

Bruxelles, 16.11.2016
COM(2016) 727 final

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

CĂTRE O ORIENTARE BUGETARĂ POZITIVĂ PENTRU ZONA EURO

1. INTRODUCERE

În scrisoarea de intenție care însoțește discursul din 2016 privind starea Uniunii, președintele Juncker și prim-vicepreședintele Timmermans au anunțat intenția Comisiei de a promova „în următoarea recomandare privind politica economică a zonei euro, o orientare bugetară pozitivă pentru zona euro, care să sprijine politica monetară a Băncii Centrale Europene”.

Prezenta comunicare este adoptată concomitent cu recomandarea privind politica economică a zonei euro pentru perioada 2017-2018¹ și prezintă raționamentul care stă la baza aspectelor de politică bugetară ale acesteia. Publicarea acestora la începutul ciclului anual al semestrului european de coordonare a politicilor economice, împreună cu analiza anuală a creșterii pentru 2017² și documentele conexe, permite dezbateră din timp a priorităților economice și sociale la nivelul UE, la nivelul zonei euro și la nivelurile naționale. Rezultatul acestei dezbateri ar trebui să se reflecte în politicile statelor membre și, în special, în programele economice și bugetare ale acestora, în primăvara anului viitor.

Accentul pus pe necesitatea unei orientări bugetare pozitive pentru zona euro își are originea în contextul mai larg al unei creșteri economice modeste, dar reziliente, demonstrate de recente previziuni economice ale Comisiei din toamna anului 2016³. Au fost înregistrate progrese semnificative în ultimii ani: PIB-ul zonei euro a revenit, în termeni reali, la nivelul înregistrat înainte de criză începând din 2015, șomajul a scăzut la cel mai redus nivel din 2010-2011 și până acum, iar investițiile au început să crească. Cu toate acestea, redresarea zonei euro se desfășoară în continuare într-un ritm lent, capacitatea neutilizată de pe piața muncii și a capitalului este încă semnificativă, iar nivelul general de incertitudine este ridicat. Mai mult, perspectivele slabe și nesigure de creștere din afara UE sugerează o contribuție redusă, chiar inexistentă, din partea exporturilor. Prin urmare, continuarea creșterii în zona euro ar trebui să se bazeze din ce în ce mai mult pe cererea internă.

Politica monetară a sprijinit creșterea în ultimii ani, însă în cazul politicii bugetare acest lucru este mai puțin valabil. În perioada 2011-2013, orientarea bugetară agregată a fost contracționistă, multe state membre recurgând la consolidarea bugetară pentru a-și păstra accesul la piețe în perioada de vârf a crizei datoriilor suverane. Acest lucru a încetinit creșterea, însă a fost considerat necesar pentru a menține stabilitatea financiară în circumstanțe fără precedent și pentru a contracara riscul de contagiune în toată zona euro, care ar fi putut determina scenarii chiar mai pesimiste. În perioada 2014-2015, orientarea bugetară agregată a devenit în linii mari neutră, iar în 2016 ușor expansionistă; se preconizează însă că în 2017 va fi din nou, în linii mari, neutră.

¹ A se vedea COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

² A se vedea COM(2016) 725 final, 16.11.2016.

³ Previziunile sunt disponibile la adresa: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm

Această situație subliniază, în parte, limitele cadrului bugetar al UE⁴. În primul rând, cadrul bugetar actual al UE nu cuprinde norme sau instrumente care să permită gestionarea în mod direct a orientării bugetare agregate a zonei euro, ceea ce reprezintă o diferență esențială față de alte zone cu monedă unică din lume. Recomandarea privind politica economică a zonei euro devine o sursă de referință pentru orientarea eforturilor, însă eficacitatea acesteia depinde în ultimă instanță de voința individuală și colectivă a statelor membre de a o pune în practică.

În al doilea rând, normele Pactului de stabilitate și de creștere sunt concepute în principal pentru a împiedica atingerea unor niveluri excesive ale deficitului și ale datoriei publice⁵. Acestea prevăd mecanisme mai stricte, obligatorii pentru statele membre care sunt departe de obiectivul lor bugetar pe termen mediu, inclusiv ca o modalitate de a le ajuta să recâștige o anumită marjă de manevră pentru stabilizarea macroeconomică. Cu toate acestea, pentru acele state membre care și-au atins obiectivele bugetare și/sau au o marjă de manevră bugetară mai mare, instrumentele semestrului european nu permit decât recomandarea, nu și executarea unor politici bugetare mai expansioniste. Aceasta reflectă ceea ce uneori este descris drept o asimetrie a cadrului bugetar al UE: normele pot să interzică deficitele ridicate (inclusiv pentru a evita un nivel ridicat al datoriei), dar nu pot decât să prescrie reducerea excedentelor bugetare, fără să impună acest lucru.

Având în vedere necesitatea de a sprijini redresarea în curs, precum și de a evita riscul unei capcane de tip „creștere economică scăzută, inflație scăzută”, prezenta comunicare prezintă argumente în favoarea unei orientări bugetare pozitive într-o măsură semnificativ mai mare pentru zona euro în acest moment. O orientare bugetară pozitivă se referă atât la direcția de susținere, cu alte cuvinte, expansionistă care ar trebui imprimată politicii bugetare în general, cât și la calitatea structurii ajustării, în ceea ce privește repartizarea eforturilor între țări și tipurile de cheltuieli și/sau impozite care stau la baza acesteia.

Situația actuală este nesatisfăcătoare în cel puțin două privințe. În primul rând, în lumina celor mai recente date economice și bugetare, îndeplinirea integrală a cerințelor bugetare cuprinse în recomandările Consiliului specifice fiecărei țări ar conduce, la nivel agregat, la o orientare bugetară moderat restrictivă pentru zona euro în ansamblul său în 2017 și 2018, în timp ce, în circumstanțele actuale, situația economică pare să impună o orientare bugetară expansionistă.

În al doilea rând, actualul agregat bugetar maschează o distribuție bugetară foarte inegală între statele membre, care nu se justifică din punct de vedere economic din perspectiva zonei euro. Această situație a fost sintetizată sub forma unui paradox revelator: statele care nu dispun de o marjă de manevră bugetară doresc să o folosească; statele care dispun de o marjă de manevră bugetară nu doresc să o folosească. Este necesară o abordare mai colectivă pentru a evita riscul unui scenariu pentru zona euro în ansamblu în care toată lumea are de pierdut.

⁴ A se vedea, de asemenea, capitolul privind „orientarea bugetară a zonei euro” din Buletinul economic al Băncii Centrale Europene din iunie 2016.

⁵ Aceste norme au fost consolidate semnificativ în perioada 2011-2013, ca reacție la criza financiară și a datoriilor suverane.

Tranziția către o astfel de orientare bugetară pozitivă presupune o serie de limitări economice și juridice de care trebuie să se țină seama, precum și eventuale compromisuri care trebuie recunoscute. Mai mult, prezenta comunicare subliniază necesitatea vitală de a ameliora calitatea finanțelor publice în vederea maximizării impactului acestora asupra locurilor de muncă și a creșterii, precum și asupra echității sociale, nu doar la nivel național, ci și în ceea ce privește zona euro la nivel agregat.

În prezentul document se trag o serie de concluzii, iar implicațiile politice imediate sunt prezentate în propunerea de recomandare privind politica economică a zonei euro pentru perioada 2017-2018, publicată în paralel cu prezenta comunicare.

Caseta 1: Orientarea bugetară a zonei euro

Deși nu există o definiție universal acceptată, prin „orientare bugetară” se înțelege, în general, orientarea dată politicii bugetare prin decizii discreționare ale autorităților publice cu privire la impozite și cheltuieli. În mod tradițional, orientarea bugetară este reflectată de variația soldului structural primar (cu alte cuvinte, soldul bugetar corectat pentru a ține cont de impactul ciclului economic, de măsurile nepermanente și de plățile de dobânzi), deși poate fi descrisă și cu ajutorul altor indicatori (de exemplu, indicatori calculați pe baza creșterii cheltuielilor, fără noile măsuri privind veniturile). În funcție de decizia administrației publice de a accentua, a reduce sau a menține neschimbat impactul finanțelor publice asupra economiei reale - prin creșterea/reducerea cheltuielilor, fără noile măsuri fiscale - orientarea bugetară este considerată „expansionistă”, „constricționistă” și, respectiv, „neutră”.

Împreună cu politica monetară, politica bugetară joacă un rol în stabilizarea mediului macroeconomic, urmărind în același timp obiective mai largi în ceea ce privește sustenabilitatea bugetară și funcțiile de redistribuire. Orientarea politicii bugetare determină rolul pe care politica bugetară îl joacă în cadrul ciclului economic, rol care poate fi mai mult sau mai puțin prociclic sau anticiclic, în funcție de circumstanțe.

Atunci când se analizează zona euro în ansamblu, ar trebui reținut faptul că, în timp ce politica monetară este concepută și proiectată ca un instrument unic, politica bugetară generală este rezultatul agregării a 19 politici bugetare individuale. Instrumentele semestrului european și normele Pactului de stabilitate și de creștere au asigurat mult timp o orientare pentru acțiunile la nivel național, însă, în afară de rolul recent asumat de recomandarea privind politica economică din zona euro, coordonarea acțiunilor a fost, până în prezent, limitată, iar situația și provocările zonei euro nu au fost ușor de luat în considerare. În particular, este încă în mare măsură neclar dacă agregarea politicilor bugetare naționale determină sau nu o orientare bugetară a zonei euro care să fie adecvată și conformă cu politica monetară. Acest aspect este relevant mai ales atunci când ratele dobânzilor de politică monetară ajung la așa-numitul „prag zero al ratei dobânzii” (a se vedea anexa 2).

Discuția cu privire la orientarea bugetară adecvată pentru zona euro este un element esențial în cadrul eforturilor Comisiei de a stimula dezbaterile privind interesul general și responsabilitatea colectivă pentru zona euro, ca parte a etapei 1 a acțiunilor întreprinse ca urmare a raportului celor cinci președinți privind finalizarea Uniunii economice și monetare a Europei („aprofundarea prin practică”)⁶.

⁶ A se vedea raportul la adresa: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_ro.pdf

2. MEDIUL ECONOMIC MIXT IMPUNE O ORIENTARE BUGETARĂ POZITIVĂ

Comparativ cu perioada anterioară crizei, potențialul de creștere pe termen mediu al zonei euro practic s-a înjumătățit. Acest lucru este legat, în parte, de evoluțiile demografice și la scară mai largă, dar reflectă și ceea ce este cunoscut sub denumirea de „efecte de histerezis” rezultate în urma unei crize: performanțele slabe ale economiei pe o perioadă de timp prelungită pot degrada capitalul fizic și productivitatea și participarea forței de muncă într-o asemenea măsură încât să diminueze permanent potențialul de creștere⁷. Astfel cum se evidențiază în analiza anuală a creșterii pentru 2017 și în recomandarea privind politica economică a zonei euro, amplificarea potențialului de creștere al UE presupune în primul rând politici structurale care să impulsioneze ocuparea forței de muncă și productivitatea, însă și o politică bugetară responsabilă și favorabilă creșterii are un rol de jucat în acest sens, în special în momentul de față.

Perspectiva economică actuală este mixtă, redresarea progresând în mod constant din 2013, fără însă să se accelereze. PIB-ul zonei euro se situează în prezent deasupra nivelului înregistrat înaintea crizei, dar redresarea rămâne lentă, de o amploare incertă, iar o serie de dovezi sugerează că există încă un potențial neexploatat semnificativ în economie. Inflația rămâne, de asemenea, în mod constant la un nivel scăzut, în ciuda măsurilor de politică monetară fără precedent. În plus, riscurile de evoluție negativă abundă. Excedentul extern foarte mare al zonei euro ascunde în continuare dezechilibre macroeconomice mai ample. Șomajul este în declin, însă continuă să înregistreze niveluri foarte ridicate în unele state membre. Creșterea productivității și creșterea salarială rămân scăzute. Noi surse de incertitudine au apărut în urma rezultatului referendumului din Regatul Unit privind calitatea de membru al UE și a altor evoluții geopolitice. Elementele expuse de mai sus evidențiază necesitatea de a consolida sursele interne de creștere.

Întrucât Banca Centrală Europeană (BCE) își utilizează pe scară largă instrumentele de politică monetară, în general este acceptată ideea că politica monetară nu își poate asuma integral sarcina stabilizării macroeconomice și că o politică bugetară responsabilă și favorabilă creșterii trebuie să joace un rol mai pregnant în sprijinirea redresării zonei euro. Aceasta este o preocupare împărtășită de comunitatea mondială: în cadrul reuniunilor sale recente, grupul G20 a reiterat angajamentul membrilor săi față de o strategie de creștere orientată pe trei direcții, în declarația din septembrie 2016 afirmându-se că „suntem hotărâți să utilizăm toate instrumentele de politică - monetară, bugetară și structurală - în mod individual și colectiv la realizarea obiectivului nostru de a asigura o creștere puternică, durabilă, echilibrată și favorabilă incluziunii”⁸.

⁷ Exemple tipice includ pierderea competențelor care rezultă în urma unor niveluri ridicate și prelungite ale șomajului și a acumulării unor lacune mari în materie de investiții, așa cum a fost cazul în Europa.

⁸ Comunicatul liderilor G20, summitul de la Hangzhou, 4-5 septembrie 2016.

Există atât o nevoie, cât și o oportunitate de a acționa pe frontul bugetar în acest moment precis, inclusiv pentru a reechilibra mixul global de politici al zonei euro. Previzuniile privind inflația efectivă și previzionată nu corespund în continuare definiției BCE a stabilității prețurilor (înțeleasă ca menținerea unei rate a inflației inferioare, dar apropiate de 2 %, pe termen mediu). Împreună cu aplicarea de reforme structurale și un accent puternic pe investiții, politica bugetară trebuie să contribuie în mod mai direct la cererea internă, sprijinind redresarea și permițând îndepărtarea de o inflație scăzută. O astfel de creștere a inflației poate contribui și la normalizarea ratelor dobânzii, cu un impact benefic asupra remunerării economiilor și, în general, asupra funcționării sectorului financiar, care încă trebuie să facă față problemei datoriilor moștenite în urma crizei.

Având în vedere circumstanțele specifice, impactul macroeconomic al politicii bugetare va fi probabil mai puternic decât în perioade normale. Eficacitatea politicii bugetare ca instrument de stabilizare depinde de mediul economic global în care este utilizată. Întrucât politica monetară se află la „pragul zero al ratei dobânzii”, impactul măsurilor de politică bugetară atât asupra economiei reale (efectul de „multiplicator”), cât și asupra economiilor altor țări (efectul de „propagare”) este mai pronunțat decât ar fi în alte situații⁹, de exemplu, dacă ratele dobânzii ar fi ridicate sau ar exista riscul ca acestea să crească rapid sau dacă stimulul public ar risca să aibă un efect de evicțiune asupra investițiilor private (a se vedea anexa 2). Mai mult, contextul actual, în care ratele dobânzii sunt scăzute, are ca rezultat costuri diminuate semnificativ de finanțare sau refinanțare a bugetelor publice.

Dacă este bine concepută, în special în combinație cu reforme și sprijin pentru investiții, aplicarea în prezent a unei politici bugetare mai active poate contribui la o reducere mai rapidă a șomajului pe termen scurt, precum și la amplificarea creșterii (potențiale) pe termen mediu din zona euro. În acest moment există în continuare o încetinire semnificativă a economiei, principala provocare constând în a evita înrădăcinarea unei situații de „creștere scăzută, inflație scăzută”. După ani de criză, există și o „lasitudine față de reformă” semnificativă: capacitatea de a iniția și realiza reforme structurale majore poate presupune anumite costuri pe termen scurt pentru finanțele publice, însă, dacă reformele își ating scopul, acestea pot avea efecte bugetare pozitive directe pe termen lung, inclusiv prin majorarea potențialului de creștere. În afară de sprijinirea redresării la nivel intern, o politică bugetară mai încurajatoare ar avea și efecte de propagare pozitive asupra economiei globale, contribuind la reducerea excedentului de cont curent al zonei euro și ajutând, astfel, la contracararea dezechilibrelor la nivel mondial.

Inițiativele recente la nivelul UE contribuie la maximizarea impactului finanțelor publice asupra economiei reale. Punând accentul pe mobilizarea de fonduri private în proiecte de investiții viabile din punct de vedere economic și sustenabile, Planul de investiții pentru Europa contribuie la contracararea deficitului în materie de investiții acumulat în

⁹ În general, în perioade normale se constată că efectul de propagare al măsurilor de stimulare bugetară în statele membre „centrale” ale UE este redus. Este posibil, totuși, ca această constatare să nu fie valabilă în situația actuală, când ratele inflației și ale dobânzii sunt în mod constant foarte scăzute. În special, investițiile publice din statele cu excedent ar putea avea efecte de propagare pozitive semnificative asupra PIB-ului celorlalte state din zona euro (a se vedea anexa 2).

perioada crizei¹⁰. Combinația alcătuită din fondurile structurale și de investiții europene și din Fondul european pentru investiții strategice este deosebit de promițătoare în ceea ce privește punerea la dispoziție a unor noi instrumente financiare inovatoare care maximizează impactul economic al fiecărui euro investit din fonduri publice. Progresele înregistrate în ceea ce privește finalizarea uniunii bancare și a uniunii piețelor de capital¹¹ sunt, de asemenea, esențiale pentru diversificarea surselor de finanțare pentru economia reală și reducerea, în acest fel, a presiunii asupra finanțelor publice. Accentul pus, în cadrul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice, asupra realizării de reforme structurale în sprijinul investițiilor (așa-numitul „al treilea pilon” al Planului de investiții pentru Europa) este, de asemenea, esențial pentru maximizarea eficacității politicii bugetare.

3. ORIENTAREA BUGETARĂ ACTUALĂ A ZONEI EURO

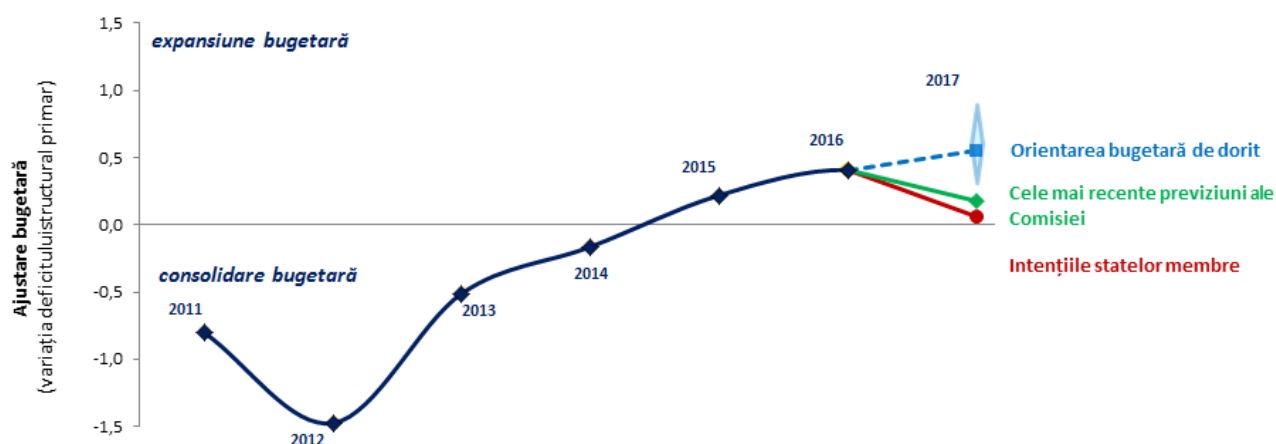
Pentru a evalua situația actuală, este important ca zona euro să fie considerată o singură entitate, ca și cum ar exista un ministru de finanțe pentru zona euro în ansamblul său, și ca politica bugetară a acesteia să fie privită la nivel agregat. Aceasta este abordarea adoptată în prezenta secțiune.

În ansamblu, după consolidarea bugetară considerabilă din perioada 2011-2013, orientarea bugetară a zonei euro este estimată a fi în linii mari neutră în perioada 2014-2017 (a se vedea graficul de mai jos). Orientarea bugetară a zonei euro a fost contracționistă în perioada 2011-2013, când situația economică era în curs de deteriorare. Orientarea bugetară a devenit în linii mari neutră în 2014-2015 și ușor expansionistă în 2016, în contextul unei redresări economice. Pentru 2017, atât agregarea proiectelor de planuri bugetare (denumite în grafic „intențiile statelor membre”), cât și previziunile de toamnă ale Comisiei pentru 2016 indică, din nou, o orientare bugetară în linii mari neutră.

¹⁰ La 14 septembrie 2016, Comisia a propus extinderea duratei de existență a Fondului european pentru investiții strategice (FEIS) și majorarea obiectivului de investiții al acestuia la cel puțin 500 de miliarde EUR până la sfârșitul anului 2020, respectiv 630 de miliarde EUR până în 2022.

¹¹ A se vedea COM(2016) 601 final, 14.9.2016.

Orientarea bugetară a zonei euro în perioada 2011-2017



Notă: Acest grafic ilustrează orientarea bugetară a zonei euro, cu alte cuvinte, orientarea politicii bugetare la nivel agregat. Aceasta este măsurată prin variația soldului structural primar (a se vedea și caseta 1). O valoare pozitivă corespunde unui deficit bugetar în creștere (care contribuie la o „expansiune bugetară”), în timp ce o valoare negativă corespunde unui deficit bugetar în scădere („consolidare bugetară”). Valoarea agregată nu include și Grecia, care face obiectul unui program de ajustare macroeconomică.

Având în vedere redresarea lentă și riscurile din cadrul mediului macroeconomic, în momentul de față există argumente în favoarea unei orientări bugetare moderat expansioniste pentru zona euro. Pe baza estimărilor serviciilor Comisiei, în circumstanțele actuale se consideră că, pentru 2017, este de dorit o expansiune bugetară de până la 0,5 % din PIB la nivelul zonei euro în ansamblu¹². Această cifră a fost obținută în urma unei evaluări a situației nivelurilor activității economice, capacității neutilizate, șomajului și inflației. Este un obiectiv pragmatic și prudent înscris într-un interval mai larg de estimări: o astfel de orientare bugetară expansionistă ar diminua ponderea capacității de producție neutilizate din zona euro, sprijinind în același timp politica monetară¹³ și evitând supraîncălzirea nejustificată a economiei.

În timp ce direcția este clară, pentru stabilirea obiectivului exact poate fi luat în considerare un interval și este nevoie de un raționament. O expansiune bugetară de 0,3 % s-ar situa la limita inferioară a intervalului: aceasta ar contribui la asigurarea faptului că zona euro își înjumătățește deviația PIB în 2017¹⁴ și ar fi, în linii mari, compatibilă cu obiectivul sustenabilității finanțelor publice. Cu toate acestea, este posibil ca o astfel de orientare să nu fie suficient de ambițioasă, mai ales deoarece estimările deviației PIB sunt caracterizate de incertitudine, ceea ce ar putea conduce la subestimarea nevoii de stabilizare din zona euro. O expansiune bugetară de 0,8 % ar reprezenta limita superioară a intervalului: aceasta ar permite eliminarea deviației PIB chiar din 2017. Cu toate acestea, caracterul expansionist al unei astfel

¹² O asemenea expansiune bugetară ar corespunde unui „stimulent” bugetar suplimentar de aproximativ 50 de miliarde EUR pentru zona euro în ansamblu în 2017, în comparație cu scenariul de statu-quo estimat în cele mai recente previziuni ale Comisiei. Această valoare corespunde creșterii deficitului structural (inclusiv plățile de dobânzi) necesare pentru a atinge orientarea bugetară de dorit.

¹³ O orientare bugetară expansionistă de 0,5 % ar contribui, de asemenea, la acoperirea unui sfert din diferența care există între inflația de bază preconizată din zona euro și inflația-țintă de 2 % pentru 2017.

¹⁴ Deviația PIB reprezintă diferența dintre nivelul producției economice efective și cel al producției economice potențiale.

de orientări ar putea fi prea pronunțat, întrucât ar putea conduce la o supraîncălzire de nedorit în anumite state membre și ar fi contrar obiectivului de a menține sustenabilitatea finanțelor publice.

Problema care se pune astăzi constă în faptul că, deși economiștii pot indica o orientare bugetară de dorit pentru zona euro în vederea combinării aspectelor macroeconomice cu cele legate de sustenabilitatea finanțelor publice, o astfel de orientare bugetară nu va fi rezultatul spontan al aplicării normelor în cazul fiecărui stat membru. În lumina celor mai recente date economice și bugetare, îndeplinirea integrală a cerințelor bugetare cuprinse în recomandările specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu în iulie 2016 ar presupune, la nivel agregat, o orientare bugetară moderat restrictivă pentru zona euro în ansamblul său în 2017, tendințe similare putând fi estimate pentru 2018¹⁵ (a se vedea graficul 4 din anexa 1). Aceasta fără a ține seama și de flexibilitatea inclusă în norme pentru a ține cont de circumstanțele economice aflate în continuă evoluție¹⁶.

În cadrul dezbaterilor cu privire la orientarea bugetară adecvată pentru zona euro în prezent, este, de asemenea, important să se sublinieze faptul că actuala situație bugetară maschează o repartizare pe țări a ajustării bugetare care în acest moment este, în mod clar, nesatisfăcătoare. Statele membre se află în situații foarte diferite din punctul de vedere al marjei de manevră bugetară sau al nevoilor de consolidare bugetară (a se vedea graficul 3 din anexa 1). În perspectiva anului 2017, statele membre cu nevoi de consolidare suplimentare ar părea să aplice în continuare o politică bugetară expansionistă, ceea ce ar putea alimenta preocupările legate de sustenabilitatea finanțelor lor publice (a se vedea graficul 5 din anexa 1). Pe de altă parte, statele membre care dispun de o marjă de manevră bugetară nu utilizează neapărat această marjă. Acest lucru poate da naștere unor preocupări cu privire la nevoia de a spori investițiile și de a consolida bazele pentru creștere economică ale acestora, dar și cu privire la capacitatea de a sprijini procesul de redresare a zonei euro în ansamblul său.

4. LIMITĂRI ECONOMICE ȘI JURIDICE ÎN CALEA UNEI ORIENTĂRI BUGETARE POZITIVE

Urmărirea unei orientări bugetare pozitive la nivelul agregat al zonei euro comportă atât constrângeri economice, cât și constrângeri juridice. Cele dintâi se referă, în esență, la nevoia de a găsi un echilibru între nevoile de stabilizare macroeconomică pe termen scurt și menținerea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu, în contextul unei agende economice mai largi. Cele din urmă se referă la funcționarea cadrului de supraveghere bugetară al UE în anumite circumstanțe. Ambele seturi de constrângeri presupun eventuale compromisuri, care necesită, în ultimă instanță, o apreciere la nivel politic.

Contradicția dintre necesitatea de a sprijini redresarea pe termen scurt și cea de a asigura sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu este deosebit de puternică în

¹⁵ Se preconizează că cerințele bugetare și orientarea bugetară aferentă pentru zona euro în 2018 vor fi în linii mari similare celor din 2017, deoarece depind de gradul în care o anumită țară deviază de la obiectivul său bugetar pe termen mediu, de situația economică și de nivelul datoriei, pentru care nu se preconizează modificări semnificative.

¹⁶ A se vedea COM(2015) 12 final, 13.1.2015.

statele membre cu niveluri foarte ridicate ale datoriei publice (a se vedea graficul 3 și graficul 8 din anexa 1). În aceste state membre, o politică bugetară prea activă poate exacerba problemele de încredere în sustenabilitatea finanțelor publice și în sustenabilitatea redresării, în loc să le contracareze. Acest lucru ar fi valabil în special dacă strategia nu ar fi însoțită de reforme și politici care să garanteze că impactul este transmis realmente către economia reală, dacă aceasta s-ar dovedi incapabilă să reducă semnificativ nivelurile datoriei și/sau dacă ar conduce la creșterea ratelor dobânzii.

Sustenabilitatea bugetară este în continuare o prioritate, în special pentru anumite state membre, însă problemele s-au diminuat în mod semnificativ față de punctul culminant al crizei și este posibil ca aceasta să nu mai reprezinte o sursă majoră de riscuri pentru zona euro, în ansamblu, pe termen scurt. Situația finanțelor publice s-a deteriorat în mod semnificativ în perioada 2008-2012, nivelurile datoriei publice crescând, în medie, de la 60 % din PIB la peste 90 % din PIB în zona euro. În cele mai multe cazuri, creșterea puternică a datoriei din ultimii ani este rezultatul recapitalizării bancare și al creșterii reduse a PIB-ului nominal, și nu al risipei bugetare. În prezent, datoria publică înregistrează o ușoară scădere față de valoarea de vârf de 92 % atinsă în 2015, dar nivelurile acesteia rămân foarte ridicate, de exemplu în cele șapte state membre care înregistrează valori peste media zonei euro: Grecia (182 % din PIB în 2016), Italia (133 %), Portugalia (130 %), Cipru (107 %), Belgia (107 %), Spania (99 %) și Franța (96 %). În paralel, deficitul public agregat pentru zona euro a scăzut de la peste 6 % din PIB în 2010 la mai puțin de 2 % în 2016 și se preconizează că va scădea în continuare.

Conform celor de mai sus, o orientare bugetară într-o mai mare măsură pozitivă ar părea adecvată având în vedere stadiul redresării, dar nu se poate presupune că aceasta se va concretiza în perioada 2017-2018. Cadrul bugetar actual al UE se concentrează în principal pe definirea unor cerințe specifice pentru statele membre, fără să reflecte pe deplin implicațiile pentru zona euro. Logica din spatele normelor Pactului de stabilitate și de creștere presupune că statele membre sunt cele mai în măsură să lase stabilizatorii automați să își joace rolul pe deplin odată ce bugetul a atins obiectivul pe termen mediu (OTM), iar până la atingerea acestui obiectiv, un anumit grad de consolidare bugetară este de așteptat. Se presupune că, odată ce au realizat ajustările bugetare necesare, acele state membre care își ating OTM și dispun de o marjă de manevră bugetară aleg să sprijine cererea internă, în propriul lor interes și în interesul general, însă acestea sunt doar invitate să facă acest lucru: recomandările anuale ale UE specifice fiecărei țări cuprind orientări de politică clare în acest sens, însă statelor membre în cauză nu le sunt adresate cerințe bugetare cuantificate. Pentru 2017, recomandările formulate în temeiul Pactului de stabilitate și de creștere solicită multor state membre să continue consolidarea bugetelor lor, fie pentru a corecta deficitele excesive (în cadrul componentei corective a pactului), fie pentru a-și atinge obiectivele pe termen mediu (în cadrul componentei preventive).

Obținerea mixului de politici adecvat pentru zona euro este mai puțin evidentă în absența unui buget centralizat, care ar putea juca un rol mai activ. Chiar dacă fondurile

structurale și de investiții europene pot juca un rol important în susținerea cererii interne¹⁷, bugetul actual al UE este relativ mic, de aproximativ 1 % din PIB-ul UE, și nu vizează în mod specific nevoile zonei euro, posibilitățile de a-l ajusta de la un an la altul fiind limitate. Acest aspect a fost subliniat și în raportul celor cinci președinți privind finalizarea uniunii economice și monetare a Europei.

5. STRUCTURA ȘI CALITATEA ORIENTĂRII BUGETARE CONTEAZĂ

Promovarea unei orientări bugetare pozitive nu este doar o chestiune legată de direcția și dimensiunea soldului bugetar, ci și, într-o măsură foarte mare, de structura finanțelor publice care se află în spatele acesteia. În plus față de chestiunea repartizării ajustării între statele membre menționată mai sus, este important să se sublinieze și problema calității cheltuielilor publice și a impozitării.

Recomandările UE specifice fiecărei țări subliniază modalități de a concepe politici bugetare responsabile și favorabile creșterii și identifică unele dintre domeniile prioritare care ar beneficia de pe urma creșterii/îmbunătățirii cheltuielilor sau a unei reorientări a presiunii fiscale la nivel național. Acest lucru este deosebit de important pentru țările care trebuie să abordeze deficiențe în materie de creștere și/sau riscuri de sustenabilitate bugetară pe termen lung. Cu toate acestea, în ciuda orientărilor furnizate, există elemente care demonstrează că structura consolidării bugetare în urma crizei a fost nesatisfăcătoare în multe state membre. În mod concret, mai ales în statele membre care înregistrau deja ponderi ridicate ale veniturilor în PIB, consolidarea bugetară s-a bazat în mod excesiv pe creșteri ale impozitelor, care au frânat creșterea (a se vedea graficul 6 din anexa 1). În același timp, cheltuielile cu investițiile publice, care au fost reduse drastic în cadrul eforturilor de consolidare din anii care au urmat crizei, se mențin la un nivel scăzut (a se vedea graficul 7 din anexa 1).

Reformarea sistemelor de pensii și de sănătate poate contribui la îmbunătățirea în continuare a calității finanțelor publice. Pensile și asistența medicală, care constituie cea mai mare parte a finanțelor publice în majoritatea statelor membre, și modernizarea în continuare a sistemelor de protecție socială reprezintă o prioritate comună în lumina noilor provocări - dar și oportunități - determinate de modificările structurilor familiale, creșterea speranței de viață și digitizarea economiei. Eurogrupul a ajuns recent la un acord cu privire la o serie de principii menite să sporească sustenabilitatea sistemelor de pensii. Acesta a invitat și Comisia să țină seama de principiile menționate în cadrul proceselor sale de supraveghere și să analizeze posibilitatea elaborării unor criterii de referință adecvate pe această bază¹⁸.

¹⁷ Aceste fonduri reprezintă un procentaj foarte mare din totalul investițiilor publice în numeroase state membre și mai mult de 1 % din PIB în șapte state membre din zona euro într-un anumit an. În plus, faptul că acestea oferă un flux regulat de sprijin financiar înseamnă că pot exercita și o funcție de stabilizare, în special pentru economiile mici care sunt mai expuse la șocuri.

¹⁸ Declarația Eurogrupului privind principiile comune pentru consolidarea sustenabilității pensiilor poate fi consultată la adresa: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/>

Îmbunătățirile aduse cadrelor bugetare naționale pot promova, de asemenea, cheltuieli publice favorabile creșterii, nu în ultimul rând prin instituirea unor analize ale cheltuielilor eficiente și prin consolidarea gestionării finanțelor publice la toate nivelurile de guvernare. Astfel de instrumente și practici sunt foarte utile pentru îmbunătățirea credibilității politicii bugetare, prin internalizarea cadrului UE în contextele de politică națională și prin consolidarea, în acest fel, a responsabilității. Principiile pentru realizarea analizelor cheltuielilor agreeate recent de Eurogrup oferă un punct de plecare foarte util¹⁹.

O altă prioritate importantă pentru majoritatea statelor membre este aceea de a îmbunătăți reactivitatea anumitor părți ale finanțelor lor publice în vederea atenuării fluctuațiilor ciclice și a intensificării, în acest fel, a funcției de stabilizare macroeconomică a acestora. Există numeroase elemente ale finanțelor publice care au proprietăți anticiclice și de absorbție a șocurilor, precum sistemele de asigurări de șomaj și de asistență socială sau caracterul progresiv al sistemelor de impozitare a veniturilor.

O serie de instrumente ale planului de investiții pentru Europa oferă modalități prin care statele membre pot spori capacitatea financiară a intervențiilor publice în economia reală, cu beneficii atât pe plan intern, cât și dincolo de frontiere. Acest lucru se întâmplă, de exemplu, în cazul în care statele membre aleg să utilizeze mai bine instrumentele financiare inovatoare din cadrul fondurilor structurale și de investiții europene. Acest lucru este valabil și în cazul în care statele membre decid să contribuie la funcționarea Fondului european pentru investiții strategice (FEIS). De exemplu, garanțiile furnizate FEIS reprezintă o modalitate deosebit de eficace prin care statele membre care au o marjă de manevră bugetară își pot îndeplini angajamentele de a contribui la sprijinirea redresării din zona euro²⁰.

Succesul oricărei măsuri de stimulare care vizează promovarea investițiilor va depinde de disponibilitatea unor proiecte de calitate. La nivel european, un nou Portal european pentru proiecte de investiții oferă exemple de proiecte de investiții europene de interes. La nivel național, este important să se realizeze progrese către adoptarea unor planuri naționale de infrastructură convenite și coordonate de toate nivelurile administrației, în vederea asigurării unei rezerve stabile de proiecte de calitate.

6. CONCLUZIE

În cadrul agendei sale de lucru, Comisia a acordat prioritate locurilor de muncă, creșterii economice și echității sociale. Aceasta și-a concentrat acțiunile pe un „triumf virtuos” al politicii economice care combină relansarea investițiilor, continuarea reformelor structurale și politici bugetare responsabile. Comisia a adus clarificări și a utilizat flexibilitatea existentă în cadrul normelor Pactului de stabilitate și de creștere, pentru a reflecta mai bine ciclul

¹⁹ A se vedea: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf

²⁰ Contribuțiile la FEIS poate lua forma numerarului sau a garanțiilor. În timp ce contribuțiile în numerar, spre deosebire de garanții, participă din punct de vedere statistic la creșterea deficitului și a datoriei, acestea sunt neutralizate în scopul evaluării conformității cu Pactul de stabilitate și de creștere.

economic și a oferi stimulente pentru reforme structurale și investiții. Aceasta a oferit orientări concise în recomandările specifice fiecărei țări pe care le elaborează.

În acest stadiu în care redresarea este încă fragilă, iar incertitudinea rămâne ridicată, o orientare bugetară pozitivă într-o măsură semnificativ mai mare este justificată pentru zona euro. Aceasta este importantă pentru a finanța economia reală, dar și pentru a sprijini politica monetară a Băncii Centrale Europene. În același timp, o astfel de orientare ar trebui să se bazeze pe cadrul juridic stabilit în Pactul de stabilitate și de creștere și să țină seama de preocupările mai largi legate de sustenabilitatea bugetară, care sunt extrem de relevante pentru unele state membre. Această nouă orientare ar trebui să fie o parte integrantă a unei reechilibrări globale a priorităților și a mixului de politici din zona euro, incluzând un accent sporit asupra calității finanțelor publice și a punerii în aplicare a reformelor structurale.

În absența unei funcții de stabilizare bugetară, nu există niciun mecanism integrat la nivelul UE care să poată asigura o orientare a politicii bugetare adecvată pentru zona euro în ansamblul său și, în același timp, bine echilibrată la nivelul statelor membre. Nici aplicarea fără discernământ a normelor Pactului de stabilitate și de creștere, făcând abstracție de elementele de flexibilitate pe care acestea le conțin, nu ar conduce la un rezultat satisfăcător, mai ales în condițiile actuale. Prin urmare, conceperea unei orientări bugetare pozitive ține, în esență, de responsabilitatea colectivă a statelor membre din zona euro.

Ținând cont de necesitatea de a acționa în acest stadiu, Comisia confirmă intenția sa:

- de a sprijini Eurogrupul, Consiliul și Consiliul European în cadrul dezbaterii lor cu privire la recomandarea privind politica economică a zonei euro pentru perioada 2017-2018. Recomandarea ar trebui să stabilească o direcție generală pentru orientarea bugetară a zonei euro și să precizeze modul de repartizare a eforturilor preconizate între diferitele categorii de state membre, nu numai în funcție de propriile situații economice și bugetare, ci și de situația agregată a zonei euro. Statele membre care fac obiectul procedurii aplicabile deficitelor excesive și alte state care încă mai trebuie să înregistreze progrese în vederea atingerii obiectivului lor bugetar pe termen mediu ar trebui să continue să depună eforturi în acest sens, conform recomandărilor. Statele membre care au o marjă de manevră bugetară ar trebui să fie încurajate să desfășoare o politică bugetară mai expansionistă, inclusiv prin utilizarea pe deplin a instrumentelor oferite de Planul de investiții pentru Europa, cum ar fi garanțiile furnizate Fondului european pentru investiții strategice, cu scopul de a maximiza impactul asupra economiei reale.
- de a aplica în continuare Pactul de stabilitate și de creștere, conform raționamentelor economice care stau la baza normelor, inclusiv pentru a reflecta provocările și prioritățile aferente zonei euro în ansamblu. Această abordare se reflectă și în avizele

privind proiectele de planuri bugetare pentru 2017 ale statelor membre din zona euro, adoptate astăzi²¹.

- de a se angaja alături de fiecare stat membru din zona euro, în contextul semestrului european de coordonare a politicilor economice, pentru a reflecta mai bine provocările și prioritățile aferente zonei euro în politicile naționale. Acest lucru va fi valabil în special pentru statele membre care fac obiectul bilanțurilor aprofundate în contextul procedurii privind dezechilibrele macroeconomice. Rapoartele de țară din luna februarie a anului viitor vor servi la urmărirea progreselor înregistrate de fiecare stat membru.
- de a continua să utilizeze toate instrumentele existente la nivelul UE, cum ar fi cele oferite de Planul de investiții pentru Europa, pentru a maximiza impactul cheltuielilor publice la toate nivelurile de guvernare, inclusiv transfrontalier, și a consolida sinergiile dintre strategiile de la nivelul UE și cele de la nivel național.
- de a reexamina periodic situația în contextul semestrului european 2017 și al viitoarelor sale previziuni economice. Comisia este pregătită să utilizeze toate opțiunile disponibile în contextul cadrului bugetar al UE în cazul în care redresarea zonei euro va fi în continuare redusă sau riscurile de evoluție negativă se vor concretiza. Pe de altă parte, în cazul în care redresarea va deveni mai puternică decât se preconizează, ar trebui evitate riscurile de supraîncălzire și politicile prociclice.

Prezenta comunicare se concentrează în principal asupra situației specifice perioadei 2017-2018, dar se înscrie în eforturile mai ample ale Comisiei de a promova interesul comun al zonei euro și al statelor sale membre și de a aprofunda uniunea economică și monetară a Europei. De la adoptarea Raportului celor cinci președinți și a comunicării ulterioare a Comisiei²², s-au înregistrat o serie de progrese în ceea ce privește „aprofundarea prin practică”. În mod concret, a fost înființat recent un Consiliu bugetar european, care va oferi periodic consultanță Comisiei în viitor cu privire la orientarea bugetară adecvată pentru zona euro și la aplicarea cadrului bugetar al UE.

Comisia va elabora orientări suplimentare privind viitorul uniunii economice și monetare în cadrul Cărții albe privind viitorul Europei din martie 2017.

²¹ A se vedea COM(2016) 730 final, 16.11.2016.

²² A se vedea COM(2015) 600 final, 21.10.2015.