



Comisia
Europeană

Finalizarea Uniunii economice și monetare a Europei

Raport elaborat de:

Jean-Claude Juncker

în strânsă colaborare cu

Donald Tusk

Jeroen Dijsselbloem

Mario Draghi

și **Martin Schulz**



Cuprins

1. Natura unei Uniuni economice și monetare profunde, veritabile și echitabile	3
2. Către o Uniune economică – convergență, prosperitate și coeziune socială	7
3. Către o Uniune financiară – o finanțare integrată pentru o economie integrată	12
4. Către o Uniune fiscală – un cadru integrat pentru politici fiscale riguroase și integrate	15
5. Răspunderea democratică, legitimitatea și consolidarea instituțională	18
Anexa 1: O foaie de parcurs către o Uniune economică și monetară completă	22
Anexa 2: Un semestru european mai bine integrat	24
Anexa 3: Un consiliu fiscal european cu rol consultativ – principii directoare	25

Introducere

Participanții la reuniunea la nivel înalt a zonei euro din octombrie 2014 au subliniat că „o mai strânsă coordonare a politicilor economice este esențială pentru asigurarea bunei funcționări a Uniunii economice și monetare” (UEM). Aceștia au cerut să se lucreze în continuare „la elaborarea unor mecanisme concrete pentru mai strânsa coordonare, convergență și solidaritate a politicii economice” și „să se pregătească pașii următori către o mai bună guvernare economică în zona euro”.

Prezentul raport a fost elaborat de președintele Comisiei Europene, în strânsă colaborare cu președintele reuniunii la nivel înalt a zonei euro, cu președintele Eurogrupului, cu președintele Băncii Centrale Europene și cu președintele Parlamentului European.

Raportul a beneficiat de pe urma discuțiilor intense cu statele membre și cu societatea civilă. El se bazează pe raportul „Către o veritabilă Uniune economică și monetară” (așa-numitul „raport al celor patru președinți”), pe documentul Comisiei din 2012 intitulat „Proiect pentru o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă”, care continuă să constituie

elemente de referință esențiale pentru finalizarea UEM, precum și pe nota analitică „Pregătirea pentru următoarele etape ale guvernării economice consolidate în zona euro” din 12 februarie 2015.

Prezentul raport reflectă deliberările și discuțiile personale ale celor cinci președinți. El se concentrează asupra zonei euro, întrucât țările cu aceeași monedă au provocări, interese și responsabilități comune specifice. Procesul de consolidare a UEM este însă deschis tuturor statelor membre ale UE. Acesta ar trebui să fie transparent și să mențină integritatea pieței unice în toate aspectele sale. De altfel, finalizarea și valorificarea deplină a pieței unice a bunurilor și serviciilor, precum și a pieței digitale, a pieței energiei și a pieței capitalurilor ar trebui să facă parte dintr-un efort sporit de impulsione a Uniunii economice, precum și a creării de locuri de muncă și a creșterii economice.

Finalizarea UEM nu este un scop în sine, ci este un mijloc pentru a asigura o viață mai bună și mai echitabilă tuturor cetățenilor, pentru a pregăti Uniunea să facă față viitoarelor provocări globale și pentru a permite fiecăruia dintre membrii săi să prospere.

1

Natura unei Uniuni economice
și monetare profunde,
veritabile și echitabile



Euro este o monedă stabilă și de succes, utilizată în prezent în 19 state membre ale UE și de un număr de peste 330 de milioane de cetățeni. Aceasta a oferit membrilor săi prețuri stabile și protecție împotriva instabilității externe. În ciuda crizei recente, euro este în continuare cea de a doua monedă din lume, în ordinea importanței, cu o pondere de aproape un sfert din rezervele mondiale de valută și cu aproape șaiszeci de țări și teritorii din întreaga lume care își ancorează direct sau indirect monedele la aceasta.

Europa este în curs de a ieși din cea mai gravă criză financiară și economică din ultimele șapte decenii. Provocările din ultimii ani au obligat guvernele naționale și instituțiile UE să ia măsuri rapide și extraordinare. A fost necesar să se stabilizeze economiile din UE și să se protejeze toate realizările procesului progresiv și uneori dificil al integrării europene. Ca urmare a eforturilor depuse, integritatea zonei euro în ansamblu a fost păstrată, iar piața internă rămâne solidă.

Cu toate acestea, pe măsură ce creșterea economică și încrederea sunt restabilite într-o mare parte a Europei, devine clar că este necesar să se treacă de la soluțiile rapide adoptate în ultimii ani la o bază durabilă, echitabilă și cu legitimitate democratică pentru viitor. De asemenea, cu 18 milioane de șomeri în zona euro, este clar că rămân multe de făcut pentru a îmbunătăți politicile economice.

În prezent, Uniunea economică și monetară (UEM) a Europei este ca un castel clădit de-a lungul a zeci de ani, dar terminat doar în parte. Când s-a stârnit furtuna, zidurile și acoperișul au trebuit stabilizate rapid. Acum a sosit momentul de a-i consolida temeliiile și de a-l transforma în ceea ce UEM este destinată să fie: un spațiu de prosperitate, bazat pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor, pe o economie socială de piață competitivă, urmărind ocuparea integrală a forței de muncă și progresul social. Pentru a realiza aceste obiective, vor fi necesare măsuri suplimentare în vederea finalizării UEM.

Euro nu este numai o monedă, ci și un proiect politic și economic. Toți membrii Uniunii noastre monetare au renunțat definitiv la moneda națională și împart permanent suveranitatea monetară cu celelalte țări din zona euro. În schimb, țările se bucură de avantajul de a utiliza o monedă credibilă și stabilă în cadrul unei mari piețe unice competitive și puternice. Acest destin comun implică solidaritate în perioadele de criză și respectarea de către toți membrii a normelor stabilite de comun acord.

Cu toate acestea, o astfel de înțelegere funcționează doar în măsura în care toți participanții au de câștigat. Pentru ca această condiție să se mențină, țările trebuie să ia măsuri, atât în mod individual, cât și

colectiv, pentru a compensa instrumentele naționale de ajustare la care au renunțat în momentul adoptării monedei euro. În primul rând, acestea trebuie să fie în măsură să prevină mai bine crizele, prin intermediul unei guvernante de înaltă calitate la nivel european și național, al unor politici fiscale și economice sustenabile și al unei administrații publice corecte și eficiente. În al doilea rând, în cazul unor șocuri economice, care sunt de altfel inevitabile, fiecare țară trebuie să fie în măsură să reacționeze în mod eficace.

Acestea trebuie să aibă capacitatea de a absorbi la nivel național șocurile datorită unei elasticități adecvate a economiilor lor și a unor zone-tampon din punct de vedere fiscal suficiente de-a lungul ciclului economic. Motivul este că, în condițiile unei politici monetare stabilite în mod uniform pentru întreaga zonă euro, politicile fiscale naționale sunt esențiale pentru a stabiliza economia ori de câte ori se produce un șoc. De asemenea, dat fiind că toate țările au același curs valutar, este necesar ca economiile să fie flexibile și să poată reacționa rapid în momentele de încetinire a creșterii economice. În caz contrar, există riscul ca aceste țări să fie afectate în mod grav și permanent de perioadele de recesiune.

Pe de altă parte, ajustarea relativă a prețurilor nu va putea fi niciodată la fel de rapidă ca ajustarea cursului de schimb. Iar experiența ne învață că, în cazul unei scăderi bruște, presiunile pieței pot priva țările de stabilizatorii lor fiscali. Pentru ca toate economiile să se bucure de avantaje permanente de pe urma apartenenței la zona euro, acestea trebuie să fie, de asemenea, în măsură să își asume în comun impactul șocurilor, prin partajarea riscurilor în cadrul UEM. Pe termen scurt, această partajare a riscurilor se poate realiza prin integrarea piețelor financiare și de capital (partajare a riscului cu sectorul privat) combinată cu mecanismele comune de protecție necesare, și anume o plasă de siguranță financiară de ultimă instanță, până la Uniunea bancară. Pe termen mediu, pe măsură ce structurile economice converg către cele mai bune standarde din Europa, ar trebui consolidată partajarea riscului cu sectorul public, printr-un mecanism de stabilizare fiscală a zonei euro în ansamblu.

Măsurile de prevenire a politicilor nesustenabile și absorbția șocurilor la nivel individual și colectiv nu au funcționat bine înainte de criză și nici în timpul acesteia. Deși de atunci s-au efectuat mai multe îmbunătățiri instituționale importante, continuăm să ne confruntăm cu moștenirea lăsată de deficiențele inițiale. În prezent există o discrepanță considerabilă în cadrul zonei euro. În unele țări rata șomajului se situează la un nivel minim record, în timp ce în altele este la un nivel maxim record; în unele țări politica fiscală poate fi utilizată contraciclic, iar în altele va fi nevoie de ani de consolidare pentru redresarea mediului fiscal.

Discrepanța existentă în prezent creează o situație de fragilitate în întreaga Uniune. Este necesar să corectăm această discrepanță și să ne angajăm într-un nou proces de convergență. Succesul Uniunii monetare în orice țară depinde de succesul său în toate țările. În plus, într-o lume tot mai globalizată, statele membre au responsabilitatea și interesul de a avea politici riguroase și de a se angaja pe calea unor reforme datorită cărora economiile lor să devină mai flexibile și mai competitive.

Trebuie să se înregistreze progrese pe patru fronturi. În primul rând, în direcția unei **veritabile Uniuni economice** care să garanteze că fiecare economie are caracteristicile structurale necesare pentru a prospera în cadrul Uniunii monetare. În al doilea rând, în direcția unei **Uniuni financiare** care să garanteze integritatea monedei noastre la nivelul întregii Uniuni monetare și să sporească gradul de partajare a riscului cu sectorul privat. Aceasta înseamnă finalizarea Uniunii bancare și accelerarea Uniunii piețelor de capital. În al treilea rând, în direcția unei **Uniuni fiscale** care să ofere atât sustenabilitate, cât și stabilizare fiscală. Și, în cele din urmă, în direcția unei **Uniuni politice** aflate la baza tuturor componentelor de mai sus, prin intermediul unei răspunderi democratice veritabile, al legitimității și al consolidării instituționale.

Toate cele patru forme de uniune depind unele de altele și, prin urmare, trebuie să se dezvolte în paralel, iar toate statele membre din zona euro trebuie să participe la toate formele de uniune. În fiecare caz, progresele vor trebui să se realizeze conform unei secvențe de pași pe termen scurt și pe termen mai lung, însă este vital ca întreaga secvență să fie stabilită și să facă de pe acum obiectul unui acord. Măsurile pe termen scurt vor spori încrederea din momentul de față numai dacă reprezintă începutul unui proces mai amplu, o punte către o Uniune economică și monetară completă și veritabilă. După mulți ani de criză, guvernele și instituțiile trebuie să demonstreze cetățenilor și piețelor că zona euro va face mai mult decât doar să *supraviețuiască*. Este necesar să arătăm că zona euro va *prospera*.

Această viziune pe termen mai lung necesită ca măsurile pe termen scurt să fie ambițioase. Ele trebuie să stabilizeze construcția europeană astăzi și să pună bazele unei arhitecturi complete pe termen mediu. În mod inevitabil, acest lucru va implica, în timp, o mai mare partajare a suveranității. În ciuda importanței incontestabile a normelor economice și fiscale și a respectării acestora, cea de a doua mare economie a lumii nu poate fi gestionată numai printr-o cooperare bazată pe norme. Pentru ca zona euro să evolueze treptat către o veritabilă Uniune economică și monetară,

va trebui să se treacă de la un sistem de norme și orientări privind elaborarea politicilor economice naționale la un sistem bazat pe o mai mare partajare a suveranității în cadrul unor instituții comune; instituțiile respective există deja în mare parte și sunt în măsură să satisfacă progresiv această necesitate. În practică, aceasta ar presupune ca statele membre să accepte un nivel sporit de luare în comun a deciziilor cu privire la elemente ale bugetelor și ale politicilor economice naționale. După încheierea cu succes a procesului de convergență economică și de integrare financiară, s-ar putea trece, pe baza acestuia, la un anumit nivel de partajare a riscului cu sectorul public, care, în același timp, ar trebui să fie însoțit de sporirea participării democratice și a responsabilității atât la nivel național, cât și la nivel european. O astfel de abordare bazată pe etape este necesară deoarece unele dintre măsurile mai ambițioase impun modificări mai mult sau mai puțin profunde ale actualului cadru juridic al Uniunii, precum și realizarea unor progrese semnificative în materie de convergență economică și de armonizare legislativă la nivelul statelor membre din zona euro.

Scopul prezentului raport este dublu: să stabilească primii pași care vor lansa acest proces astăzi și să ofere o orientare clară pentru măsurile pe termen mai lung. Procesul ar urma să fie organizat în două etape consecutive (a se vedea foaia de parcurs din anexa 1).

Etapa 1 (1 iulie 2015-30 iunie 2017): în această primă etapă („**aprofundarea prin practică**”), instituțiile UE și statele membre din zona euro ar urma să se bazeze pe instrumentele existente și să utilizeze cât mai bine posibil tratatele în vigoare. În esență, aceasta presupune stimularea competitivității și a convergenței structurale, finalizarea Uniunii financiare, realizarea și menținerea unor politici fiscale responsabile la nivel național și la nivelul zonei euro, precum și consolidarea răspunderii democratice.

Etapa 2: în a doua etapă („**finalizarea UEM**”), ar fi convenite măsuri concrete mai cuprinzătoare pentru a finaliza arhitectura economică și instituțională a UEM. În mod specific, în cursul acestei etape va fi sporit caracterul obligatoriu al procesului de convergență, printr-un set de criterii de referință privind convergența, stabilite de comun acord, care ar putea deveni de natură juridică. În etapa 2, înregistrarea unor progrese semnificative în ceea ce privește normele menționate – și, ulterior, menținerea conformității cu acestea – se vor număra printre condițiile pe care fiecare stat membru va trebui să le îndeplinească pentru a participa la un mecanism de absorbție a șocurilor din zona euro.

Etapa finală (cel mai târziu până în 2025): La sfârșitul etapei 2 și după realizarea tuturor pașilor, o UEM profundă și veritabilă ar oferi un mediu stabil și prosper pentru toți cetățenii statelor membre ale UE care au adoptat moneda unică, pe de o parte, și un mediu atractiv pentru aderarea altor state membre ale UE, dacă sunt pregătite să facă acest lucru, pe de altă parte.

Președinții instituțiilor UE vor urmări punerea în aplicare a recomandărilor formulate de prezentul raport. Pentru a pregăti tranziția de la etapa 1 la etapa 2, Comisia va prezenta o carte albă în primăvara anului 2017, care va evalua progresele realizate în etapa 1 și va evidenția următorii pași necesari, inclusiv măsurile de natură juridică, în vederea finalizării UEM în etapa 2. Cartea albă va utiliza contribuțiile analitice ale unui grup consultativ de experți, care va aprofunda condițiile prealabile juridice, economice și politice necesare în contextul propunerilor pe termen mai lung incluse în prezentul raport. Cartea albă va fi pregătită în consultare cu președinții celorlalte instituții ale UE.

Prezentul raport prezintă idei care, după ce vor fi discutate, pot fi transpuse la nivel legislativ și la nivel instituțional. Pentru aceasta, este necesar un proces amplu, transparent și favorabil incluziunii – un proces care ar trebui să înceapă fără întârziere.

2

Către o Uniune economică – convergență, prosperitate și coeziune socială

Conceptul de convergență ocupă un loc central în cadrul Uniunii noastre economice: convergența *între* statele membre în direcția celor mai înalte niveluri de prosperitate, precum și convergența *în cadrul* societăților europene, pentru a promova modelul nostru european unic.

În UEM, politica monetară este centralizată, însă o parte importantă a politicii economice rămâne la nivel național. Cu toate acestea, în ceea ce privește creșterea economică, statele din zona euro depind unul de celălalt, iar acest lucru a devenit deosebit de evident în timpul crizei. Capacitatea de a atenua în mod eficace șocurile economice, de a moderniza structurile economice și sistemele de protecție socială, precum și de a se asigura că cetățenii și întreprinderile reușesc să se adapteze la noile cerințe, tendințe și provocări și să beneficieze de pe urma acestora este în interesul fiecăruia și, în același timp, al tuturor membrilor. De asemenea, este în interesul fiecărui membru ca ceilalți să îndeplinească aceste obiective într-un ritm similar. Acest lucru este esențial în cadrul unei Uniuni monetare precum UEM, unde nu sunt prevăzute transferuri fiscale importante între membri și unde mobilitatea forței de muncă este relativ limitată.

Aceasta nu înseamnă că toate statele membre care au adoptat moneda unică sunt sau ar trebui să fie identice sau că ar trebui să aibă aceleași politici. Ceea ce contează în cele din urmă este rezultatul: ca toate statele membre din zona euro să aplice politici riguroase, astfel încât să se poată redresa rapid în cazul unor șocuri pe termen scurt, să fie în măsură să își valorifice avantajele comparative în cadrul pieței unice și să atragă investiții, susținând astfel niveluri ridicate de creștere economică și de ocupare a forței de muncă.

Multe dintre progresele necesare se pot realiza prin aprofundarea pieței unice, obiectiv important pentru toate cele 28 de state membre, dar mai ales pentru cele care au adoptat euro ca monedă unică. În domenii de politică importante, cum ar fi bunurile și serviciile, precum și în domenii cu potențial neexploatat, de exemplu energia, piața digitală și cea de capital, piața unică nu a fost încă finalizată. Acest fapt arată că există obstacole politice semnificative, în ciuda potențialului economic enorm asociat unei veritabile piețe unice. Pentru a face progrese, deciziile relevante în fiecare dintre aceste domenii ar trebui privite ca parte a unui pachet politic avantajos pentru toate statele membre, în loc să fie considerate independente una de cealaltă. Dar acest lucru nu este suficient. O convergență sustenabilă presupune, de asemenea, o serie mai amplă de politici încadrate în categoria „reformelor structurale”, și anume

reformele orientate spre modernizarea economiilor pentru a atinge un nivel mai ridicat de creștere și locuri de muncă. Aceasta înseamnă atât sporirea eficienței piețelor forței de muncă și ale produselor, cât și consolidarea instituțiilor publice.

Pentru a atinge convergența între membrii zonei euro, sunt necesare progrese suplimentare. În primul rând, pe termen scurt (etapa 1), trebuie să reînnoim eforturile în vederea convergenței tuturor în direcția celor mai bune performanțe și practici din Europa, pe baza actualului cadru de guvernare și prin consolidarea acestuia. Obiectivul final este acela de a ajunge la structuri economice cu o flexibilitate similară în întreaga zonă euro. Acest lucru ar trebui să genereze un nou impuls pentru crearea de locuri de muncă și o creștere economică axate pe competitivitate și pe coeziunea socială.

În etapa 2, procesul de convergență ar fi formalizat și s-ar baza pe un set de standarde cu caracter juridic, stabilite de comun acord. Realizarea de progrese semnificative în direcția adoptării standardelor menționate ar fi monitorizată cu regularitate și ar fi o condiție pentru ca membrii să aibă acces la alte instrumente, precum mecanismul de absorbție a șocurilor care ar urma să fie instituit pentru întreaga zonă euro.

2.1. Un nou impuls pentru convergență, locuri de muncă și creșterea economică

Reimpulsionarea reformelor este în spiritul Pactului euro plus din 2011 privind o coordonare mai strânsă a politicilor economice pentru competitivitate și convergență, care însă nu a reușit, în mare măsură, să genereze rezultatele preconizate, din cauza caracterului său interguvernamental, fără caracter obligatoriu¹. În loc să se adopte noi pacte, este nevoie de progrese concrete bazate pe dreptul UE pentru a înainta pe calea unei Uniuni economice a convergenței, a creșterii și a ocupării forței de muncă. Aceasta ar trebui să se sprijine pe următorii patru piloni: crearea unui sistem de autorități în materie de competitivitate la nivelul zonei euro; consolidarea punerii în aplicare a procedurii privind dezechilibrele macroeconomice; un accent mai puternic pe ocuparea forței de muncă și pe obținerea unor performanțe sociale; și, o mai bună coordonare a politicilor economice în cadrul unui semestru european revizuit. Aceste obiective ar trebui puse în aplicare pe termen scurt (etapa 1), pe baza unor măsuri practice și în conformitate cu metoda comunitară.

¹ „Pactul Euro Plus – O coordonare mai strânsă a politicii economice pentru competitivitate și convergență” a fost convenit în 2011 de șefii de stat sau de guvern ai statelor din zona euro, precum și ai Bulgariei, Danemarcei, Letoniei, Lituaniei, Poloniei și României. Acesta este deschis și altor state membre ale UE pe bază de participare voluntară. Pactul a fost conceput ca o soluție interguvernamentală de promovare a reformelor și a coordonării. Punerea sa în aplicare a fost afectată totuși de o serie de lacune, inclusiv de lipsa unei instituții de monitorizare, însă motivația care stă la baza Pactului este încă relevantă și ar trebui relansată. Prin urmare, părțile relevante ale acestuia ar trebui să fie integrate în cadrul dreptului UE.

Un sistem de autorități în materie de competitivitate la nivelul zonei euro

Guvernanța zonei euro are un rol consacrat în ceea ce privește coordonarea și supravegherea politicilor fiscale. Aceasta trebuie să fie îmbunătățită în domeniul amplu și din ce în ce mai important al „competitivității”. Semestrul european – și instituirea procedurii privind dezechilibrele macroeconomice – reprezintă un prim pas pentru a corecta această lacună, dar mai sunt încă multe de făcut pentru a se asigura că toate statele membre își îmbunătățesc competitivitatea conform aceleiași dinamici.

Se recomandă instituirea de către fiecare stat membru al zonei euro a unui organism național responsabil cu monitorizarea performanței și a politicilor din domeniul competitivității. Astfel s-ar contribui la prevenirea discrepanțelor economice și s-ar spori gradul de asumare a responsabilității privind reformele necesare la nivel național. Autoritățile în materie de competitivitate ar trebui să fie entități independente având mandatul de a „evalua dacă salariile evoluează în acord cu productivitatea (...), în raport cu evoluțiile din alte țări ale zonei euro și la nivelul principalilor parteneri comerciali comparabili”, astfel cum a fost deja convenit cu o amplă majoritate a statelor membre în cadrul Pactului euro plus. În plus, aceste organisme ar putea fi împuternicite să evalueze progresele înregistrate în ceea ce privește reformele economice menite să stimuleze competitivitatea la modul general. În cele din urmă, o economie este competitivă atunci când instituțiile și politicile permit ca întreprinderile productive să prospere. La rândul său, dezvoltarea acestor întreprinderi sprijină creșterea ocupării forței de muncă, a investițiilor și a schimburilor comerciale.

Sistemul de autorități în materie de competitivitate la nivelul zonei euro ar trebui să reunească organismele naționale respective și Comisia, care ar coordona, anual, activitatea autorităților naționale în materie de competitivitate. În continuare, Comisia ar trebui să țină seama de rezultatele acestei coordonări atunci când decide cu privire la măsurile de adoptat în cadrul semestrului european, în special în ceea ce privește analiza sa anuală a creșterii și deciziile luate în temeiul procedurii privind dezechilibrele macroeconomice (PDM), inclusiv atunci când stabilește dacă este sau nu necesar să recomande activarea procedurii de dezechilibru excesiv.

Autoritățile în materie de competitivitate

Obiectivul autorităților în materie de competitivitate nu ar trebui să fie acela de a armoniza la nivel transfrontalier practicile și instituțiile responsabile de stabilirea politicii salariale. Aceste procese diferă

foarte mult în cadrul UE și reflectă în mod justificat preferințele și tradițiile juridice naționale.

Pe baza unui model comun, fiecare stat membru ar trebui să decidă organizarea exactă a autorității sale în materie de competitivitate, însă acestea ar trebui să aibă legitimitate democratică și să funcționeze în mod independent. Actorii de la nivel național, cum ar fi partenerii sociali, ar trebui să își păstreze rolul conferit de practicile consacrate din fiecare stat membru, însă ar trebui să utilizeze avizele autorităților ca orientări în cursul negocierilor salariale. Unele state membre, precum Olanda și Belgia, au deja astfel de autorități.

O procedură privind dezechilibrele macroeconomice consolidată

Procedura privind dezechilibrele macroeconomice (PDM) a fost creată în perioada cea mai acută a crizei. Aceasta face parte din semestrul european, ciclul anual de raportare și supraveghere a politicilor economice la nivelul UE și la nivel național. Procedura reprezintă un instrument pentru a preveni și a corecta dezechilibrele înainte ca acestea să scape de sub control. Aceasta a devenit un element vital al supravegherii europene, de exemplu pentru a preveni bulele imobiliare sau pentru a detecta pierderile de competitivitate, creșterea nivelurilor de îndatorare privată și publică sau lipsa investițiilor. Trebuie să valorificăm întregul său potențial. Pentru aceasta, este necesar să se ia măsuri în special pe două fronturi.

- Procedura ar trebui utilizată nu numai pentru detectarea dezechilibrelor, ci și pentru încurajarea reformelor structurale în contextul semestrului european. Componenta sa corectivă ar trebui utilizată cu fermitate. Aceasta ar trebui să fie activată de îndată ce sunt identificate dezechilibre excesive și să fie utilizată pentru a monitoriza punerea în aplicare a reformelor.
- De asemenea, procedura ar trebui să reflecte mai bine dezechilibrele cu care se confruntă zona euro în ansamblul său, și nu numai fiecare țară în parte. În acest scop, procedura trebuie să continue să se axeze pe corectarea deficitelor externe dăunătoare, dat fiind riscul pe care acestea îl reprezintă pentru buna funcționare a zonei euro (de exemplu, sub forma unor „stopări bruște” ale fluxurilor de capital). În același timp, procedura privind dezechilibrele macroeconomice ar trebui să promoveze reforme adecvate în țările care acumulează excedente de cont curent mari și persistente, în cazul în care acestea sunt determinate, de exemplu, de o cerere internă insuficientă și/sau de un nivel scăzut al potențialului de creștere, întrucât aceste elemente sunt, de asemenea, importante pentru o reechilibrare eficientă în cadrul Uniunii monetare.

Un accent mai puternic pe ocuparea forței de muncă și pe obținerea unor performanțe sociale

Situația privind ocuparea forței de muncă și cea socială variază foarte mult de la o țară la alta din zona euro, ceea ce se datorează parțial crizei, dar și tendințelor aflate în joc și performanțelor slabe obținute înainte de criză. Ambiția Europei ar trebui să fie aceea de a dobândi un rating de tip „AAA pe plan social”.

Acest lucru reprezintă, de asemenea, o necesitate economică. Pentru ca UEM să fie o reușită, piețele forței de muncă și sistemele de protecție socială trebuie să funcționeze bine și echitabil în toate statele membre. Problemele legate de ocuparea forței de muncă și cele sociale trebuie să ocupe așadar un loc primordial pe agenda semestrului european. Șomajul, în special cel pe termen lung, constituie una dintre principalele cauze ale inegalității și ale excluziunii sociale. Prin urmare, este crucial să existe piețe ale muncii eficiente care să promoveze un nivel ridicat de ocupare a forței de muncă și să fie în măsură să absoarbă șocurile fără a produce șomaj excesiv: ele contribuie la buna funcționare a UEM, precum și la dezvoltarea unor societăți mai favorabile incluziunii.

Nu există un „model universal” care să poată fi urmat, însă provocările sunt adesea asemănătoare în toate statele membre: încadrarea în muncă a unui număr sporit de persoane de toate vârstele; găsirea unui just echilibru între contractele de muncă flexibile și cele fixe; evitarea decalajului dintre „incluși”, având un grad sporit de protecție și salarii mai mari, și „excluși”; transferul presiunii fiscale de la veniturile salariale; furnizarea unui sprijin adaptat pentru șomerii, care să îi ajute să se reintegreze pe piața muncii, îmbunătățirea educației și a învățării pe tot parcursul vieții, pentru a menționa doar câteva exemple. Pe lângă piețele forței de muncă, este important să se asigure faptul că fiecare cetățean are acces la o educație adecvată și că există un sistem eficace de protecție socială menit să îi protejeze pe cei mai vulnerabili membri ai societății, inclusiv prin garantarea unui „nivel minim de protecție socială”. Populația UE îmbătrânește rapid, iar noi avem în continuare nevoie de reforme majore pentru a ne asigura că sistemele de pensii și de sănătate vor putea face față. Aceasta va include corelarea vârstei de pensionare cu speranța de viață.

Pentru a garanta reușita pe termen lung a UEM, ar trebui să avansăm în direcția unei integrări mai aprofundate a piețelor naționale ale muncii prin facilitarea mobilității geografice și profesionale, inclusiv printr-o mai bună recunoaștere a calificărilor, printr-un acces mai ușor la locurile de muncă din sectorul public pentru cetățenii străini și printr-o mai bună coordonare a sistemelor de securitate socială.

O mai bună coordonare a politicilor economice

Semestrul european a consolidat în mod semnificativ coordonarea politicilor economice. Însă adăugarea a numeroase „pachete”, „pacturi”, „proceduri” și a unor cerințe multiple de raportare a estompat menirea și eficacitatea acestuia. Semestrul european trebuie să aibă drept obiectiv stabilirea în comun a priorităților noastre și realizarea unor demersuri în vederea îndeplinirii acestora, dintr-o perspectivă europeană și având o imagine clară a interesului nostru comun. Au fost întreprinse măsuri pentru a simplifica și a consolida semestrul european, și anume: un accent mai puternic asupra priorităților, mai puține documente și mai mult timp pentru discutarea lor, precum și o mai mare mobilizare la nivel politic și o interacțiune sporită cu autoritățile naționale. Aceste măsuri trebuie continuate și în viitor, obiectivele fiind următoarele:

- să furnizeze statelor membre recomandări clare care să se axeze în continuare pe reforme prioritare esențiale pentru sporirea creșterii potențiale, pentru sprijinirea creării de locuri de muncă și pentru fructificarea oportunităților oferite de piața unică. Recomandările specifice fiecărei țări trebuie să fie concrete și ambițioase, îndeosebi în ceea ce privește rezultatul scontat și intervalul de timp în care acestea ar trebui să dea roade. În același timp, ele ar trebui să rămână de natură „politică”, și anume: statele membre ar trebui să dispună de un grad de libertate în privința măsurilor precise care urmează să fie puse în aplicare. Programele naționale de reformă elaborate de statele membre în fiecare an ar trebui să servească drept bază pentru a discuta despre intențiile lor în materie de reforme;
- să solicite statelor membre să își asume responsabilitatea pentru îndeplinirea angajamentelor luate. Raportarea periodică privind punerea în aplicare, organizarea unor evaluări *inter pares* periodice sau aplicarea unei abordări de tip „conformare sau justificare” ar trebui să fie utilizate mai sistematic. Încă din etapa 1, Eurogrupul ar putea avea un rol de coordonare în ceea ce privește examinarea reciprocă a performanțelor, cu un accent sporit pe evaluarea comparativă și pe urmărirea celor mai bune practici. Acest lucru trebuie să fie însoțit de utilizarea la întregul potențial a procedurii privind dezechilibrele macroeconomice (PDM);
- să realizeze o mai bună integrare a zonei euro și a dimensiunilor naționale. În acest scop, semestrul european ar trebui să fie structurat în două etape succesive – o etapă europeană și o etapă națională. Aceasta înseamnă că ar trebui să aibă loc discuții și să fie formulate recomandări privind zona euro în ansamblu înainte de discuțiile specifice fiecărei țări, astfel încât provocările comune să fie pe deplin reflectate în măsurile specifice fiecărei țări. Anexa 2 ilustrează această propunere;

- să stabilească o viziune clară pe termen lung: nu totul se poate întâmpla sau ar trebui să se întâmple în decursul unui singur an. Ciclul anual al semestrului european ar trebui să fie însoțit de o abordare multianuală mai bine structurată, în conformitate cu procesul de convergență reînnoit.

2.2. Oficializarea procesului de convergență

Pe termen mediu (etapa 2), procesul de convergență orientat spre realizarea unor structuri economice mai flexibile, astfel cum s-a descris mai sus, ar trebui să capete un grad mai ridicat de obligativitate. Acest lucru s-ar putea realiza prin ajungerea la un acord cu privire la un set de standarde comune de înalt nivel care ar urma să fie definite în legislația UE, întrucât s-ar partaja suveranitatea asupra politicilor de interes comun și s-ar institui un proces decizional consolidat la nivelul zonei euro. În unele domenii, aceasta va trebui să presupună o mai mare armonizare. În alte domenii, în care diverse politici pot antrena rezultate bune similare, aceasta va presupune găsirea unor soluții specifice fiecărei țări. Standardele comune ar trebui să se concentreze în primul rând pe piețele forței de muncă, pe competitivitate, mediul de afaceri și pe administrațiile publice, precum și pe anumite aspecte legate de politica fiscală (de exemplu, baza de impozitare a societăților). Progresele realizate în direcția atingerii acestor standarde ar urma să fie monitorizate cu regularitate. Recomandările specifice fiecărei țări ar continua să fie utilizate în acest context. În plus, procedura privind dezechilibrele macroeconomice (PDM) ar putea fi utilizată ca un instrument menit nu numai să prevină și să corecteze dezechilibrele, ci și să promoveze reformele și să monitorizeze progresele înregistrate în fiecare stat membru din zona euro în direcția atingerii acestor standarde comune. O convergență semnificativă și susținută orientată spre economii la fel de flexibile ar trebui să reprezinte o condiție necesară pentru accesul la un mecanism de absorbție a șocurilor care urmează să fie instituit pentru zona euro, conform celor prezentate pe scurt în subsecțiunea 4.2.

Definirea standardelor și a indicatorilor specifici necesită o analiză mai aprofundată. Cu toate acestea, de exemplu, standardele privind piețele forței de muncă ar trebui să îmbine siguranța cu flexibilitatea și ar putea fi dezvoltate în conformitate cu diferenții piloni ai conceptului de „flexicuritate” (de exemplu, contracte de muncă flexibile și fiabile care să evite apariția unei piețe a muncii pe două niveluri, strategii cuprinzătoare de învățare pe tot parcursul vieții, politici eficiente menite să îi sprijine pe șomerii să se reintegreze pe piața muncii, sisteme moderne de securitate socială și posibilitatea impozitării veniturilor salariale).

3

**Către o Uniune financiară –
o finanțare integrată pentru
o economie integrată**



Progresele înregistrate în direcția unei Uniuni economice mai puternice vor contribui în mod semnificativ la îmbunătățirea funcționării UEM. În același timp, aceasta ar trebui să fie însoțită de finalizarea unei Uniuni financiare. Într-adevăr, aceste două Uniuni sunt complementare și se consolidează reciproc. Progresele realizate pe aceste două fronturi trebuie să reprezinte o prioritate absolută în etapa 1 a Foii de parcurs către o veritabilă Uniune economică și monetară.

Într-o Uniune monetară, sistemul financiar trebuie să fie cu adevărat unic. În caz contrar, impulsurile generate de deciziile de politică monetară (de exemplu, evoluția ratelor dobânzilor de politică monetară) nu vor fi transmise în mod uniform în toate statele membre. Acest lucru s-a întâmplat în timpul crizei, ceea ce a agravat, la rândul său, discrepanțele economice. De asemenea, un sistem bancar unic reprezintă imaginea în oglindă a unei monede unice. Întrucât marea majoritate a banilor este constituită din depozite bancare, moneda poate fi cu adevărat unică doar dacă există același nivel de încredere în siguranța depozitelor bancare, indiferent de statul membru în care își desfășoară activitatea o bancă. Acest lucru necesită un mecanism unic de supraveghere bancară, un mecanism unic de rezoluție bancară și un sistem unic de garantare a depozitelor, fiind, de asemenea, crucial pentru a aborda spiralele negative dintre bănci și entitățile suverane, care s-au aflat în centrul crizei.

În același timp, sistemul financiar trebuie să fie în măsură să diversifice riscurile de la o țară la alta, astfel încât să poată atenua impactul șocurilor specifice fiecărei țări și să poată micșora volumul de risc care trebuie să fie distribuit prin mijloace fiscale.

Toate aceste motive justifică nevoia urgentă de a institui o Uniune financiară. Obiectivul privind supravegherea bancară a fost atins, în mare măsură, odată cu înființarea mecanismului unic de supraveghere. S-a convenit, de asemenea, asupra mecanismului unic de rezoluție, însă acesta nu a fost încă pus în aplicare pe deplin. Pentru a finaliza Uniunea financiară, trebuie să lansăm un sistem comun de garantare a depozitelor și să demarăm Uniunea piețelor de capital. Având în vedere caracterul urgent al acestor măsuri, ele ar trebui să fie puse în aplicare în totalitatea lor în etapa 1.

3.1. Finalizarea Uniunii bancare

Finalizarea Uniunii bancare necesită, mai presus de orice, transpunerea integrală de către toate statele membre în dreptul intern a Directivei privind redresarea și rezoluția instituțiilor bancare. Acest lucru este esențial pentru partajarea riscurilor cu sectorul privat. De altfel, Uniunea bancară reprezintă o modalitate de a proteja mai bine contribuabilii de costurile pe care le presupune salvarea unei bănci.

În al doilea rând, trebuie să încheiem, de asemenea, un acord rapid cu privire la un mecanism adecvat de finanțare provizorie (*bridge financing*) – o modalitate de a garanta că există suficienți bani în cazul în care o bancă trebuie să fie redresată, chiar dacă finanțarea disponibilă în cadrul Fondului unic de rezoluție nu este suficientă la momentul respectiv – pentru Fond, până la 1 ianuarie 2016, data la care acesta va deveni operațional².

În al treilea rând, instituirea unui mecanism comun și credibil de protecție a sistemului financiar ca sprijin pentru Fondul unic de rezoluție și realizarea de progrese în direcția creării unor condiții de concurență pe deplin echitabile pentru băncile din toate statele membre ar trebui să reprezinte o prioritate în timpul perioadei de tranziție până la crearea Fondului unic de rezoluție. Prin urmare, ar trebui să se pună rapid în aplicare un mecanism de protecție a sistemului financiar. Acest lucru s-ar putea realiza printr-o linie de credit de la Mecanismul european de stabilitate (MES) la Fondul unic de rezoluție. Acest mecanism de protecție ar trebui să fie neutru din punct de vedere fiscal pe termen mediu, garantând faptul că asistența publică este recuperată prin intermediul unor taxe *ex post* aplicate industriei financiare.

În continuare, propunem lansarea unui sistem european de garantare a depozitelor (*European Deposit Insurance Scheme* – EDIS), reprezentând cel de al treilea pilon al unei Uniuni bancare depline, alături de mecanismul de supraveghere și cel de rezoluție bancară. Întrucât actuala structură alcătuită din sisteme naționale de garantare a depozitelor rămâne vulnerabilă la șocurile locale de mare anvergură (în special atunci când entitățile suverane și sectorul bancar național sunt percepute ca fiind într-o situație de fragilitate), un sistem comun de garantare a depozitelor ar spori flexibilitatea în ce privește crizele viitoare. Un sistem comun are, de asemenea, șanse mai mari de a fi, în timp, neutru din punct de vedere fiscal decât sistemele naționale de garantare a depozitelor, deoarece riscurile sunt dispersate asupra mai multor entități, iar contribuțiile private sunt percepute de la un număr mult mai mare de instituții financiare. Punerea în practică a unui EDIS de sine-stătător va necesita timp, însă luarea de măsuri concrete în această direcție ar trebui să constituie o prioritate încă din etapa 1, valorificându-se posibilitățile existente în temeiul cadrului juridic actual. O posibilă opțiune ar fi conceperea EDIS sub forma unui sistem de reasigurare la nivel european pentru sistemele naționale de garantare a depozitelor. Întocmai ca Fondul unic de rezoluție, EDIS-ul comun ar fi finanțat din fonduri private prin intermediul unor comisioane *ex ante* bazate pe riscuri, plătite de către toate băncile participante din statele membre, și ar fi conceput într-un mod care ar preveni lipsa stimulentele morale. Domeniul său de aplicare ar trebui să coincidă cu cel al mecanismului unic de supraveghere.

² Această propunere se bazează pe [declarația Consiliului ECOFIN](#) din 18 decembrie 2013.

Eficacitatea instrumentului de recapitalizare directă a băncilor din cadrul MES ar trebui să fie revizuită în timp util, în special date fiind criteriile de eligibilitate restrictive asociate în prezent cu acesta și respectând totodată normele convenite privind recapitalizarea internă. Un mecanism mai ușor accesibil pentru recapitalizarea directă a băncilor ar stimula încrederea deponenților, prin menținerea datoriilor suverane aflate în dificultate în condiții de concurență deplină în cadrul guvernantei băncilor restructurate, determinând astfel întreruperea legăturii dintre entitățile suverane și bănci la nivel național.

Toate băncile care participă la Uniunea bancară trebuie să se bucure de condiții de concurență echitabile. Acest lucru va necesita măsuri suplimentare, în plus față de regulile prudențiale comune și dincolo de acestea, pentru a aborda marja de manevră la nivel național care continuă să fie semnificativă și să aibă implicații importante, îndeosebi în ceea ce privește calitatea și componența capitalului băncilor. O mare parte a acestor discrepanțe ar putea fi tratate în contextul mecanismului unic de supraveghere. În privința altor aspecte sunt însă necesare modificări legislative, în special în privința celor legate de cadrele juridice și instituționale diferite. În mod similar, recenta revizuire a Directivei privind sistemele de garantare a depozitelor a determinat un grad mai mare de armonizare, în special în ceea ce privește prefinanțarea sistemelor naționale, însă aceasta lasă în continuare o oarecare marjă de manevră statelor membre, ceea ce ar trebui să facă obiectul unei revizuirii.

În același timp, UE trebuie să acorde în continuare o atenție deosebită noilor riscuri care pot apărea în sectorul bancar, inclusiv riscurilor legate de sectorul bancar paralel. Structurile existente trebuie să fie în măsură să detecteze riscurile la adresa sectorului financiar în ansamblu. În acest scop, ar trebui să avem în vedere consolidarea instituțiilor noastre macroprudențiale, valorificarea rolului și a competențelor Comitetului european pentru risc sistemic (CERS), optimizând totodată sinergiile acestuia cu BCE. În fine, pe termen mediu, poate fi oportun să se revizuiască tratamentul aferent expunerii băncilor la datoria suverană, de exemplu prin stabilirea unor limite aplicabile expunerilor mari. Acest lucru ar putea să disocieze și mai mult stabilitatea financiară de finanțele publice naționale. Cu toate acestea, o asemenea modificare în profunzime a cadrului actual ar trebui să fie avută în vedere numai ca parte a unui efort coordonat la nivel mondial.

3.2. Lansarea Uniunii piețelor de capital

Alături de Uniunea bancară, lansarea Uniunii piețelor de capital trebuie considerată o prioritate³. Acest lucru este valabil pentru toate cele 28 de state membre ale UE, dar este extrem de relevant pentru zona euro. Prin aceasta se vor garanta surse de finanțare mai diversificate, astfel încât întreprinderile, inclusiv IMM-urile, să poată valorifica piețele de capital și să aibă acces la alte surse de finanțare nebankare, în plus față de creditele bancare. În același timp, o bună funcționare a Uniunii piețelor de capital va consolida partajarea riscurilor la nivel transfrontalier prin aprofundarea integrării piețelor de obligațiuni și de valori, aceasta din urmă fiind un instrument-cheie de absorbție a șocurilor. Existența unor piețe de capital cu adevărat integrate ar urma să reprezinte, de asemenea, un amortizor împotriva șocurilor sistemice din sectorul financiar și să consolideze partajarea riscurilor cu sectorul privat între diferitele țări⁴. Acest lucru diminuează, la rândul său, volumul de partajare a riscurilor care trebuie să fie atins prin mijloace financiare (partajarea riscurilor cu sectorul public). Cu toate acestea, dat fiind că mai buna integrare a piețelor de capital și eliminarea treptată a barierei naționale rămase ar putea genera noi riscuri la adresa stabilității financiare, va fi necesar să se extindă și să se consolideze instrumentele disponibile pentru gestionarea prudentă a riscurilor sistemice aferente actorilor financiari (setul de instrumente macroprudențiale) și să se consolideze cadrul de supraveghere pentru a asigura soliditatea tuturor actorilor financiari. Aceasta ar trebui să conducă, în cele din urmă, la instituirea unui mecanism european unic de supraveghere a piețelor de capital.

În acest context, este important ca reglementarea să creeze stimulente pentru coagularea și partajarea riscurilor și să garanteze că toate instituțiile financiare dispun de suficiente structuri de gestionare a riscurilor și rămân solide din punct de vedere prudențial. Impozitarea poate avea, de asemenea, un rol important în ceea ce privește asigurarea unui tratament neutru aplicat unor activități și investiții diferite, dar comparabile în diverse jurisdicții. O veritabilă Uniune a piețelor de capital necesită, de asemenea, alte îmbunătățiri, dintre care unele pot fi realizate numai prin intermediul legislației, cum ar fi: simplificarea cerințelor privind prospectele; relansarea unei piețe a UE pentru securitizarea de înaltă calitate; o mai mare armonizare a practicilor contabile și de audit, precum și soluționarea celor mai importante blocaje care împiedică integrarea piețelor de capital în domenii precum legislația în materie de insolvență, dreptul societăților comerciale, drepturile de proprietate și în ceea ce privește caracterul executoriu al creanțelor transfrontaliere.

³ A se vedea Cartea verde intitulată „Crearea unei Uniuni a piețelor de capital”, Comisia Europeană, 18 februarie 2015.

⁴ Creșterea fluxurilor de investiții transfrontaliere ar trebui să conducă, în principiu, la partajarea în mai mare măsură a riscurilor cu sectorul privat, și aceasta din două motive: 1) deținerea unui portofoliu de active financiare, inclusiv de obligațiuni corporative și de titluri de capital, mai diversificat din punct de vedere geografic asigură randamente care sunt mai puțin volatile și mai puțin corelate cu venitul intern (canalul pieței de capital pentru partajarea riscurilor); 2) în cazul în care o țară este afectată de un șoc economic, fluxurile transfrontaliere ar trebui să le permită rezidenților acesteia să acorde sau să contracteze împrumuturi pentru a compensa șocul (canalul pieței de credit pentru partajarea riscurilor).

4

**Către o Uniune fiscală –
un cadru integrat pentru
politici fiscale riguroase
și integrate**

Una din principalele lecții desprinse în urma crizei a fost faptul că politicile fiscale reprezintă un aspect de interes comun vital în cadrul unei Uniuni monetare. Nici măcar existența unei Uniuni economice și financiare puternice și a unei politici monetare comune, orientate către stabilitatea prețurilor, nu constituie o garanție suficientă pentru ca UEM să funcționeze întotdeauna în mod corespunzător. Politicile fiscale nesustenabile nu numai că periclitează stabilitatea prețurilor din Uniune, ci afectează și stabilitatea financiară, în măsura în care creează contagiune între statele membre și fragmentarea financiară.

Așadar, este crucial să se adopte politici fiscale naționale responsabile. Acestea trebuie să îndeplinească o funcție dublă: să garanteze faptul că datoria publică este sustenabilă și că stabilizatorii fiscali automați pot funcționa astfel încât să atenueze șocurile economice specifice fiecărei țări. În cazul în care acest lucru nu este valabil, perioadele de încetinire a creșterii economice pot să dureze mai mult în unele țări, ceea ce afectează, la rândul său, întreaga zonă euro. Însă acest lucru nu este suficient. De asemenea, este important să se asigure faptul că suma soldurilor bugetare naționale antrenează o politică fiscală⁵ adecvată la nivelul zonei euro în ansamblu. Acest aspect este esențial pentru a evita în permanență politicile fiscale prociclice.

În fine, în cazul unei crize extrem de grave, bugetele naționale pot fi depășite de situație, ceea ce s-a întâmplat în unele țări în ultimii ani. În astfel de împrejurări, stabilizatorii fiscali naționali ar putea să nu fie suficienți pentru a absorbi șocul produs și pentru a asigura un nivel optim de stabilizare economică, ceea ce poate afecta, la rândul său, întreaga zonă euro. Din acest motiv, ar fi important să se creeze, pe termen mai lung, o funcție de stabilizare fiscală la nivelul întregii zone euro. O astfel de măsură ar trebui să fie apogeul unui proces care necesită, ca o condiție prealabilă, un grad semnificativ de convergență economică, de integrare financiară și o coordonare ulterioară, precum și adoptarea în comun a deciziilor referitoare la bugetele naționale, cu o consolidare proporțională a responsabilității democratice. Acest lucru este important pentru a evita lipsa stimulentei morale și pentru a asigura o disciplină fiscală comună.

În același timp, trebuie să întărim încrederea în cadrul comun al UE în materie de guvernare fiscală. Prin urmare, cadrul nostru fiscal actual trebuie neapărat să fie pus în aplicare în mod continuu, cuprinzător, coerent și transparent, în vederea pregătirii terenului pentru realizarea de noi progrese.

4.1. Politici bugetare responsabile – piatra de temelie a UEM

În ultimii ani, așa-numitul „pachet de șase”, „pachetul de două” și Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea au adus îmbunătățiri semnificative cadrului pentru politicile fiscale din UEM. Împreună, acestea contribuie la mobilizarea eforturilor noastre pentru prevenirea apariției unor dezechilibre bugetare și axarea pe evoluția datoriei și pe instituirea unor mecanisme mai eficiente în materie de asigurare a respectării normelor, precum și pe asumarea responsabilității la nivel național pentru normele UE. Acest nou cadru de guvernare asigură deja o coordonare *ex ante* amplă a bugetelor anuale ale statelor membre din zona euro și consolidează supravegherea celor care se confruntă cu dificultăți financiare. Fiecare stat membru trebuie să respecte normele convenite sau, în caz contrar, credibilitatea acestui cadru este în pericol. Normele sunt, într-adevăr, complexe, însă viitoarea revizuire a „pachetului de șase” și a „pachetului de două” ar trebui să reprezinte o oportunitate pentru a îmbunătăți claritatea, transparența, respectarea și legitimitatea normelor, menținând totodată caracterul orientat către stabilitate al acestora.

Pe termen scurt (etapa 1), actualul cadru de guvernare ar trebui să fie consolidat prin crearea unui consiliu fiscal european cu rol consultativ. Această nouă entitate cu rol consultativ ar urma să coordoneze și să completeze consiliile fiscale naționale care au fost instituite în contextul Directivei UE privind cadrele bugetare. Consiliul respectiv ar urma să asigure o evaluare publică și independentă, la nivel european, a modului în care bugetele – și execuția acestora – îndeplinesc obiectivele și recomandările economice formulate în cadrul de guvernare fiscală al UE. Componenta consiliului ar trebui să fie pluralistă și să valorifice o gamă largă de competențe. Mandatul acestui nou consiliu fiscal european ar trebui să se întemeieze pe o serie de principii directe, astfel cum se indică în anexa 3.

Acest consiliu fiscal european ar trebui să contribuie la o mai bună respectare a normelor fiscale comune, la o dezbatere publică în mai bună cunoștință de cauză și la o coordonare mai strânsă a politicilor fiscale naționale.

⁵ Conceptul de politică fiscală reflectă modificările aduse echilibrului fiscal pentru a influența cererea și producția economică agregate. Conform Pactului de stabilitate și de creștere, politica fiscală este măsurată pe baza echilibrului fiscal structural cu alte cuvinte pe baza echilibrului fiscal corectat pentru a ține cont de efectele ciclului economic și fără a include măsurile cu caracter excepțional și alte măsuri temporare. În general, un deficit (excedent) fiscal sugerează o politică fiscală expansionistă (contracționistă).

4.2. Funcția de stabilizare fiscală pentru zona euro

Există numeroase modalități prin care o uniune monetară poate evolua pe calea spre o Uniune fiscală. Cu toate acestea, chiar dacă măsura în care uniunile monetare dispun de instrumente bugetare comune diferă, toate Uniunile monetare mature au instituit o funcție comună de stabilizare macroeconomică pentru a face față mai bine șocurilor care nu pot fi gestionate doar la nivel național.

Aceasta ar fi evoluția firească a zonei euro pe termen mai lung (etapa 2), în condițiile explicate mai sus, și anume pentru a deveni apogeul unui proces de convergență și de intensificare a adoptării în comun a deciziilor referitoare la bugetele naționale. Obiectivul stabilizării automate la nivelul zonei euro nu ar fi ajustarea activă a ciclului economic la nivelul zonei euro, ci ar trebui să consistă din îmbunătățirea atenuării șocurilor macroeconomice de mare anvergură, asigurând astfel o flexibilitate mai mare a UEM în ansamblu. Conceperea exactă a unor astfel de stabilizatori pentru zona euro necesită eforturi mai aprofundate. Aceasta ar trebui să fie una dintre sarcinile grupului de experți propus.

Opțiuni și principii directe privind o funcție de stabilizare pentru zona euro

O viitoare funcție de stabilizare ar putea, de exemplu, să se bazeze pe Fondul european pentru investiții strategice ca o primă etapă, prin identificarea unei rezerve de surse de finanțare și de proiecte de investiții specifice zonei euro, care să fie valorificată în conformitate cu ciclul economic. Ar trebui avute în vedere diferite surse de finanțare suplimentare. Va fi important să se asigure faptul că elaborarea unei astfel de funcții de stabilizare se întemeiază pe următoarele principii directe:

- Această funcție nu ar trebui să genereze transferuri permanente de la o țară la alta sau transferuri într-o singură direcție, fapt pentru care convergența către o Uniune economică reprezintă o condiție preliminară a participării. De asemenea, aceasta nu ar trebui să fie concepută ca o modalitate de egalizare a veniturilor între diferitele state membre.
- Ea nu ar trebui nici să submineze stimulentele acordate în favoarea unor politici fiscale riguroase la nivel național sau stimulentele acordate pentru soluționarea deficiențelor structurale naționale. În consecință, pentru a evita lipsa stimulentele morale, această funcție de stabilizare ar trebui să fie strâns legată de respectarea cadrului larg al UE în materie de guvernare și de realizarea de progrese în direcția convergenței spre standardele comune descrise în secțiunea 2.

- Aceasta ar trebui să fie elaborată în cadrul Uniunii Europene. Astfel s-ar garanta faptul că această funcție este în concordanță cu cadrul fiscal existent al UE și cu procedurile pentru coordonarea politicilor economice. Această funcție ar trebui să fie deschisă și transparentă față de toate statele membre ale UE.
- Ea nu ar trebui să fie un instrument de gestionare a crizelor. Mecanismul european de stabilitate (MES) îndeplinește deja această funcție. În schimb, rolul acesteia ar trebui să consistă din îmbunătățirea flexibilității economice globale a UEM și a fiecărei țări în parte din zona euro, contribuind astfel la prevenirea crizelor și la reducerea efectivă a probabilității unor intervenții viitoare ale MES.

5

Răspunderea democratică,
legitimitatea și consolidarea
instituțională



O mai mare răspundere și integrare la nivelul UE și al zonei euro ar trebui să fie însoțite de o mai mare răspundere democratică, legitimitate și consolidare instituțională. Aceasta este în același timp o condiție a reușitei și o consecință naturală a interdependenței în creștere din cadrul UEM. De asemenea, acest lucru presupune o mai bună partajare a noilor competențe și o transparență sporită cu privire la cine decide ce și când și, în ultimă instanță, înseamnă și necesită un dialog mai intens, o mai mare încredere reciprocă și o capacitate consolidată de a acționa în mod colectiv.

La apogeul crizei, deseori a trebuit să se ia decizii importante în grabă, uneori de pe o zi pe alta. În mai multe cazuri, au fost alese soluții interguvernamentale pentru a accelera deciziile sau pentru a depăși opoziția. Acum este momentul să ne revizuim și să ne consolidăm construcția politică, precum și să realizăm următoarea etapă a Uniunii noastre economice și monetare.

Ar trebui ca o serie de măsuri concrete în vederea unei mai mari răspunderi și participări să fie luate deja pe termen scurt (etapa 1).

Un rol-cheie pentru Parlamentul European și parlamentele naționale

Primele măsuri concrete au fost inițiate de Parlamentul European cu scopul de a întări controlul parlamentar în cadrul semestrului european. Între Parlamentul European și Consiliu, Comisie și Eurogrup au avut loc „dialoguri economice” în conformitate cu dispozițiile din „pachetul de șase” (pachetul privind guvernarea economică) și din „pachetul de două” (pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare). Acestea au făcut deja parte din ultimele runde ale semestrului european. Dialogurile respective ar putea fi îmbunătățite prin convenirea unor intervale temporale special dedicate acestora în cadrul principalelor etape ale ciclului semestrului european. A fost instituită o nouă formă de cooperare interparlamentară pentru a reuni actorii de la nivel european și de la nivel național. Aceasta are loc în cadrul Săptămânii parlamentare europene organizate de Parlamentul European în cooperare cu parlamentele naționale, care reunește reprezentanți din parlamentele naționale în vederea unor discuții aprofundate privind prioritățile politice. „Pachetul de două” (pachetul privind supravegherea și monitorizarea bugetare) a consacrat, de asemenea, dreptul parlamentelor naționale de a convoca un comisar care să realizeze o prezentare a avizului Comisiei referitor la un proiect de plan bugetar sau a recomandării adresate unui stat membru care face obiectul unei proceduri de deficit excesiv – un drept care ar trebui să fie exercitat într-un mod mai sistematic decât în prezent.

Am putea îmbunătăți în continuare calendarul și valoarea adăugată a acestor momente parlamentare în conformitate cu semestrul european revizuit prezentat în anexa 2. În mod concret, Comisia Europeană ar putea să se implice într-o dezbateră în plenul Parlamentului European înainte de prezentarea analizei anuale a creșterii și să continue dezbateră și după adoptarea acesteia. În plus, o a doua dezbateră în plen dedicată acestui subiect ar putea avea loc cu ocazia prezentării de către Comisie a recomandărilor specifice fiecărei țări, în conformitate cu dispozițiile relevante din „pachetul de șase” cu privire la dialogul economic. În același timp, reprezentanții Comisiei și ai Consiliului ar putea participa la reuniuni interparlamentare, în special în contextul Săptămânii parlamentare europene. Mai multe detalii cu privire la această nouă practică ar putea fi convenite treptat de către instituțiile UE (Comisia, Consiliul ECOFIN, Eurogrupul și Parlamentul European), cu respectarea deplină a rolului instituțional al fiecăreia, sub forma unui acord interinstituțional fără caracter obligatoriu.

Comisia Europeană ar trebui, de asemenea, să elaboreze modele de acorduri menite să eficientizeze interacțiunile cu parlamentele naționale. Aceste interacțiuni ar trebui să se aplice dezbaterilor parlamentare naționale, atât celor referitoare la recomandările specifice adresate fiecărui stat membru, cât și celor desfășurate în cadrul procedurii bugetare anuale. Astfel, dreptul recunoscut în „pachetul de două” de a convoca un comisar ar beneficia de o utilizare mai intensă. În principiu, parlamentele naționale ar trebui să fie strâns implicate în adoptarea programelor naționale de reformă și stabilitate.

Parlamentul European ar trebui să se organizeze în așa fel încât să își asume rolul în chestiunile care privesc în special zona euro.

Consolidarea reprezentării externe a monedei euro

Pe măsură ce UEM evoluează către o Uniune economică, financiară și bugetară, reprezentarea sa externă ar trebui să fie din ce în ce mai unificată. Acest proces se poate desfășura treptat, însă ar trebui să înceapă din etapa 1.

UE este cel mai mare bloc comercial din lume și cel mai mare comerciant de produse prelucrate și de servicii la nivel mondial. UE a realizat acest lucru acționând pe scena internațională cu o singură voce, și nu cu 28 de strategii comerciale separate. Dimensiunile economice și financiare mari și existența unei singure politici monetare și a cursului de schimb pentru cea mai mare parte a membrilor săi fac în așa fel încât deciziile în materie de politică și evoluțiile economice ale UE să fie din ce în ce mai relevante pentru economia mondială.

Cu toate acestea, în cadrul instituțiilor financiare internaționale, UE și zona euro nu sunt încă reprezentate ca o singură entitate. Din cauza acestei fragmentări, UE nu se prevealează de întreaga sa forță de negociere politică și economică, în condițiile în care fiecare stat membru din zona euro se exprimă în mod individual. Acest lucru este valabil mai ales în cazul FMI, în pofida eforturilor depuse în vederea coordonării pozițiilor europene.

Integrarea soluțiilor interguvernamentale în cadrul juridic al UE

În decursul crizei au fost încheiate mai multe acorduri interguvernamentale. Acest lucru s-a explicat prin deficiențele din arhitectura UEM, însă acordurile în cauză trebuie să fie integrate, în cele din urmă, în cadrul juridic al Uniunii Europene. Acest lucru a fost deja prevăzut în cazul Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta și ar trebui să aibă loc și în alte cazuri, cum ar fi cel al Pactului euro plus și al Acordului interguvernamental privind Fondul unic de rezoluție.

În cele din urmă, Mecanismul european de stabilitate s-a impus ca un instrument de o importanță crucială pentru gestionarea crizelor potențiale. Cu toate acestea, în mare parte ca urmare a structurii interguvernamentale a acestuia, guvernanta și procesele decizionale ale mecanismului respectiv sunt complexe și îndelungate. Prin urmare, ar trebui ca pe termen mediu (etapa 2) guvernanta acestuia să fie integrată pe deplin în tratatele UE.

Coordonarea centralizată asigurată de Eurogrup

Eurogrupul are un rol fundamental în dezbateră, promovarea și reprezentarea intereselor zonei euro. El își va intensifica implicarea în semestrul european revizuit. Pe termen scurt, acest lucru ar putea necesita o consolidare a președinției sale și a mijloacelor de care dispune. Pe termen mai lung (etapa 2), în contextul prezentului raport ar putea fi avut în vedere un președinte al Eurogrupului cu normă întreagă și un mandat clar. Cu sprijinul tuturor instituțiilor UE, acesta ar putea juca un rol și mai important în ceea ce privește reprezentarea intereselor monedei unice, atât în zona euro, cât și în afara acesteia.

O trezorerie a zonei euro

Pactul de stabilitate și de creștere continuă să reprezinte factorul decisiv pentru stabilitatea fiscală și încrederea în respectarea normelor noastre fiscale. Mai mult, o Uniune fiscală veritabilă va presupune luarea în comun a mai multor decizii referitoare la politica fiscală. Acest lucru nu ar însemna o centralizare a tuturor aspectelor legate de politica în materie de venituri și cheltuieli. Statele membre din zona euro ar continua să ia deciziile cu privire la impozitare și la repartizarea cheltuielilor bugetare în funcție de preferințele naționale și de alegerile politice. Cu toate acestea, pe măsură ce zona euro evoluează către o UEM veritabilă, va trebui tot mai mult ca anumite decizii să fie luate în mod colectiv, asigurându-se, în același timp, răspunderea democratică și legitimitatea. O viitoare trezorerie a zonei euro ar putea fi forul potrivit pentru această activitate colectivă de luare a deciziilor.

CONCLUZIE

Prezentul raport a evidențiat principalele măsuri necesare pentru finalizarea UEM cel mai târziu în 2025. El oferă o foaie de parcurs ambițioasă, dar pragmatică. Este posibil și ar trebui ca unele dintre aceste etape să fie puse în aplicare fără întârziere. Primele inițiative pe această temă ar trebui să fie lansate de instituțiile UE începând cu 1 iulie 2015. Altele vor necesita, însă, mai mult timp. Raportul oferă în primul rând o orientare clară pentru Uniunea economică și monetară a Europei. Acest lucru este esențial atât pentru cetățeni și pentru actorii economici, cât și pentru încrederea acestora în moneda unică. Transformarea acestor propuneri în acțiuni va necesita o aspirație comună din partea tuturor statelor membre și a instituțiilor UE. Consiliul European este invitat să aprobe aceste propuneri cât mai curând posibil.





Anexa 1

O foaie de parcurs către o Uniune economică și monetară completă

ETAPA **1** 1 IULIE 2015-30 IUNIE 2017

MĂSURI IMEDIATE

Uniunea economică

- **Un nou impuls pentru convergență, locuri de muncă și creșterea economică**
- Crearea unui sistem de autorități în materie de competitivitate la nivelul zonei euro;
- Consolidarea punerii în aplicare a procedurii privind dezechilibrele macroeconomice;
- Un accent mai puternic pe ocuparea forței de muncă și pe obținerea unor performanțe sociale;
- O mai bună coordonare a politicilor economice în cadrul semestrului european revizuit.

Uniunea financiară

- **Finalizarea Uniunii bancare**
- Instituirea unui mecanism de finanțare provizorie (bridge financing) pentru Fondul unic de rezoluție (FUR);
- Punerea în aplicare a unor măsuri concrete în vederea instituirii mecanismului de protecție comun pentru FUR;
- Ajungerea la un acord cu privire la un sistem comun de garantare a depozitelor;
- Îmbunătățirea eficacității instrumentului de recapitalizare directă a băncilor din cadrul Mecanismului european de stabilitate (MES).
- **Lansarea Uniunii piețelor de capital**
- **Consolidarea Comitetului european pentru risc sistemic**

Uniunea fiscală

- **Un nou consiliu fiscal european cu rol consultativ**
- Consiliul ar urma să asigure o evaluare independentă și publică, la nivel european, a modului în care bugetele – și execuția acestora – îndeplinesc obiectivele și recomandările economice formulate în cadrul fiscal al UE. Avizele oferite de acesta ar contribui la deciziile luate de Comisie în contextul semestrului european.

Răspunderea democratică, legitimitatea și consolidarea instituțională

- **Revizuirea semestrului european**
- Reorganizarea semestrului în două etape consecutive, prima etapă fiind dedicată zonei euro în ansamblu, iar cea de a doua discutării aspectelor specifice fiecărei țări.
- **Consolidarea controlului parlamentar în cadrul semestrului european**
- Dezbateră în plenul Parlamentului European a analizei anuale a creșterii, atât înainte de prezentarea acestuia de către Comisie, cât și ulterior, urmată de o dezbateră în plen cu privire la recomandările specifice fiecărei țări;
- Interacțiuni mai sistematice între comisari și parlamentele naționale, atât cu privire la recomandările specifice fiecărei țări, cât și cu privire la bugetele naționale;
- Consultarea și implicarea într-un mod sistematic de către guverne a parlamentelor naționale și a partenerilor sociali înainte de prezentarea anuală a programelor naționale de reformă și stabilitate.

- Creșterea nivelului de cooperare dintre Parlamentul European și parlamentele naționale
- Consolidarea coordonării Eurogrupului
- Întreprinderea unor măsuri în vederea unei reprezentări externe consolidate a zonei euro
- Integrarea în cadrul legislației UE a Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea, a părților relevante ale Pactului euro plus și a Acordului interguvernamental privind Fondul unic de rezoluție

ETAPA

2

FINALIZAREA ARHITECTURII UEM

Uniunea economică

- Oficializarea și accentuarea caracterului obligatoriu al procesului de convergență

Uniunea fiscală

- Instituirea unei funcții de stabilizare macroeconomică pentru zona euro
- O condiție pentru a avea acces la acest mecanism ar fi convergența către structuri economice naționale similar de flexibile.

Răspunderea democratică, legitimitatea și consolidarea instituțională

- Integrarea Mecanismului european de stabilitate (MES) în cadrul dreptului UE
- Instituirea unei trezorerii a zonei euro care să își asume răspunderea la nivel european

ETAPA FINALĂ CEL MAI TÂRZIU PÂNĂ ÎN 2025

Anexa 2

Un semestru european mai bine integrat

Pentru o mai bună integrare a zonei euro și a nivelurilor naționale, semestrul european ar trebui să fie structurat în două etape succesive, care să facă o distincție mai clară între un moment european și un moment național (figura de mai jos ilustrează noua structură).

Prima etapă (din luna noiembrie a anului „n-1” până în luna februarie a anului „n”) ar urma să fie dedicată evaluării situației din zona euro în ansamblu. Analiza anuală a creșterii elaborată de Comisie (AAC) ar constitui baza pentru această discuție și s-ar întemeia pe o serie de rapoarte tematice, cum ar fi Raportul privind mecanismul de alertă, raportul anual al Comitetului european pentru risc sistemic, raportul comun privind ocuparea forței de muncă și situația socială, precum și pe punctele de vedere exprimate de un nou consiliu fiscal european și de noul sistem de autorități în materie de competitivitate la nivelul zonei euro. Împreună, aceste rapoarte ar oferi o imagine completă a provocărilor cu care se confruntă zona euro. Analiza anuală a creșterii (AAC) ar urma să fie prezentată Parlamentului European și dezbătută de către acesta. În același timp cu AAC, Comisia ar formula o recomandare de măsuri specifice pentru zona euro și ar publica o listă a statelor membre pe care le are în vedere pentru realizarea de „bilanțuri aprofundate”, în conformitate cu procedura privind dezechilibrele

macroeconomice. Aceste documente ar urma să fie discutate cu Parlamentul European în cadrul dialogului economic, astfel cum este prevăzut în „pachetul de șase”, precum și cu diferitele formațiuni ale Consiliului și Eurogrupului. Aceasta înseamnă că în fiecare an, până la sfârșitul lunii februarie, ar urma să aibă loc o veritabilă dezbateră cu privire la prioritățile stabilite pentru UE și, în special, pentru zona euro, pentru anul următor.

Etapa următoare (din luna martie până în luna iulie a anului „n”) ar urma să fie dedicată revizuirii și evaluării performanțelor și a politicilor statelor membre în funcție de aceste priorități. Aceasta este etapa în care statele membre ar trebui să implice în mod sistematic parlamentele naționale, împreună cu partenerii sociali și societatea civilă, în vederea dezbaterii priorităților naționale. Etapa respectivă va începe cu publicarea de către Comisie a rapoartelor de țară, care rezumă provocările cu care se confruntă statele membre și performanțele acestora și ar urma să se încheie cu adoptarea unor recomandări specifice fiecărei țări, care ar trebui să ia în considerare în mod clar aspectele legate de zona euro convenite în prima etapă.

Partenerii sociali de la nivelul UE ar putea fi implicați în discuții mai devreme, de exemplu prin reînnoirea Summitului social tripartit și a dialogului macroeconomic, pentru a valorifica la maximum contribuțiile acestora la noul proces.

Anexa 2

O MAI BUNĂ INTEGRARE A SEMESTRULUI EUROPEAN



Anexa 3

Un consiliu fiscal european cu rol consultativ – principii directoare

Mandatul Consiliului fiscal european cu rol consultativ ar trebui să se bazeze pe următoarele principii:

- ar trebui să coordoneze rețeaua consiliilor fiscale naționale și să respecte același standard în materie de independență;
- ar trebui să ofere consiliere, și nu să pună în aplicare politici. Asigurarea respectării normelor ar trebui să rămână sarcina Comisiei Europene, care ar trebui să aibă posibilitatea de a se abate de la punctele de vedere ale Consiliului fiscal european în măsura în care are motive întemeiate și explică aceste motive;
- sarcina sa principală ar trebui să consistă din formularea unui punct de vedere economic, mai degrabă decât juridic, cu privire la politica fiscală corespunzătoare, atât la nivel național, cât și la nivelul zonei euro, în contextul normelor fiscale ale UE. Acest lucru ar trebui să se realizeze în conformitate cu normele stabilite în Pactul de stabilitate și de creștere (PSC);
- ar trebui să fie în măsură să emită avize atunci când consideră că acest lucru este necesar, inclusiv, în special, în legătură cu evaluarea programelor de stabilitate, cu prezentarea proiectelor anuale de planuri bugetare și cu execuția bugetelor naționale;
- ar trebui să ofere o evaluare *ex post* a modului în care a fost pus în aplicare cadrul de guvernanță.

