

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 12 iunie 2008  
C(2008) 2563

**RECOMANDARE A COMISIEI**

**adresând României o recomandare de politică privind politica sa economică și bugetară**

## RECOMANDARE A COMISIEI

**adresând României o recomandare de politică privind politica sa economică și bugetară**

COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene, în special, articolul 211,

întrucât:

- (1) Statele membre ale Uniunii Europene sunt încurajate să adopte reforme structurale pentru a-și consolida potențialul de creștere în cadrul agendei de la Lisabona, respectând în același timp cerințele Pactului de stabilitate și creștere.
- (2) Conform articolului 99 din tratat, statele membre își consideră politicile economice drept probleme de interes comun și le coordonează în cadrul Consiliului.
- (3) Pactul de stabilitate și creștere are la bază obiectivul unor finanțe publice sănătoase, ceea ce presupune evitarea deficitelor publice excesive și atingerea unui obiectiv bugetar pe termen mediu caracterizat printr-un buget aproape de echilibru sau excedentar, ca mijloc de consolidare a condițiilor pentru stabilitatea prețurilor și pentru o creștere puternică și durabilă, care conduce la crearea de locuri de muncă, aspect esențial al cadrului macroeconomic al Uniunii economice și monetare.
- (4) Potrivit raportului ECOFIN din 20 martie 2005 către Consiliul European privind „Îmbunătățirea punerii în aplicare a Pactului de stabilitate și creștere”, aprobat de Consiliul European în concluziile sale din 22 martie 2005, „Comisia va elabora recomandări de politică pentru a încuraja statele membre să își continue eforturile de ajustare [în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu (OTM)]”. Așanumitul Cod de conduită<sup>1</sup> precizează în continuare că, în conformitate cu articolul 211 a doua liniuță din tratat, Comisia oferă recomandări de politică și că le dă publicității.
- (5) România a cunoscut o creștere economică puternică, situată în medie la 6½% pe an între 2003 și 2007, însă PIB-ul pe cap de locuitor (exprimat în SPC) se află încă la un nivel scăzut, cu puțin sub 40% din media UE în 2007. În ultima vreme, economia sa cu performanțe deosebite dă semne de supraîncălzire, cu o finanțare externă netă ridicată și în creștere (de la 10,4% din PIB în 2006 la 13,4% din PIB în 2007), în timp ce ponderea investițiilor străine directe (ISD) în finanțările externe a scăzut de la 89% în 2006 la 44% în 2007. Deficitul tot mai accentuat de forță de muncă, creșterea puternică a salariilor care limitează concurența și creșterea rapidă a împrumuturilor contractate de gospodării reprezintă alte semne ale supraîncălzirii. După o lungă perioadă de dezinflație reușită, creșterea bruscă a inflației a fost declanșată, în primul

---

<sup>1</sup> „Specificații privind punerea în aplicare a Pactului de stabilitate și creștere și orientări referitoare la forma și conținutul programelor de stabilitate și de convergență”, aprobate de Consiliul ECOFIN la 11 octombrie 2005.

rând, de presiunile pe partea ofertei ca urmare a performanțelor slabe ale sectorului agricol în 2007, cauzate de condițiile meteorologice. Aceasta a fost susținută de efectele creșterii veniturilor și a creditelor asupra cererii agregate, de relaxarea politicii fiscale și a politicii salariale din sectorul public și de deprecierea leului începând din luna august 2007 (după aprecierea din ultimii ani).

- (6) Previziunile de primăvară din 2008 ale serviciilor Comisiei estimează creșterea PIB-ului real la 6¼% în 2008, urmată de scăderea acestuia până la puțin peste 5% în 2009. Într-o primă fază se așteaptă menținerea dinamicii cererii interne pe fondul creșterii susținute a creditelor și a salariilor. Cu toate acestea, este probabil ca, în a doua jumătate a anului 2008, creșterea prețurilor la materii prime și înăsprirea condițiilor de creditare, inclusiv impactul cumulat al recentelor majorări ale ratei dobânzii de către banca centrală, să conducă la încetinirea creșterii consumului și a investițiilor. Se așteaptă ca această tendință să persiste și o bună parte a anului 2009. Se prevede că finanțarea externă netă față de restul lumii va ajunge la aproximativ 15½% din PIB atât în 2008, cât și în 2009. Conform previziunilor, în 2008 inflația se va plafona în medie la aproximativ 7½%, scăzând ușor sub 5% în 2009. În ciuda decelerării progresive a creșterii anunțate în scenariul de previzionare, nu se poate exclude în întregime riscul unei creșteri rapide și susținute și al accentuării suplimentare a dezechilibrelor interne și externe care ar conduce, în ultimă instanță, la o ajustare mai pronunțată și mai bruscă, în special dacă politica fiscală nu este suficient adaptată la necesitatea de a limita presiunea cererii interne. De asemenea, ar putea crea surprize neplăcute incertitudinea generală legată de evoluția turbulențelor financiare din mediul internațional. Pentru a continua să se apropie rapid de PIB-ul mediu pe cap de locuitor al UE27, este imperativ ca România să remedieze dezechilibrele externe crescânde. În acest context, politica fiscală are un rol cheie prin moderarea cererii interne, îmbunătățind totodată calitatea finanțelor publice, în special printr-o reorientare spre investiții generatoare de creștere economică.
- (7) În contextul acestui scenariu, politica fiscală este expansionistă și nu se înscrie într-un cadru credibil și previzibil pe termen mediu. Execuția bugetului este împiedicată de rectificările frecvente în cursul exercițiului bugetar, care redirecționează cheltuielile către cheltuieli curente, în special salarii și transferuri sociale, ca urmare a veniturilor suplimentare și a subutilizării cheltuielilor de investiții. În plus, concentrarea unor cheltuieli mari la sfârșitul exercițiului limitează semnificativ posibilitatea de a prevedea rezultatul bugetar. Ca rezultat parțial al deficiențelor în programarea și executarea bugetului, politica fiscală s-a relaxat treptat în ultimii ani. În urma notificării unui deficit bugetar de 2,5% din PIB în 2007, previziunile de primăvară din 2008 ale serviciilor Comisiei anticipează că deficitul bugetului general va crește la 2,9% din PIB în 2008 (ținând seama de măsurile bugetare recente din martie 2008) și la 3,7% din PIB în 2009 (pornind de la ipoteza clasică a menținerii politicilor actuale). În ceea ce privește soldul structural (ajustat ciclic, exceptând măsurile *one-off* și alte măsuri temporare), după o deteriorare a deficitului de la 2,7% la 3,4% din PIB între 2006 și 2007, previziunile de primăvară din 2008 ale serviciilor Comisiei anticipează nouă deteriorare a deficitului structural până la 3,7% din PIB în 2008 și 4,1% din PIB în 2009. Aceste previziuni iau în calcul și costurile reformei sistemului de pensii, estimate la 0,2% din PIB în 2008 și la 0,3% din PIB în 2009. Comparativ cu programul de convergență, previziunile sugerează amânarea pentru o perioadă mai târzie a progreselor în direcția atingerii obiectivului pe termen mediu de 0,9% din PIB. Tabelul din anexă prezintă o comparație a principalelor previziuni macroeconomice și bugetare.

- (8) În avizul din 12 februarie 2008 privind programul de convergență actualizat al României, Consiliul a conchis că „strategia bugetară prezentată în program nu este conformă cu o politică bugetară prudentă, necesară limitării deficitului extern crescând și a presiunilor inflaționiste care amenință stabilitatea macroeconomică și financiară și procesul de convergență” și că „programul nu prevede reducerea deficitelor, ceea ce duce la un risc evident cu privire la un deficit excesiv”. În continuare, s-a arătat că „evoluția spre atingerea OTM nu este suficientă, fiind concentrată în întregime spre sfârșitul perioadei, în pofida unor perspective de creștere puternică. Ținând seama de riscurile care amenință obiectivele bugetare și de amploarea ajustării care ar fi necesară după perioada de programare, OTM nu va fi probabil atins în 2011, astfel cum se preconiza”. Prin urmare, Consiliul a invitat România: (i) să accelereze considerabil ritmul ajustării în vederea atingerii OTM prin stabilirea unor obiective bugetare mult mai ambițioase în 2008 și în anii următori [...]; (ii) să limiteze creșterea puternică a cheltuielilor publice, să îmbunătățească structura acestora, astfel încât să sporească potențialul de creștere economică și să îmbunătățească programarea și execuția cheltuielilor într-un cadru strict pe termen mediu; și (iii) să adopte politici vizând limitarea presiunilor inflaționiste, care să completeze disciplina fiscală mai strictă recomandată, alături de o politică adecvată privind salariile din sectorul public și de reforme structurale suplimentare.
- (9) În recomandările adresate fiecărui stat membru în contextul actualizării în 2008 a orientărilor generale ale politicilor economice ale statelor membre și ale Comunității și privind aplicarea politicilor de ocupare a forței de muncă ale statelor membre<sup>2</sup>, Consiliul a recomandat României, la 14 mai 2008, să evite politica fiscală prociclică pentru a limita deficitul de cont curent aflat în creștere și presiunile inflaționiste, pentru a menține evoluția salariilor în același ritm cu creșterea productivității și pentru a îmbunătăți programarea și execuția bugetară, precum și calitatea finanțelor publice prin revizuirea structurii cheltuielilor publice și reducerea și redirecționarea ajutoarelor de stat către obiective orizontale. De asemenea, Consiliul a recomandat: să consolideze de urgență capacitatea administrativă atât la nivelul central, cât și la nivelurile locale ale administrației; să îmbunătățească mediul de afaceri, să crească gradul de ocupare a forței de muncă, a ratei de activitate și a nivelurilor de productivitate, în special prin accelerarea reformelor în sistemul de învățământ și prin transformarea agriculturii de subzistență/semisubzistență într-o activitate durabilă de ocupare a forței de muncă. Consiliul a insistat să se pună accentul pe: viabilitatea pe termen lung a finanțelor publice; cercetare, dezvoltare și inovare; dezvoltarea infrastructurii și desfășurarea TIC; munca nedeclarată și serviciile publice de ocupare a forței de muncă.
- (10) În ultimii ani, România a întreprins o serie de reforme structurale. În sectorul pensiilor s-au luat măsuri de creștere a sustenabilității financiare pe termen lung a sistemului de pensii. Printre acestea se numără implementarea pilonului III de pensii facultative în 2007 și a pilonului II de pensii în 2008, creșterea treptată a vârstei de pensionare standard (la 60 de ani pentru femei și la 65 de ani pentru bărbați până în 2014) și a perioadei minime de contribuție (de la 10 la 15 ani, de asemenea, până în 2014). Pe de altă parte însă, cheltuielile destinate pensiilor vor fi supuse unei presiuni din ce în ce mai mari, în special dacă se ține seama de impactul îmbătrânirii populației asupra acestor cheltuieli. În primul rând, în iunie 2007, guvernul a adoptat măsuri care vor avea ca efect aproape dublarea pensiilor în perioada 2008-2009. În al doilea rând,

---

<sup>2</sup> JO L 139, 14.5.2008, p. 57.

bugetul de pensii va trebui să absoarbă pierderea de venituri asociată reducerii cu 1,5 pp (puncte procentuale) a contribuțiilor la pensii în 2008, precum și costurile aferente introducerii pilonului II de pensii. În sectorul sănătății, sunt în curs de desfășurare reforme care vizează în special îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor medicale. În ceea ce privește piața muncii, măsurile de stimulare a ocupării forței de muncă și de combatere a muncii nedeclarate au inclus, printre altele, un proces major de reformă în domeniul impozitării, lansat în 2005, și reduceri succesive ale contribuțiilor la asigurările sociale în 2006 și 2007. În 2008 va fi introdusă treptat o nouă reducere de 6 pp. Ca urmare a recomandărilor Consiliului adresate fiecărui stat membru la 14 mai 2008, în cadrul strategiei de la Lisabona, guvernul român a prezentat recent proiecte de măsuri suplimentare de reformă structurală, însă aceste proiecte trebuie să mai fie specificate și puse în aplicare.

- (11) România a întreprins, de asemenea, o serie de măsuri care vizează consolidarea programării și execuției bugetare și îmbunătățirea administrației fiscale. În 2006, această țară a început să pună în aplicare un cadru bugetar pe termen mediu și principiul alocării bugetare pe bază de programe. Pe partea de venituri, măsurile au vizat simplificarea și îmbunătățirea procedurilor fiscale, creșterea nivelului de conformare și modernizarea administrației fiscale. Mai recent, în martie 2008, autoritățile române au revizuit ținta oficială de deficit bugetar, coborând-o la 2,4% din PIB (comparativ cu obiectivul de 2,9% anunțat în programul de convergență) și plănuiind o reducere a cheltuielilor. Pentru susținerea acestor reduceri, autoritățile au luat măsuri de îmbunătățire a gestionării cheltuielilor (de exemplu, limite lunare de cheltuieli pentru autoritățile centrale și locale, precum și o limită anuală a finanțărilor rambursabile pe care le pot contracta autoritățile locale). Cu toate acestea, în ciuda acestor măsuri, continuă să existe un risc substanțial de creștere a deficitului pentru 2008, ca urmare a unor factori precum: veniturile mai scăzute, inclusiv în legătură cu un impact negativ al reducerii programate a cotei contribuțiilor sociale; derapajele salariilor din sectorul public, după cum s-a constatat și în trecut; înregistrarea în continuare a unor rezultate slabe în ceea ce privește programarea și execuția bugetară (mai ales dacă măsurile luate recent nu sunt eficiente); presiunile asupra cheltuielilor ca urmare a ciclului politic (alegeri în 2008 și 2009). În plus, în ciuda măsurilor luate în vederea îmbunătățirii gestionării cheltuielilor, reformele din martie 2008 nu țin seama de urgența instituirii unui cadru bugetar global obligatoriu pe termen mediu, care să conducă la un buget multianual. Intențiile anunțate recent de programare a cheltuielilor de investiții cu doi ani înainte par a fi un pas în această direcție, însă acestea trebuie să mai fie specificate și puse în aplicare. În cele din urmă, în coordonare cu Eurostat, se fac eforturi de creștere a calității datelor statistice din domeniul finanțelor publice.
- (12) Pentru a stimula în continuare creșterea potențială pe termen mediu, trebuie să se intensifice reformele structurale și să se adopte noi măsuri în domeniul bugetar. În ceea ce privește reformele structurale, pentru a reduce constrângerile legate de ofertă și pentru a consolida competitivitatea externă, trebuie să se accelereze măsurile de reformă legate, în principal, de piața muncii și de educație (în particular să se pună în aplicare o abordare integrată în vederea creșterii gradului de ocupare a forței de muncă, a ratelor de activitate și a nivelurilor de productivitate, în special prin accelerarea reformelor în sistemul de învățământ, pentru a răspunde mai eficient nevoilor pieței forței de muncă, prin reducerea abandonului școlar, prin sporirea în mod semnificativ a participării adulților la programe de învățământ și formare; și prin transformarea agriculturii de subzistență/semisubzistență într-o activitate durabilă de

ocupare a forței de muncă), precum și cele legate de mediul de afaceri. În plus, trebuie tratat cu fermitate obiectivul prioritar de consolidare a capacității administrative. În scopul promovării sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice, sunt necesare reforme suplimentare ale sistemelor de pensii și de sănătate. De altfel, în ciuda măsurilor recente, adoptate de guvern în martie 2008, deteriorarea prevăzută a finanțelor publice implică o abatere semnificativă de la traiectoria de ajustare în direcția OTM, enunțată în cea mai recentă actualizare a programului de convergență, care deja a fost evaluată ca fiind insuficientă în avizul Consiliului. În plus, aceasta prezintă riscul potențialei depășiri a pragului de referință de 3% din PIB. Această abatere ar apărea pe fondul semnelor repetate de supraîncălzire a economiei românești. Este important, prin urmare, să se intensifice ritmul consolidării bugetare, inclusiv prin punerea în aplicare a unor măsuri suplimentare de întărire a controlului asupra cheltuielilor și a eficienței acestora (incluzând mecanisme eficiente de evaluare *ex-post*). Este nevoie, în special, să se intensifice punerea în aplicare a unui cadru bugetar multianual obligatoriu, pe baza unor obiective strategice pe termen lung. Acest lucru ar consolida semnificativ credibilitatea și previzibilitatea bugetară și ar permite o reflectare mai bună în buget a strategiilor de creștere pe termen lung, conform agendei de la Lisabona. Mai mult, ar contribui la întărirea disciplinei bugetare și la utilizarea veniturilor suplimentare în scopul reducerii deficitului. Un efort amplu de accelerare a reformelor structurale și a consolidării bugetare nu numai că ar asigura respectarea Pactului de stabilitate și creștere, ci ar contribui și la evitarea accentuării dezechilibrelor interne și externe și, în final, la un proces lin de convergență.

#### RECOMANDĂ ROMÂNIEI:

- (1) să ia măsuri urgente de punere în aplicare a cadrului bugetar obligatoriu pe termen mediu, urmărind totodată îmbunătățirea calității finanțelor publice;
- (2) să pună în aplicare cu rigurozitate măsurile pe care Consiliul, în avizul său din 12 februarie 2008, a invitat-o să le întreprindă cu privire la programul de convergență actualizat al României pentru perioada 2007-2010, pentru a garanta că deficitul bugetului general nu va depăși pragul de referință de 3% din PIB și pentru a ajuta la limitarea dezechilibrelor externe.
- (3) să accelereze reformele structurale, în particular să pună în aplicare o abordare integrată în vederea creșterii gradului de ocupare a forței de muncă, a ratelor de activitate și a nivelurilor de productivitate, în special prin accelerarea reformelor în sistemul de învățământ, pentru a răspunde mai eficient nevoilor pieței forței de muncă, prin reducerea abandonului școlar, prin sporirea în mod semnificativ a participării adulților la programe de învățământ și formare; și prin transformarea agriculturii de subzistență/semisubzistență într-o activitate durabilă de ocupare a forței de muncă; să îmbunătățească mediul de afaceri și să consolideze capacitatea administrativă. Acestea ar avea ca obiectiv majorarea potențialului de creștere al României și consolidarea competitivității externe. Prezenta recomandare se adresează României.

Adoptată la Bruxelles, 12 iunie 2008

*Pentru Comisie  
Joaquín ALMUNIA  
Membru al Comisiei*

Anexă: Tabel comparativ al principalelor previziuni macroeconomice și bugetare

		2006	2007	2008	2009
PIB real (variație %)	<b>CNP</b>	<b>7,9</b>	<b>6,0</b>	<b>6,5</b>	<b>6,1</b>
	COM aprilie 2008	7,9	6,0	6,2	5,1
	PC decembrie 2007	7,7	6,1	6,5	6,1
Inflație IAPC (%)	<b>CNP<sup>1</sup></b>	<b>6,6</b>	<b>4,9</b>	<b>7,5</b>	<b>4,5</b>
	COM aprilie 2008	6,6	4,9	7,6	4,8
	PC decembrie 2007	6,6	4,8	5,7	4,0
Output gap (% din PIB potențial)	<b>CNP</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
	COM aprilie 2008 <sup>2</sup>	3,4	3,0	2,6	1,2
	PC decembrie 2007 <sup>3</sup>	2,2	2,1	2,1	1,8
Soldul net, față de restul lumii (% din PIB)	<b>CNP</b>	<b>-10,4</b>	<b>-13,4</b>	<b>-11,7</b>	<b>-10,6</b>
	COM aprilie 2008	-10,4	-13,2	-15,4	-15,5
	PC decembrie 2007	-10,3	-12,6	-10,5	-10,1
Ocuparea forței de muncă <sup>4</sup> (variație % față de anul precedent)	<b>CNP</b>	<b>2,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>
	COM aprilie 2008	2,8	1,3	0,9	0,8
	PC decembrie 2007	1,8	1,5	1,4	1,1
Șomaj <sup>4</sup> (% din forța de muncă civilă)	<b>CNP</b>	<b>7,3</b>	<b>6,4</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>
	COM aprilie 2008	7,3	6,4	6,1	5,9
	PC decembrie 2007	7,3	7,1	6,9	6,8
Cheltuieli totale, buget general (% din PIB)	<b>CNP</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
	COM aprilie 2008	35,3	36,9	38,5	39,9
	PC decembrie 2007	35,0	40,3	42,7	42,8
Soldul bugetului general (% din PIB)	<b>CNP</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
	COM aprilie 2008	-2,2	-2,5	-2,9	-3,7
	PC decembrie 2007	-1,9	-2,9	-2,9	-2,9
Sold primar (% din PIB)	<b>CNP</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
	COM aprilie 2008	-1,4	-1,8	-2,1	-2,9
	PC decembrie 2007	-1,0	-2,0	-2,1	-2,1
Sold ajustat ciclic (% din PIB)	<b>CNP</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
	COM aprilie 2008	-3,3	-3,4	-3,7	-4,1
	PC decembrie 2007 <sup>3</sup>	-2,6	-3,6	-3,6	-3,5
Sold structural <sup>5</sup> (% din PIB)	<b>CNP</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
	COM aprilie 2008	-2,7	-3,4	-3,7	-4,1
	PC decembrie 2007	-2,2	-3,4	-3,4	-3,4
Datoria publică brută (% din PIB)	<b>CNP</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
	COM aprilie 2008	12,4	13,0	13,6	14,9
	PC decembrie 2007	12,4	11,9	13,6	14,2

Note:

<sup>1</sup>Cifre pentru indicele național al prețurilor de consum (IPC)

<sup>2</sup>Pe baza unei creșteri potențiale estimate de 5,5%, 6,4%, 6,6% și, respectiv, 6,6% în perioada 2006 – 2009.

<sup>3</sup>Output gaps și soldurile ajustate ciclic în conformitate cu programul, recalulate de serviciile Comisiei pe baza informațiilor din program.

<sup>4</sup>Cifrele provenind de la CNP și din PC sunt bazate pe o anchetă în gospodării (așa-numitele date „AMIGO”) și, prin urmare, nu sunt pe deplin comparabile cu cifrele bazate pe conturile naționale utilizate în previziunile Comisiei.

<sup>5</sup>Sold ajustat ciclic, excluzând măsurile *one-off* și alte măsuri temporare. Măsurile *one-off* și alte măsuri temporare reprezintă 0,4% din PIB în 2006, 0,2% în 2007 și în 2008 și 0,1% în 2009 și 2010 (toate conduc la scăderea deficitului), conform programului de convergență, și 0, conform previziunilor de toamnă ale serviciilor Comisiei.

Sursa:

Comisia Națională de Prognoză (CNP) prognoza din primăvara anului 2008; Previziunile economice de primăvară 2008 ale serviciilor Comisiei (COM); Programul de convergență din decembrie 2007 (PC).