuficientă. De exemplu, legătura dintre sustenabilitatea bugetară și dezechilibrele macroeconomice ar fi putut fi dezvoltată în continuare. În plus, supravegherea PDM nu a luat suficient în considerare interacțiunile cu provocările economice emergente, în special cele legate de schimbările climatice și de alte presiuni asupra mediului. Deși PDM a contribuit la creșterea gradului de conștientizare a dezechilibrelor macroeconomice, aceasta nu a condus la reforme susținute în statele membre în care persistau dezechilibre. PDM a fost mai eficace în reducerea deficitelor de cont curent decât în reducerea excedentelor de cont curent mari și persistente. În fine, întrucât PDM a fost introdusă în contextul unor dezechilibre existente, eficacitatea sa în ceea ce privește prevenirea acumulării de noi dezechilibre, vulnerabilități și riscuri rămâne să fie testată.

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

Începând din 2010, au fost elaborate mecanisme de sprijin financiar pentru statele membre din zona euro care se confruntau cu dificultăți legate de stabilitatea financiară, ceea ce a dus la instituirea Mecanismului european de stabilitate. Deși toate statele membre din zona euro care au primit asistență financiară au revenit cu succes pe piețe la rate de finanțare rezonabile, s-ar fi putut acorda mai multă atenție asumării programelor la nivel național pe viitor, precum și transparenței și responsabilității.

Caseta 2: Necesități în materie de investiții verzi și digitale

Necesitățile suplimentare în materie de investiții private și publice legate de dubla tranziție și de obiectivele lor de politică sunt estimate la aproape 650 de miliarde EUR pe an până în 2030. ⁽¹⁾ Tranziția verde reprezintă 520 de miliarde EUR în fiecare an, adică 80 % din aceste necesități, aproape 60 % din total fiind destinate politicii din domeniul climei și al energiei.

Tranziția verde

Tranziția climatică va conduce în mod inevitabil la o obsolescență accelerată a anumitor stocuri de capital existente. Acest fapt nu înseamnă neapărat o diminuare a creșterii, dar este probabil ca el să conducă la o modificare a compoziției creșterii, deoarece vor trebui alocate mai multe resurse pentru investiții și mai puține resurse pentru consum. ⁽²⁾

Creșterea necesarului de investiții în sectoarele energiei și transporturilor este estimată la aproximativ 390 de miliarde EUR pe an. ⁽³⁾ Creșterea cu peste 50 % față de tendința istorică este determinată în principal de politicile din domeniul climei și al energiei care vizează decarbonizarea economiei noastre, dar ea reflectă în același timp necesitățile în materie de energie și transporturi ale unei economii în expansiune. ⁽⁴⁾ În medie, aceasta reprezintă o creștere de aproximativ 2.1 puncte procentuale a ponderii în PIB a investițiilor în energie și transporturi față de tendința istorică. Sunt incluse aici investițiile în rețeaua electrică, în centrale electrice, în cazane industriale și în producția și distribuția de combustibili noi, precum și investițiile în izolarea clădirilor, renovarea energetică și costurile de achiziție a vehiculelor, precum și alte investiții în sectorul transporturilor. ⁽⁵⁾ Necesitățile în materie de investiții în infrastructură ale sectorului transporturilor sunt incluse parțial. ⁽⁶⁾ Aceste estimări nu iau în considerare necesitățile viitoare de adaptare la schimbările climatice, cum ar fi investițiile dedicate creșterii rezilienței activelor existente la schimbările climatice, sau creșterea costurilor ca urmare a unor fenomene meteorologice extreme mai frecvente.

Pentru celelalte domenii de mediu, deficitul de investiții pentru atingerea obiectivelor de politică este estimat la aproximativ 130 de miliarde EUR pe an. Această estimare reflectă necesitățile în materie de investiții în domenii ale politicii de mediu cum ar fi protecția mediului, inclusiv biodiversitatea, gestionarea resurselor și economia circulară. ⁽⁷⁾

În timp ce o parte substanțială a investițiilor va fi suportată de sectorul privat, investițiile publice vor trebui, la rândul lor, să crească.

Transformarea digitală

Deficitul global de investiții pentru realizarea unei transformări digitale în UE este estimat la aproximativ 125 de miliarde EUR pe an. ⁽⁸⁾ Această cifră include lacunele în materie de investiții în rețelele de comunicații, în dezvoltarea competențelor digitale și în dezvoltarea de capacități și tehnologii digitale esențiale, cum ar fi cloudul, semiconductorii și inteligența artificială, dar nu acoperă digitalizarea serviciilor publice și câteva alte dimensiuni.

⁽¹⁾ Necesitățile în materie de investiții pentru diferitele politici provin din surse diferite și reflectă abordări diferite (a se vedea notele de subsol 3, 7 și 8), oferind totodată un ordin de mărime.

⁽²⁾ Pisani-Ferry, J. (2021), 'Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant' („Politica privind clima este o politică macroeconomică, iar implicațiile vor fi semnificative”), PIIE Policy Brief 21-20, august 2021.

⁽³⁾ A se vedea evaluările impactului pentru propunerile de politici „55 %”, printre altele evaluarea impactului pentru revizuirea Directivei privind energia din surse regenerabile [SWD(2021) 621 final].

⁽⁴⁾ Pentru perioada 2021-2030, este necesar să se investească anual aproximativ 1 miliard EUR în sectorul energetic și cel al transporturilor. Aceste estimări reflectă necesitățile în materie de investiții pentru a răspunde necesităților în materie de energie și de transporturi ale economiei, precum și necesitățile sporite în materie de investiții ca urmare a unor ambiții mai mari la nivelul politicilor din domeniul climei și al energiei. Aceste estimări includ costuri estimate mai scăzute pentru tehnologiile din domeniul energiei și al transporturilor, cum ar fi energia din surse regenerabile și costurile bateriilor. Suma de 650 de miliarde EUR provine din sectorul transporturilor, ea reprezentând în principal costul de achiziție al vehiculelor. Ea include vehiculele cumpărate de gospodăriile private, care sunt contabilizate în mod normal în conturile naționale, ca

bun de folosință îndelungată, și nu ca investiție.

- (5) Necesitățile în materie de investiții derivă dintr-un model de echilibru parțial al sistemului energetic și al transporturilor. Cifrele includ investițiile în active sau capacități noi, inclusiv înlocuirea activelor existente la sfârșitul duratei lor de viață economică. Înlocuirea activelor existente poate fi accelerată grație unor opțiuni de politică precum eliminarea treptată a capacității de producție a energiei electrice bazate pe combustibili fosili, sau datorită unor condiții de piață în schimbare care fac ca funcționarea lor să fie neeconomică.
- (6) Acestea includ investițiile în stații de reîncărcare sau de realimentare, dar nu includ, de exemplu, investițiile în infrastructura feroviară sau rutieră.
- (7) Comisia Europeană (2020), „Documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește pachetul Next Generation EU”, [SWD\(2020\) 98](#).
- (8) Ibidem.