



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.11.2012
COM(2012) 750 final

ANEXĂ

RAPORT MACROECONOMIC

la

COMUNICAREA COMISIEI

Analiza anuală a creșterii pentru 2013

INTRODUCERE

Economia UE continuă procesul dureros de corecție în urma crizei financiare. Tensiunile financiare au persistat în zona euro înainte de perioada de vară, în timp ce economia mondială a înregistrat o scădere, reducând contribuția potențială a exporturilor la redresarea economică. Prin urmare, perspectivele pe termen scurt ale economiei UE rămân scăzute, dar se estimează o revenire treptată la creștere economică pentru 2013 și o consolidare suplimentară în 2014. Aceste perspective creează dificultăți suplimentare pentru ajustările necesare în numeroase state membre ale UE. În special, previziunile de creștere scăzută frânează investițiile și crearea de locuri de muncă și accelerează reducerile de personal, întrucât marjele care permit utilizarea flexibilității în ceea ce privește modelele de muncă sunt în prezent reduse.

Economia UE se confruntă în continuare cu provocări foarte serioase. În special, în economiile mai multor state membre se constată în continuare o reducere amplă a efectului de levier atât în sectorul privat, cât și în cel public, ceea ce reflectă corectarea dezechilibrelor financiare acumulate, care sunt legate de nivelurile precedente nesustenabile de cheltuieli finanțate prin credite, datorate, în unele cazuri, creșterilor speculative ale prețurilor activelor în sectorul privat, iar, în altele, lipsei de rigoare bugetară în sectorul public. Acest fapt creează o presiune asupra creșterii, din cauza reducerii cheltuielilor și a orientării veniturilor asupra rambursării datoriei.

În ceea ce privește aspectele pozitive, se constată o continuare a procesului de ajustare a economiilor din UE. Situația de pe piața financiară s-a îmbunătățit după perioada de vară datorită aplicării constante a programului de reformă, inclusiv progreselor în ceea ce privește arhitectura UEM și deciziilor importante de politică adoptate în zona euro, inclusiv de către BCE. Eforturile semnificative depuse în sensul reformei în statele membre vulnerabile își arată de asemenea roadele: efectul de levier s-a redus în sectorul public și privat, iar competitivitatea s-a îmbunătățit în țările care înregistrează decalaje importante în acest domeniu, prin crearea condițiilor necesare pentru continuarea ajustării. Exporturile contribuie tot mai mult la îmbunătățirea deficitelor importante de cont curent, fapt care este de bun augur pentru caracterul durabil al corecției. Diferențele considerabile dintre țările UE în ceea ce privește creșterea reflectă, de asemenea, ajustarea actuală: o creștere momentan mai redusă sau chiar negativă este deseori o caracteristică a unor ajustări profunde, însă acestea deschid calea pentru o creștere economică și o convergență mai durabile, care ar trebui să se întrevadă deja în 2014.

Procesul de reducere a efectului de levier și de ajustare este inevitabil și principala sarcină a factorilor de decizie este aceea de a-l gestiona și de a atenua consecințele economice și sociale asociate.

Ajustarea fiscală trebuie să continue în paralel cu o strategie diferențiată de consolidare, care să fie favorabilă creșterii, având în vedere nivelul ridicat de îndatorare și provocările pe termen lung pentru finanțele publice. Cu toate acestea, întrucât consolidarea fiscală poate avea efecte negative pe termen scurt asupra creșterii, aceasta ar trebui efectuată într-un mod favorabil creșterii, și anume:

- ritmul consolidării trebuie diferențiat de la o țară la alta, în funcție de marja de manevră fiscală a acestora, pentru a realiza un echilibru adecvat între potențialele efecte negative asupra creșterii și riscurile pentru sustenabilitatea datoriei. Pactul de stabilitate și de creștere și rolul fundamental al soldurilor bugetare structurale oferă astfel cadrul adecvat pentru a stabili ritmul diferențiat al ajustării;

- în condițiile în care consolidarea se concentrează asupra cheltuielilor, este necesar să se elaboreze o serie de instrumente privind veniturile și cheltuielile, care să favorizeze creșterea în general și care să dispună de măsuri specifice pentru a proteja principalele motoare de creștere, în funcție de marja de manevră fiscală disponibilă, asigurând totodată eficiența cheltuielilor.

În plus, credibilitatea și efectele pozitive ale consolidării se vor accentua dacă aceasta este ancorată într-un cadru fiscal credibil pe termen mediu și este însoțită de reforme care vizează corectarea aspectelor de sustenabilitate pe termen lung care decurg din îmbătrânirea populației.

O reducere ordonată a efectului de levier în sectorul privat implică un sector financiar solid și eficient. Prin urmare, este necesar ca redresarea și restructurarea la nivel financiar să continue, în special în sectorul bancar, având în vedere rolul important al acestuia în cadrul economiei UE, dar trebuie totodată promovate și noi surse de finanțare. Este extrem de important să existe un cadru coerent și eficace de politică micro și macroprudențială pentru a restabili încrederea în stabilitatea sectorului bancar, pentru a încuraja un flux de capital durabil către activități productive și pentru a asigura o finanțare stabilă a economiei.

Reformele structurale sunt necesare pentru a facilita ajustarea și a îmbunătăți condițiile-cadru pentru creștere economică. Reformele structurale, care îmbunătățesc competitivitatea, adaptabilitatea salariilor și flexibilitatea prețurilor, sunt esențiale pentru îmbunătățirea capacităților de ajustare și pentru stimularea transferului de resurse din sectoarele aflate în scădere către cele în creștere. Reformele care promovează crearea de locuri de muncă, investițiile în inovare, competențele și creșterea favorabilă incluziunii sunt necesare pentru a face față riscului de histerezis și pentru a atenua impactul negativ al crizei asupra condițiilor sociale. În vederea asigurării unei creșteri susținute, este important să existe o repartizare echitabilă a sarcinii de ajustare în cadrul societății. În cele din urmă, pentru reluarea creșterii este totuși indispensabil un mix coerent de politici care să includă atât politicile macrofinanciare, cât și politicile structurale. Prin urmare, pentru a contracara dinamica negativă și pentru a îmbunătăți în mod sustenabil situația economică este necesară o acțiune strategică determinată pe toate aceste fronturi.

Țările din zona euro se află într-o situație deosebită date fiind legăturile lor financiare și economice mai strânse și efectele de contagiune aferente.

Fluxurile de capital privat din zona euro s-au modificat brusc, părăsind țările vulnerabile. Deficitul de finanțare externă care a apărut ca urmare a acestei situații a fost eliminat prin asigurarea de lichidități de către sectorul oficial, ceea ce a împiedicat o ajustare dezorganizată. Cu toate acestea, din cauza preferinței tot mai puternice pentru investițiile pe plan național, diferențele în ceea ce privește condițiile de finanțare atât pentru sectorul public, cât și pentru sectorul privat s-au accentuat din ce în ce mai mult în zona euro. Acest lucru a dus la un mix de politici foarte restrictiv în statele membre vulnerabile din zona euro, întrucât condițiile stricte de finanțare se adaugă consolidării fiscale necesare. Acest lucru împiedică ajustarea, contribuind într-o măsură și mai mare la divergența rezultatelor economice din țările din zona euro și subminând stabilitatea întregii zone monetare.

Principala prioritate pentru zona euro este aceea de a continua pe calea reformei structurale și a inversa fragmentarea financiară, a îmbunătăți condițiile de finanțare în țările vulnerabile și a încuraja aflulul și alocarea eficientă de capital în vederea sprijinirii ajustării. Acest lucru este indispensabil pentru creștere economică și ajustare. De asemenea, necesitatea de a reduce dezechilibrele macroeconomice evidențiază importanța unui ritm diferențiat de reducere a efectului de levier în sectorul public între țările cu excedent și cele cu deficit. În cele din urmă, având în vedere politica monetară unică, reformele structurale care sporesc flexibilitatea salariilor și a prețurilor și facilitează ajustarea îndeplinesc un rol și mai important în zona euro.

Pentru a răspunde provocărilor, este indispensabilă continuarea cu perseverență a reformelor. Mecanismul european de stabilitate a devenit operațional la 8 octombrie 2012, iar BCE a decis să introducă tranzacțiile monetare definitive în septembrie 2012. Acestea sunt demersuri importante care contribuie la abordarea provocării celei mai presante, reprezentată de stabilizarea situației financiare și restabilirea încrederii. Restructurarea și reechilibrarea economiilor se vor materializa pe termen mediu, deoarece, de obicei, reformele structurale au nevoie de timp pentru a-și produce efectele pe deplin. În cele din urmă, viziunea unei UEM veritabile se conturează ca un obiectiv pe termen lung, pentru îndeplinirea căruia sunt întreprinse deja măsuri concrete care să mențină ritmul reformelor. Ca urmare, recent, tensiunile de pe piețele financiare s-au atenuat într-o oarecare măsură, însă piețele rămân fragile și au devenit dependente de continuarea politicilor de susținere. Prin urmare, orice blocare a eforturilor de reformă ar putea conduce imediat la reapariția de tensiuni și ar putea anula efectele îmbunătățirilor recente.

1. CONSOLIDARE FISCALĂ FAVORABILĂ CREȘTERII

Existența unor finanțe publice solide și sustenabile reprezintă o condiție prealabilă esențială pentru stabilitatea macroeconomică și, prin urmare, pentru creștere. Acest lucru este în special valabil în zona euro, în care politica monetară unică nu poate să reacționeze la situația specifică fiecărei țări și bugetele naționale trebuie să își recâștige capacitatea de a-și asuma o funcție de stabilizare în cazul producerii unor șocuri caracteristice unei țări. În același timp, statele membre din zona euro înregistrează repercusiuni mult mai puternice datorate politicilor fiscale nesustenabile, în principal prin intermediul canalului financiar, astfel cum a demonstrat în mod clar criza actuală. Acest lucru necesită o mai mare responsabilitate în ceea ce privește evoluțiile bugetare la nivel național. Această situație stă la baza guvernantei fiscale bazate pe reguli și prevăzute în tratat și în Pactul de stabilitate și de creștere (PSC). Respectarea acestor reguli este esențială pentru buna funcționare a UEM.

Consolidarea fiscală are efecte negative asupra creșterii economice pe termen scurt, deoarece austeritatea bugetară reduce cheltuielile globale, dar produce rezultate pozitive pe termen mediu. În timpul crizelor financiare, impactul politicii fiscale asupra creșterii poate fi mai mare decât de obicei, întrucât se consideră că așa-numiții multiplicatori fiscali au o valoare mai ridicată decât în condiții economice normale¹. Pe termen scurt, acest lucru ar putea, de asemenea, să genereze efecte negative asupra ponderilor datoriei în PIB care sunt generate de consolidare în cazul în care aceste rate inițiale ale datoriei și, deci, nevoile de consolidare sunt ridicate.

¹ Deși nu există nicio dovadă în sprijinul unora dintre propunerile recente cu privire la dimensiunea foarte mare a multiplicatorilor, a se vedea, de exemplu, caseta I.5 „Forecast errors and multiplier uncertainty” (Erori de previzionare și incertitudini legate de multiplicatori” din cadrul *European Economic Forecast, Autumn 2012*, (Previziuni economice europene, toamna 2012), *European Economy* 7/2012.

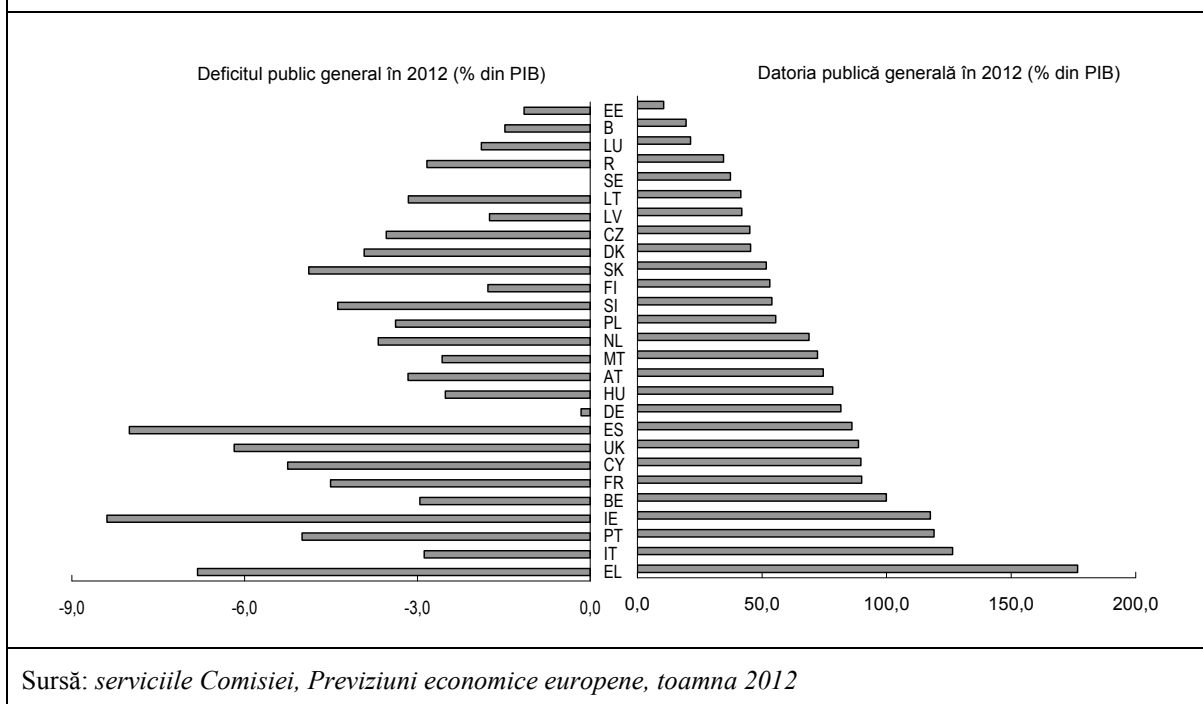
Cu toate acestea, în unele state membre consolidarea este singura soluție viabilă, întrucât absența ei ar putea avea consecințe chiar mai grave. În prezența unor niveluri de îndatorare ridicate și crescânde, este necesar să se examineze sustenabilitatea datoriei, care este un concept pe termen mediu. Analiza Comisiei² arată că numai în cazul unor ipoteze mai degrabă neverosimile (grad foarte ridicat de „miopie” pe piețe, reacții foarte neobișnuite ale premiilor de risc), consolidarea ar produce efecte negative ale datoriei pe termen mediu. În plus, crearea condițiilor și a așteptărilor pentru o consolidare permanentă constituie un demers important pentru evitarea efectelor negative ale datoriei, deoarece perspectivele unei inversări în materie de consolidare pot anula efectele pozitive potențiale ale consolidării asupra primelor de risc. În același timp, pentru statele membre cu acces redus la piață, evaluarea costurilor consolidării depinde și pe termen scurt de ipoteza alternativă luată în considerare. Atunci când sustenabilitatea finanțelor publice este în pericol, lipsa consolidării poate duce la o creștere a nivelului primelor de risc sau la pierderea oricărui acces la piață, ceea ce ar putea determina o ajustare mult mai dramatică, consecințele asupra creșterii fiind mult mai grave decât în cazul consolidării și al unei sustenabilități îmbunătățite a finanțelor publice.

În timp ce unele țări din UE se bucură de o marjă de manevră mai mare, riscurile care decurg din încetinirea consolidării fiscale ar trebui evaluate cu atenție. Unele state membre ale UE înregistrează în prezent rate de dobândă excepțional de reduse pentru datoria lor publică și, prin urmare, și-ar putea spori împrumuturile, după toate aparențele, fără riscul de a intra într-o spirală nesustenabilă. Cu toate acestea, și în aceste țări datoria se situează la un nivel maxim pe timp de pace. În plus, în aproape toate țările, se prevede o creștere a cheltuielilor publice din cauza îmbătrânirii populației și, în unele cazuri, a perspectivelor de creștere redusă. Prin urmare, nu se poate exclude faptul că o relaxare a angajamentului privind politicile fiscale durabile ar duce la o schimbare a climatului de pe piață. Acest lucru ar avea repercusiuni grave nu numai pentru țările în cauză, ci și pentru capacitatea de gestionare a crizelor de care dispune zona euro în ansamblu, ce se bazează pe bonitatea acestor țări.

²

A se vedea Raportul Comisiei Europene (2012) privind finanțele publice în UEM în 2012, *European Economy* 4/2012, DG Afaceri Economice și Financiare.

Graficul 1: datoria publică și deficitul public în statele membre ale UE (previziuni pentru 2012, în % din PIB)



Finanțele publice ale UE se confruntă cu provocări majore, iar stabilitatea fiscală trebuie restabilită de manieră durabilă (graficul 1). Provocările decurg din necesitatea de a reduce nivelul ridicat de îndatorare în contextul unor perspective de creștere redusă, al unor presiuni asupra cheltuielilor pe termen lung și al unei sarcini fiscale care este deja destul de ridicată. Prin urmare, rămâne valabil principiul general de consolidare fiscală favorabilă creșterii. Strategia susținută de Comisie în cadrul analizei anuale anterioare a creșterii s-a dovedit a fi un succes, chiar dacă, după cum s-a afirmat mai sus, consecințele negative pe termen scurt nu au putut fi evitate, iar efectele pozitive nu pot fi resimțite pe deplin decât pe termen mediu.

Impactul consolidării asupra creșterii poate fi influențat de structura acesteia. În plus, pentru a garanta caracterul permanent al consolidării și pentru a îmbunătăți perspectivele în materie de sustenabilitate fiscală, consolidarea ar trebui însoțită de reforme care să sporească sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice și ar trebui sprijinită de un cadru instituțional solid.

Ritmul consolidării

Ritmul consolidării ar trebui să rămână diferențiat de la o țară la alta, în funcție de marja de manevră fiscală a fiecărei țări. În special, având în vedere presiunea continuă a pieței asupra țărilor cu datorii mari, țările care și-au pierdut accesul la piețele financiare sau care sunt afectate de constrângeri puternice din partea pieței trebuie să continue eforturile de îndeplinire a angajamentelor fiscale stabilite. Alte state membre ar trebui să continue să își respecte angajamentele asumate în cadrul PSC, care permite funcționarea stabilizatorilor automați în direcția convenită a ajustării fiscale structurale, asigurând totodată sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice.

Pactul de stabilitate și de creștere oferă un cadru flexibil și eficient pentru a orienta ritmul diferențiat de consolidare. Regulile PSC permit adaptarea ritmului consolidării în funcție de situația specifică a statelor membre. În temeiul PSC, din motive de transparență și de ancorare a politicilor bugetare, sunt fixate obiective nominale pentru fiecare țară. Cu toate acestea, recomandările Consiliului indică, de asemenea, eforturile structurale necesare, care ar trebui să reflecte pozițiile bugetare subiacente, fără a lua în considerare efectele ciclice și măsurile cu caracter excepțional. În cazul în care o țară a depus efortul structural convenit, dar nu reușește să își atingă obiectivele numai din cauza unei creșteri mai slabe decât se estimase, este posibilă o prelungire a termenului pentru corectarea deficitului excesiv. Această opțiune a fost utilizată în mai multe rânduri în trecut, iar, mai recent, pentru Spania și Portugalia.

Structura consolidării

Simultan cu promovarea unor consolidări orientate spre cheltuieli, accentul ar trebui pus pe un ansamblu de măsuri privind veniturile și cheltuielile care să fie eficiente, în general, și favorabile creșterii. Analiza episoadelor anterioare de consolidare sugerează faptul că au mai multe șanse de reușită consolidările bazate pe cheltuieli. De asemenea, dată fiind sarcina fiscală relativ ridicată în UE, majorările suplimentare de impozite ar putea avea un impact negativ asupra creșterii viitoare și ar trebui, prin urmare, să fie introduse cu prudență. În ansamblu, pentru a limita efectele negative pe termen scurt asupra creșterii, structura consolidărilor ar trebui să se bazeze pe o combinație adecvată de măsuri privind cheltuielile și veniturile, care să fie favorabile creșterii.

Eficiența cheltuielilor și calitatea finanțelor publice, în general, devin din ce în ce mai importante având în vedere provocările pe termen lung asupra finanțelor publice. Date fiind nivelurile de îndatorare excepțional de ridicate, precum și impactul pe termen lung al îmbătrânirii populației, presiunea asupra cheltuielilor publice este probabil să persiste dincolo de ajustarea fiscală actuală. Prin urmare, revizuirea eficienței cheltuielilor este din ce în ce importantă pentru a concilia necesitatea unor finanțe publice sustenabile cu furnizarea unor servicii publice la un nivel satisfăcător. Cele mai bune practici internaționale arată că în numeroase țări ale UE se pot obține economii semnificative la nivelul resurselor publice, menținând neschimbată oferta de servicii.

Continuarea reformelor în sectorul public și introducerea celor mai bune practici la întocmirea unor bugete orientate spre rezultate ar putea avea un rol decisiv în ceea ce privește creșterea eficienței cheltuielilor publice. La nivelul obiectivelor și al calendarului, există interacțiuni importante între reformele administrației publice, care au la bază analize ale cheltuielilor, și elaborarea unor bugete orientate spre rezultate. În timp ce aceasta din urmă favorizează o abordare holistică și necesită o viziune pe termen lung, atât pentru introducerea, cât și pentru obținerea de rezultate, reformele administrației publice pot genera rezultate rapide și semnificative în ceea ce privește eficiența cheltuielilor publice și a economiilor realizate, cu condiția ca aceste reforme să fie pregătite pe baza unor analize riguroase ale cheltuielilor și să fie incluse în strategiile pe termen mai lung. Ar fi util ca reformele administrației publice să se concentreze pe obținerea de economii în domeniile în care indicatorii, inclusiv comparațiile între diverse țări și la nivel național, sugerează că există cele mai mari posibilități de economisire (a se vedea, de asemenea, secțiunea 3). Alte măsuri relevante pentru eficiența cheltuielilor ar putea reflecta varietatea de obiective socioeconomice ale diferitelor posturi bugetare de cheltuieli, inclusiv aspectele legate de distribuție, precum o mai bună proiectare și orientare a transferurilor sociale și a ajutoarelor de stat sau a altor subvenții, identificarea celor mai productive proiecte de investiții publice sau furnizarea de bunuri și servicii publice cu o mai mare eficiență. Cu toate acestea, indiferent de instrumentul ales pentru a consolida eficiența cheltuielilor publice, aceasta trebuie însoțită de gestionarea performanțelor la toate nivelurile administrației publice.

Reducerea cheltuielilor nu ar trebui să vizeze posturile care au un impact pozitiv asupra creșterii și a potențialului de creștere economică. În cazul în care sunt preconizate diminuări, acestea ar trebui să fie reduse la minimum în domeniile legate de dezvoltarea capitalului uman și de progresele tehnologice. Situația este mai puțin clară în ceea ce privește investițiile publice în active fixe. Astfel de investiții contribuie la o creștere potențială numai în măsura în care noile infrastructuri reprezintă stimulente pentru investițiile private, în principal pentru investițiile în transporturi, comunicații și anumite utilități publice. În al doilea rând, investițiile publice în active fixe nu sunt benefice decât până la un anumit punct, iar pentru statele membre care dispun deja de un nivel satisfăcător de infrastructură, accentul ar trebui pus, mai degrabă, pe întreținerea și, eventual, pe îmbunătățirea acesteia.

În ceea ce privește veniturile din cadrul bugetelor, în ciuda reformelor recente, multe state membre se confruntă în continuare cu provocări substanțiale în materie de politică fiscală. Deși în grade diferite, unele state membre ale UE ar putea beneficia de măsuri privind veniturile pentru a-și consolida finanțele publice și a asigura sustenabilitatea acestora. Astfel de măsuri trebuie să aibă totuși ca obiectiv îmbunătățirea eficienței sistemelor de impozitare, asigurând în același timp o distribuție echitabilă a sarcinii de consolidare în toate sectoarele societății. Venituri suplimentare ar fi obținute, de preferință, prin lărgirea bazelor de impozitare, mai degrabă decât prin majorarea cotelor sau prin crearea de noi taxe. Acest fapt poate implica necesitatea de a revizui în mod activ cheltuielile fiscale și alte lacune în ceea ce privește impozitarea veniturilor personale și impozitul pe profit, reducând în același timp domeniul de aplicare al cotelor reduse sau al scutirilor de TVA ori majorarea cotelor reduse la un nivel mai apropiat de cota standard. Scutirile de accize pot fi, de asemenea, revizuite atât în vederea sporirii veniturilor, cât și a unei contribuții eficiente la alte politici publice (de exemplu, sănătate și politica de mediu).

Îmbunătățirea guvernancei fiscale ar putea, de asemenea, completa în mod util măsurile de creștere a veniturilor. Unele măsuri pentru combaterea evaziunii fiscale, cum ar fi eliminarea secretului bancar, par să fi generat importante venituri fiscale suplimentare, chiar pe termen scurt. Este totuși adesea dificil să se estimeze *ex ante* veniturile suplimentare obținute ca urmare a unei mai bune guvernance fiscale și, prin urmare, acestea nu ar trebui supraestimate în contextul unei politici fiscale prudente, în special pe termen scurt. Îmbunătățirea respectării normelor fiscale ar putea lua diverse forme, cum ar fi reducerea economiei subterane, combaterea fraudei și evaziunii potențiale în materie de TVA sau promovarea eficienței administrației fiscale. O administrație fiscală mai performantă este o provocare cu care se confruntă multe state membre pentru a obține venituri suplimentare, a reduce costul ridicat al veniturilor nete colectate și a diminua sarcina administrativă considerabilă pentru întreprinderile mici și mijlocii.

În vederea dezvoltării potențialului economiilor europene în materie de creștere economică și de creare de locuri de muncă, ar putea fi luate în considerare reforme neutre din punctul de vedere al veniturilor. Acesta este cazul mai ales în statele membre care pot și trebuie să treacă de la impozitele asupra veniturilor salariale la taxe generatoare de mai puține distorsiuni (impozite pe consum, impozite recurente pe proprietate și taxe de mediu). O asemenea reorientare fiscală ar putea fi realizată printr-un sistem de impozitare cu o parte importantă de impozite directe și de contribuții de asigurări sociale și, în paralel, o parte redusă de impozite indirecte. O reformă neutră din punctul de vedere al veniturilor ar putea implica, de asemenea, o reducere a ratelor ridicate ale impozitului pe profit.

La elaborarea strategiei privind consolidarea și reformele fiscale ar trebui luate în considerare și alte aspecte referitoare la structura impozitelor specifice. În primul rând, impozitul pe profit este adesea direcționat către finanțarea prin îndatorare în loc de finanțarea prin capitaluri proprii. În al doilea rând, fiscalitatea în sectorul imobiliar se bazează prea mult pe taxele pe tranzacții, mai degrabă decât pe taxele recurente, mai puțin dăunătoare, aplicate bunurilor imobile, în timp ce posibilitatea de deducere a dobânzilor ipotecare generează o tendință de îndatorare și un risc de investiții excesive în sectorul imobiliar. În cele din urmă, taxele de mediu ar putea juca un rol important în atingerea obiectivelor de mediu convenite și, în timp, ar trebui să ofere stimulente adecvate pentru a reduce emisiile nocive, în special, gazele cu efect de seră. Va fi necesar ca reformele fiscale să reflecte atât eficiența economică, cât și echitatea socială, în conformitate cu preferințele colective. În momentul elaborării reformelor fiscale va trebui să se țină seama de efectele de distribuție.

Asigurarea sustenabilității pe termen lung

Presiunile pe care îmbătrânirea populației le exercită asupra finanțelor publice subliniază necesitatea de consolidare. Raportul din 2012 privind sustenabilitatea finanțelor publice³ arată că în UE datoria rămâne stabilă până în anul 2020, grație eforturilor recente de consolidare fiscală, precum și progreselor înregistrate în procesul de reformă care permit practic stabilizarea cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației. Cu toate acestea, începând cu 2021, costurile legate de îmbătrânirea populației se fac resimțite mai puternic, iar datoria în UE reîncepe să crească, apropiindu-se de 90 % din PIB până în 2030. Această tendință nu poate fi inversată decât prin eforturi susținute din partea statelor membre. Dacă soldul structural s-ar îmbunătăți cu 0,5 % din PIB în fiecare an, până la atingerea și menținerea pe termen lung a obiectivului pe termen mediu, în conformitate cu PSC, nivelul de îndatorare s-ar apropia de 60 % din PIB până în 2030.

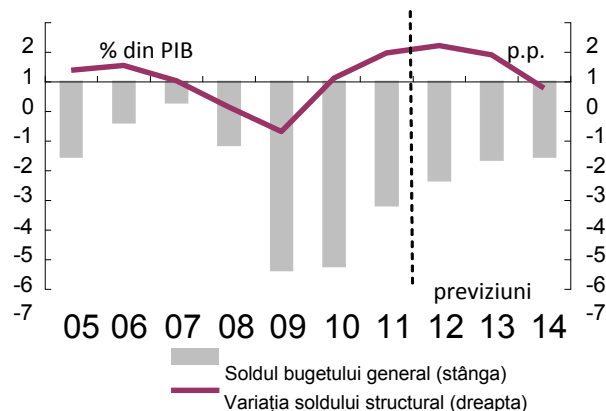
În timp ce unele țări au luat deja măsuri pentru a atenua presiunea pe care îmbătrânirea populației o exercită asupra cheltuielilor, mai trebuie întreprinse multe acțiuni, în plus față de punerea în practică a planurilor actuale. În ultimii zece ani, multe state membre au depus eforturi substanțiale pentru reformarea sistemelor de pensii, obținând rezultate pozitive și tangibile la nivelul bugetului. Pe termen lung, se prevede totuși o creștere suplimentară a cheltuielilor aferente sistemului public de pensii la nivelul UE, în ansamblu⁴ (+1,5 puncte procentuale din PIB până în 2060). Aceasta impune o intensificare a eforturilor de reformare a sistemelor de pensii, în special în țările în care se estimează o creștere a cheltuielilor pentru pensii cu mult peste media UE și în care procesul de reformă încă nu a început cu adevărat. În 2012, s-au transmis recomandări majorității statelor membre pentru ca acestea să își adapteze politica în domeniul pensiilor în acest an. Deși într-o serie de țări au fost înregistrate progrese satisfăcătoare, inclusiv prin restricționarea accesului la pensionare anticipată și armonizarea vârstei de pensionare între bărbați și femei, în alte state membre, este necesar ca programul de reforme să fie intensificat sau activat.

³ A se vedea „Fiscal Sustainability Report 2012” (Raportul privind sustenabilitatea finanțelor publice în 2012), Comisia Europeană (2012), *European Economy* 8/2012.

⁴ A se vedea raportul din 2012 al Comisiei Europene și al Comitetului pentru politică economică intitulat, „2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)”, (Raportul din 2012 privind îmbătrânirea populației: previziuni economice și bugetare pentru cele 27 de state membre ale UE (2010-2060), Comisia Europeană, *European Economy* nr. 2.

Corelarea vârstei de pensionare cu speranța de viață ar contribui la stabilizarea echilibrului dintre anii de muncă și anii de pensie. Pentru a evita negocieri dificile și recurente, ar fi preferabil ca această legătură să se bazeze pe reguli automate. Această măsură este o modalitate eficientă de a reduce riscul de longevitate și de a răspunde, în același timp, preocupărilor legate de sustenabilitatea și caracterul adecvat al pensiilor, oferind stimulente pentru a lucra mai mult timp și a spori astfel drepturile la pensie. Pentru a contribui cu adevărat la o creștere a vârstei efective de pensionare, reformele sistemelor de pensii trebuie să fie susținute de politici care să dezvolte oportunități de angajare pentru lucrătorii mai în vârstă și să favorizeze o îmbătrânire activă și în condiții bune de sănătate, completate de politici fiscale și sociale care să ofere stimulente pentru a rămâne mai mult timp în câmpul muncii și care să permită accesul la învățare pe tot parcursul vieții.

Graficul 2: evoluția bugetară - zona euro



Sursă: serviciile Comisiei

Statele membre au dat dovadă de hotărâre în ceea ce privește realizarea consolidării fiscale și au redus deficitele în mod semnificativ. Conform previziunilor din toamna anului 2012 ale Comisiei, în medie, în UE, se preconizează o scădere a deficitului public general cu 0,8 puncte procentuale, în 2012, pentru a ajunge la 3,6 % din PIB. Pentru zona euro, situația este, în linii mari, similară, deficitul reducându-se la 3,3 % din PIB. Dacă se continuă consolidarea

fiscală în 2013, se estimează că deficitul public general din zona euro va scădea sub 3 % din PIB, pentru prima dată din 2008 (graficul 2). În majoritatea statelor membre, se poate considera că structura consolidării este, în general, favorabilă creșterii și echilibrată, în linii mari, între venituri și cheltuieli. Între 2007 și 2012, principalele reduceri ale cheltuielilor au fost înregistrate la nivelul cheltuielilor de investiții, al consumului intermediar și al masei salariale din sectorul public. În același timp, cota din transferurile sociale a crescut, în general, cu precădere în țările mai puternic afectate de criza economică.

Consolidarea fiscală pare să fi fost chiar mai puternică în termeni structurali decât în termeni nominali. Conform previziunilor, în 2012, ajustările structurale ar trebui să depășească 1 punct procentual atât în UE, cât și în zona euro. Pentru a ajunge la acest rezultat, statele membre au respectat, în medie, obiectivele lor nominale și au adoptat, în cursul anului, măsuri corective, dată fiind deteriorarea contextului macroeconomic. Se estimează că traiectoria de consolidare va rămâne stabilă în 2013, deoarece statele membre trebuie fie să depună efortul bugetar care li s-a cerut în contextul procedurii aplicabile deficitelor excesive, fie să continue să ia măsuri în vederea îndeplinirii obiectivelor lor pe termen mediu. Acest lucru ar trebui să conducă la o scădere a deficitului structural cu mai mult de 0,5 puncte procentuale în UE, în 2013.

Pentru adoptarea unor decizii fiscale solide este esențial să existe cadre bugetare naționale solide. În temeiul tratatelor, deciziile bugetare definitive aparțin autorităților naționale. Prin urmare, este absolut necesar ca statele membre să acționeze la nivel național pentru a spori gradul de previzibilitate și de credibilitate a angajamentelor lor față de o politică bugetară prudentă. Directiva privind cadrele bugetare naționale și Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanța (TSCG) aduc îmbunătățiri notabile cadrelor bugetare naționale. O transpunere adecvată a directivei până la sfârșitul anului 2013 ar trebui să asigure instituirea unor cadre bugetare solide în statele membre ale UE, cu statistici complete în timp util, o planificare pe termen mediu, previziuni realiste și fiabile și definiția unor reguli bugetare naționale care să promoveze respectarea obligațiilor bugetare din tratat. În plus, prin intermediul TSCG, 25 de state membre s-au angajat să consacre în legislația națională obligatorie obiectivul unui buget echilibrat sau excedentar, integrând astfel un principiu fundamental al PSC în cadrele lor naționale. Îndeplinirea cerințelor menționate ar trebui consolidată în continuare prin mecanisme naționale de corecție automată, care trebuie să fie elaborate în conformitate cu principiile comune și activate în anumite împrejurări bine definite.

Guvernanța fiscală la nivel european a fost consolidată, iar Comisia a prezentat colegislatorilor mai multe îmbunătățiri în acest sens. „Pachetul de șase”⁵ a intensificat componenta preventivă a supravegherii fiscale în UE și capacitatea de depistare și corectare a dezechilibrelor bugetare într-un stadiu incipient. Acesta a introdus noi instrumente precum un criteriu de referință privind cheltuielile și un indicator numeric al datoriei. Întrucât politicile bugetare ale statelor membre care au aceeași monedă se confruntă cu efecte de contagiune mai accentuate, sancțiunile financiare pentru statele membre din zona euro care nu respectă cerințele stabilite au fost consolidate, dar, în prezent, acestea capătă un caracter mai progresiv și se aplică într-un stadiu mai incipient. În cele două regulamente care formează „pachetul de două măsuri”, Comisia a propus îmbunătățirea în continuare a supravegherii fiscale pentru statele membre din zona euro. Regulamentul privind consolidarea supravegherii raționalizează și intensifică supravegherea bugetară aplicabilă statelor membre care sunt amenințate sau se confruntă cu dificultăți financiare, în timp ce regulamentul privind consolidarea monitorizării politicilor bugetare instituie o monitorizare mai atentă a statelor membre care fac obiectul procedurii aplicabile deficitelor excesive pentru a asigura corectarea la timp a acestora. Totodată, se consolidează acțiunea preventivă la nivelul UE prin stabilirea fundamentelor pentru o coordonare efectivă a politicilor bugetare în cadrul UEM – de exemplu, o planificare bugetară comună, coordonarea prezentării către Comisie a planurilor bugetare naționale anuale, înainte de adoptarea lor de către parlament.

⁵

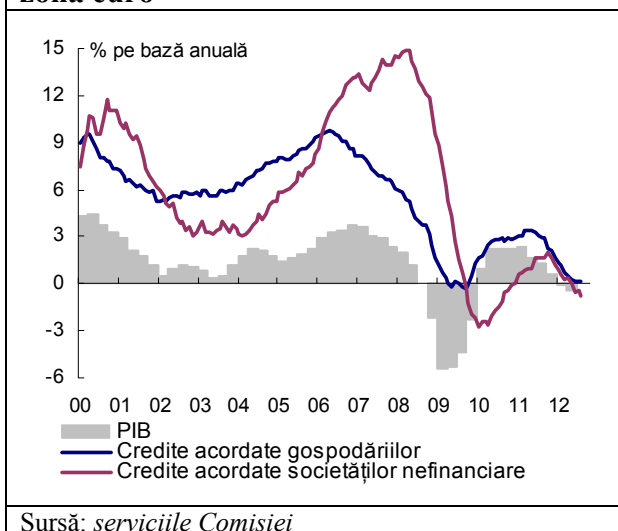
Un pachet legislativ format din cinci regulamente și o directivă, care a intrat în vigoare la 13 decembrie 2011. Legislația a consolidat Pactul de stabilitate și de creștere și a introdus un nou set de reguli pentru supravegherea dezechilibrelor macroeconomice. A se vedea, de asemenea: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

2. REINSTAURAREA STABILITĂȚII FINANCIARE

În decursul anului trecut, tensiunile financiare de pe piețele financiare ale UE au continuat, însă recent au apărut semne care arată o îmbunătățire. Spirala negativă dintre datoria suverană a statelor membre din zona euro, bănci și creșterea economică a continuat să accentueze dificultățile financiare și a afectat încrederea. Măsurile strategice ferme adoptate de factorii de decizie de la nivelul UE și de la nivel național au condus recent la unele îmbunătățiri, însă spreadurile randamentelor obligațiunilor suverane în țările vulnerabile rămân ridicate și volatile. În același timp, alte țări din UE au beneficiat de afluxuri importante de capital privat și au înregistrat cele mai reduse rate de dobândă de până acum, chiar negative, la obligațiunile suverane. Legăturile strânse dintre piețele datoriei suverane și sectorul bancar al UE continuă să prezinte riscuri majore pentru stabilitatea financiară din UE, în general, și din zona euro, în special.

Sectorul bancar al Uniunii Europene se confruntă în continuare cu probleme legate de lichiditate și de finanțarea structurală. O serie de bănci întâmpină încă dificultăți la atragerea de finanțare de pe piață, în special în statele membre vulnerabile. Retrogradarea ratingului acestor datorii suverane a redus garanțiile aflate la dispoziția băncilor pentru derularea operațiunilor cu Eurosistemul, ceea ce a determinat deteriorarea ratingului de credit al băncilor și a condus la o creștere a costurilor lor de finanțare. În prima jumătate a anului 2012, în statele membre vulnerabile din zona euro, presiunile legate de finanțare au fost agravate de retragerile din depozite, în timp ce în statele membre cu un rating mai ridicat s-au înregistrat afluxuri de depozite. De asemenea, finanțarea internă a băncilor a fost supusă unei presiuni, din cauza perspectivelor de creștere redusă și, în consecință, a unor venituri potențiale mai scăzute. Băncile au reacționat la presiunea legată de finanțare prin trecerea de la creditarea negarantată la cea garantată și prin emiterea de obligațiuni garantate, ceea ce a condus la o creștere semnificativă a valorii activelor grevate de sarcini în bilanțurile lor. Această evoluție reprezintă o nouă sursă de îngrijorare.

Graficul 3: creditarea bancară către gospodăriile și societățile nefinanciare – zona euro



Deficitul de finanțare bazată pe piață și creșterea riscurilor de credit din cauza stagnării creșterii afectează negativ capacitatea băncilor de a acorda împrumuturi economiei reale. Dificultățile legate de finanțare sunt deosebit de acute pentru întreprinderile mici și mijlocii, care constituie coloana vertebrală a economiei UE și asigură cea mai mare parte a locurilor de muncă. Aceste dificultăți prezintă cea mai mare importanță în țările vulnerabile în care băncile aflate în dificultate au redus creditarea, deși perspectivele de creștere redusă și necesitatea de a reduce gradul de îndatorare a întreprinderilor și a gospodăriilor limitează și cererea de credite (graficul 3). Cu toate acestea, chiar dacă

băncile au continuat ajustarea necesară a bilanțului lor, nu a existat niciun semn de reducere dezordonată sau excesivă a efectului de levier. Fluxurile de capital din surse publice, care au atenuat impactul scurgerilor de capital privat, precum și campania de recapitalizare coordonată desfășurată de Autoritatea Bancară Europeană au îndeplinit un rol esențial în această privință. Cu toate acestea, necesitatea reducerii efectului de levier a variat de la o țară la alta, ajustarea bilanțurilor băncilor fiind mai rapidă în statele membre vulnerabile decât în

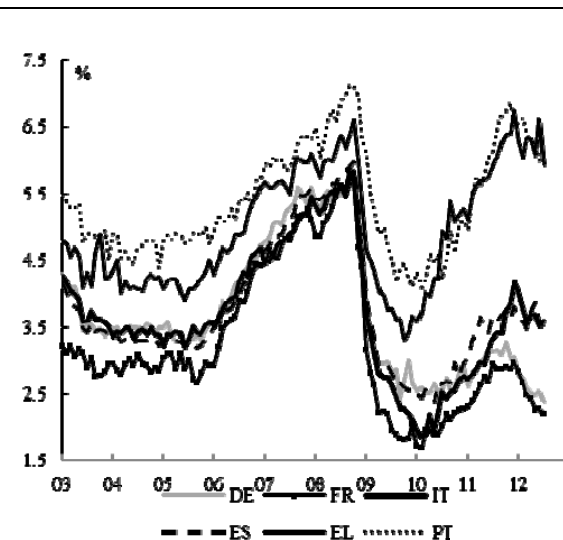
alte părți. Având în vedere aceste elemente, faptul că în zona euro, în ansamblu, creditarea bancară către sectorul privat s-a stabilizat în cursul anului 2012 și că ultimul studiu al BCE privind creditarea a indicat o oarecare relaxare a preocupărilor legate de finanțare reprezintă semne încurajatoare.

Reapariția riscurilor suverane a inversat procesul de integrare financiară în zona euro.

Introducerea monedei euro, dar și evaluarea riscului de credit la nivel mondial înainte de criză au stimulat integrarea piețelor financiare ale țărilor din zona euro și au facilitat fluxurile de credit între aceste țări. Odată cu izbucnirea unor bule de active în unele țări și declanșarea crizei datoriei suverane, fluxurile transfrontaliere au scăzut dramatic, iar capitalul s-a retras în interiorul frontierelor naționale. În special, fluxurile de capital privat care, în deceniul anterior, au circulat de la nord la sud, între statele membre din zona euro au scăzut substanțial, deoarece băncile și-au redus expunerea transfrontalieră în țările vulnerabile atât față de guverne, cât și față de sectorul privat. Deficitul de finanțare externă care a apărut ca urmare a acestei situații a fost eliminat prin lichidități atrase din partea Eurosistemului și, în etapele ulterioare, prin împrumuturi acordate de UE/FMI în cadrul programelor de asistență financiară. De asemenea, s-a accentuat tendința de a limita la piața națională investițiile în titluri de datorie suverană, consolidând spirala negativă dintre datoriile suverane ale statelor vulnerabile și băncile aflate în dificultate.

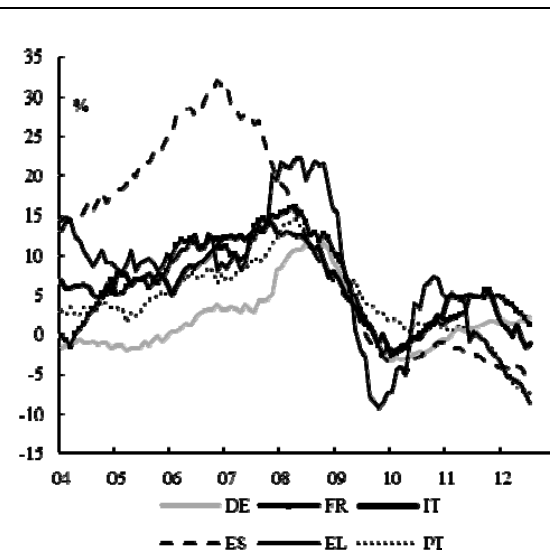
Condițiile de finanțare variază de la o țară din zona euro la alta. Majorarea primelor de risc pentru împrumuturile transfrontaliere a determinat o fragmentare sporită a piețelor financiare și, astfel, o extindere a decalajelor în ceea ce privește ratele dobânzilor la creditele acordate întreprinderilor și gospodăriilor în țările din zona euro. În prezent, ratele dobânzilor aplicate sectorului privat din țările vulnerabile sunt mult mai ridicate decât în celelalte state membre, în special în cele care au fost percepute ca piețe de „refugiu sigur” (graficele 4 și 5).

Graficul 4: ratele dobânzilor la creditele acordate întreprinderilor



Notă: întreprinderi noi, scadența până la 1 an
Sursă: serviciile Comisiei

Graficul 5: creditele acordate întreprinderilor



Notă: ritmul anual de creștere a stocurilor naționale
Sursă: serviciile Comisiei

Disfuncționalitatea piețelor de credit din zona euro reprezintă o provocare majoră pentru funcționarea uniunii monetare. Ajustarea și restructurarea care se desfășoară în statele membre vulnerabile din zona euro afectează puternic creșterea economică. Procesul de ajustare al acestora depinde de restabilirea condițiilor normale de creditare în sistemul bancar, care în prezent nu își îndeplinește rolul de intermediere care îi revine pe piața unică. Supravegherea micro și macroprudențială cu o dimensiune transfrontalieră ar trebui să ajute sistemul bancar integrat să își restabilească funcția de intermediar financiar.

Condițiile normale de creditare la nivelul economiei nu vor putea fi restabilite dacă nu se abordează cauzele profunde ale dificultăților cu care se confruntă băncile. La nivelul UE au fost adoptate măsuri de politică îndrăznețe pentru a întrerupe cercul vicios între băncile aflate în dificultate și datoria suverană a statelor lor, precum și pentru a răspunde dificultăților de finanțare, fragmentării piețelor financiare și nefuncționării mecanismelor de transmisie monetară din zona euro.

În efortul lor de a realiza o veritabilă UEM, șefii de stat sau de guvern din UE au convenit în iunie 2012 să avanseze spre o uniune bancară, mecanismul de supraveghere unic (MSU) fiind un prim pas concret în acest sens. În urma acestui acord, Comisia a prezentat propuneri privind instituirea MSU și acordarea de competențe de supraveghere Băncii Centrale Europene. În același timp, Autoritatea Bancară Europeană s-ar înscrie în noul cadru de supraveghere bancară în vederea asigurării coerenței la nivelul UE. Obiectivul MSU constă în eliminarea disparităților în ceea ce privește practicile de supraveghere, care au contribuit la tendința de fragmentare a pieței financiare europene și au pus în pericol sectorul bancar. Prin intermediul MSU, toate statele membre participante vor putea avea încredere deplină în calitatea și imparțialitatea supravegherii bancare. Aceasta este o condiție importantă pentru a garanta că fluxurile de capital vor permite reechilibrarea pe termen scurt și nu vor conduce la noi dezechilibre în viitor (a se vedea, de asemenea, secțiunea 3).

Odată cu înființarea Mecanismului european de stabilitate (MES), zona euro a beneficiat de un dispozitiv de protecție puternic și permanent. Capacitatea sa amplă de finanțare (500 de miliarde EUR) și flexibilitatea instrumentelor sale îi oferă acestui mecanism mijloacele necesare pentru a întrerupe spirala negativă dintre bănci și datoria suverană și pentru a contribui la restabilirea încrederii. Pe lângă acordarea de împrumuturi și linii de credit statelor membre din zona euro care se confruntă cu probleme de lichiditate, MES dispune de un set cuprinzător de instrumente și, în anumite condiții prealabile, poate interveni pe piețele primare și secundare de obligațiuni, fără a recurge neapărat la un program complet dezvoltat de ajustare macroeconomică.

Posibilitatea de a utiliza MES pentru recapitalizarea directă a băncilor va fi un instrument puternic pentru a întrerupe definitiv cercul vicios dintre bănci și datoria suverană a statelor din zona euro. MES poate, de asemenea, să ofere împrumuturi destinate în mod specific recapitalizării băncilor. Deocamdată, aceste împrumuturi nu pot fi totuși acordate decât statelor membre, care, la rândul lor, ar putea să le folosească pentru recapitalizări ale băncilor aflate în dificultate. Deși astfel situația guvernelor care se confruntă cu probleme de lichiditate este oarecum îmbunătățită, această abordare este o soluție imperfectă la problema interdependenței dintre bănci și datoria suverană. În practică, acest tip de împrumuturi s-ar înregistra în conturile fiscale ale statelor membre și ar majora datoria publică a acestora. Pentru a rezolva această problemă, în cadrul reuniunii la nivel înalt a zonei euro din iunie 2012 s-a decis ca, de îndată ce MSU va fi instituit efectiv, MES să poată recapitaliza direct băncile. Această posibilitate va contribui într-o mare măsură la ruperea legăturii dintre bănci și datoria suverană a statelor din zona euro și va reprezenta un progres important în vederea rezolvării cu succes a crizei din zona euro.

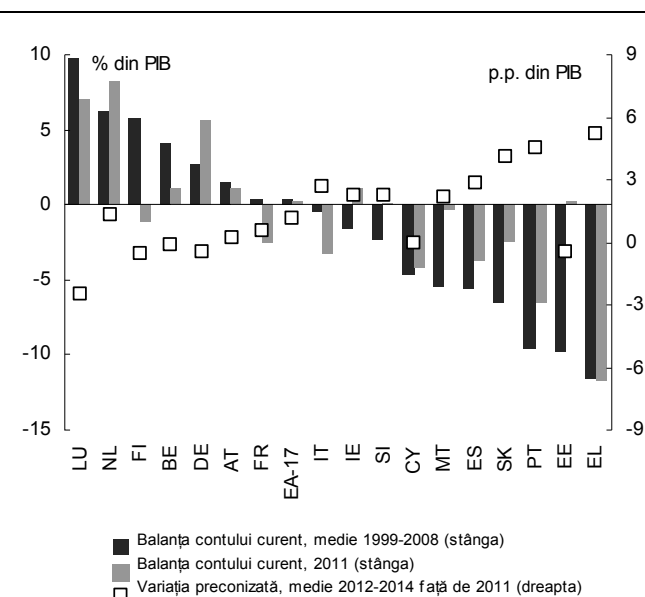
Banca Centrală Europeană a luat măsuri eficiente pentru a atenua dificultățile de finanțare ale băncilor și pentru a repara mecanismul de transmisie monetară. Cele două operațiuni de refinanțare pe termen lung, cu o durată de 3 ani, care au fost derulate de BCE în decembrie 2011 și februarie 2012 au acoperit decalajele acute de refinanțare pentru băncile din zona euro, asigurându-le acestora acces la o finanțare pe termen mediu, cu un cost scăzut. Cu toate acestea, întrucât problemele de finanțare au persistat și, în unele state membre din zona euro, au apărut semne care arată o perturbare gravă a mecanismului de transmitere monetară, BCE a creat un nou instrument, tranzațiile monetare definitive (TMD), pentru a asigura buna transmitere a politicii monetare în zona euro. TMD-urile sunt tranzații definitive pe piețele secundare de obligațiuni suverane care se supun unor condiții stricte și eficiente în cadrul unui program de ajustare finanțat prin intermediul MES. Deși acest instrument nu a fost utilizat deocamdată, anunțarea sa a condus deja la îmbunătățirea piețelor de obligațiuni suverane din zona euro și prezintă, împreună cu planurile de punere în aplicare a uniunii bancare, un mare potențial de reducere a tensiunilor financiare din zona euro și de restabilire a condițiilor pentru o creditare sănătoasă a economiei.

Măsurile ferme de politică au redus tensiunile de pe piețe, însă acestea rămân în continuare, într-o foarte mare măsură, dependente de continuarea politicilor de susținere și de punerea în aplicare a angajamentelor asumate. În cadrul sistemului financiar al Uniunii Europene și, în special, în cel din zona euro persistă o serie de vulnerabilități subiacente. În același timp, prelungirea crizei în zona euro a condus la un nivel ridicat de dependență între evoluția piețelor și măsurile de politică adoptate. Prin urmare, pentru a limita volatilitatea pieței, nu trebuie să existe incertitudini în ceea ce privește acțiunile de politică și punerea în aplicare energetică a măsurilor și a politicilor de reformă naționale care au fost convenite. Angajamentul de a construi o veritabilă UEM și, în special, o uniune bancară completă ar reinstaura pentru totdeauna stabilitatea financiară.

3. REFORME STRUCTURALE PENTRU SPRIJINIREA CREȘTERII ȘI CORECTAREA DEZECHILIBRELOR

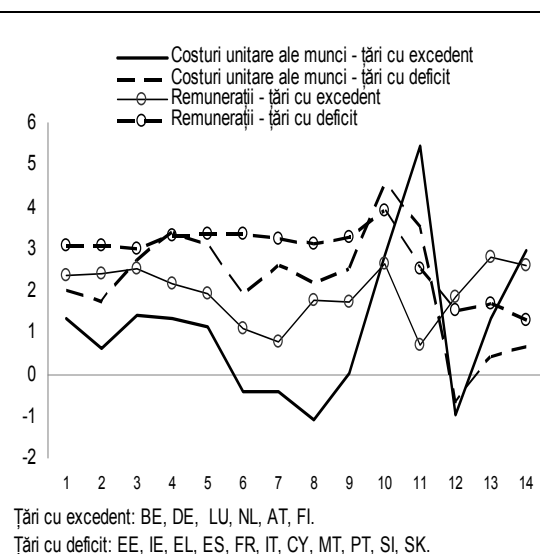
În situația actuală, principala provocare o constituie îmbunătățirea încrederii și relansarea rapidă a creșterii economice simultan cu crearea condițiilor pentru o creștere durabilă în viitor. În contextul unor politici macroeconomice restrictive, reformele structurale reprezintă un element esențial al strategiei de creștere și de reechilibrare, care vizează valorificarea potențialului economiilor Uniunii Europene. Pe măsură ce criza a continuat, țările vulnerabile s-au angajat în reforme de mare amploare. Deși necesitatea de a acționa este mai presantă în aceste state membre, creșterea atât pe termen scurt, cât și pe termen mediu și lung este o problemă comună, la nivelul UE, care necesită un răspuns colectiv. În ciuda unei situații economice foarte diferite de la un stat membru la altul, o strategie de reformă coordonată la nivelul statelor membre și al Uniunii Europene ar da un impuls politic, ar atenua dificultățile economice și ar facilita, astfel, procesul de reformă.

Graficul 6: balanțele de cont curent – zona euro și statele membre



Sursă: serviciile Comisiei

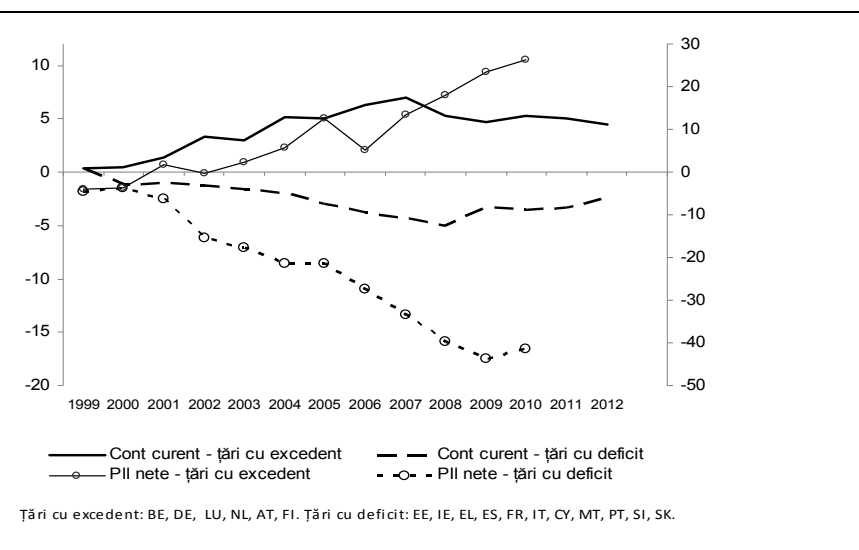
Graficul 7: costurile unitare ale muncii și remunerația nominală per salariat – zona euro



Sursă: serviciile Comisiei

Creșterea economică a Uniunii este în prezent limitată de dezechilibrele macroeconomice persistente și de necesitatea de a adapta excesele anterioare în materie de credit și consum. O creștere momentan mai redusă este o caracteristică a unei ajustări profunde, deoarece, în cadrul procesului de restructurare economică, resursele sunt transferate din sectoarele necomerciale în cele comerciale și bilanțurile din toate sectoarele economiei trebuie să se ajusteze. În ultimul an, ajustarea necesară a continuat, în ciuda contextului economic dificil, și începe să își arate roadele. Cifrele principale referitoare la balanțele de cont curent, la datele comerciale și la cererea internă arată că ajustarea continuă în UE, inclusiv în rândul țărilor din zona euro, dar sunt necesare progrese suplimentare (graficul 6). De asemenea, în prezent are loc o ajustare în țările care fac obiectul unui program de ajutor și în alte țări vulnerabile, mai ales în cele în care, până de curând, s-au constatat progrese insuficiente. Dezechilibrele contului curent se diminuează și, în plus, costurile unitare ale muncii se îndreaptă către o mai mare reechilibrare în viitor (graficul 7). În unele țări cu deficit, este în derulare o adaptare a salariilor nominale, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat.

Graficul 8: contul curent și poziția investițională internațională netă (PII nete) - țări cu excedent și țări cu deficit



Sursă: serviciile Comisiei

Ajustarea în curs a pozițiilor externe pare în mare măsură structurală. Țările cu deficit au cunoscut o contracție puternică a importurilor și, într-o oarecare măsură, o creștere a exporturilor. Deși până în prezent a dominat contracția importurilor, progresele în materie de competitivitate pregătesc terenul pentru o creștere viitoare a exporturilor și, potrivit previziunilor economice de toamnă ale Comisiei, se estimează că, în perioada analizată, exporturile vor avea o

contribuție mai mare la reechilibrare. Cu condiția ca îmbunătățirea la nivel de competitivitate să fie constantă, creșterea exporturilor ar trebui să conducă la o dezvoltare a industriilor orientate spre export și menținerea permanentă a ajustării. Cu toate acestea, reechilibrarea externă a fluxurilor de capital din contul curent nu este încă suficientă pentru a modifica tendințele nedurabile ale stocurilor (poziția investițională internațională netă și datoria externă) (graficul 8). În majoritatea țărilor cu deficit, ponderea datoriei externe în PIB continuă să crească; dacă este în scădere, aceasta se datorează în principal unei reevaluări ample a pasivelor. Va fi necesară o ajustare importantă, iar costul acesteia – în special în ceea ce privește ocuparea forței de muncă – va depinde de capacitatea de ajustare a statului membru în cauză. Progresele înregistrate în ceea ce privește reducerea dezechilibrelor bilaterale de cont curent între țările cu excedent și țările cu deficit au fost mult mai vizibile. În țările cu excedent, există și semne de reechilibrare către cererea internă, deși ajustarea excedentelor de cont curent implică, de asemenea, înregistrarea unui excedent la nivelul contului curent din întreaga zonă euro.

Deși probabil că efectele depline ale reformelor structurale asupra creșterii și a reechilibrării se vor materializa pe termen mediu și lung, pot apărea avantaje și pe termen scurt. Procesele de reformă sunt asociate, de obicei, cu costuri de ajustare și de tranziție pe termen scurt, în parte din cauza distribuției în general inegale între persoanele juridice și persoanele fizice. Cu toate acestea, reformele structurale ar putea avea, de asemenea, efecte expansioniste imediate, în măsura în care îmbunătățesc încrederea și așteptările în rândul actorilor economici. Ar trebui să se acorde prioritate reformelor care generează cel mai redus impact asupra costurilor bugetare (cum ar fi reformele de stimulare a competitivității și a concurenței pe piețele de produse sau reducerea sarcinii administrative și de reglementare pentru întreprinderi), punând totodată accentul și pe crearea celor mai bune condiții-cadru (de exemplu, printr-un dialog social consolidat) pentru a sprijini acțiunile în domenii de politică ce sunt, în mod tradițional, mai dificil de reformat, precum piața muncii. În plus, trebuie să fie luate în considerare sinergiile între diferitele domenii de reformă. De exemplu, reformele de pe piața forței de muncă destinate moderării costurilor unitare ale muncii ar putea fi mai eficace în stimularea competitivității dacă s-ar combina cu reformele

piețelor de produse menite să dezvolte concurența și să reducă marjele. În general, interacțiunile între diferitele domenii de reformă și calendarul adecvat ar trebui studiate cu atenție, ținând seama de condițiile specifice din fiecare stat membru.

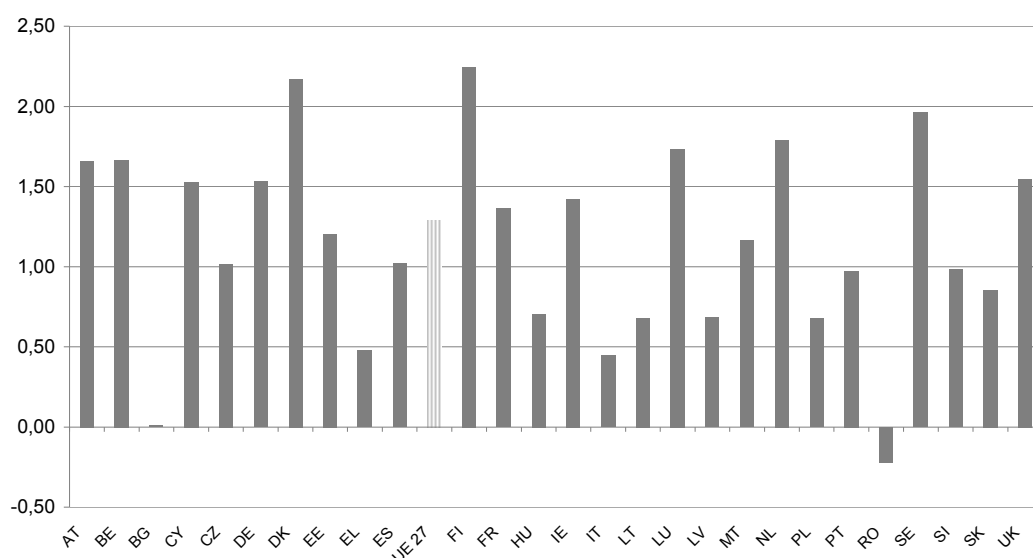
Reglementarea și supravegherea financiară au un rol important de îndeplinit în vederea asigurării unei reechilibrări ordonate și a prevenirii ciclurilor expansiune-recesiune dăunătoare. Procesul necesar de reducere a efectului de levier care are loc în prezent în sectorul privat din unele țări ale UE și care este corelat cu condițiile financiare stricte descrise în secțiunea 2 ar putea afecta negativ creșterea economică pe termen scurt. Aceasta este totuși o condiție prealabilă pentru corectarea dezechilibrelor interne și externe excesive. În paralel, nivelurile exagerate ale creșterii creditului și ale efectului de levier în sectorul financiar, care au fost înregistrate înainte de criză, fragilizează acest sector ce se confruntă cu un risc ridicat de producere a unei eventuale corecții dezorganizate, cu consecințe negative uriașe pentru creșterea economică. În acest context, este esențial să se elaboreze instrumente macro și microprudențiale eficace pentru a garanta că, odată cu normalizarea condițiilor de finanțare în ansamblul UE, reechilibrarea va continua să aibă loc pe baza unor fluxuri de capital durabil, orientate către activitățile cele mai productive și către necesitățile de investiții pe termen lung ale economiei UE, și că nu se vor mai înregistra dezechilibre excesive.

Reformele structurale menite să stimuleze productivitatea rămân o prioritate pentru a favoriza perspectivele de creștere pe termen mediu și pentru a asigura o reechilibrare de durată a economiei UE. Dovezile empirice arată că reformele care vizează îmbunătățirea eficienței pe piețele de produse, de servicii și de muncă poate stimula productivitatea și inovarea și poate crește nivelurile de producție și de ocupare a forței de muncă. Reformele structurale, care sunt destinate în special susținerii inovării, investițiilor în TIC și utilizării acestor tehnologii, precum și liberalizării în continuare a schimburilor comerciale, pot avea și un impact direct asupra productivității. Aceste reforme promovează totodată realocarea forței de muncă și a capitalului în favoarea unor sectoare care prezintă un potențial de creștere ridicat (printre care sectoarele cu o creștere ecologică și economia digitală). Mai mult, acest tip de reforme structurale poate avea un rol esențial în reducerea dezechilibrelor interne și externe, de exemplu prin îmbunătățirea competitivității și a rezultatelor obținute în materie de export. În zona euro este extrem de important să se realizeze reforme structurale, deoarece aici prețurile relative nu pot fi influențate de fluctuațiile cursului de schimb nominal.

Promovarea oportunităților pentru o creștere ecologică ar putea avea ca rezultat îmbunătățirea performanței la nivel atât macroeconomic, cât și microeconomic. O tranziție către modele de producție cu emisii scăzute de dioxid de carbon și eficiente din punct de vedere al resurselor va atenua presiunea exercitată de șocurile prețurilor la produsele de bază asupra nivelurilor costurilor și asupra așteptărilor inflaționiste. Aceasta va reduce dependența de resurse și de energie și, în consecință, deficitul comercial în materie de energie și va consolida competitivitatea economiei UE pe termen lung. UE a elaborat politici menite să asigure o utilizare mai eficientă a resurselor și a stabilit, în special, obiective ambițioase care vor avea implicații la nivelul tuturor statelor membre. Avantajele oferite de aceste politici vor putea fi valorificate pe deplin numai dacă sunt însoțite de un cadru de reglementare stabil și previzibil pentru orientarea investițiilor, de un transfer al presiunii fiscale asupra veniturilor salariale către taxele de mediu și cele pe consum, de eliminarea treptată a subvențiilor care au un impact negativ asupra mediului, precum și de măsurile menite să promoveze apariția de noi piețe și tehnologii „verzi”, dar și de ecologizarea modelelor actuale de consum și de producție.

Ritmul liberalizării piețelor de produse și de servicii ar trebui să fie menținut. Sunt necesare acțiuni suplimentare pentru a elimina restricțiile nejustificate și a îmbunătăți concurența pe piețele de produse și de servicii, mai ales în domeniul comerțului cu amănuntul, al profesiilor reglementate, al construcțiilor, al turismului, al serviciilor pentru întreprinderi și al industriilor de rețea. De asemenea, se impune luarea de măsuri la nivelul UE, deoarece o piață unică performantă poate atât să îmbunătățească potențialul de creștere, cât și să contribuie la corectarea dezechilibrelor. Pentru a valorifica pe deplin potențialul pieței unice, sunt necesare îmbunătățiri ambițioase care pot fi realizate prin consolidarea aplicării legii și intensificarea eforturilor de reformă la nivel de țară, astfel cum se prevede în Actele privind piața unică I și II. În acest context, statele membre sunt îndemnate în special să adopte măsuri ambițioase pentru a transpune Directiva privind serviciile, având în vedere potențialul său în materie de creștere și de capacitate de ajustare⁶.

Graficul 9: indicele de eficacitate a autorităților publice, statele membre ale UE, 2011



Notă: *Indicele Băncii Mondiale de eficacitate a autorităților publice arată percepția populației asupra calității serviciilor și a funcției publice și a gradului de independență al acestora față de presiunile politice, asupra calității elaborării și punerii în aplicare a politicilor, precum și asupra credibilității angajamentului autorităților publice față de aceste politici. Valorile indicelui sunt cuprinse între -2,5 și 2,5.*

Sursă: Banca Mondială

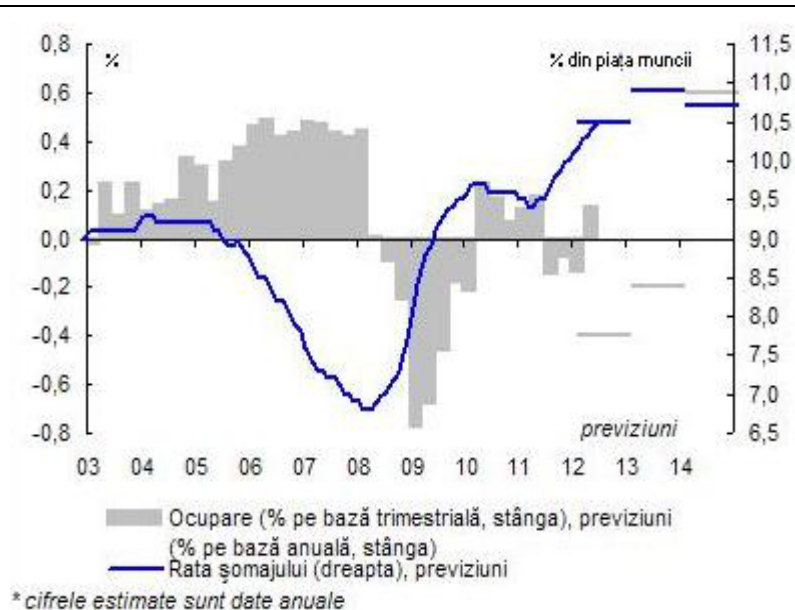
⁶

Potrivit estimărilor serviciilor Comisiei, câștigurile legate de aplicarea actuală a Directivei privind serviciile în statele membre sunt de ordinul a 0,8 % din PIB-ul UE, însă o aplicare puțin mai ambițioasă – care ar însemna ca obstacolele din calea furnizării de servicii și a stabilirii activităților de prestări de servicii la nivel transfrontalier să atingă în fiecare stat membru nivelul mediu din UE – ar aduce câștiguri suplimentare în valoare de 0,4 puncte procentuale din PIB. În cadrul unui scenariu extrem de ambițios, în care fiecare stat membru ar atinge media primelor cinci țări cu cele mai bune rezultate, la nivelul UE s-ar putea obține o creștere suplimentară de 1,8 % din PIB.

Îmbunătățirea mediului de afaceri, inclusiv prin căutarea unor modalități de creștere a eficienței sectorului public, reprezintă o prioritate esențială. Un mediu de afaceri deschis și eficace este un catalizator pentru creșterea economică, deoarece acesta promovează activitatea economică și reduce costurile inutile pentru întreprinderi. Există dovezi care arată că „birocrăția” sau complexitatea procedurilor administrative are un impact negativ semnificativ asupra nivelului de antreprenoriat, asupra inovării și competitivității, precum și asupra aporturilor de ISD, care ar putea avea un rol important în corectarea dezechilibrelor. În plus, o sarcină de reglementare excesivă tinde să stimuleze economia subterană. Pentru a fi eficace, o administrație publică ar trebui să ofere servicii pentru întreaga economie, fără a le impune operatorilor economici presiuni birocratice disproporționate (graficul 9). Abordarea problemelor existente la nivelul administrației publice ar contribui atât la consolidarea fiscală, cât și la îmbunătățirea competitivității și a perspectivelor de creștere. În special, reformele sistemului judiciar ar reduce riscurile și incertitudinea legate de înființarea de întreprinderi și de activitățile comerciale ale acestora, ceea ce ar conduce la investiții și ar contribui la reducerea costurilor tranzacțiilor și la consolidarea concurenței. În acest scop, mai multe state membre au adoptat deja măsuri pentru a raționaliza serviciul public și a-i conferi mai multă eficacitate. Reformele ar trebui să se concentreze în principal asupra sistemelor judiciare și asupra utilizării mai intense a serviciilor de e-Guvernare și de achiziții publice electronice.

Șomajul a devenit o problemă foarte gravă în diverse țări ale UE, cu tot mai multe implicații economice, sociale și politice (graficul 10). Creșterea șomajului este însoțită de o accentuare puternică a gradului de divergență dintre piețele muncii din UE. Deși, în majoritatea țărilor, rata șomajului a crescut și a atins niveluri excepționale în unele cazuri, aceasta a fost în scădere în unele state membre. Având în vedere prelungirea perioadelor de inactivitate și o corelare mai slabă între cererea și oferta de forță de muncă în numeroase țări ale UE, în special din cauza schimbărilor sectoriale din unele state, șomajul ar putea deveni din ce în ce mai structural, ceea ce va avea consecințe nefaste asupra potențialului de creștere pe termen lung.

Graficul 10: creșterea gradului de ocupare a forței de muncă și rata șomajului – UE



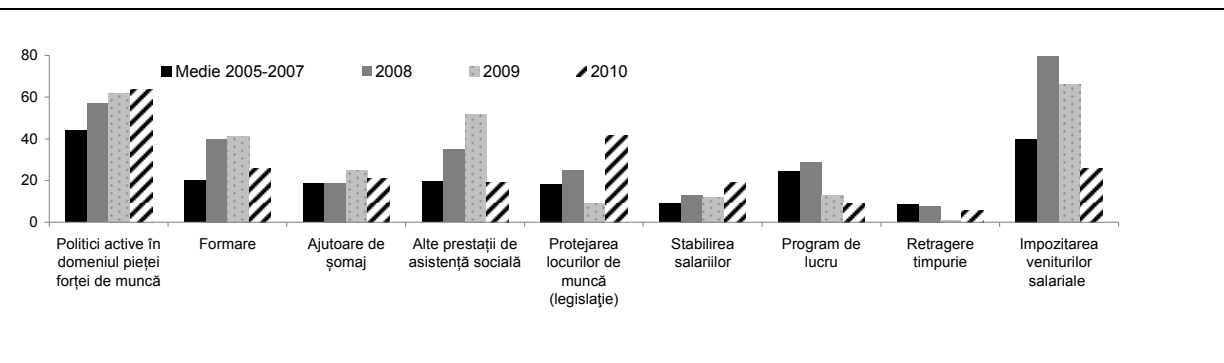
Sursă: serviciile Comisiei

Reformele structurale îndeplinesc un rol esențial în lupta împotriva șomajului contribuind la îmbunătățirea creșterii economice și la promovarea ajustării. Pentru a reduce în mod considerabil ratele șomajului este necesar să se creeze condiții care să permită revenirea încrederii și stabilitatea cererii de forță de muncă. În același timp, reducerea șomajului va constitui o condiție esențială pentru consolidarea încrederii și pentru asigurarea sustenabilității sociale și politice a reformelor actuale. În plan imediat, provocarea este totuși aceea de a gestiona ratele ridicate și persistente

de șomaj într-o perioadă de creștere modestă, iar în unele țări, într-un context de reducere a efectului de levier și de reechilibrare externă, care se află în desfășurare. Având în vedere condițiile diferite de pe piețele muncii din Uniunea Europeană, strategia de acțiune trebuie nu doar coordonată, ci și adaptată la situația specifică din fiecare țară.

De la începutul crizei, mai multe țări ale Uniunii Europene au adoptat o politică activă în ceea ce privește reforma pieței muncii. În unele cazuri, au fost aprobate planuri ambițioase de reformă, cu scopul de a crea condiții mai favorabile pentru ocuparea forței de muncă (graficul 11). Acțiunile recente de reformă și, în special, măsurile care contribuie la asigurarea unor piețe de muncă mai dinamice, la reducerea precarității și la îmbunătățirea competitivității, par să corespundă într-o mare măsură priorităților stabilite la nivel european. Unele țări cu rate ridicate ale șomajului și dezechilibre externe importante au răspuns provocării de a îmbunătăți adaptabilitatea salariilor și capacitatea lor de ajustare la piața muncii, în special prin reforme ale legislației în domeniul protejării locurilor de muncă și ale sistemului de stabilire a salariilor. Politicile de protecție a veniturilor, de activare și de asistență în căutarea unui loc de muncă au fost adaptate pentru a ține cont de dificultățile tot mai mari de pe piața muncii. Cu toate acestea, nu toate țările au întreprins până acum măsurile necesare pentru a face față provocărilor în materie de politică cu care se confruntă.

Graficul 11: numărul de măsuri privind piața muncii, în funcție de domeniu, UE în ansamblu



Notă: *politica activă în domeniul pieței forței de muncă nu include formarea.*

Sursă: *serviciile Comisiei, baza de date LABREF a DG ECFIN.*

Combaterea șomajului și sprijinul pentru crearea de locuri de muncă ar trebui să figureze printre prioritățile absolute ale agendei politice. Ritmul reformelor privind piața muncii ar trebui menținut, în special în țările care se confruntă cu provocări majore în acest domeniu. Posibilitatea unei reluări durabile a creșterii economice depinde într-o mare măsură de modalitatea în care sunt rezolvate blocajele de pe piața muncii și este gestionat riscul de histerezis în materie de șomaj. Pentru a răspunde provocărilor structurale și instituționale de pe piața muncii (segmentare, deteriorarea procesului de corelare între cererea și oferta de locuri de muncă și șomajul structural persistent), trebuie să ia de urgență măsuri adecvate în materie de politică. Țările care se confruntă cu provocări majore pe piața muncii trebuie să continue eforturile în vederea unor reforme structurale ambițioase, favorabile ajustării (legislația în domeniul protejării locurilor de muncă, stabilirea salariilor) și să pună în practică în mod corespunzător măsurile adoptate. De asemenea, pot fi luate în considerare măsuri specifice pentru a stimula cererea de forță de muncă prin reducerea impozitării veniturilor salariale – în special pentru categoriile slab plătite – atunci când condițiile fiscale o vor permite, precum și prin susținerea spiritului antreprenorial și a economiei sociale. În plus, este nevoie de măsuri bine orientate pentru a promova angajarea unor categorii specifice de lucrători expuși riscului de a părăsi piața muncii (cum ar fi șomerii de lungă durată sau lucrătorii tineri fără experiență profesională), inclusiv prin intermediul unor politici active în domeniul pieței forței de muncă, eficiente din punct de vedere al costurilor, și prin valorificarea potențialului sectoarelor generatoare de locuri de muncă.

Anexă. Indicatori macroeconomici selectați

	Creștere economică și ocuparea forței de muncă						Competitivitate							Finanțe publice							Stabilitate financiară			
	PIB pe cap de locuitor în SPC	Previziune de creștere a PIB-ului	Rată de ocupare	Șomaj de lungă durată*	Șomaj în rândul tinerilor (<25)*	Rată de participare la forța de muncă*	Costuri unitare nominale ale muncii*			Remunerație nominală pe salariat*		Balanța contului curent*	Cotă de piață a exporturilor (bunuri + servicii)*	Datorie publică generală*	Poziție în bugetul național general*	Sarcină fiscală globală	Indicator de sustenabilitate (S2)*	Vârsta medie de părăsire a pieței muncii*	Speranță de viață*	Datorie privată*	Credite neperformante	Diferențiale ale ratei dobânzii pe termen lung față de Germania	Rentabilitatea capitalurilor proprii	
							Economia în ansamblu	Servicii	Producție	Sector public	Sector privat													
		Nivel comparat cu UE 27=100	Variație anuală	Grupa de vârstă 15-64	% din populația activă	% din populația activă	%	Variație anuală	Variație anuală	Variație anuală	Variație anuală	Variație anuală	% din PIB	Variație procentuală	% din PIB	% din PIB	Total impozite ca % din PIB	Nivel ridicat înseamnă sustenabilitate redusă	2010 sau cele mai recente date disponibile	La 60 de ani	% din PIB	%	Puncte procentuale	%
	2011	2012	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2010 sau cele mai recente date disponibile	2011 sau cele mai recente date disponibile	martie 2012	2011 sau cele mai recente date disponibile	septembrie 2012	2011 sau cele mai recente date disponibile	
BE	118	-0,2	61,9	3,5	18,7	66,7	2,7	2,6	-0,9	3,5	2,9	1,0	5,0	97,8	-3,7	45,6	7,4	61,6	23,6	238,4	4,2	1,1	1,4	
BG	45	0,8	58,5	6,3	25,0	66,0	1,1	-1,0	:	4,8	8,1	1,7	5,6	16,3	-2,0	27,1	2,8	64,1	19,4	:	19,7	2,3	4,6	
CZ	80	-1,3	65,7	2,7	18,1	70,5	1,1	0,4	-1,3	1,4	2,6	-3,9	5,9	40,8	-3,3	34,4	5,5	60,5	21,4	78,1	7,1	0,9	13,7	
DK	125	0,6	73,1	1,8	14,2	79,3	0,5	0,1	0,0	0,9	2,2	6,6	5,4	46,6	-1,8	49,0	3,3	62,3	22,8	241,5	3,0	-0,2	0,6	
DE	120	0,8	72,5	2,8	8,6	77,2	1,4	2,3	-2,2	3,0	3,1	5,6	5,2	80,5	-0,8	39,8	1,4	62,4	23,8	128,3	1,6	0,0	2,2	
EE	67	2,5	65,1	7,1	22,3	74,7	-1,4	1,6	-10,1	3,5	-2,0	0,3	7,4	6,1	1,1	33,0	1,2	62,6	21,5	141,0	4,5	:	25,5	
IE	127	0,4	59,2	8,6	29,4	69,4	-3,2	:	:	0,1	:	1,1	4,6	106,4	-13,4	29,9	4,1	64,1	23,5	332,0	:	3,8	-11,1	
EL	82	-6,0	55,6	8,8	44,4	67,7	-1,8	-2,3	-0,2	-1,7	-5,5	-11,7	4,9	170,6	-9,4	34,8	-2,4	61,5	23,8	124,6	12,1	19,4	43,5	
ES	99	-1,4	57,7	9,0	46,4	73,7	-1,5	-0,1	-4,1	-1,1	1,4	-3,7	4,2	69,3	-9,4	32,9	4,8	62,3	25,1	214,2	5,2	4,4	0,1	
FR	107	0,2	63,9	4,0	22,9	70,4	1,6	1,6	2,3	2,5	3,2	-2,6	4,9	86,0	-5,2	45,6	1,6	60,2	25,4	141,1	4,6	0,8	5,6	
IT	101	-2,3	56,9	4,4	29,1	62,2	0,9	1,4	2,1	-0,1	2,4	-3,3	5,4	120,7	-3,9	42,4	-2,3	60,4	24,6	126,0	9,5	3,8	-13,0	
CY	92	-2,3	68,1	1,6	22,4	74,0	3,3	1,9	0,7	3,2	2,7	-4,2	7,4	71,1	-6,3	34,7	8,2	62,8	23,6	:	:	5,5	-86,0	
LV	58	4,3	61,8	8,8	31,0	73,3	3,0	3,4	3,5	5,1	:	-2,4	10,4	42,2	-3,4	27,7	-0,7	62,7	20,0	123,1	10,1	2,4	5,1	
LT	62	2,9	60,7	8,0	32,9	72,0	-0,1	0,2	-2,9	2,6	4,7	-3,7	9,8	38,5	-5,5	26,4	4,7	59,9	20,3	69,4	16,0	3,0	17,0	
LU	274	0,4	64,6	1,4	16,4	67,9	3,3	3,1	2,0	1,9	2,0	7,1	10,1	18,3	-0,3	38,1	9,7	59,4	23,8	:	:	0,2	6,2	
HU	66	-1,2	55,8	5,2	26,1	62,7	1,8	2,5	5,7	1,6	3,3	1,0	6,1	81,4	4,3	36,6	0,5	59,7	20,0	154,9	14,9	5,8	-7,9	
MT	83	1,0	57,6	3,0	13,8	61,6	1,3	:	:	2,3	0,7	-0,3	4,4	70,9	-2,7	34,8	5,8	60,5	24,1	212,3	1,5	2,5	4,2	
NL	131	-0,3	74,9	1,5	7,6	78,4	1,2	2,0	-1,8	0,9	1,8	8,3	5,2	65,5	-4,5	38,8	5,9	63,5	23,9	:	2,4	0,4	6,2	
AT	129	0,8	72,1	1,1	8,3	75,3	0,9	2,9	-3,9	1,9	2,5	1,1	5,9	72,4	-2,5	43,7	4,1	60,9	24,1	161,9	4,1	0,6	1,5	
PL	65	2,4	59,7	3,6	25,8	66,1	0,7	4,3	-7,9	4,8	4,2	-4,5	6,2	56,4	-5,0	32,5	1,6	59,3	21,5	79,0	6,0	3,4	12,3	
PT	77	3,0	64,2	6,2	30,1	74,1	-0,7	:	:	:	:	-6,6	3,9	108,1	-4,4	36,1	-1,8	62,6	24,2	247,9	5,3	7,1	-4,1	
RO	49	0,8	58,5	3,1	23,7	63,3	1,7	:	:	-8,5	7,2	-4,1	5,4	33,4	-5,0	27,5	3,7	64,3	19,7	:	11,4	5,1	1,3	
SI	84	-2,3	64,4	3,6	15,7	70,3	-0,6	-0,3	-1,0	-0,1	1,5	0,1	5,5	46,9	-6,4	37,6	7,6	59,8	23,3	130,3	:	4,8	-11,1	
SK	73	2,6	59,5	9,2	33,5	68,9	-0,4	2,7	0,0	-0,6	2,8	-2,5	6,2	43,3	-4,9	28,8	6,9	58,8	20,4	74,8	4,0	2,7	11,1	
FI	116	0,1	69,0	1,7	20,1	74,9	1,8	2,6	1,9	2,8	3,8	-1,1	7,7	49,0	-0,6	43,4	5,8	61,7	23,9	179,9	0,8	0,3	8,1	
SE	126	1,1	74,1	1,4	22,9	80,2	-0,8	-1,0	-4,1	0,6	1,3	6,5	5,0	38,4	0,4	44,9	2,0	64,4	24,2	234,7	:	0,0	10,7	
UK	108	-0,3	69,5	2,7	21,1	75,7	1,5	:	:	:	:	-1,9	5,2	85,0	-7,8	37,6	5,2	63,0	23,8	:	2,2	0,0	4,2	
Zona euro	108	-0,4	64,3	4,6	20,8	71,5	0,9	:	:	:	:	0,3	5,1	88,1	-4,1	40,6	2,7	61,5	24,0	:	:	2,3	:	
UE	100	-0,3	64,3	4,1	21,4	71,2	0,9	:	:	:	:	0,0	5,2	83,0	-4,4	39,9	2,1	61,5	23,2	:	:	2,0	:	

* Variabile menționate în textul privind Pactul euro plus din concluziile Consiliului European din martie 2011
 Surse: serviciile Comisiei, Eurostat, BCE