

Sinteze

Summaries



(ediție bilingvă / bilingual edition)



STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI — SPOS 2011
STRATEGY AND POLICY STUDIES — SPOS 2011



STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI (SPOS) 2011

SINTEZE

- STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI (SPOS) 2011 -

ISSN 1843-1372

© INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA, 2012

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9, Sector 3, București, România

Telefon (4021) 314 26 96; Fax (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro

Website: www.ier.ro

Grafică și DTP: Monica Dumitrescu

Tipărire: Alpha Media Print SRL

CUVÂNT ÎNAINTE

Promovarea unor politici publice bazate pe cercetări prealabile reprezintă un element esențial în furnizarea unor rezultate de calitate, cu impact pozitiv asupra vieții cetățenilor și capabile să furnizeze schimbările dorite în lumea reală. În acest scop, decidenții politici trebuie să aibă la dispoziție informații relevante, prelucrate și agregate de o manieră științifică, deciziile adoptate trebuind să își aibă originea în această sursă de cunoaștere.

Institutul European din România, în calitatea sa de instituție publică cu atribuții în sprijinirea formulării și aplicării politicilor Guvernului, care decurg din statutul României de stat membru al Uniunii Europene, a continuat și în anul 2011 programul de cercetare-dezvoltare dedicat Studiilor de strategie și politici (*Strategy and Policy Studies* – SPOS). Programul SPOS este menit să ajute la fundamentarea și punerea în aplicare a politicilor Guvernului României în domeniul afacerilor europene prin oferirea de informații și de soluții alternative decidenților.

În anul 2011, în cadrul proiectului *Strategy and Policy Studies (SPOS)* au fost realizate *patru studii*, care au abordat arii tematice relevante pentru evoluția României în contextul european. Astfel, studiile s-au oprit asupra unor teme centrale aflate pe agenda europeană, cu impact direct asupra evoluțiilor României în perioada imediat următoare.

Cercetările au urmărit furnizarea unor **elemente de fundamentare** pentru politicile naționale în domenii cheie precum **politica agricolă** (*Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013*), **politica fiscală** (*Adoptarea Pactului Euro Plus: implicații asupra politicii fiscale a României și Semestrul European și asigurarea unei creșteri economice sustenabile prin însănătoșirea finanțelor publice. Lecții pentru România din perspectiva sustenabilității finanțelor publice*) și **politica socială** (*Analiza evoluțiilor politicilor sociale în UE în ultimii trei ani - pensii suplimentare/private și impactul îmbătrânirii populației*).

În final, adresez mulțumirile mele atât cercetătorilor, cât și tuturor celor care au sprijinit derularea acestei cercetări.

Gabriela Drăgan

Director general al Institutului European din România

CUPRINS

Studiul nr. 1

***Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei
bugetare post-2013..... 7***

Studiul nr. 2

***Adoptarea Pactului Euro Plus: implicații asupra
politicii fiscale a României 18***

Studiul nr. 3

***Semestrul European și asigurarea unei creșteri economice sustenabile
prin însănătoșirea finanțelor publice. Lecții pentru România
din perspectiva sustenabilității finanțelor publice..... 30***

Studiul nr. 4

***Analiza evoluțiilor și politicilor sociale în UE în ultimii trei ani –
pensii suplimentare/private și impactul îmbătrânirii populației 37***

Studiul nr. 1

Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013

*Autori**: Dr. **Daniela GIURCĂ** (coordonator)

Dr. **Cecilia ALEXANDRI**

Dr. **Marioara RUSU**

Extinderea Uniunii Europene la 27 de state membre a modificat perspectivele și cerințele specifice sectorului agricol la nivel european, care în prezent include o diversitate de tipuri de agriculturi, cu decalaje mari de dezvoltare și valorificare a potențialului agricol. Având în vedere aceste noi realități, reformarea Politicii Agricole Comune a devenit, din nou, o necesitate pentru statele membre, inclusiv pentru România, într-un context în care țara noastră trebuie să-și evalueze și să-și definească clar nevoile și prioritățile pe baza unor analize punctuale și să-și fundamenteze în mod consecvent poziția în timpul negocierilor.

Ca *obiectiv general*, studiul își propune, pornind de la analiza Comunicărilor Comisiei referitoare la Politica Agricolă Comună și de la politicile conexe (de coeziune și comunicarea privind perspectiva bugetară) precum și a pachetului

* **Daniela Giurcă** este consultant în politici agricole. În perioada 2010-2011, a fost director general al Direcției generale de politici agricole din cadrul MADR, iar în perioada 2006-2010, coordonator al componentei de cercetare la UMP a Proiectului Modernizarea Sistemului de Informare și Cunoaștere Agricolă MAKIS, finanțat de Banca Mondială și implementat de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Între 1990 și 2005 a fost cercetător științific gr. II la Institutul de Economie Agrară din cadrul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române. În ultimii 10 ani a fost consultant pentru politici agricole și dezvoltare rurală în diverse proiecte naționale și internaționale.

Cecilia Alexandri este cercetător științific gr. I, doctor în economie și coordonator al sectorului „Piețe Agricole” din cadrul Institutului de Economie Agrară al Academiei Române. În ultimii ani, temele de cercetare abordate s-au concentrat pe evaluarea impactului reformei Politicii Agricole Comune asupra piețelor agricole românești și, de asemenea, pe problematica volatilității piețelor agricole și a implicațiilor asupra securității alimentare a populației.

Marioara Rusu este cercetător științific gr. II în cadrul Departamentului Dezvoltare Rurală al Institutului de Economie Agrară – INCE, Academia Română. Principalele teme de cercetare abordate vizează dezvoltarea rurală – diagnoza spațiului rural și politici de dezvoltare rurală.

legislativ propus de Comisia Europeană, să estimeze impactul financiar al măsurilor propuse, pentru a veni în întâmpinarea decidenților în ceea ce privește elaborarea unei poziții *vis-à-vis* de noul proiect de regulament și de unele dintre subiectele aflate în discuție, dintre care amintim nivelul plăților directe și convergența acestora, plafonarea plăților directe, introducerea plăților multiple, a unor plăți specifice pentru fermele mici, atragerea tinerilor către agricultură și modul de stabilire a priorităților naționale pentru dezvoltarea rurală în conexiune cu prioritățile de dezvoltare generale ale țării, practic o nouă viziune strategică integrată.

În primul capitol sunt prezentate în mod succint comentarii, studii și diverse evaluări realizate de diferite organizații, instituții, experți etc. privind reforma PAC și implicațiile adoptării noului pachet financiar. A fost exprimată o diversitate de opinii și propuneri dintre care rezumăm câteva. Astfel, *Stefan Tangermann*¹ arată că viitoarea reformă PAC își are originile în provocările majore pe care perioada actuală le pune în fața agriculturii, provocări legate de securitatea alimentară, problemele mediului și schimbărilor climatice, precum și dezvoltarea teritorială echilibrată, și subliniază faptul că ajustările politice sunt limitate și pe alocuri inadecvate cu obiectivele propuse, sesizând o lipsă de consistență între provocările inițiale care au generat reforma și politicile/instrumentele propuse. *Valentin Zahrnt*² se pronunță asupra problemei plăților directe acordate fermierilor europeni și a folosirii aparent ineficiente a sumelor ocazionate de ele, deoarece apreciază că aceste plăți nu produc valoare adăugată pentru cetățenii Europei și nici nu contribuie la crearea de bunuri publice, iar pe de altă parte, că acești bani ar putea fi folosiți pentru infrastructură sau pentru îmbunătățirea securității interne și externe a țărilor europene. Statele net-contributoare la bugetul UE nu sunt dispuse să accepte mari modificări în redistribuirea fondurilor între țări și mai ales către țările nou-aderate. *Albert Dess*³ reafirmă necesitatea păstrării structurii PAC pe cei doi piloni, dintre care primul să fie finanțat integral de bugetul Uniunii, pe bază anuală, iar al doilea să aibă o programare multianuală, pe bază contractuală și cofinanțare din fonduri naționale. Primul pilon trebuie să-și propună obiective care necesită acțiuni sistematice și comune în toate statele, iar al doilea pilon ar trebui să-și propună mai multă flexibilitate pentru a se putea adapta mai ușor specificului național, regional și local. Autorul face o serie de propuneri privind unele aspecte referitoare la regimul plăților directe, condițiile de eco-condiționalitate, criteriile de definire ale fermei mici, fermierul activ, redistribuirea pe baze mai echitabile a plăților directe între țări și regiuni etc.

¹ Stefan Tangermann a fost până în anul 2008 Director pentru Alimentație, Agricultură și Pescuit în cadrul OCDE, Paris. În prezent, este profesor la Departamentul de Economia Agriculturii a Universității din Göttingen, Germania.

² Valentin Zahrnt este Senior Fellow la European Centre for International Political Economy (Centrul European pentru Economie Politică Internațională).

³ Albert Dess este membru în Parlamentul European, Raportor pentru Reforma PAC.

Paleta propunerilor și sugestiilor este foarte largă, iar unele dintre acestea par a fi destul de greu de aplicat. Jacques Berthelot⁴ subliniază necesitatea reechilibrării ajutoarelor directe între statele UE-15 și statele UE-12, în principal printr-un ajutor minimal de bază și se concentrează pe problematica fermelor mici. Printre altele, autorul propune folosirea unui indicator legat de forța de muncă în procesul de stabilire al nivelului plăților directe, pentru a justifica faptul că țări cu o populație importantă ocupată în agricultură au nevoie de un nivel mai ridicat al plăților la hectar, în perspectiva asigurării procesului de convergență al veniturilor populației și că nivelul plăților directe trebuie corelat cu nivelul general al veniturilor dintr-o țară.

Centrul Român de Politici Europene (CRPE) a elaborat două studii legate de domeniul studiat: primul raport a analizat oportunitatea introducerii unei scheme speciale de sprijin pentru fermele mici⁵, pe când al doilea⁶ a argumentat necesitatea reluării programului renta viageră. Cele două materialele au insistat asupra definirii unor politici coerente de ieșire din sectorul agricol, care să ducă la ajustarea structurilor agricole ale României, pe cât posibil cu ajutorul fondurilor europene destinate agriculturii și dezvoltării rurale.

Evaluarea impactului reformei PAC în funcție de opțiuni de politici alternative a fost realizată în cadrul studiului „The CAP towards 2020, Impact assessment of alternative policy options”, studiu care a stat la baza propunerilor legislative ale Comisiei. În această lucrare sunt reflectate principalele elemente desprinse din discuțiile și analizele coordonate de DG AGRI în cooperare cu celelalte direcții din cadrul Comisiei Europene și în urma unui amplu proces de consultare publică. Principalele opțiuni privind viitorul PAC au fost sintetizate și pe baza lor au fost propuse patru scenarii: i) scenariul de referință „Status-quo”; ii) scenariul „Ajustare”; iii) scenariul „Integrare” ; iv) scenariul „Re-focus”, care au încercat să evalueze efectele economice, sociale și de mediu ale diferitelor opțiuni privind viitoarea PAC. Acest studiu are meritul de a fi cuantificat în indicatori economici și sociali efectele aplicării diverselor concepte și opțiuni privind noua PAC. Fiecare scenariu prezintă și elemente pozitive dar și multe elemente negative, iar mix-ul lor depinde foarte mult de la o țară la alta. Este limpede faptul că fiecare stat trebuie să-și facă propriile evaluări și alegeri.

Principalele documente de poziție ale Comisiei Europene care vor influența configurația politicilor europene în domeniul agriculturii și dezvoltării rurale sunt prezentate succint în Capitolul 2. Astfel:

⁴ Jacques Berthelot este economist și cercetător, fost conferențiar la Școala Națională Superioară Agronomică din Toulouse.

⁵ Lucian Luca, *Subvenție multianuală, decuplată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa.*

⁶ Lucian Luca, Marie-Luce Ghib, *Cum putem resuscita Renta viageră - ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună.*

- *Politica Agricolă Comună la orizontul anilor 2020: cum răspundem provocărilor viitoare referitoare la alimentație, resursele naturale și echilibrul teritorial* – documentul prin care sunt stabilite direcțiile generale și principalele elemente de reformă privind noua PAC. A fost elaborat după o amplă etapă de consultări publice, care s-a desfășurat pe parcursul anului 2010 și a unui număr mare de studii de impact realizate pe parcursul ultimilor ani;
- *Viitorul Politicii de Coeziune* – document în care se accentuează importanța acestei politici pentru atingerea obiectivelor din „Strategia Europa 2020” și se reiterează necesitatea consolidării rolului acesteia, pentru a garanta o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, promovând în același timp dezvoltarea armonioasă a Uniunii și a regiunilor sale printr-o reducere a disparităților regionale;
- *Perspectiva bugetară după 2013* – are la bază următoarele principii: concentrarea pe prioritățile politicilor cheie; concentrarea pe creșterea valorii adăugate la nivelul UE; concentrarea pe impact și pe rezultate; asigurarea de beneficii reciproce la nivelul întregii UE. Se propune o serie de schimbări concrete, dintre care cele mai importante sunt: i) „înverzirea”/ecologizarea plăților directe; ii) convergența plăților directe – pentru a garanta o distribuție mai echitabilă a ajutorului direct; iii) alocarea fondurilor pentru dezvoltare rurală pe baza unor criterii mai obiective și mai bine orientate către îndeplinirea obiectivelor politicii. Acest lucru va asigura un tratament mai echitabil al agricultorilor care desfășoară aceleași activități; iv) asigurarea flexibilității între cei doi piloni; v) plafonarea nivelului plăților directe prin limitarea nivelului de bază al ajutorului direct pe care exploatațiile agricole de dimensiuni mari îl pot primi, ținând seama de locurile de muncă directe pe care aceste structuri le generează; vi) pilonul II va fi concentrat mai mult asupra competitivității și inovării, asupra schimbărilor climatice și asupra mediului.

În Capitolul 3 sunt prezentate sintetic pozițiile preliminare ale statelor membre UE privind evoluția Politicii Agricole Comune la orizontul anilor 2020. Acestea conțin un mesaj de continuitate privind obiectivele generale și arhitectura acesteia. În principiu, majoritatea țărilor doresc o politică agricolă puternică și integrată, cu un buget semnificativ, care să poată asigura securitatea alimentară a populației, veniturile fermierilor și dezvoltarea zonelor rurale. Există totodată anumite interese de grup, care pun alături state cu anumite concepții privind viitorul PAC, comunitatea de interese fiind generată fie de motive financiare coroborate cu o concepție mai liberală privind politicile agricole (grupul țărilor liberale), fie de un trecut recent frustrant care a produs importante decalaje sociale și economice (este vorba de fostele state comuniste), fie de anumite realități economice și sociale din

vechile state europene (ponderea mai importantă a agriculturii în economie și în ocupare, structura fărâmițată a fermelor, ponderea ridicată a zonelor defavorizate) care a produs grupul statelor europene mai conservatoare.

Statele nou aderate vor dori un pilon I foarte puternic, cu plăți directe care să crească semnificativ după anul 2013. Aceste state vor dori o redistribuire a plăților directe între țări dar este greu de crezut că statele net contribuatoare vor accepta această situație. Dacă statele nou aderate vor forța pentru o redistribuire majoră a plăților directe, atunci suportul politic pentru ajustarea PAC se va diminua. Statele net - contribuatoare la bugetul UE nu sunt dispuse să accepte mari modificări în redistribuirea fondurilor între țări și mai ales către țările nou-aderate, iar această rețineră, care s-a manifestat încă din anul 2007, este acum cu atât mai justificată de actuala criză financiară, care pune sub presiune zona euro și implică acordarea de ajutoare financiare consistente către țări ca Grecia, Irlanda, Portugalia.

Care este poziția oficială preliminară a României cu privire la viitorul PAC?

Principalele elemente referitoare la viitoarea Politică Agricolă Comună extrase din poziția oficială preliminară a României referitoare la perspectiva bugetară⁷ se referă la necesitatea ca bugetul pentru agricultură să fie cel puțin la nivelul celui actual și ca arhitectura PAC să se bazeze pe cei doi piloni de sprijin. Astfel, convergența plăților directe către media UE trebuie să asigure reducerea diferențelor dintre nivelul plăților directe din vechile și noile state membre. România solicită stabilirea unui mecanism de convergență care să reflecte mai bine principiul echității în ceea ce privește nivelul plăților la hectar. Aceasta impune o reproiectare justă și considerarea unor criterii obiective acceptate de toate statele membre.

Convergența progresivă înspre media UE a plăților directe în sensul reducerii diferenței dintre nivelul actual al subvenției în România și 90% din media UE a plăților directe, cu doar 33%, nu se traduce practic prin principiul echității promovat în cadrul actualei reforme a PAC, ci se bazează practic tot pe referințe istorice. Astfel, ar trebui utilizate criterii care să țină seama de suprafața agricolă utilizată și efectivele de animale, la care se mai pot adăuga și factori precum populația din mediul rural, forța de muncă ocupată în agricultură.

Introducerea unui procent din plățile directe pentru practici benefice pentru climă și sol (ecologizarea plăților) ar putea crește birocrăția și costurile instituționale. Totuși prin această măsură s-ar putea oferi agriculturilor stimulente economice reale pentru metode de producție mai puțin poluante, precum și despăgubiri pentru costurile de producție mai ridicate sau pentru pierderi de venit datorate aplicării acestor metode tehnologice. „Ecologizarea” plăților directe ar trebui însoțită de o

⁷ Memorandumul privind poziția preliminară a României referitoare la Comunicarea Comisiei privind viitorul cadru financiar multianual, aprobat de Guvern la 27 iulie 2011.

finanțare suplimentară a plății de bază și nu să reprezinte un procent din această plată.

Plafonarea plăților directe: structura fermelor în UE este foarte variată în ceea ce privește dimensiunea activității, condițiile de muncă, productivitatea muncii și forma juridică.

România nu este de acord cu propunerea de plafonare a plăților directe pentru marile exploatații, cele care sunt de fapt cele mai competitive. În cazul în care plafonarea va deveni obligatorie, România va susține aplicarea unui prag cât mai înalt, astfel încât numărul total de hectare potențial expuse acestui proces de plafonare a plăților directe să nu afecteze securitatea alimentară sau să producă o fărâmițare agrară suplimentară. De asemenea, România va propune și susține aplicarea graduală a acestei măsuri și totodată ca sumele din plafonare să fie utilizate în cadrul pilonului I pentru acordarea de plăți suplimentare tinerilor fermieri și fermelor mici.

Capitolul 4 este dedicat prezentării sintetice a propunerilor legislative pentru plăți directe și pentru dezvoltare rurală, subiecte care fac obiectul evaluărilor din Capitolul 5. Un subcapitol amplu al Capitolului 5 este dedicat unei analize comparative a ruralului românesc față de nivelul mediu al UE 27, pentru a scoate în evidență aspectele specifice acestuia în scopul identificării unor soluții și fundamentării unor decizii viitoare referitoare la opțiunile pe care poate face România în viitoarea perioadă de programare bugetară. De asemenea, un subcapitol este dedicat impactului aplicării propunerilor legislative privind plățile directe în România.

Concluzii

Pentru elaborarea studiului au fost consultate o sumă importantă de documente și studii de impact apărute pe această temă de-a lungul ultimilor ani, iar diversitatea opiniilor exprimate conține întregul evantai, de la pozițiile ultra-liberale, care susțin practic desființarea PAC, la cele moderat liberale, care susțin desființarea plăților directe și a măsurilor de piață (practic a pilonului I) și susținerea numai a măsurilor de mediu și dezvoltare rurală, până la măsuri ultra-conservatoare, care doresc ca PAC să nu se schimbe decât eventual în sensul creșterii susținerii financiare, în principal prin plățile directe. *Este important de relevat că aceste plăți directe sunt percepute în prezent ca fiind cea mai importantă formă de sprijin pentru fermieri și de fapt bătălia se dă în jurul modului în care se vor împărți sumele alocate pentru acestea.*

Principala concluzie care se desprinde în urma acestui demers documentar este aceea că statele cu o agricultură competitivă, cu ferme mari și eficiente, în care forța de muncă ocupată în agricultură este relativ redusă se situează pe poziții liberale și sunt dominate de preocupările privind calitatea mediului, preservarea peisajelor,

dezvoltarea echilibrată a zonelor rurale. Amintim aici statele nordice, dar și Marea Britanie. Pentru statele mai puțin dezvoltate, cu ferme mici și numeroase, dar mai ales cu o populație importantă ocupată în agricultură este vitală menținerea unei politici agricole care să subvenționeze într-o formă sau alta fermele, pentru a putea face față concurenței pe piața agricolă comunitară. Pe poziția aceasta se situează multe din statele nou aderate (inclusiv România), dar și altele care au un sector agricol important (Italia, Portugalia, dar și Franța).

Luarea în considerare a tuturor acestor opțiuni și poziții și alegerea unei căi de mijloc echilibrate nu a fost un lucru facil, iar Comisia a elaborat coordonatele unei reforme a politicii agricole, pe care o apreciem ca moderată (dar care oferă mai multă flexibilitate pentru tipuri diferite de agriculturi) mai ales în contextul economic și financiar actual, care devine din ce în ce mai instabil și pune presiune pe orice programare financiară viitoare.

Distribuția sprijinului prin plăți directe se va face mai „echitabil” între statele membre, și anume decalajul plăților la ha se va reduce gradual cu câte o treime față de media plăților directe din UE27 spre un ecart cuprins 90% și 190%. Pentru România (care este până în 2016 încă în procesul de „phasing-in” în ceea ce privește convergența plăților directe) va rămâne valabilă completarea plăților directe din bugetul național. *Considerăm că această opțiune se înscrie în filozofia anterioară a PAC și că nu reflectă așa cum se afirmă, unul dintre principiile acestei reforme și anume eliminarea referințelor istorice.*

Se prevede ca sprijinul direct care depășește valoarea de 5000 euro să se acorde doar fermierilor care sunt angajați activ în activitățile agricole. *Considerăm că această propunere vine în întâmpinarea unui deziderat major care să împiedice disiparea fondurilor destinate sprijinirii fermierilor însă va fi extrem de dificil de implementat deoarece o astfel de măsură ar putea mări birocracia și, mai ales, va fi restrictivă pentru fermierii persoane fizice. Această măsură dacă va rămâne în vigoare va trebui adaptată condițiilor mai ales în ceea ce privește implementarea și va trebui temeinic pregătită în prealabil pentru a nu exista riscul ca unii fermieri să nu poată primi sprijinul convenit deoarece nu au evidențe contabile clare. Sunt necesare și clarificări conceptuale în ceea ce privește activitatea neagricolă care nu este suficient explicată în propunerile legislative.*

Există posibilitatea transferului de sume între cei 2 piloni, și anume din pilonul I spre pilonul II (10% din plafon) și din pilonul II spre pilonul I (5% din cuantumul destinat programelor finanțate prin programele de dezvoltare rurală). Astfel, România ar putea să transfere în perioada 2014–2020 o sumă maximă din plafonul național pentru plăți directe de 1 281 696 mii euro (10%), iar această sumă nu mai poate fi disponibilă pentru plăți directe sau poate decide să transfere din pilonul II în pilonul I pentru plăți directe până la 5% din cuantumul alocat pentru sprijinirea măsurilor din cadrul programelor de dezvoltare rurală finanțate din FEADR în

perioada 2015–2020, sume care ulterior nu mai pot fi disponibile pentru măsurile din pilonul II. *Deoarece decalajul în ceea ce privește plățile directe între statele membre se va menține, România ar putea solicita un procent de 10% din fondurile pentru dezvoltare rurală pentru completarea plăților directe.*

Statele membre pot acorda o plată fermierilor din zonele montane și din alte zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice și care sunt eligibili pentru schema de plată de bază și ale căror exploatații se află integral sau parțial în acest tip de zone, în scopul compensării costurilor suplimentare și pierderilor de venit suportate de fermieri din cauza constrângerilor impuse producției agricole în zonele în cauză. *România poate alocă un fond maxim în perioada 2014-2020 de 640 848 mii euro (5% din plafonul național).*

Statele membre pot acorda un sprijin cuplat fermierilor în sectoarele sau regiunile în care un anumit tip de agricultură sau produs agricol sunt dificil de produs și menținut și care sunt deosebit de importante din motive economice și/sau sociale și/sau de mediu. Acest sprijin cuplat se acordă sub forma unei plăți anuale, în limite cantitative definite și pe baza unor suprafețe sau producții fixe sau a unui număr fix de animale. *Pentru finanțarea acestei plăți se poate utiliza până la 5% din plafonul lor național anual, iar România (țară care a aplicat plata unică pe suprafață) poate utiliza 10% din plafon. Considerăm că, în cazul României, această posibilitate să fie folosită la maximum (10% din plafon) deoarece există încă multe sectoare, cum ar fi lapte și produse lactate, ovine și caprine, carne de vită, orez, sfeclă de zahăr, legume-fructe și eventual alte produse care ar putea fi susținute prin astfel de plăți. Considerăm că trebuie analizată în detaliu, chiar printr-un studiu ulterior, care ar fi produsele și zonele unde trebuie aplicate astfel de soluții.*

Suprafața de referință pentru plăți directe în România va fi de 9 720 864 ha, deci cu 11,5% mai mare decât în legislația actuală, fiind mai aproape de solicitările primite de APIA în anul 2010, care au fost de 9,5 mil. ha. Cu toate acestea, poate ar fi fost mai avantajos pentru România dacă s-ar fi utilizat suprafața de referință de cca. 12 milioane ha și s-ar fi inclus și transformarea efectivelor de animale în hectare eligibile (care acum nu sunt luate în calcul și se plătesc prin plăți directe complementare din bugetul național) și suprafața de teren agricol încă neutilizată – în principal datorită fărâmițării.

Suma plafonului național pentru perioada 2014 – 2020, este cu 60 % mai mare față de perioada 2007-2013. Totuși în perioada 2014-2016 (perioada de phasing-in pentru România) diferențele de sprijin din fonduri europene sunt foarte mici, creșterea valorii plafonului pentru plăți directe fiind de doar 2% în 2014, 4% în 2015 și doar 6% în 2016. *Dacă ar fi să evaluăm comparativ plata la hectar pentru acești ani de phasing-in, am putea spune că am fi mai avantajăți cu situația actuală deoarece, conform estimărilor, plata pe hectar, conform legislației curente, ar fi mai mare cu 9% față de propunerea legislativă pentru 2014 și chiar după 2017. Dacă avem în vedere*

că este vorba de suprafețe de referință diferite, se poate afirma că sprijinul /ha prin pilonul I din propunerea COM, așa cum este prezentată, nu vine în spiritul evocatei „echitați” dintre fermieri, singurul avantaj ar fi că sprijinul se va putea acorda pentru o suprafață mai mare.

Pentru finanțarea plății pentru practici agricole benefice pentru climă și mediu, statele membre vor utiliza 30% din plafonul național anual. În studiu s-a estimat impactul acestor plăți în două variante: una conform propunerii COM și o doua variantă în care s-a presupus că această plată sa aibă aceeași valoare pentru toate statele membre (25% din plata medie din UE27). Considerăm că, în cazul în care s-ar adopta a doua variantă, valoarea totală pentru 2014-2020 ar fi de 3 903 250 mii euro, 30% din plafonul total alocat României. *Având în vedere că cerințele legate de aceste practici sunt același pentru toți fermierii UE, ar fi necesar ca aceste plăți să fie egale la nivel UE și poate ar trebui prevăzută o anvelopă europeană distinctă pentru aceste plăți. De asemenea, este important ca această măsură să poată fi implementabilă și să nu mărească birocrăția.*

Conform estimărilor noastre bazate pe analiza a 200 de ferme de peste 2 000 ha, „pierderile” din plafonarea plăților pe fermă, sume care se vor transfera spre dezvoltare rurală, nu sunt atât de spectaculoase precum ne-am fi așteptat. De exemplu, în cazul variantei conforme cu propunerea COM, acestea se cifrează la 33 959 mii euro ceea ce reprezintă 2% din plafonul național, iar în anul 2020 suma „pierdută” din plafonare este estimată la 55 401 mii euro, ceea ce reprezintă 3% din plafonul național. În a doua variantă în care s-a luat în calcul o plată pentru practici benefice pentru climă și mediu, uniformă la nivelul UE, pierderile sunt mai reduse, și anume 23 096 mii euro în 2014 și 51 100 mii euro în 2020, ceea ce reprezintă mai puțin de 2% din plafonul național în 2014 și 3% din plafonul național în anul 2020. *Plafonarea va afecta puternic veniturile din plăți directe pe care le-ar obține cele mai competitive ferme (cele de peste 5000 ha) și într-o măsură mai mică fermele între 2000 și 5000 ha.* Este justificat ca România să-și mențină poziția inițială în negocieri, precum și alianțele informale, însă această poziție nu trebuie dusă la extrem, deoarece impactul nu este atât de puternic precum s-a crezut inițial, afectând circa 30 de ferme care ocupă 4% din suprafața eligibilă pentru plăți directe. Aceste ferme ar putea să acceseze proiecte inovative cu valori de câteva milioane de euro, practic cât pierderea din plafonare, sume care s-ar concretiza prin creșterea competitivității. Sumele așa zis „pierdute” din plafonare se vor transfera în pilonul II și vor putea fi accesate pe bază de proiecte inovative chiar de către acești fermieri. România ar putea să ceară poate o perioadă de tranziție graduală sau un plafon mai mare și, eventual, poate luarea în considerare a deducerii valorii serviciilor, deoarece acestea includ o marea parte din forța de muncă utilizată în aceste ferme. O astfel de ipoteză însă ar trebui însoțită de o analiză detaliată. Deoarece nu am avut la dispoziție suficiente date referitoare la costul cu munca în aceste ferme, analiza efectuată ar putea fi ușor viciată pierderile din plafonare fiind de fapt mai mici decât cele estimate.

Din analizele noastre, observăm că fermele mici ar primi cei mai mulți bani în situația în care segmentul 1-2,5 ha ar opta pentru plata unică pe fermă (500 euro), iar fermele din clasa 2,5-3 ha pentru plata la hectar. *Considerăm că, în țările în care segmentul fermelor mici este semnificativ, procentul stipulat în propunerea legislativă a Comisiei ar trebui extins spre 15%, pentru că poate exista situația în care și ferme din clase de mărime mai mari (4,5 ha) să adopte această formulă simplificată, mai ales în situația unor fermierii bătrâni, care nu-și mai pot lucra corespunzător terenurile. România ar trebui să militeze pentru a obține acest lucru și să-și găsească aliați printre țările membre cu probleme structurale similare. În cazul în care se va cere acest lucru, menționăm că plafonul total pentru plăți directe va fi diminuat cu această sumă și ar putea afecta cuantumul plăților directe pe suprafață.* Ar trebui extinsă și continuată o astfel de analiză pentru a vedea oportunitatea aplicării pentru România. La prima vedere o astfel de măsură ar putea rezolva probleme structurale care persistă și sunt o realitate pentru România.

Referitor la schema de plată care vizează tinerii fermieri, Comisia a propus ca 2% din plafonul național pentru plăți directe să poată fi folosit pentru sprijinirea acestora. Având în vedere gradul ridicat de îmbătrânire a fermierilor din România, poate că ar trebui să se evalueze dacă acest procent este suficient și, eventual, în funcție de o analiză aprofundată, să se solicite mărirea acestui procent. În urma analizei coordonatelor dezvoltării rurale se poate aprecia că întreaga zonă rurală (zone predominant rurale și zone intermediar rurale) este un teritoriu sensibil care trebuie să devină într-o măsură mai mare obiectul atenției politicilor de dezvoltare rurală. România are, în prezent, un spațiu rural în care funcționează structuri care definesc o ruralitate complexă și foarte diversă. Din acest motiv orice tip de dezvoltare/modernizare trebuie să se fundamenteze pe specificitatea zonelor rurale, pe acele fenomene și procese definitorii pentru fiecare areal în parte. Așa cum se cunoaște, abordarea integrată a politicii de dezvoltare rurală în România s-a produs sub presiunea procesului de integrare în UE (începând cu anul 1998). Analiza Planului național pentru agricultură și dezvoltare rurală finalizat în anul 2000, destinat implementării Programului SAPARD și a PNADR 2007–2013 din punct de vedere al numărului de măsuri propuse și a gradului de absorbție a fondurilor, relevă una dintre cele mai disipate alocări a resurselor rurale și un grad redus de absorbție a fondurilor comunitare. Cu toate acestea, pași importanți au fost făcuți pentru o mai bună direcționare a resurselor, monitorizarea progresului și evaluarea rezultatelor.

Având în vedere starea ruralului românesc, experiența incipientă în implementarea programelor europene precum și propunerea Comisiei privind sprijinul pentru dezvoltare rurală prin Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR) după 2013, care prezintă multe elemente de noutate în procesul de dezvoltare și implementare a politicilor de dezvoltare rurală post 2013 va fi necesar să se acorde o atenție deosebită următoarelor aspecte: identificarea și ierarhizarea

corectă a priorităților de dezvoltare rurală – pentru a se evita dispersia sprijinului la un număr mare de măsuri și, astfel, reducerea eficienței viitorului program; evaluarea conjugată a constrângerilor de implementare – care vizează condițiile de eligibilitate, intensitatea intervenției comunitare și intensitatea funcționalității instituționale; evaluarea compatibilității dintre măsurile propuse în meniul comunitar și nevoile reale ale ruralului românesc; definirea exactă a obiectului intervenției și stabilirea cuantumului intervenției – valorificarea oportunității de „flexibilitate”.

Menționăm că valorile exprimate pe baza evaluărilor noastre sunt orientative și, bineînțeles, perfectibile. O serie de analize ar trebui aprofundate pe date mai detaliate pentru a se putea fundamenta deciziile ulterioare. Acest demers științific se dorește a fi un început al unor serii de analize care ar trebui continuate punctual pe probleme sensibile deja identificate sau care nu au fost semnalate în acest studiu.

Studiul nr. 2

Adoptarea Pactului Euro Plus: implicații asupra politicii fiscale a României

*Autori**: Prof. univ. dr. **Daniel DĂIANU** (coordonator)

Dr. Ella Viktoria KALLAI

Dr. Laurian LUNGU

* **Daniel Dăianu**, Profesor de economie în cadrul SNSPA; fost membru în Parlamentul European (2007-2009) și coautor al raportului PE despre reforma reglementării și supravegherii piețelor financiare; președinte al Consiliului de Supraveghere al Băncii Comerciale Române (2005-2007); ministru de finanțe al României, 1997/1998; economist-șef al Băncii Naționale a României, 1992-1997; ministru adjunct de finanțe, 1992; președinte al Forumului Economic al OSCE, 2001; președinte al Societății Române de Economie; membru al Academiei Române; membru al Consiliului European pentru Relații Externe; cercetător invitat la Universitatea Harvard, Wilson Center (Washington DC), IMF (Washington DC), NTO Defense College (Roma); profesor la Berkeley, UCLA, Universitatea din Bologna; președinte al Junior Achievement, România; președinte onorific al Asociației Române de Studii ale Integrării Europene; membru în consiliile consultative ale mai multor jurnale străine; membru în Comisia Mării Negre.

Ella Viktoria Kallai, economist șef la Alpha Bank România din 2006. Anterior, a fost cercetător la Institutul Economic din cadrul Academiei de Științe al Republicii Cehe, Université de Paris 1, Center for Integration Studies din Bonn și Institutul de tehnică de calcul Cluj România. A obținut titlul de doctor în economie la Université de Paris 1, Panthéon-Sorbonne; Charles Univ., Center for Economic Research and Graduate Education din Praga și State University of New York în 2000. Domeniile de cercetare au inclus teoriile de creștere, dezvoltarea capitalului uman, migrația și problematica monetară. Este implicată în diverse proiecte de cercetare, efectuează activitate de referent și participă cu contribuții la conferințe. Cea mai recentă publicație, pe baza rezultatelor cercetării în cadrul proiectului "România și migrația - o investigație a remitențelor" în colaborare cu Mircea Maniu și finanțată de Global Development Network, a apărut în *Global Exchange and Poverty*, ed. de Robert E.B. Lucas, Lyn Squire și T.N. Srinivasan la Edward Elgar în 2010.

Laurian Lungu deține un doctorat în economie, Universitatea Cardiff, un masterat în economie la Univ. Liverpool și un masterat în administrarea afacerilor în cadrul programului canadian MBA din București. Anterior a lucrat în mediul academic, susținând cursuri de macroeconomie și metode matematice în cadrul departamentului de Economie al Universității Cardiff. Domeniile sale de expertiză includ prognoza macroeconomică și modelarea politicilor cu accent pe economia monetară, economia internațională, politica fiscală și politicile privind piața forței de muncă. Este co-fondator a două centre de analiză românești în domeniul economiei, Grupul de Economie Aplicată și Macroanalitică. Este autor a numeroase articole și analize publicate în jurnale internaționale de specialitate și cărți. Este membru al Societății Române de Economie și al unor grupuri de cercetare, cum ar fi Grupul de cercetare a Macroeconomiei din Liverpool, Marea Britanie și Institutul de Economie aplicată Julian Hodge.

Introducere

Criza economică și financiară actuală a evidențiat faptul că regimurile instituționale și de politici existente la nivelul UE sunt inadecvate. Chiar și înainte de criză, creșterea economică a UE era scăzută, comparativ cu standardele internaționale, arătând probleme structurale profunde în țări membre ale Uniunii, mai ales în flancul sudic. S-au acumulat dezechilibre la nivel macroeconomic, evidențiind o Uniune stratificată, cu divergențe în productivitate și competitivitate, cu piețe ale muncii rigide, împiedicând răspunsuri eficiente ale pieței la șocuri. Uniunea Monetară nu are aranjamente instituționale corespunzătoare, care să o ajute să gestioneze o criză majoră – precum „împrumutător de ultimă instanță”, mecanisme de amortizare a șocurilor asimetrice și de împărțire a poverilor (*burden-sharing*) etc.; acum se încearcă diverse formule *sui generis*. Reacțiile fiscale diferă în funcție de nivelul datoriilor și de viteza cu care acestea se acumulează; totodată, acestea sunt legate de dimensiunea cheltuielilor bugetare și a veniturilor fiscale ca pondere în PIB. Cu cât se reia mai curând creșterea, cu atât mai acceptabilă este scăderea unor cheltuieli și/sau creșterea unor taxe astfel încât să se stabilizeze (diminueze, unde este cazul) raportul dintre datoria publică și PIB.

Ce este Pactul Euro Plus? O privire de ansamblu

Pactul Euro Plus⁸ (PEP) intenționează să consolideze cadrul Pactului de Stabilitate și Creștere cu elementul lipsă, cel al guvernancei politicilor fiscale naționale și a politicilor macroeconomice. Acesta creează norme mai puternice, mai autoritare pentru politica fiscală, dublate de sancțiuni sau mecanisme consolidate menite să asigure respectarea normelor. În același timp, este un cadru pentru a monitoriza competitivitatea și pentru a se asigura că s-au luat măsurile necesare pentru control. Obiectivele declarate ale PEP vizează patru domenii: competitivitatea, piața muncii, finanțele sectorului public și stabilitatea financiară. Conform propunerilor PEP, fiecare țară ar fi responsabilă de acțiunea specifică pe care ar alege să o pună în aplicare pentru atingerea obiectivelor convenite, acest fapt fiind monitorizat printr-un set de indicatori economici. Din punct de vedere normativ, măsurile propuse pot fi considerate drept un pas înainte în îmbunătățirea funcționării zonei Euro. Cu toate acestea, rămân de depășit numeroase provocări, cum ar fi cele legate de punerea în aplicare, coordonarea și executarea acestor măsuri, precum și de completarea lacunelor din acordul existent. Pentru noile state membre (NSM), se poate spune că există avantaje în aderarea la PEP. În primul rând, aceste țări ar beneficia cel mai mult de pe urma monitorizării, la nivelul UE, a unor politici economice orientate spre creșterea convergenței, condiția fiind ca reforma guvernancei economice să

⁸ Este văzut ca reflectând, în esență, viziunea Berlinului, dar se bazează, de asemenea, pe propuneri ale Comisiei Europene și ale grupului operativ condus de președintele Consiliului Uniunii Europene, Herman Van Rompuy.

favorizeze acest lucru. În al doilea rând, cele mai multe dintre aceste state pun deja în aplicare reforme structurale care vizează realizarea consolidării fiscale și a unor piețe în domeniul forței de muncă mai flexibile. În al treilea rând, o guvernare supranațională este percepută ca fiind benefică pentru statele cu instituții naționale slabe, care le împiedică să pună în aplicare politicile economice necesare. Dar lucrurile devin mult mai complicate dacă luăm în considerare toate implicațiile PEP. PEP, prin primele sale două obiective, încearcă, de fapt să impulsioneze creșterea economică, care este necesară atât pentru sustenabilitatea finanțelor publice, cât și pentru stabilitatea financiară. Cât este posibil acest lucru rămâne de văzut având în vedere că limitarea prerogativelor de politică bugetară la nivel național ar trebui să fie compensată de o acțiune bugetară contraciclică la nivelul zonei euro – ceea ce, din păcate, Tratatul și alte măsuri de reformă a guvernării economice în UE nu prevăd.

Decidenții europeni cer cu insistență o revizie a structurilor de reglementare și de supervizare a sistemelor financiare, inclusiv a sectorului bancar paralel și a agențiilor de rating. Armonizarea normelor nu este un răspuns suficient la criză, din moment ce chiar conținutul reglementărilor și al supervizării are nevoie de o schimbare radicală⁹. Un cadru de reglementare și supervizare reformat ar respecta principiile de bază precum reglementarea tuturor entităților financiare, capital mai ridicat și coeficienți de adecvare a lichidităților, împiedicând arbitrajul de reglementare, norme de contabilitate transparente, și abordând riscul sistemic. PEP ar impune teste stricte cu privire la stresul bancar, alături de monitorizarea atentă a datoriei private. În UE există necesitatea de a consolida reglementarea și supravegherea grupurilor financiare mari, care operează transfrontalier. Comitetul European pentru Riscul Sistemic (CERS) împreună cu moile autorități de supraveghere ar trebui să aducă un plus decisiv în această privință. CERS ar trebui să intervină ori de câte ori expansiunea creditului amenință stabilitatea uneia sau mai multor economii ale statelor membre. În septembrie 2011, Comisia Bancară Independentă a Marii Britanii și-a făcut public raportul care sugera că sistemul financiar ar fi mai rezistent în fața crizelor viitoare dacă diviziile de retail ar fi protejate de cele de investiții ale băncilor (*ring-fenced*).

Fractura zonei euro: morala pentru România¹⁰

Criza datoriilor suverane umbrește design-ul precar al zonei euro și supraîndatorarea excesivă a sectorului privat. Un fenomen cheie în înțelegerea tensiunilor din zona euro este fractura economică, de competitivitate, între statele

⁹ Acest lucru reiese cu precădere din raportul de Larosiere și raportul Turner (în Regatul Unit), din documente ale Parlamentului European și directivele Comisiei Europene.

¹⁰ Textul a apărut prima dată pe www.contributors.ro/global-europa/fractura-din-zona-euro-morala-pentru-romania/, 2 ianuarie 2012

membre. Sunt țări care au avut surplusuri și sunt altele care au înregistrat deficite de cont curent în mod constant (de notat că Italia avea cont curent echilibrat înainte de adoptarea euro); în timp ce țările cu deficite de cont curent sunt mai puțin dezvoltate, ceea ce confirmă tezele de manual tradiționale privind mișcarea capitalului spre economii emergente, presupuse a oferi oportunități de plasament mai atractive; deficitele de cont curent au crescut după introducerea monedei unice, când au dispărut cursul de schimb și politica monetară ca instrumente de corecție a dezechilibrelor.

Spania, Portugalia, Grecia, Irlanda, Italia, ca „grup sudic”, au înregistrat deficite de cont curent în deceniul trecut. În aceeași perioadă, Germania, mai ales, Austria, Țările de Jos, Finlanda, Belgia („grupul nordic”) au avut surplusuri comerciale. Discrepanțele de competitivitate între cele două grupuri de țări s-au adâncit; ele sunt reflectate de dinamici diferite ale costului unitar cu forța de muncă (*ULC/unit labour cost*). După unele estimări, față de 1999 (ca an de bază), ULC a crescut în medie cu cca. 35% în „grupul sudic” și cu cca. 12% în „grupul nordic”¹¹. Datele OCDE arată pentru Germania o progresie de numai 4% în aceeași perioadă, ceea ce explică forța competitivă a acestei economii¹². Salariile nominale pe cap de locuitor au evoluat în același ton în intervalul amintit: pentru „grupul sudic” au crescut în medie cu peste 45%, față de cca. 25% la „grupul nordic”. Pentru țările sudice, aceste evoluții s-au reflectat într-o cerere agregată ce a depășit oferta națională și a cauzat deficite externe; deficitele au fost finanțate de intrări de capital, de îndatorare – fie a sectorului public în principal, ca în Grecia, fie preponderent a sectorului privat, ca în Irlanda și Spania.

Este frapantă gruparea țărilor cu mari dificultăți de finanțare și refinanțare, acum, în UM dintre cele mai puțin dezvoltate. Este ca și cum un decalaj de dezvoltare le-a predestinat pentru dezechilibru. După ce euro a fost introdus și a început să funcționeze politica monetară comună (*a one size fits all monetary policy*), a avut loc o convergență a dobânzilor, care a încurajat capitalul să curgă spre țările unde există percepția unor randamente mai înalte. Deși Irlanda și Spania au avut execuții bugetare relativ prudente, îndatorarea externă totală a crescut puternic ca urmare a îndatorării sectorului privat. În țările cu deficite externe mari capitalul a alimentat consumul și investiții, adesea, în sectoare de bunuri și servicii necomercializabile (*non-tradables*). Devansarea producției de bunuri exportabile și importabile de către consum a fost posibilă întrucât a existat finanțare externă și internă amplă, ieftină. Salariile nu aveau cum să nu crească într-o perioadă de avânt economic, când motorul creșterii economice era expansiunea sectorului privat. Ca în criza din Asia (anii 1997-1999), a fost subestimată îndatorarea privată, considerându-se că vor avea loc corecții fără nezasuri. A operat și clișeu că dezechilibrele în interiorul zonei euro nu contează, că relevante ar fi numai finanțele publice. Această abordare este

¹¹ Patrick Artus, *Growth and Competitiveness in the euro zone*, 14 noiembrie 2011, Natixis.

¹² Antonio Fatas, Ilian Mihov, *Competitiveness, inside and outside the euro zone*, 7 decembrie, 2011.

nepotrivită când statele din zona euro emit propriile obligațiuni pe piețele financiare și nu există un aranjament de împărțire a poverii dacă au loc eșecuri bancare.

Creșterea salariilor cu devansarea productivității (ULC) în țările sudice (adică pierdere de competitivitate) poate fi citită și prin prisma unui fenomen caracteristic economiilor emergente: efectul Balassa – Samuelson (B-S), care spune că nivelul inflației generale este tras în sus de o decorelare între mișcarea salariilor și cea a productivității în sectoarele necomercializabile. Fiindcă sectoarele care exportă sau care concurează importul sunt obligate să rămână competitive (nu își pot permite salarii în divorț de productivitate). Acest fenomen are relevanță majoră pentru economiile europene (inclusiv România), care au niveluri salariale și de productivitate mult inferioare mediei din UE-27.

În perioada 2000-2008 România a cunoscut o creștere economică care a fost susținută de un aflux mare de capital, cu precădere după 2004, și caracterizată de creșteri salariale, de productivitate semnificativă și de o apreciere efectivă a schimbului real. Cu toate acestea, crearea de locuri de muncă a fost lentă și a fost generată în principal de sectoarele necomercializabile. Acest fapt scoate în evidență deficiențele unei abordări a competitivității bazată strict pe evoluția costurilor salariale și neglijarea aspectelor de alocare a resurselor. Factori precum capitalul uman inadecvat din punct de vedere al calificării sau un nivel scăzut de cercetare și dezvoltare au un efect negativ asupra competitivității pe termen lung. În plus, realizarea de stocuri mai mari de capital necesită timp și necesită creștere într-un ritm rapid. Trebuie remarcat că, în acest sens, competitivitatea nu este un instrument de politici și nu poate fi influențată direct de politica economică a guvernelor. Autoritățile s-ar putea strădui să creeze premisele pentru ca o economie să se dezvolte, dar rezultatul final este un efect complex al condițiilor de piață și al politicilor economice în ansamblu.

Explicațiile oferite de dinamica ULC pot fi completate de analiza structurii producției. Devalorizarea internă, ca alternativă la deprecierea cursului, nu ar asigura automat competitivitate. Și nu numai din rațiuni sociale, legate de corecții de durată. Ci pentru că există o problemă de structură a producției, care nu se poate corija ușor: țările sudice au un alt nomenclator de export față de Germania, principalii lor concurenți fiind mai degrabă țări cu salarii mici, din afara zonei euro¹³. În consecință, devalorizarea internă ar conduce la comprimarea cererii interne fără ca stimularea exportului să o poată contracara. La acestea se adaugă și povara unei „*debt deflation*” (aceeași datorie este mai împovărătoare când veniturile și activele scad în termeni nominali). Cauzele adâncirii fracturii în zona euro prezintă o lecție pentru țările care ținesc intrarea în zona euro. Fiindcă aceste cauze privesc mecanisme și

¹³ Jesus Felipe, Utsar Kumar, *Do some countries in the euro zone need an internal devaluation? A reassessment of ULCs*, Voxeu, 31 martie 2011.

aranjamente instituționale ale Uniunii Monetare, nu numai imprudențe bugetare și alte neglijențe în politici economice naționale. Trebuie observat și că între țările ce nu sunt în zona euro unele sunt mai compatibile, structural, cu „grupul nordic” decât altele (aceasta se vede și în structura producției)¹⁴.

România se aseamănă, în multe privințe, cu „grupul sudic” din UM: un model de creștere economică ce a favorizat investițiile în non-tradables; economisire scăzută, deficite externe mari (de două cifre) în anii precriză și îndatorare externă în creștere a sectorului privat, un nivel de dezvoltare economică inferior. Asemenea caracteristici explică implozia producției după 2008. Deficitele de cont curent, chiar dacă mult diminuate (ajunse la sub 5% din PIB în ultimii ani), persistă, ca și structura deficitară a exportului (valoare adăugată unitară scăzută). Trăsăturile menționate sugerează că, deși inflația în 2012 este probabil să se apropie mult de media din UE, ea va rămâne una dintre cele mai înalte din Uniune pentru o perioadă lungă de timp (cel puțin din cauza efectului B-S). Nici nu pot fi întrevăzute modificări radicale de structură a producției în lipsa unei schimbări de model de creștere economică, a reorientării de resurse către sectorul de tradables, a unei politici industriale corespunzătoare.

Dacă, înainte de 2000, decalajul României față de media principalilor parteneri comerciali (Germania, Franța și Italia) în privința remunerațiilor salariale și a productivității muncii a fost mai mare în tradables decât în non-tradables, după 8 ani de convergență atât la nivel intrasectorial, cât și la nivel intersectorial, decalajele remunerațiilor salariale în cele două sectoare și a productivității în non-tradables s-au egalizat, fiind de cinci ori mai scăzute decât media de referință. Decalajul de productivitate în tradables a rămas substanțial, productivitatea fiind de 13 ori mai scăzută decât media de referință. Totuși, competitivitatea exporturilor nu a părut să fi suferit având în vedere creșterea cotei de piață a exporturilor în schimburile comerciale intra UE-27. Perioadele de depreciere a cursului de schimb și preturile din România mult scăzute față de UE-27 au permis menținerea competitivității în ciuda avansului mai lent a productivității față de salarii. Odată convergența prețurilor încheiată, singura modalitate de menținere a competitivității este creșterea productivității muncii într-un ritm superior față de creșterea salariilor. Decalajul în productivitate și în remunerații sugerează că politici monetare și fiscale ajustate, corecții în politicile economice, ar putea mari potențialul de creștere economică.

Admițând că Uniunea Monetară va rezista pentru a adera la ea, o economie trebuie să fie pregătită pentru a face față presiunilor concurențiale, dispariției unor instrumente de corecție a dezechilibrelor. Economia României are nevoie de convergență reală substanțială înainte de a intra în zona euro. Sunt voci care pledează pentru intrarea cât mai grabnică în UM invocând costuri de tranzacție

¹⁴ T. Becker, D. Dăianu, Z. Darvars, V. Gligorov, M. Landesmann, P. Petrovic, J. Pisani Ferry, D. Rosati, A. Sapir, B. Weder di Mauro, *Whither growth in central and eastern Europe?*, Bruxelles, Bruegel, 2010.

și riscuri valutare; ele par să ignore defectele actuale de construcție și mecanism ale Uniunii și folosesc argumente de suprafață. Zona euro a debutat cu o alcătuire suboptimă, care s-a accentuat în deceniul de funcționare; aceasta se vede și din asincronia între dinamici: „grupul sudic” acumulând deficite de la introducerea euro în timp ce „grupul nordic” a acumulat surplusuri. Poți avea creșteri ale exportului, dar dacă importul aleargă mai iute situația devine nesustenabilă, mai ales când este pe datorie. În plus, creșteri ale exportului de tipul operațiunilor Nokia în România (cu import de completare de peste 80%) sunt înșelătoare. Fără câștiguri de productivitate care să susțină creșteri salariale, economia unei țări se asfixiază mai devreme sau mai târziu. Câștiguri de productivitate constante implică investiții productive sistematice alături de transfer de tehnologie. Existența unor grupuri de afaceri autohtone puternice, care să fie capabile de decizii și investiții strategice, bănci locale care să finanțeze dezvoltarea, contează, de asemenea, mult.

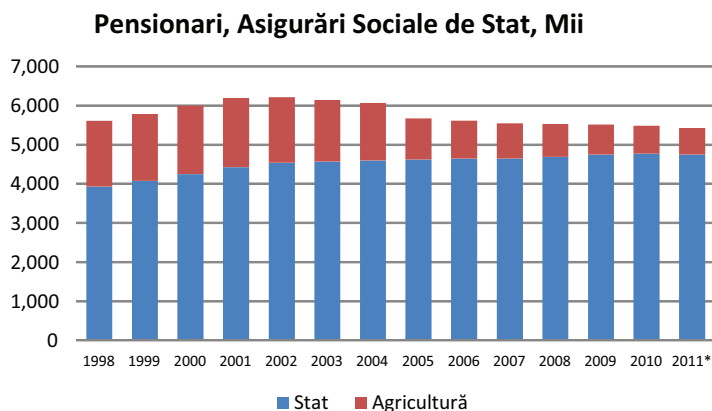
Condițiile de la Maastricht sunt de ani buni controversate. Această criză a dovedit insuficiența lor. Criza zonei euro este o lecție dureroasă pentru toți, dincolo de implicațiile crizei financiare în lumea industrializată. Când euro a fost introdus a primat politicul în dauna economicului, iar acesta din urmă se răzbună acum. Este greu de crezut că se va mai face rabat de la criteriile economice; ele vor deveni mai severe și vor include aspecte de convergență reală. Să tragem învățăminte din criza actuală. Avem nevoie de o dezbateră publică internă serioasă și de studii temeinice privind zona euro. Această discuție trebuie să examineze implicațiile ale Pactului Euro Plus, ale Pactului Fiscal, care privesc și deficitele externe, coordonarea politicilor economice generale. Aceste acorduri sunt departe de ceea ce presupune o uniune monetară viabilă. Totodată, să avem permanent în minte ce condiții permit României reducerea decalajelor economice, corectarea de dezechilibre nesustenabile.

O mare problemă pentru bugetul României: cheltuielile cu pensiile în sectorul public

Sistemul românesc de pensii se confruntă cu problema solvabilității chiar dinaintea apariției actualei crize. Având aproximativ 5,4 milioane de pensionari și 4,2 milioane de salariați la sfârșitul lui iunie 2011, rata de dependență era de 1,3¹⁵. Aceasta depășește 1 de mai bine de zece ani, cu toate că a cunoscut și ușoare scăderi. Deși variază odată cu ciclul economic, în medie, între 1988 și 2011 rata de dependență a fost 1,31. Acest lucru contrastează puternic cu situațiile din majoritatea țărilor UE, unde ratele de dependență sunt mai mici de 1.

¹⁵ De obicei rata de dependență reprezintă raportul dintre dependenți și forța de muncă totală. Date fiind distorsiunile pieței forței de muncă din România, un asemenea raport ar furniza informații eronate, din moment ce 25% din forța de muncă din România lucrează în străinătate și unii pensionari lucrează în economia subterană. În cazul de față, rata de dependență este calculată prin împărțirea numărului de pensionari la numărul de salariați.

Proiecțiile demografice arată că rata de dependență va rămâne probabil ridicată, pentru că numărul pensionarilor va scădea numai marginal. Dinamica numărului pensionarilor din ultimii zece ani a putut fi observată în graficul de mai jos. În ultimul timp, numărul pensionarilor din agricultură a scăzut, compensând numărul tot mai mare al pensionarilor care beneficiază de pensii de la stat. Numărul celor dintâi a scăzut de la 1 751 mii în 2000, la 678 mii la sfârșitul lunii iunie 2011. Pe de altă parte, în aceeași perioadă, numărul de pensionari a crescut de la 4 246 mii la 4 746 mii.



Sursa: Calculele autorilor pe baza datelor de la Ministerul de Finanțe și de la INSSE, *Estimativ

Fig. Deficitul pensiilor de stat

Având în vedere aceste aspecte, presiunea exercitată asupra pensiilor de stat va rămâne probabil ridicată în viitor. Această presiune va fi resimțită și la nivelul bugetului general consolidat. Sistemul public de pensii a fost în deficit în cea mai mare parte a timpului, mai puțin în 2006 și 2007, doi ani de creștere economică înaltă, dar nesustenabilă; deficitul de pensii de stat începând să crească dramatic abia la instalarea crizei.

În iunie 2011, deficitul de pensii de stat a atins 3% din PIB, de departe cel mai mare nivel din ultimii 15 ani. În prima jumătate a anului, subvențiile de la stat către bugetul de asigurări sociale au reprezentat 2,5% din PIB, față de 2,1% din PIB în 2010. Recentă deteriorare a poziției fiscale a bugetului pentru asigurări sociale se datorează mai multor factori, fie temporari, fie structurali.

Printre factorii temporari se numără:

- Scăderea numărului salariaților cauzată de criza economică. Numărul acestora a scăzut cu 13%, de la apogeul de 4,8 milioane în mai 2008 la 4,2 milioane în iunie 2011¹⁶.
- Reducerea cu 25% a salariilor bugetarilor începând cu iulie 2010. Cu toate acestea, efectele negative au fost compensate într-o oarecare măsură de lărgirea bazei de impozitare, precum și de mărirea ulterioară cu 15% a salariilor bugetarilor începând cu ianuarie 2011.

Printre factorii permanenți se numără:

- Transferul contribuțiilor pentru pensia de stat către pilonul II, contribuții către sectorul privat.
- Includerea a aproximativ 200 de mii de pensionari, din armată și poliție, în sistemul de pensii de stat. Cu toate acestea, efectul general asupra bugetului de pensii ar trebui să se echilibreze în timp.
- Creșterile punctului de pensie – valoarea de referință utilizată în calculul pensiilor – între începutul anului 2006 și 2009 au depășit cu mult rata de creștere a economiei sau a inflației. Acesta este de departe cel mai important factor structural care a crescut atât de mult cheltuielile pentru asigurări sociale încât ele nu mai pot fi acoperite cu veniturile provenite din contribuțiile pentru asigurări sociale.

Creșterile repetate ale punctului de pensie au grăbit criza pensiilor din sectorul public. O asemenea creștere nu poate fi susținută decât dacă creșterea nivelului productivității face posibilă aceste plăți – un scenariu puțin probabil, având în vedere amploarea acesteia.

Finanțarea cheltuielilor pentru pensii a fost îngreunată de reforma pensiilor inițiată cu câțiva ani în urmă, care cere ca în anii următori o parte mai mare din totalul contribuțiilor pentru asigurări sociale să meargă către fondurile de pensii private. Perspectivele demografice fiind nefavorabile pe termen mediu și lung, problema sustenabilității fondului public de pensii va necesita o serie de măsuri importante. Inflația erodează valoarea reală a pensiilor însă, ca viabilitatea fondului public de pensii să fie asigurată, este nevoie de mai multe schimbări structurale.

Cu toate că România poate face față deocamdată datoriei publice acumulate, este evident că rata de creștere a acesteia din ultimii trei ani nu poate fi susținută. Raportul datorie publică/PIB a crescut de la 20% în 2007 la cca. 38% din PIB în 2011. Mai îngrijorător decât viteza de creștere este faptul că împrumuturile din sectorul public au fost direcționate către plata cheltuielilor curente și nu către realizarea de

¹⁶ Este discutabil dacă nivelul de referință ar trebui să fie nivelul șomajului structural. Mai 2008 a fost perioada cu cea mai intensă activitate economică din România.

investiții. Trebuie spus însă că aici au operat și stabilizatorii automați. Gravă este eficiența investițiilor publice. Potrivit Eurostat, în perioada 2004-2009 România a avut investiții publice care au fost de peste 5% din PIB, mai mult decât în Cehia, Ungaria și chiar Polonia. Din păcate, aceste investiții nu s-au materializat într-o infrastructură vizibilă. Situația deficitului bugetar este complicată. Ținta de cel mult 3% deficit bugetar începând cu 2012 se va dovedi greu de respectat încât execuția bugetară să nu aibă efect recesionist asupra activității economice. Ar trebui să fie compensată consolidarea fiscală (ținta de deficit este de 2% din PIB în 2012) cu o absorbție mult crescută de fonduri europene și o colectare mai bună a taxelor și impozitelor. În lipsa unor reforme structurale în sectorul public, nivelul scăzut al veniturilor publice (ca pondere în PIB) și nivelul ridicat al cheltuielilor obligatorii vor face acest obiectiv greu de atins. Între 1993 și 2010, raportul dintre cheltuielile medii ale sectorului public și PIB a fost de 34,3%, în timp ce veniturile bugetare au fost de 30%. Aceasta înseamnă că deficitul mediu a fost de 3,5% din PIB¹⁷ în această perioadă.

Pactul Fiscal și România¹⁸

Tratatul (Pactul Fiscal) este în mod esențial reeditarea semnării Europactului (Pactul Euro Plus).

Pactul Fiscal este prezentat de unii ca o integrare fiscală, ca pasul decisiv pentru ca UM să devină viabilă. Dar o integrare fiscală (bugetară), așa cum este propriu unei uniuni monetare și economice (SUA, Canada, Brazilia sunt uniuni monetare), nu se rezumă doar la reguli fiscale și sancțiuni, ci cuprinde și măsuri de coordonare a politicilor economice. Fără o trezorerie comună (adică un buget comun), care implică emisiuni de eurobonduri și transferuri fiscale, uniunea monetară este șchioapă, fragilă (însăși Germania este o uniune monetară, cu un buget federal din care se fac transferuri fiscale la nevoie). Cum s-a subliniat deja, necazurile UM nu își au originea numai în excese bugetare; supraîndatorarea privată este și ea vinovată ca și excesele băncilor nesupuse unor reglementări adecvate. UM, astfel cum arată acum, este mai rigidă decât etalonul aur care a funcționat în perioada interbelică și s-a prăbușit. Să amintim și ieșirea unor țări din mecanismul cursului de schimb (MCS) acum două decenii.

Pactul Fiscal ajută în măsura în care obligă la rigoare bugetară și seriozitate în cheltuirea banului public – ceea ce se aștepta și de la Europact. De ce 0,5% deficit bugetar structural? Stabilizarea nivelului datoriei publice ca pondere în PIB cere ca rata dobânzii (de care depinde serviciul datoriei) să fie inferioară sau cel puțin egală

¹⁷ Deficitul ajustat ciclic este cel care contează, însă pe o perioadă atât de lungă, care include mai multe cicluri de afaceri, valoarea deficitului bugetar ar trebui să fie apropiată de cea a valorii „din cursul ciclului”.

¹⁸ Daniel Dăianu, *Pactul fiscal și România*, *Revista* 22, 13.12.2011

cu rata de creștere a PIB-ului; dacă deficitul bugetar, ca pondere în PIB, depășește constant rata de creștere a economiei, datoria publică scapă de sub control. În zona euro, datoria publică agregată este de peste 80% din PIB și criza datoriilor suverane a indus teama că, fără consolidare fiscală generalizată, euro nu va fi salvat. Aici găsim rațiunea pentru impunerea unei reguli comune de 0,5% deficit structural cu prag superior al deficitului de 3%. Se încearcă astfel reducerea datoriilor publice prin deficite structurale minime. Mai ales că estimările privind creșterea economică în UM nu sunt încurajatoare. Dacă rata de creștere economică ar fi, de pildă, în jur de 3% din PIB, diminuarea în timp a datoriei publice, ca pondere în PIB, s-ar putea realiza și cu un deficit structural de peste 1%. Dar creșterea economică este îndoielnică în anii ce vin (*n.b.*: bugetele statelor ce compun SUA au și ele regula echilibrului, dar acolo există un buget federal care preia șocurile asimetrice și care emite obligațiuni federale). Dacă piețele ar reacționa favorabil la demersul de stabilizare a datoriei publice, la nivelul zonei euro, prin consolidări fiscale generalizate ar fi bine. Dar există și posibilitatea ca lipsa șanselor de relansare economică, mai ales în țările sudice, să accentueze cercurile vicioase, ceea ce ar submina funcționarea Pactului Tratatului.

România are în prezent un deficit structural al bugetului public de peste 3% din PIB; el era peste 8% în 2008. Deficitul în anii precriză ilustra creșterea economică nesustenabilă, bazată pe importuri masive și îndatorarea externă a sectorului privat cu investiții suboptimale. Găsim aici explicația pentru explozia deficitului bugetar efectiv când economia a căzut în 2009. Ca să ajungem la un deficit structural de 0,5% avem nevoie de o corecție fiscală structurală de cca. 3% din PIB, care este considerabilă având în vedere că veniturile fiscale nu depășesc 28-29% din PIB. Câteva condiții ar ajuta realizarea unei asemenea corecții fără a provoca dureri mari și efecte perverse: o absorbție mult crescută și mai eficientă a fondurilor europene (cel puțin 3% din PIB anual); o colectare mai bună a veniturilor fiscale; o utilizare mult mai responsabilă a banului public; gradualizarea corecției și un mediu extern cât mai puțin ostil. Ultimul factor este cenușiu și rămân, deci, primele instrumente. Potențialul de creștere economică al României a fost tras în jos de criză, probabil către 2-2,5%. Dar și această cifră este incertă fiindcă nu știm cât va dura criza. Dacă potențialul de creștere al economiei românești ar fi semnificativ peste cel din zona euro un deficit structural mai mare de -0,5% nu ar cauza probleme, mai ales dacă resursele împrumutate ar fi cheltuite exclusiv pentru investiții utile. De notat că textul tratatului, cum a fost convenit la summit-ul informal din 31 ianuarie, permite un deficit structural de până la 1% țărilor care au un spațiu fiscal considerabil și care nu fac parte din zona euro.

Un deficit foarte mic imediat are acțiune prociclică (recesionistă) dacă nu se asigură un nivel adecvat al cheltuielilor publice (prin absorbție ridicată de fonduri UE și colectare mai bună a veniturilor fiscale). Un deficit zero, dacă România ar relua creșterea economică, ar face ca datoria sa publică să scadă continuu ca pondere în

PIB. Sectorul privat ar putea folosi retragerea statului de pe piața creditului intern pentru a se dezvolta. Dar statul trebuie să furnizeze bunuri publice esențiale, între care infrastructură, educație *etc.* De aceea, nivelul cheltuielilor publice contează mult. Fiindcă Pactul Fiscal nu asigură surmontarea decalajelor economice.

Este vital ca zona euro să nu cunoască convulsii mari. Soarta economiei noastre depinde de rezolvarea crizei zonei euro. În acest scop, sunt necesare măsuri de urgență (inclusiv intervenția în forță a BCE) și o reformă „rotundă” a UM. Pe un plan mai larg este nevoie și de o reformă profundă a industriei financiare.

Studiul nr. 3

Semestrul European și asigurarea unei creșteri economice sustenabile prin însănătoșirea finanțelor publice. Lecții pentru România din perspectiva sustenabilității finanțelor publice

Autori: Prof. univ. dr. **Moisă ALTĂR** (coordonator)

Conf. univ. dr. **Ciprian NECULA**

Lect. univ. dr. **Ionuț DUMITRU**

Lect. univ. drd. **Gabriel BOBEICĂ**

Prezentul studiu înscrie Semestrul European în contextul eforturilor de creștere a coordonării politicilor fiscale la nivel european, prezentând caracteristicile principale ale acestuia și punând accent pe recomandările Comisiei Europene rezultate în urma

* Dl. **Moisă Altăr**, coordonator al studiului, este profesor universitar emerit, doctor, director fondator al Școlii Doctorale de Finanțe – Bănci (DOFIN) a Academiei de Studii Economice din București și cercetător științific principal la Universitatea Româno - Americană. A publicat 120 de articole de specialitate și a coordonat și participat la implementarea a 108 proiecte de cercetare în domenii cum ar fi modelarea macroeconomică, modele de prognoză, politici monetare și fiscale, modelarea progresului tehnic, dezvoltare regională, creștere economică și dezvoltare durabilă, precum și managementul riscului financiar-bancar ș.a.

Dl. **Ciprian Necula** este conferențiar universitar în cadrul Departamentului de Monedă și Bănci al Academiei de Studii Economice. A publicat numeroase articole de specialitate și a participat la implementarea a 15 proiecte de cercetare în domenii cum ar fi modelare macroeconomică, modele de prognoză, politici monetare și fiscale, dezvoltare regională, creștere economică și dezvoltare durabilă, precum și managementul riscului financiar-bancar.

Dl. **Ionuț Dumitru**, președintele Consiliului Fiscal, este cadru didactic universitar la Facultatea de Finanțe, Asigurări, Bănci și Burse de Valori, Catedra de Monedă din cadrul Academiei de Studii Economice București, conduce Direcția de Cercetare Economică și Sectorială din cadrul Raiffeisen Bank (este Economist-șef al băncii) și este Președintele Asociației Analizatorilor Financiar - Bancari din România.

Dl. **Gabriel Bobeică** este lector univ. drd. în cadrul Departamentului de Monedă și Bănci, Academia de Studii Economice București, unde predă disciplinele Modelarea Deciziei Financiar - Monetare și Inginerie Financiară. În publicațiile sale și în proiectele de cercetare la realizarea cărora a participat abordează în contextul economiei românești teme importante, cum ar fi creșterea economică, politicile monetară și fiscală, riscul, incertitudinea și volatilitatea.

primului exercițiu de acest tip, precum și pe evaluările Comisiei Europene cu privire la Programul de Convergență și la Programul Național de Reformă ale României. Studiul adoptă o viziune orientată pe termen mediu și lung, realizând analiza și evaluarea unor aspecte ce definesc cadrul de manifestare al finanțelor publice din perspectivă structurală: evaluarea conduitei politicii fiscale prin determinarea componentei structurale a deficitului bugetar, identificarea provocărilor la adresa sustenabilității finanțelor publice în România, evaluarea impactului pe termen lung a procesului de îmbătrânire a populației asupra soldului primar al bugetului general consolidat sau formularea unui set de recomandări care să promoveze o politică fiscală viabilă pe termen lung și să asigure o creștere economică sănătoasă.

Care au fost cauzele și contextul care au dus la apariția Semestrului European?

Actuala criză economică, în special criza datoriilor suverane a pus în evidență numeroasele fragilități ale sistemului de asigurare a mecanismelor de coordonare și a stabilității Uniunii Europene în ansamblul său, a Zonei Euro în special. În acest context, Consiliul European a hotărât constituirea unui Grup Operativ care să propună măsuri radicale pentru perfecționarea mecanismelor de coordonare a politicilor macroeconomice și pentru asigurarea stabilității economice și financiare. În fapt, Grupului Operativ, subordonat direct Președintelui Uniunii Europene, i-a revenit sarcina elaborării unui mecanism complex, eficient și suplu de guvernare economică a Uniunii Europene. Pe baza propunerilor făcute, Comisia Europeană a adoptat în luna septembrie 2010 cel mai amplu pachet legislativ de consolidare a guvernancei economice din UE și din Zona Euro de la constituirea Uniunii Economice și Monetare (UEM). Pentru remedierea deficiențelor legislației actuale se are în vedere lărgirea domeniului de aplicare și intensificarea supravegherii politicilor fiscale, precum și aplicarea unor politici macroeconomice și a unor reforme structurale majore. De asemenea, sunt prevăzute noi mecanisme de asigurare a aplicării în cazul statelor membre care nu respectă legislația. „Semestrul european” aprobat recent integrează toate procesele de supraveghere noi sau revizuite într-un cadru de politică cuprinzător și eficace.

În ce constă importanța Semestrului European?

Criza financiară și economică începută în 2008 a scos la iveală o serie de slăbiciuni structurale la nivelul economiilor din Uniunea Europeană în general și din Zona Euro, în particular. În acest context, necesitatea unei coordonări mai puternice a politicilor economice ale statelor membre a devenit evidentă. Consiliul European a hotărât pe 17 iunie 2010 să implementeze una din recomandările grupului de lucru Van Rompuy din domeniul guvernancei economice, prin întărirea coordonării *ex ante* a politicilor economice prin introducerea **Semestrului European** de la 1 ianuarie

2011. Semestrul European integrează procedurile deja existente în domeniul politicilor fiscale și al politicilor structurale, cum ar fi cele din Pactul de Stabilitate și Creștere, din Liniile Directoare Generale pentru Politicile Economice ale statelor membre și din Liniile Directoare privind ocuparea forței de muncă, în contextul Strategiei Europa 2020. În plus, Semestrul European extinde supravegherea și în domeniul dezechilibrelor macroeconomice. Prin urmare, Semestrul European se aplică atât politicilor fiscale, macroeconomice, cât și celor structurale.

Care sunt componentele Semestrului European?

Pe baza lecțiilor desprinse de-a lungul crizei, Semestrul European include 3 componente de coordonare a politicilor economice:

- **Reforme structurale în cadrul Strategiei Europa 2020.** Aceasta din urmă, adoptată în iunie 2010, este bazată pe tipul de creștere economică dezirabilă, anume una inteligentă, sustenabilă și incluzivă la nivel social. La nivel național, statele membre își prezintă reformele structurale necesare pentru a îndeplini țintele din Strategia Europa 2020 în cadrul Programelor Naționale de Reformă.
- **Supravegherea fiscal-bugetară în cadrul Pactului de Stabilitate și Creștere.** Acesta a fost întărit atât la nivelul său preventiv, cât și corectiv.
- **Supravegherea dezechilibrelor macroeconomice.** Aceasta este o componentă nouă a coordonării politicilor macroeconomice. Monitorizarea dezechilibrelor macroeconomice a devenit necesară în condițiile în care acumularea unor dezechilibre macroeconomice în anumite state periferice ale Zonei Euro pune în pericol însăși existența acesteia. Este introdus un sistem de indicatori utilizați pentru detectarea dezechilibrelor la nivel macroeconomic.

La nivel procedural, Semestrul European aduce ca noutate față de perioada pre-criză, sincronizarea coordonării reformelor structurale (ca parte a Strategiei Europa 2020) cu supravegherea fiscal-bugetară, cele două componente având de acum înainte un calendar comun. În plus, coordonarea în cadrul Semestrului European se va face *ex ante*, spre deosebire de *ex post*, cum se realiza anterior. De acum înainte, direcția politicilor economice la nivelul UE este dată înainte de elaborarea Programelor naționale de reformă și a celor de stabilitate/convergență și înainte de adoptarea bugetelor naționale. Noile proceduri de supraveghere a politicilor fiscal-bugetare și a dezechilibrelor macroeconomice nu se mai referă doar la Zona Euro. În timp ce partea preventivă a acestor proceduri se aplică tuturor statelor membre ale UE-27, partea corectivă se aplică doar la nivelul țărilor din Zona Euro.

Care sunt principalele trăsături care definesc guvernarea economică europeană?

Noul cadru în care este definită guvernarea economică la nivel european se bazează pe:

- consolidarea agendei economice comune prin întărirea supravegherii UE;
- asigurarea stabilității Zonei Euro;
- redresarea sectorului financiar.

Consolidarea agendei economice comune prin întărirea supravegherii UE se va realiza prin definirea priorităților economice la nivel european, supravegherea mai atentă a politicilor economice și fiscale și discutarea priorităților economice și a politicilor bugetare în fiecare an în aceeași perioadă („Semestrul european”).

La sfârșitul anului 2011 a fost adoptat așa numitul „Six pack”, un Pachet de șase măsuri legislative. Ce presupune acest Pachet?

În ceea ce privește supravegherea mai atentă a politicilor economice și fiscale, pe 29 septembrie 2011 Comisia a prezentat șase propuneri legislative (așa-numitul „pachet de șase”). Pachetul a fost aprobat de către Consiliul ECOFIN pe 4 octombrie 2011 și urmează să fie pus în aplicare până la sfârșitul anului 2011. Pachetul se concentrează pe întărirea supravegherii bugetare, prin creșterea eficienței măsurilor preventive și corective prin consolidarea Pactului de Stabilitate și Creștere și pe prevenirea și combaterea dezechilibrelor macroeconomice. Filozofia Pactului de Stabilitate și Creștere este reorientată în direcția accentuării importanței reducerii ponderii datoriei publice în PIB. În acest sens, statele membre vor fi responsabile nu doar pentru evitarea deficitelor excesive, ci și pentru reducerea ponderii datoriei publice în PIB într-un ritm satisfăcător. Un element important nou introdus prin Pachetul de șase măsuri (*engl.* Six Pack) este Procedura de Dezechilibru Excesiv, care pune accent pe identificarea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice și în materie de competitivitate, în special în Zona Euro.

În ce constau evaluările Comisiei Europene cu privire la Programul de Convergență și Programul Național de Reformă al României ?

La 2 mai 2011, România a prezentat actualizarea din 2011 a Programului de convergență, care vizează perioada 2011-2014, și Programul național de reformă din 2011. Cele două programe au fost evaluate în același timp de către Comisia Europeană, conform prevederilor Semestrului European. Potrivit ultimei evaluări a Comisiei Europene privind sustenabilitatea pe termen lung, riscurile cu privire la sustenabilitatea pe termen lung pe care le prezintă finanțele publice

par să fie ridicate în România. Această evaluare nu ia însă în considerare măsurile cuprinzătoare de reformă a pensiilor adoptate în 2010, care au îmbunătățit în mod substanțial sustenabilitatea pe termen lung a sistemului românesc de pensii. În urma implementării cu succes a programului de ajustare UE-FMI și pentru a consolida aceste rezultate pozitive, a fost negociat cu autoritățile române un Program preventiv UE-FMI pentru 2011-2013. Noul program continuă măsurile de consolidare fiscală, reformele în domeniul guvernancei fiscale și politica de menținere a stabilității financiare începută în cadrul programului pentru perioada 2009-2011.

În opinia Comisiei Europene, România rămâne pe drumul cel bun pentru atingerea țintei de deficit bugetar de 4,4% din PIB în 2011 (sub 5% din PIB în termeni ESA). Aceasta va constitui totodată o bază adecvată pentru îndeplinirea țintei de deficit de 3% din PIB pentru 2012, deși, potrivit previziunilor serviciilor Comisiei Europene din primăvara anului 2011, ar putea fi necesare măsuri suplimentare. Pe baza evaluării Programului de convergență actualizat în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97, Consiliul consideră că ipotezele macroeconomice care stau la baza previziunilor din program sunt plauzibile. Programul de convergență vizează corectarea deficitului excesiv până în 2012, termenul fixat de Consiliu în recomandarea sa din 16 februarie 2010. Programul anunță un deficit de 2,6% din PIB în 2013 și de 2,1% din PIB în 2014, consolidarea planificată fiind bazată în principal pe cheltuieli. Potrivit soldului structural recalculat de serviciile Comisiei, obiectivul pe termen mediu (OTM) nu va fi atins în perioada acoperită de program. Strategia de consolidare pare a fi concentrată la începutul perioadei, cu îmbunătățiri structurale prevăzute pentru 2011 și 2012. În schimb, în 2013-2014 soldul structural nu se va îmbunătăți. Evoluția estimată a deficitului este adecvată în 2011 și 2012, dar nu și în 2013 și 2014. Principalele riscuri care afectează țintele bugetare sunt legate de implementare, de existența unor arierate la nivelul întreprinderilor de stat, care reprezintă o obligație bugetară contingentă importantă și de rezervele exprimate de Comisie (Eurostat) cu privire la notificarea de către România a procedurii aplicabile deficitelor excesive. Cu privire la aceasta din urmă, România s-a angajat să acorde prioritate îmbunătățirii compilării statisticilor privind finanțele publice în ESA95 în cadrul Institutului Național de Statistică.

România a inclus angajamentele asumate în cadrul Pactului Euro Plus în Programul național de reformă și în Programul de convergență, prezentate la 2 mai 2011. Majoritatea acestor angajamente au fost deja îndeplinite sau sunt în curs de îndeplinire în cadrul Programului de asistență financiară pe termen mediu și sunt, în linii mari, adecvate pentru abordarea provocărilor identificate în contextul pactului.

Care sunt principalele provocările la adresa sustenabilității finanțelor publice în România?

Sustenabilitatea finanțelor publice a revenit în forță pe agenda publică în perioada recentă în toate țările europene, în principal din cauza efectelor negative asupra bugetelor pe fondul crizei financiare și economice, dar și a procesului de îmbătrânire a populației, care va avea impact puternic negativ asupra bugetelor naționale pe termen mediu și lung. În cazul particular al României, deteriorarea poziției finanțelor publice își are originea în politica total nesustenabilă din anii premergători crizei, caracterizată prin creșteri nesustenabile ale cheltuielilor sociale, fiind accentuată de manifestarea efectelor crizei internaționale începând cu anul 2008. Autoritățile s-au angajat la un proces de consolidare fiscală foarte ambițios începând cu anul 2009, prin programul de finanțare externă cu FMI/CE/BM, având ca obiectiv reducerea deficitului bugetar sub 3% din PIB în 2012. Cu toate acestea, deși anumite tendințe nesustenabile s-au mai corectat, persistă o serie de provocări la adresa finanțelor publice pe termen mediu și lung. Conform Legii 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare, “sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau a deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social”.

Provocarea majoră pe care o are politica fiscal-bugetară în anii următori este reducerea deficitului bugetar structural ridicat, concomitent cu realocarea cheltuielilor bugetare către destinații stimulative pentru creșterea economică (inclusiv infrastructură), cu reducerea factorilor structurali care creează blocaje pentru creșterea economică și cu asigurarea sustenabilității finanțelor publice din perspectiva cheltuielilor ocazionate de îmbătrânirea populației. Principalele provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice pot fi sintetizate prin următoarele:

- colectarea foarte scăzută a taxelor;
- deficitul cronic al sistemului de pensii și impactul negativ pe termen lung al procesului de îmbătrânire a populației;
- deficitul cvasi-fiscal în sectorul companiilor de stat;
- structura nesustenabilă a cheltuielilor bugetare;
- eficiența scăzută a cheltuirii banilor publici;
- lipsa prioritizării investițiilor publice și a bugetării multianuale;
- constrângeri bugetare slabe la nivelul autorităților locale.

Care ar fi, în opinia autorilor, principala sursă de îngrijorare în ceea ce privește sustenabilitatea finanțelor publice în România?

Una dintre provocările majore la adresa sustenabilității finanțelor publice este reprezentată de impactul negativ pe termen lung al procesului de îmbătrânire a populației asupra bugetului fondului de pensii. Studiul analizează efectele pe care procesul de îmbătrânire a populației îl are la nivel macroeconomic și asupra bunăstării, în contextul mediului socio-economic românesc actual, aflat într-o perioadă de tranziție de la un sistem PAYG la un sistem mixt cu un pilon de pensii finanțat integral (FF).

Proiecțiile demografice pentru România reprezintă o sursă de îngrijorare atât din perspectiva sustenabilității finanțelor publice, cât și din perspectiva potențialului de creștere economică pe termen mediu și lung. Conform proiecțiilor EUROSTAT, populația României va scădea până în 2060 cu circa 20%. Mai mult, se prognozează o reducere de circa 35% a populației active (între 15-64 de ani) până în 2060, a doua contracție ca mărime din Europa, după Bulgaria. În plus, ponderea în total a populației peste 65 de ani va crește de la 15% în prezent, la peste 30% în 2060, a treia cea mai bătrână populație din Europa.

Pe lângă implicațiile negative ale îmbătrânirii populației asupra potențialului de creștere economică pe termen mediu și lung, implicațiile fiscale sunt extrem de serioase. Grupul de lucru de la nivelul Comisiei Europene implicat în evaluarea efectelor îmbătrânirii populației estimează pentru România o creștere cu 8,5 puncte procentuale din PIB până în 2060 a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației, cea mai mare parte fiind localizată în sistemul de pensii. România are în prezent cel mai defavorabil raport dintre statele europene între numărul de contribuitori și numărul de beneficiari în sistemul de pensii, în condițiile în care raportul dintre numărul de salariați și numărul de pensionari a scăzut de la 3,43 în 1990 la 0,89 în prezent.

Studiul nr. 4

Analiza evoluțiilor și politicilor sociale în UE în ultimii trei ani - pensii suplimentare/private și impactul îmbătrânirii populației

*Autori**: Prof. univ. dr. **Valentina VASILE** (coordonator)

Prof. univ. dr. **Ileana TACHE**

Lector univ. dr. **Cristiana TUDOR**

Drd. **Clara VOLINTIRU**

* **Valentina Vasile** este doctor în economie, profesor universitar și cercetător științific gradul I, director la Institutul de Economie Națională al Academiei Române. Este îndrumător de doctorat în cadrul Academiei Române și Director Adjunct, Dep. Științe Economice, Sociale și Juridice, Școala de Studii Avansate a Academiei Române (SCOSAAR), Membru de onoare SSMAR și Vicepreședinte AGER. Este Director Executiv al Romanian Journal of Economics. Are o bogată experiență ca cercetător în economie și de coordonare a proiectelor de cercetare naționale și europene (PHARE, MATRA, SEE etc.) și o vastă activitate publicistică. A participat la elaborarea a numeroase studii și cercetări interdisciplinare, ca expert OIM, OMPI, ETF Torino, ETUC-CLR Institute Brussels, IER Hitotsubashi University Tokyo, BBI Brussels etc.

Ileana Tache este profesor dr. la Universitatea "Transilvania" din Brașov, îndrumător de doctorat și conduce Departamentul de Cercetări Economice al Institutului CDI-PRODD. Este membră în Comitetul Executiv al European Association for Comparative Economic Studies (EACES) și în International Atlantic Economic Society (IAES). Face parte de asemenea din Advisory Board al European Research Studies Journal și al Review of Business and Economic Studies.

Cristiana Tudor este lector universitar doctor la Departamentul de Relații Economice Internaționale din cadrul Academiei de Studii Economice din București. Are certificatul Chartered Financial Analysts (CFA), fiind membru al Institutului CFA din SUA și al Societății CFA din Los Angeles. Este membră în comitetele editoriale la Journal of Economics and Management Sciences și Asian Economic and Financial Review și referent, printre altele, pentru jurnalul Quantitative Finance și editura Elsevier Insights. Este membru fondator al Romanian Association of Quantitative Finance (QUANTFIN) și face parte din Advisory Board al Asian Economic and Social Society.

Clara Volintiru este doctorand la London School of Economics and Political Science. Este absolventă a Academiei de Studii Economice și are un master în Politici Comparate la LSE, un Master în Științe Politice, tot la LSE și un MBA cu dublă specializare la CNAM- Paris și ASE-București. Este membră a Asociației Studiilor Politice (PSA), Asociației Universitare de Studii Europene Contemporane (UACES) și referentă pentru Journal of Political Science and International Relations (JPSIR), Journal of Contemporary European Research (JCER) sau Journal of Research in Peace, Gender and Development (JRP GD).

Nevoia de pensii private pentru completarea veniturilor persoanelor vârstnice

Primul deceniu al secolului XXI a reprezentat o perioadă de **expansiune rapidă a sistemului pensiilor private și de reformă a sistemelor publice**. Îmbătrânirea demografică și de aici creșterea ratei de dependență economică a afectat tot mai semnificativ sustenabilitatea fondurilor tip PAYG și a accentuat nevoia de pensii din sistem mixt, multipilon – public și privat (ocupațional sau/și individual). Guvernele au reformat sistemele publice pentru a reduce deficitele tot mai greu de acoperit din împrumuturi sau alte surse bugetare și pentru a evita diminuarea ratei de transfer de la salariu la pensie. Există situații în care contribuțiile pentru pensiile publice sunt exclusiv în sistem privat (Danemarca), așa cum există sisteme de asigurări sociale globale, ale statului, în care nu este departajată clar contribuția și/sau cheltuielile aferente sistemului de pensii (Irlanda, Portugalia, Regatul Unit). Contribuția totală la pilonul public este între cca. 16% din câștigul brut în Belgia, Franța, Luxemburg și peste 30% în Italia, 32,7%, Ungaria 33,5% și România 31,5% (OECD, 2011)¹⁹. Se mai adaugă contribuțiile la pensiile private care în unele țări sunt nelimitate, total sau parțial deductibile fiscal.

Pensiile private, ocupaționale sau individuale pot fi obligatorii sau facultative, în legătură cu locul de muncă sau nu, organizate colectiv sau individual. Se pot constitui prin aranjamente de tip DB²⁰ (Defined Benefit) sau DC (Defined Contribution), tendința prezentă fiind de dezvoltare a celor DC/NDC și de fonduri hibrid ori de conversie a celor DB în DC. Este de semnalat caracterul preponderant facultativ al schemelor private precum și slaba prezență a schemelor ocupaționale în noile state membre (nu există în 5 state – Cehia, Estonia, Letonia, Lituania și Slovacia; sunt slab dezvoltate în Malta și Polonia iar în România legislația specifică nu este încă finalizată). Pensiile ocupaționale sunt populare, deci mai dezvoltate în vestul Europei, fiind de exemplu voluntare în Regatul Unit și obligatorii în Europa Centrală și de Est sau cvasi obligatorii în Olanda (unde salariații devin membri ai fondului de pensii dacă s-a încheiat un acord în acest sens între partenerii sociali). De asemenea, pilonul III al pensiilor private care s-a dezvoltat recent în noile state membre este obligatoriu și/sau aplicabil diferențiat pe grupe de vârstă (Letonia, România, Ungaria, Polonia, Slovacia, Slovenia). Pensiile private sunt în principal de tip DC, permițând constituirea și urmărirea performanțelor individuale. În ultimii ani, chiar și în țări cu DB predominant s-au dezvoltat elemente de DC (Țările de Jos, Suedia, Regatul Unit). Jumătate din statele membre OCDE au pensii private

¹⁹ OECD (2011)- Pension at a Glance 2011

²⁰ Pilonul I este organizat cu preponderență pe DB, în unele cazuri se practică suma fixă (flat rate); pensii DB ocupaționale se practică în CY și NL; pilonul I bis (cu capitalizare), dezvoltat recent cu deosebire în noile țări membre este organizat pe sistemul NDC (BG, EE, IT, LV, LT, HU, PL, RO, SK, SE);

obligatorii sau care acoperă o mare parte a forței de muncă (OCDE, 2012),²¹ iar alte state europene (între care și România) au inițiat un transfer de la fondul public la cel privat, pentru a încuraja și a dezvolta mai repede sistemul privat.

Criza economică prelungită din ultimii ani a accentuat dezechilibrele fondurilor publice și a afectat încrederea în securitatea “promisă” de sistemele publice la pensionare. În general, **riscul** unui venit mai redus și incert la pensionare este mai mare în țările mai puțin dezvoltate și cu sisteme publice bazate excesiv pe solidaritate și protecție socială minimă. Pensia publică reprezintă între 1/4 și 2/3 din salariul mediu național (24% LV, 26% EE, 27% IE și 29% RO, pe de o parte și 68% IT, 63% FR, 58% ES, 56% PL, 55% AT, 54% CY, pe de altă parte, în 2007, de exemplu²²).

Pensiile private pot completa veniturile la pensionare și atenua incertitudinea tot mai mare a unui pilon PAYG erodat de efectele îmbătrânirii populației și ale mobilității forței de muncă. În țările în care nivelul pensiei publice este scăzut, pensiile facultative nu reușesc să asigure venituri suficiente, îmbătrânirea activă putând compensa parțial și temporar această diferență. Pensiile private sunt, în multe cazuri, o sursă importantă de completare a pilonului public. Rata potențială de transfer, considerată ca pensia “așteptată” și echivalentă unui câștig la nivelul salariului mediu național pentru perioada integrală de cotizare, oscilează în limite largi între țările membre, iar rolul pensiei private este determinant în quantumul total al pensiei în țări precum Finlanda, Regatul Unit, Țările de Jos, Danemarca, Irlanda, dar și în Slovacia și Polonia.

În România, pensia este dată în cvasitotalitate de pilonul public (similar, Greciei, Cehiei, Portugaliei, Austriei). Un număr foarte mic de persoane beneficiază de venituri suplimentare de asigurări de viață de tipul pensiei, pilonul privat obligatoriu fiind funcțional începând cu anul 2008 pentru cei până în 35 de ani, iar pensiile ocupaționale nu sunt încă reglementate legal. Rata de înlocuire a salariului cu pensia statutară în 2006 era de 27.1% din venitul brut și 35,9% din venitul net²³, proporții mult reduse față de alte țări membre. Prin dezvoltarea pensiilor private, riscul securității veniturilor la pensionare se transferă asupra individului, însă constituirea conturilor personale și portabilitatea pensiilor de tip DC schimbă percepția asupra gestiunii veniturilor totale la bătrânețe. **Cu cât pensiile private dețin o pondere mai mare în veniturile așteptate la pensionare, cu atât riscul se transferă către individ.** De aici nevoia de a reforma sistemul general de pensii, de

²¹ Private Pension Outlook, 2008, OCDE, 2009 <http://www.oecd.org/dataoecd/44/60/42153142.pdf>, http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34853_41770428_1_1_1_1,00.html

²² European Commission, (2009) – 2009 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf, European Economy 2|2009, p. 97.

²³ ISG report on theoretical replacement rates - annex country fiches, Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046. Annex-country fiches, - December 8th 2009. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>

a-l adapta la nevoile viitoare ale generațiilor ce contribuie astăzi, însă cu respectarea principiilor generale (ILO, 2010)²⁴, indiferent de tipul de fond de pensii, obținând astfel un venit real nu foarte ridicat, însă protejat de factori conjuncturali precum criza. Pensiile private obligatorii, ca pilon de completare a pensiilor publice (prin conturi individuale), s-au dezvoltat în numeroase țări emergente din Europa și nu numai, inclusiv în România (din țările dezvoltate doar în Slovacia și Suedia). Slaba dezvoltare a culturii asigurării private pentru pensii în aceste țări face ca pensiile ocupaționale sau conturile individuale să nu fie încă funcționale sau să existe doar ca variante facultative de completare a fondurilor de pensii, în general încă în faze nematurizate și cu slabă extindere în rândul contribuabililor. Totodată, veniturile reduse din muncă și slaba performanță a pieței financiare (în unele situații și neîncrederea în siguranța veniturilor pe asemenea plasamente) fac neatractive pensiile facultative.

România are nevoie de o strategie de dezvoltare a sistemelor de asigurare de bătrânețe centrată pe îmbătrânire activă și pensii sustenabile și adecvate, din surse publice și private

Obiectivul general al studiului îl constituie identificarea unor elemente de politici de asigurare a veniturilor la bătrânețe, care să conducă la *promovarea în România a unei strategii coerente, adecvată provocărilor unui sistem de securitate socială sustenabil și adaptat tendințelor demo-economice previzibile*. În particular, studiul vizează refigurarea unor elemente de politică socială, îndeosebi cu privire la **întărirea sistemului de pensii, dezvoltarea componentei pensiilor private, în consens cu preocupările UE și corespunzător celor mai bune practici în domeniu**.

Se acordă o atenție particulară următoarelor: a) reforma sistemului public de pensii din statele membre, ca răspuns la schimbările demografice recente (vârsta de pensionare, contribuții, tratament fiscal, presiune fiscală, raport de dependență, rată de înlocuire, grad de acoperire, calcul pensie); b) schemele de pensii private din statele membre, menite să suplimenteze pensia din sistemul public (tipuri de scheme, participanți, contribuții, investiții, plata prestațiilor, metode de calcul, proceduri de supraveghere și control, garanții - prezentate în fișele de țară). Sunt evidențiate cu deosebire: măsurile recente adoptate la nivel european în domeniul social, ca răspuns la impactul îmbătrânirii populației (elementele de reformă care au determinat/vor genera îmbunătățirea sustenabilității finanțelor publice și asigurarea unui venit adecvat al populației); efectele politicilor sociale actuale asupra funcționării viitoare a sistemelor de protecție socială din perspectiva sustenabilității

²⁴ Acoperire universală, beneficiile reprezintă un drept, echitate, protecție împotriva sărăciei, înlocuirea veniturilor pierdute, echivalență actuarială a contribuțiilor și nivelului pensiei, garantarea unei valori minime reale a economiilor, responsabilitate financiară și fiscal, coerență în politici și coordonare, responsabilitatea statului. ILO (2010)- World Social Security Report, Providing coverage in times of crisis and beyond, 2010/11, p 119

pe termen mediu și lung a sistemelor de asigurare de bătrânețe (publice și private); măsurile de ameliorare a riscurilor demografice (îmbătrânirea și mobilitatea pentru muncă); schemele de pensii private, caracteristicile, tratamentul fiscal (taxe, impozite aplicate contribuțiilor, beneficiilor, deduceri fiscale aplicabile etc.), precum și alte elemente de natura garanțiilor oferite, procedurilor și tehnicilor aplicabile etc. Toate aceste elemente sunt analizate din perspectiva echilibrului macroeconomice și a promovării echității intra și inter generaționale, în contextul reconsiderării rolului mediului de afaceri în susținerea și promovarea unui sistem mixt de asigurare de bătrânețe (public-obligatoriu, ocupațional și privat). Se subliniază rolul activ al ocupării și al sistemului fiscal în dezvoltarea pensiilor private care, prin fondurile generate, investite la nivel național, pot susține atât participarea individuală la sistemele facultative prin ocupare cât și dezvoltarea întregului sistem de pensii prin finanțarea dezvoltării economice locale.

Se analizează și apreciază stadiul aplicării diferitelor componente ale reformei sistemului de pensii în România. Pornind de la elementele pozitive și deficiențele identificate la nivel național, regional sau micro-economic, *studiul propune o succesiune de etape și pași care trebuie întreprinși pentru adoptarea măsurilor necesare, implementarea și întărirea sistemului de pensii*. Se trec în revistă problemele redresării sistemului public de pensii și ale asigurării sustenabilității financiare pe termen mediu și lung a acestuia în România, din perspectiva nevoilor specifice și a modificărilor antrenate în sistemele de pensii private europene, ca urmare a crizei financiare. Cadrul instituțional, responsabilitatea socială a companiilor, rolul dialogului social și cel al cooperării principalelor forțe active ale societății sunt evidențiate și analizate.

Provocări și riscuri ale reformei sistemului de pensii, cu accent pe pensiile private

În structura sa, studiul pornește de la o analiză a sistemului legislativ, instituțional și al politicilor în domeniul pensiilor în statele membre UE, punând accentul pe reformele inițiate în perioada crizei (*capitolul I*). Se au în vedere principalii factori de ajustare/influență precum: îmbătrânirea demografică, mobilitatea pentru muncă, prelungirea vieții active, reforma sistemului public, cu restricțiile asociate generate de stabilitatea bugetară și sistemul fiscal, structura sistemului de pensii și piața financiară asociată precum și programele naționale de reformă și de stabilitate inițiate pentru perioada până în anul 2014 și nu numai. Studiul are în vedere dezvoltările recente în plan legislativ și instituțional la nivelul UE și faptul că adâncirea procesului de integrare europeană influențează și „modelează” sistemele naționale de asigurări sociale, implicit cele de pensii, modificând perspectivele de abordare a îmbătrânirii incluzive, cu asigurarea sănătății și veniturilor, pentru un trai confortabil al celor de vârstă a treia.

Cel de al doilea capitol prezintă câțiva indicatori relevanți pentru configurarea sistemelor de pensii la nivelul UE și anume: populația totală, vârsta medie, speranța de viață la naștere, ratele fertilității și rata de dependență a populației vârstnice, analizează componenta de migrație a forței de muncă prin prisma impactului acesteia asupra transferabilității pensiilor și, în final, tratează influența factorilor demografici asupra sistemului de pensii din România. Indicatorii analizați ilustrează că în Uniunea Europeană se manifestă severe probleme demografice: ratele de natalitate și fertilitate scad în mod dramatic, iar vârsta medie a populației se află în creștere constantă. Cu alte cuvinte, populația scade și se confruntă din ce în ce mai mult cu fenomenul îmbătrânirii. Tendințele de scădere și de îmbătrânire a populației exercită o povară asupra bugetului pensiilor publice, care trebuie să se bazeze pe tot mai puțini contribuitori (angajați activi) susținând tot mai mulți beneficiari (pensionari). Aceste probleme demografice demonstrează că bugetul pensiilor de stat nu mai este sustenabil în forma actuală și necesită reforme majore.

Tendințele demografice înregistrate la nivel european și mondial pot fi regăsite și în România, uneori chiar mai îngrijorătoare. În plus, România se confruntă cu fenomenul migrației externe, a cărui dimensiune exactă nu poate fi stabilită. Indicatorii prezentați pentru România demonstrează că populația țării se află într-o continuă scădere și îmbătrânire, acest trend apărând ca ireversibil și fără perspective de a fi stopat. Faptul că în România pensionarii trăiesc mai mult, numărul angajaților descrește, iar pensiile publice nu mai pot asigura rate de înlocuire decente și adecvate pentru pensionari, denotă că sistemul PAYG este copleșit de evoluțiile demografice.

În *capitolul 3* se identifică factorii ce influențează rata de înlocuire agregată și riscul de sărăcie pentru persoanele în vârstă de peste 65 de ani, se cuantifică această influență și se analizează scenariile de evoluție ale acestora în funcție de diferite valori previzionate pentru factorii de impact. Pentru aceasta, se calibrează diferite modele de regresie multifactoriale pe datele panel pentru a descoperi acei factori care au cea mai mare influență asupra sustenabilității și adecvării sistemelor de pensii din țările incluse în analiză, considerând alternativ drept variabilă dependentă rata de acoperire agregată și riscul de sărăcie pentru persoanele în vârstă de 65 de ani sau mai mult. În finalul capitolului se propune „modelul SPOS” în care se prezintă combinația de indicatori care explică cel mai bine legătura dintre un sistem de pensii sustenabil și unul adecvat. Rezultatele investigațiilor econometrice reliefează faptul că măsurile de reformă ale sistemului public sunt eficiente doar în cazul în care reușesc nu numai să compenseze, ci chiar să întrecă efectul negativ al unei rate mari de dependență combinate cu o speranță de viață ridicată. În orice caz, un sistem funcțional de pensii private este în măsură să permită implementarea măsurilor de reformă ale sistemului public de pensii – reforme menite să sporească sustenabilitatea acestuia – fără costurile implicate de acestea în ceea ce privește adecvarea. Astfel, prin suplimentarea veniturilor la pensionare, pensiile private pot reuși să împace cele două obiective majore ale UE, respectiv „pensii adecvate” și „pensii sustenabile”.

Capitolul 4 analizează piața pensiilor private din România sub diferite aspecte caracteristice. Această analiză pornește de la situația pieței specifice la nivelul Uniunii Europene, vizând astfel poziționarea reformelor din România în contextul larg european. Totodată, capitolul sintetizează baza legală și reformele legislative în domeniul pensiilor private. Obiectivul principal al acestui capitol îl reprezintă conturarea unei imagini de ansamblu a pieței pensiilor private din România. Astfel, se studiază evoluția și situația actuală a fondurilor de pensii private obligatorii și facultative prin factori precum cotele de piață, nivelul contribuțiilor, costurile aferente gestiunii, valoarea activului net sau conținutul portofoliilor de investiții. Dintre principalele concluzii se poate menționa că numărul participanților la fondurile de pensii private este în creștere (pilonul II însumează în august 2011 un total de 5,378,995 de participanți cu contribuții individuale, iar pilonul III, 246,660 de participanți). De asemenea, valoarea totală a activelor nete ale fondurilor de pensii private obligatorii (pilonul II) era de 5,6 mld RON, în timp ce valoarea totală a activelor nete ale fondurilor de pensii private facultative (pilonul III) era de 0.39 mld. RON. Aceste valori demonstrează potențialul ca sursă de capital pe care îl au pensiile private din România. Astfel, ponderea activelor fondurilor de pensii în PIB, la finalul anului 2011, este preconizată să ajungă la 1,35%.

În finalul lucrării (*capitolele 5 și 6*) se conturează un program structurat de schimbări necesare și posibile pentru eficientizarea sistemului de pensii în România, prin stimularea dezvoltării sistemului privat de asigurare, ca o componentă esențială de completare a veniturilor după pensionare. Abordarea eficientizării sistemului național de pensii este integrativă, pe de o parte, cu palierele promovării reformei pieței muncii (și) prin îmbătrânire activă și, pe de altă parte, cu susținerea performanței (productivității la locul de muncă și nu numai) prin perfecționarea/actualizarea cunoștințelor și competențelor, pe tot parcursul vieții active.

Provocări pentru un sistem de pensii performant și inovator, echitabil pentru generațiile prezente și cele viitoare

Din analizele efectuate privind starea, eficiența și perspectivele de sustenabilitate a sistemelor naționale de pensii în UE 27 se desprind următoarele concluzii cu caracter general:

- Sistemele diferite de pensii, bazate pe modele sociale diferite se confruntă cu **provocări similare** legate de sustenabilitatea componentelor (a fiecărui fond/tip de fond în parte) și a gradului de adecvate a structurii sistemului și a design-ului fondului de pensii operațional sau proiectat, cu nevoile curente și viitoare ale asigurării veniturilor la bătrânețe.
- Deși în ultimele două decenii sistemele de pensii s-au reformat în mod substanțial, structura pe 3 piloni s-a păstrat și include: un sistem public

obligatoriu, o componentă ocupațională și planuri de economisire private. Importanța și dimensiunea fiecărui pilon este diferită, răspunzând în măsură mai mare sau mai redusă principiilor solidarității sociale și echității intra și intergeneraționale. Tendința este de **multiplicare a surselor de asigurare a pensiei**.

- Pilonul public, în general în sistem PAYG, este asociat cu aranjamente de evitare a sărăciei la bătrânețe de tipul pensiei minime. Acest pilon este de regulă obligatoriu; în ultimii ani o parte s-a dezvoltat pe sistemul capitalizării (funded pension schemes), în 1/3 din țările membre UE 27.
- Pensiile ocupaționale, obligatorii sau/și voluntare s-au dezvoltat pe scheme mai avantajoase și promovează rate de transfer mai ridicate decât pilonul public. Există țări care nu au (încă) acest pilon operațional, în unele situații fiind în construcție (de exemplu România).
- Pilonul trei, reprezentat de schemele de pensii private sunt în majoritate voluntare și se bazează pe conturi de economii, fiind încurajată dezvoltarea acestora prin deducerile fiscale acordate. În unele țări, precum România (și Ungaria până în 2011), pilonul 3 se construiește prin transfer parțial al contribuțiilor din pilonul I și sunt obligatorii pentru noii intrați pe piața muncii.
- Principala provocare rămâne îmbătrânirea demografică și creșterea ratei de dependență economică (persoane de 65+ raportate la numărul celor de 15-64 ani). Acesta face ca fondurile de pensii să genereze deficite pentru componenta publică și să crească importanța pensiilor private, ocupaționale și individuale.
- Mobilitatea forței de muncă și a persoanelor în spațiul UE generează probleme de portabilitate a pensiilor, de posibilitate de participare la mai multe fonduri/sisteme și de obținere de beneficii de pensii cumulate, precum și de dezvoltare de instituții financiare de gestionare a fondurilor de pensii transnaționale.
- Costurile cu pensiile vor crește, iar criza financiară a demonstrat volatilitatea pieței financiare și de aici inclusiv vulnerabilitatea schemelor de pensii. Creșterea speranței medii de viață (implicit a numărului de ani petrecuți la pensie) și necesitatea gestionării riscurilor pieței financiare sporesc costurile sistemului, reducând nivelul veniturilor așteptate. Ca măsură de protecție, la nivelul fondurilor, **crește stagiul de contribuție (și implicit și vârsta de pensionare)**, se reduce rata de transfer, iar la nivelul indivizilor aceștia își prelungesc viața activă, cu sau fără cumul de pensie cu veniturile din muncă.
- Se trece de la preponderența fondurilor bazate pe DB la **DC și mai recent la NDC**, care iau în considerare creșterea PIB și a speranței de viață în

determinarea beneficiilor așteptate. Riscul este mai ridicat, însă poate fi minimizat prin distribuția pe mai multe surse de constituire a pensiei²⁵.

Măsurile de reformare a sistemelor de pensii din ultimii ani au asociat/combinat soluții altădată alternative, respectiv PAYG - capitalizare, public-privat, obligatoriu-facultativ apărând sisteme combinate, hibrid. Viabilitatea pe termen mediu și în forma actuală a sistemelor de pensionare anticipată și a pensiei minime sunt puse sub semnul întrebării, au apărut forme noi și soluții alternative.

Sistemele publice generoase, bazate pe solidaritate social, erodează tot mai mult siguranța veniturilor, atât pentru generațiile prezente, beneficiare, cât și pentru cele contribuatoare, *dovedindu-se potențial mai durabile sistemele de asigurare activă, prin ocupare - îmbătrânire activă și personalizarea schemelor de economisire pentru bătrânețe pe criterii de potențial diferențiat de contribuție și nevoi diferite de consum.* Permanentizarea legăturii dintre piața muncii și sistemele de beneficii de bătrânețe se poate face doar prin măsuri complementare de condiționare între istoricul contribuției și modelul de ieșire de pe piața muncii (gradual). De exemplu, îmbătrânirea activă duce la scăderea cheltuielilor cu pensiile (în cazul Austriei, de exemplu, un an suplimentar de muncă a persoanelor pensionabile reduce cheltuielile cu pensiile cu 2,4-3%, 2010²⁶).

O problemă încă nerezolvată dar evidențiată în mod deosebit de criză o reprezintă **partajarea/distribuția riscului, între pilonii de pensii, între stat și indivizi, între generațiile de azi și cele viitoare.** Orice sistem are deopotrivă beneficii și pierderi, important este să adecvăm asocierea dintre piloni astfel încât să minimizăm costurile și riscurile, putând astfel gestiona mai bine beneficiile așteptate. Orice persoană are nevoie de venituri certe la bătrânețe, sistemul de asigurare trebuind să-i acopere inclusiv pe cei care nu lucrează dar pot avea venituri cu care să contribuie la sistemul de asigurări. Băncile și societățile de investiții sau asigurări sunt cele care gestionează veniturile și economiile pentru pensii; problema este de a face mai atractive și sigure sistemele de asigurări de bătrânețe. Garantarea și transparența gestiunii ar putea contribui la creșterea participării voluntare la sistem.

²⁵ "Din păcate, criza a venit în momentul în care fondurile de tip DC sunt mult mai puțin importante decât vor fi în viitor. Cei care participă la sisteme DC și sunt departe de momentul pensionării vor avea timp să-și recupereze pierderile din perioada crizei, cel puțin în parte. Pentru persoanele care sunt aproape de pensionare, impactul poate fi real, cu venituri din pensie mai reduse sau pot determina întârzierea pensionării." European Commission, 2010 - the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Supporting Documents, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en_p_128

²⁶ http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_42.pdf p. 12

Repere pentru (re)construcția sistemului de pensii românesc și dezvoltarea culturii asigurării suplimentare

Analiza multicriterială a sistemului de pensii în România și cu deosebire construcția, perspectivele și complementaritatea componentelor private în structura sistemului de pensii național au condus la **propunerea a două scenarii de politici** în domeniu. În plus, s-au avut în vedere evoluțiile recente ale piețelor financiare, experiența și problemele sistemelor de pensii din alte state membre ale UE, precum și orientările generale privind sustenabilitatea independent/separată a fondurilor, pe termen lung, în contextul demografic și al dezvoltării mediului de afaceri postcriză. Cele două soluții propuse pentru perfecționarea sistemului de pensii din România, au în vedere:

- **S1. Varianta “soft” sau “de continuitate”**, care pornește de la stadiul actual al reformei și dezvoltării sistemului și propune un set de ajustări care să modernizeze și să eficientizeze sistemul, făcându-l mai atractiv pentru potențialii contributory;

- **S2. Varianta “radicală” sau “de schimbări inovative, consistente și imediate”**, care se bazează pe construirea unei culturi sănătoase a economisirii pentru bătrânețe, ca sursă “activă” de asigurare a veniturilor necesare pentru persoanele de vârstă a treia.

Este evident că în prezent sistemul pensiilor din România este în criză acută: este un sistem parțial dezvoltat și neechilibrat pe componente, neperformant și care generează efecte adverse în construcția generală a protecției și asistenței sociale pentru persoanele vârstnice, puternic erodat și cu deficite în creștere pe seama reducerii efective a masei contribuabililor și a randamentelor scăzute de încălzire. Cu un pilon public slab (și un deficit cronic în creștere), unul privat obligatoriu în stadiu încă incipient de formare și cu un apetit scăzut al beneficiarilor pentru asigurări facultative, sistemul actual nu asigură venituri adecvate/confortabile la bătrânețe decât prin excepție, iar perspectivele sunt descurajante, cu rate de transfer venituri-pensie în scădere și risc crescând de sărăcie și excluziune socială. Deși numărul mediu de ani în pensie este mult mai redus decât media UE, rata de dependență economică se deteriorează mai repede pe seama fertilității reduse, a mobilității pentru muncă în afara granițelor naționale și a ocupării în sectorul informal.

Fără a realiza o definiție comprehensivă a celor două variante de scenarii amintite anterior în studiu, se prezintă pe scurt câteva aspecte definitorii, pe următoarele coordonate: a) cadrul general al modelului propus; b) implicații macroeconomice și aspecte de echilibru și determinări cantitative și calitative pentru asigurarea sustenabilității; c) condiționări demografice și de comportament pe piața muncii; d) aspecte relevante ale pieței fondurilor de pensii; e) principalele condiționalități pentru implementare. În acest context se admite necesitatea continuării sistemului de asigurare de pensii multipilon, cu o componentă, cea de stat, mai fragilă, care se

sprijină pe modelul social național și conservă pe termen mediu poziția (“redefinită”) statelor în procesul de gestionare/administrare.

Considerăm oportun și benefic pentru viabilitatea sistemului național de pensii o nouă abordare la nivelul actorilor de piață relevanți pentru sistemul de pensii din România, cu asumarea responsabilităților generatoare de echitate socială, etică economică și socială. Arhitectura sistemului integrat de asigurare de bătrânețe (pensii, asistență medicală și socială, îmbătrânire activă) rămâne un deziderat la nivel național, care se sprijină pe coordonatele de modernizare convenite la nivelul UE. Accentul trebuie pus pe asigurare activă, prin ocupare și venituri, care să permită nu doar evitarea riscului sărăciei sub aspect financiar, ci și asigurarea complementară, privată. Sustenabilitatea sistemului de pensii depinde nu numai de coerența și eficiența construcției sistemului, cât și de dezvoltarea unei piețe de capital naționale bazate pe fondurile de pensii, care să susțină ocuparea prin creștere economică și piață internă.

Complementaritatea pensiei publice cu alte categorii de venituri – din pensii private și/sau îmbătrânire activă – rămâne o constantă/restricție fundamentală a construcției sustenabile a unui sistem performant de asigurare de bătrânețe, atractiv ca beneficii și sustenabil financiar.

Reforma sistemului de pensii și construirea sustenabilității fondurilor private de pensii reprezintă deopotrivă responsabilitatea statului, a mediului de afaceri și a societății civile, iar construcția și implementarea corectă și eficientă excede intereselor politice și de grup și vizează orizontul mediu și lung pentru maturitate în funcționare, pentru eficiență în condiții de echitate și etică economică și socială, inter și intragenerațională.



STRATEGY AND POLICY STUDIES (SPOS) 2011

SUMMARIES

- STRATEGY AND POLICY STUDIES (SPOS) 2011 -

ISSN 1843-1372

© EUROPEAN INSTITUTE OF ROMANIA, 2012

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9, Sector 3, București, Romania

Phone no. (4021) 314 26 96; Fax (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro

Website: www.ier.ro

Graphics and DTP: Monica Dumitrescu

Printing: Alpha Media Print SRL

FOREWORD

Promoting public policies based upon prior research represents a key element in providing quality results with a positive impact upon the lives of the citizens and able of providing the changes desired in the real world. For that purpose the policy makers must have at their disposal relevant information, fashioned and reunited in a scientific manner, as the decisions taken must have their origin in this knowledge source.

The European Institute of Romania, in its quality as a public institution with the role of supporting the creation and the implementation of the Government's policies, that originate from Romania's statute as a European Union Member State continued in 2011 the research - development programme, dedicated to the *Strategy and Policy Studies – SPOS*. The SPOS programme is designed to provide the background and to help the implementation of the Romanian Government policies in the area of European affairs by providing information and alternative scenarios to the policy makers.

In 2011, as a part of the *Strategy and Policy Studies* project, *four studies* were elaborated, tackling fields which are relevant for the Romania's evolution in the European context. Thus, studies covered central themes on the European agenda, with a direct impact upon Romania's evolutions in the forthcoming period.

The studies provided **founding elements** for the national policies in key areas such as the **agricultural policy** (*Reform of the Common Agricultural Policy in the context of the post-2013 budgetary perspective*), **fiscal policy** (*Euro Plus Pact Adoption: Implications for Romanian Fiscal Policy and European Semester: ensuring sustainable economic growth through sound public finances. Lessons for Romania from the public finances' sustainability point of view*) and **social policy** (*The analysis of the evolution of EU social policies in the last three years - supplementary/private pensions and the impact of an ageing population*).

In the end, we would like to thank both the research team and all those who have supported the research proces in its various stages.

Gabriela Drăgan

Director General of the European Institute of Romania

CONTENTS

Study no. 1	
<i>Common Agricultural Policy Reform in the Context of Post-2013 Budgetary Perspective.....</i>	55
Study no. 2	
<i>Euro Plus Pact Adoption: Implications for Romanian Fiscal Policy.....</i>	66
Study no. 3	
<i>European Semester: ensuring sustainable economic growth through sound public finances. Lessons for Romania from the public finances' sustainability point of view.....</i>	78
Study no. 4	
<i>The analysis of the evolution of EU social policies in the last three years: supplementary/private pensions and the impact of an ageing population.....</i>	84

Study no. 1

Common Agricultural Policy Reform in the Context of Post-2013 Budgetary Perspective

*Authors**: **Daniela GIURCĂ**, PhD (coordinator)

Cecilia ALEXANDRI, PhD

Marioara RUSU, PhD

The European Union enlargement to 27 Member States in the year 2007 changed the European agricultural reality, which at present includes a wide range of agriculture types, with large development gaps between the rural areas. Taking into consideration this reality, reforming the Common Agricultural Policy became again a necessity, and in this respect the political will for a significant reform divides the opinions of scientists, farmers' organizations and mainly of the Member States. The new agricultural policy should take this into consideration and try to adjust to the new international context, which is mainly characterized by the instability of markets and price volatility, and provide an integrating vision of the European agricultural policy.

* **Daniela Giurcă** is a consultant in agricultural policies. In the period 2010-2011 she was director general of the Agricultural Policy Directorate from MARD; in the period 2006-2010 she was coordinator of the research unit at PMU under the Project Modernization of the Agricultural Knowledge and Information System MAKIS, funded by the World Bank and implemented by the Ministry of Agriculture and Rural Development. In the period 1990 - 2005 she was scientific researcher at the Institute of Agricultural Economics from the National Institute of Economic Research under the Romanian Academy. In the last 10 years she was consultant for agricultural policies and rural development in different national and international projects.

Cecilia Alexandri is senior scientific researcher I, Ph.D. in economics, and coordinates the department "Agricultural Markets" from the Institute of Agricultural Economics of the Romanian Academy. In the last years, she approached research themes focused on the evaluation of the Common Agricultural Policy reform impact upon the Romanian agricultural markets and also on the agricultural market volatility and implications upon the population's food security.

Marioara Rusu is senior scientific researcher II in the Rural Development Department – NIER, Romanian Academy. The main research themes target rural development – rural area diagnosis and rural development policies.

As *general objective*, the present study intends to analyze the Commission Communications referring to the Common Agricultural Policy and the related policies (cohesion and communication on the budgetary perspective) as well as the legislative package proposed by the European Commission for the Common Agricultural Policy and on the basis of this analysis, to estimate the financial impact of certain measures, in order to help the decision-makers develop a position with regard to the new regulation draft, in particular for some of the sensitive subjects, such as: the level of direct payments, their granting on a more equitable basis, introducing an upper ceiling for the direct payments to the large farms, introducing multiple payments that might complicate the current system of direct payments, introducing the support to small-sized farms and its size, as a measure meant to avoid the depopulation of rural areas and the abandonment of agricultural land, as well as the increase of its economic capacity, in order to supply public goods, attraction of young people in the agricultural sector and the modality to establish the national priorities for rural development in relation to the general development priorities of the country, practically a new integrated strategic vision.

The first chapter briefly presents comments, studies and thorough evaluations from the part of official organizations and institutions, experts, etc. on the CAP reform and the implications of adopting the new financial package. There has been expressed a diversity of opinions, some of which are as follows. Thus, *Stefan Tangermann*²⁷ shows that the future reform of the Common Agricultural Policy started from the major challenges for agriculture in the present period, challenges related to food security, environmental and climate changes problems and balanced territorial development, and highlights that the political adjustments are limited and sometimes inadequate to the proposed objectives, noticing a lack of consistency between the initial challenges that generated the reform and the proposed policies/instruments. *Valentin Zahrnt*²⁸ speaks about the issue of direct payments received by the European farmers and of the apparently inefficient use of this money, as it is estimated that these payments do not produce value added for the European citizens and do not contribute to the creation of public goods either; on the other hand, this money could be used in infrastructure or for the improvement of internal and external security of the European countries. The states that are net contributors to the EU budget are not willing to accept great modifications in the redistribution of funds among countries and mainly towards the New Member States. *Albert Dess*²⁹ reasserts the need for the future CAP to be structured on two pillars; the first pillar should be fully funded from the EU budget, on yearly basis, while the second pillar

²⁷ Stefan Tangermann was until end-2008 Director for Trade and Agriculture at the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. He is now a retired professor at the Department of Agricultural Economics and Rural Development at the University of Göttingen, Germany.

²⁸ Valentin Zahrnt is Senior Fellow at European Centre for International Political Economy (ECIPE).

²⁹ Albert Dess is member in European Parliament, Rapporteur for PAC reform.

should have a multi-annual programming, on contractual basis and co-financing from national funds. The first pillar should set objectives that need systematic and common actions in all the states, and the second pillar should have more flexibility for easier adjusting to the national, regional, local specificity. The author is making proposals are made regarding certain more delicate aspects, i.e. the direct payments regime, cross-compliance conditions, defining criteria for the small farm, active farmer, redistribution of direct payments on more equitable basis among countries and regions, etc. The panel of proposals and suggestions is quite large, and some of these seem quite difficult to apply. *Jacques Berthelot*³⁰ underlines the need to re-equilibrate the direct aids among the EU-15 and EU-12 Member States, mainly through a basic minimal aid and focuses on the small farm issue. He proposed, *inter alia*, use of a labour force indicator in establishing the level of direct payments, in order to justify the fact that countries with a significant share of population working in agriculture need a higher level of area payments, in the perspective of population's incomes convergence and the level of direct payments should be correlated with the general level of incomes from a given country.

Centrul Român de Politici Europene (CRPE) has issued 2 studies regarding given field: the first report investigated the opportunity to introduce a special support scheme for small farms³¹, while the second³² came with arguments for the need to resume the Life Annuity Scheme. Both materials insisted on the need to define coherent policies for farmers' getting out of the agricultural business, which should lead to the adjustment of Romania's agricultural structures, as far as possible with EU financial support devoted to agriculture and rural development.

Evaluation of CAP reform impact by alternative policy options was worked out with „The CAP towards 2020, Impact assessment of alternative policy options”, study which lies at the basis of the Commission's legislative proposals and reflects the main elements detached from the discussions and analyses coordinated by DG AGRI in cooperation with the other Directorates of the European Commission and following public consultation.

The main options regarding the CAP future were synthesized and on their basis a series of scenarios were designed: i) the reference scenario “Status-quo”; ii) the scenario “Adjustment”; iii) the scenario “Integration”; iv) the scenario “Re-focus”, which tried to evaluate the economic, social and environmental effects of the different options regarding the future Common Agricultural Policy. This study has the merit to have quantified the effects of the application of different concepts

³⁰ Jacques Berthelot is economist and researcher, former lecturer at Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse.

³¹ Lucian Luca, „Subvenție multianuală, decuplată de suprafață: o propunere românească pentru viitorul fermelor mici din Europa”.

³² Lucian Luca, Marie-Luce Ghib, „Cum putem resuscita Renta viageră – ca o măsură compatibilă cu Politica Agricolă Comună”.

and options concerning the new Common Agricultural Policy into economic and social indicators. Each scenario brings both positive elements and many negative elements, and their mix depends on each country's particular situation. It is obvious here that each state should make its own evaluations and choices.

The main position documents of the European Commission that will influence the configuration of European policies in the field of agriculture and rural development are briefly presented in Chapter 2. Thus:

- *The Common Agricultural Policy towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future* – this document establishes the general directions and main elements of reform with regard to the new Common Agricultural Policy. It was designed after an ample period of public consultations, which took place in the year 2010 and a great number of impact studies achieved in the last years;
- *The future of the Cohesion Policy* – this document highlights the importance of this policy for reaching the objectives from “Europe 2020 Strategy” and reiterates the need to consolidate its role, so as to guarantee an intelligent, sustainable and inclusive growth, at the same time promoting the harmonious development of the Union and of all its regions through the diminution of regional disparities;
- *Budgetary perspective after 2013* – is based on the following principles: focus on the key policies priorities; focus on value added at EU level; focus on impact and results; Ensuring mutual benefits at EU level. The main concrete changes proposed are the following: i) “greening” of direct payments; ii) convergence of direct payments – in order to guarantee a more equitable distribution of direct payment funds; iii) the allocation of funds for rural development will be revised on the basis of more objective criteria, better oriented towards reaching the policy objectives. This will ensure a more equitable treatment of farmers who carry out the same activities; iv) ensuring flexibility between the two pillars; v) capping the direct payments by limiting the basic level of the direct input support that the large-sized farms can receive, while taking into consideration the economies of scale of larger structures and the direct jobs generated by these; vi) the second Pillar will focus more on competitiveness and innovation, on climate changes and environment.

Chapter 3 briefly presents the positions of member states with regard to the Common Agricultural Policy towards 2020 which contain main elements that outline a continuity message with regard to CAP general architecture and main instruments. In principle, most countries wish to maintain a strong agricultural policy, with a significant budget that can guarantee reliable incomes for farmers and food security for the population. However, there are certain group interests that put

together states with a common vision on the CAP future, the community of interests being generated either by financial reasons corroborated with a liberal more liberal vision with regard to the agricultural policies (the group of liberal countries), by a recent frustrating historical past that produced significant social and economic gaps (i.e. the former communist countries), by certain economic and social realities from some Old Member States (significant share of agriculture in the economy and employment, fragmented farm structure, high share of less-favoured areas), which produced the group of more conservatory European states.

The New Member States will desire a very strong Pillar I, with direct payments that will significantly increase after 2013. They will want a redistribution of direct payments among countries, but it is hard to believe that the net contributor countries will tolerate this. If the New Member States make pressures for a major redistribution of direct payments, the political support to CAP will get worse. The states that are net contributors to the EU budget are not willing to accept great modifications in the redistribution of funds among countries and mainly towards the New Member States; this reticence, which has been manifested since 2007, is even more justified by the present financial crisis that puts under pressure the euro area and implies consistent financial aids to countries like Greece, Ireland, Portugal and others to come.

What is Romania's preliminary official position on the future Common Agricultural Policy?

The main points of view referring to the future Common Agricultural Policy extracted from Romania's preliminary official position on the budgetary perspective³³ concern the need the budget for agriculture at least at the level of the current budget and CAP architecture should be based on the two pillars. Thus, the convergence of direct payments towards the EU average must ensure the diminution of differences between the level of direct payments from the old and new member states; Romania asks for the establishment of a convergence mechanism that should better reflect the equity principle with regard to the payments per hectare. This asks for a righteous redesign and the consideration of objective criteria accepted by all member states.

The progressive convergence of direct payments towards the EU average in the sense of narrowing the difference between the present subsidy level in Romania and 90% of the EU average of direct payments, by only 33%, is not practically translated by the equity principle promoted under the present CAP Reform, being practically based on historical references. Thus, certain criteria should be used that take into consideration the utilized agricultural area and the number of animals, to which

³³ Memorandum regarding Romania's preliminary position with regard to the Commission's Communication on the future multi-annual financial framework, approved by the Government on July 27, 2011.

some other factors can be added, such as the rural population, labour employed in agriculture.

Introducing a percentage of direct payments for practices benefiting the soil and climate (greening of payments) might increase bureaucracy and institutional cost. However, this measure could provide farmers with economic incentives for less polluting production methods, as well as compensations for the higher production costs or income losses due to the application of these technological methods. The greening of direct payments should be accompanied by an additional funding of the basic payment and should not represent a percentage of this payment.

Capping the direct payments: the farm structure in EU is very different with regard to the size of activity, work conditions, labour productivity and legal form.

Romania does not agree on the direct payment capping proposal for the large farms, as these are in fact the most competitive farms. In the case when capping becomes compulsory, Romania will support the application of an upper limit, so that the total number of hectares potentially exposed to the capping process should not affect food security or produce an administrative fragmentation. At the same time, Romania will propose and support the gradual application of this measure, and the ceiling amounts should be used under Pillar I for additional payments to young farmers and small farms.

Chapter 4 is dedicated to a synthetic presentation of the legislative proposals for direct payments and for rural development; these issues are the object of evaluations from Chapter 5. An ample sub-chapter of chapter 5 is devoted to the comparative analysis of the rural Romania with the EU-27 average, in order to reveal its specific aspects for the purpose of finding solutions and substantiate the future decisions referring to Romania's possible options for the next budgetary programming period; a sub-chapter is dedicated to the impact of legislative proposals application in relation to direct payments in Romania.

Conclusions

For the purpose of this study, a significant number of documents and impact studies issued in recent years were consulted, and the diversity of expressed opinions contains a whole range of positions, from the ultra-liberal positions, in favour of CAP abolition, to those moderately liberal, supporting the removal of direct payments and of market measures (of Pillar I practically) and the exclusive support to environmental and rural development measures, up to ultra-conservative measures, which are in favour of CAP change in the sense of increasing the financial support, mainly on the basis of direct payments. *It is important to reveal that these direct payments are at present perceived as the most important form of support to farmers, and in reality the most critical issue is the modality in which the funds allocated to these will be divided.*

The main conclusion that can be drawn following this documentary approach is that the states with a competitive agriculture, with large and efficient farms, with a relative low labour input in agriculture adopt a liberal position are mainly concerned with environment quality, landscape preservation, balanced development of rural areas. We can mention here the Northern countries as well as Great Britain. For the less developed countries, with small and numerous farms, and a significant part of the population working in the farming sector, it is crucial to maintain an agricultural policy that should provide subsidies to farms under different forms, so as to face competition on the EU agricultural market. This is the position adopted by many new member states (Romania inclusively), as well by other countries with an important agricultural sector (Italy, Portugal and even France).

Taking into consideration all these options and positions and the choice of a balanced mean was not easy at all and the Commission designed the coordinates of an agricultural policy reform that we appreciate as moderate (but which provides more flexibility for different types of agriculture), mainly in the present economic and financial context, which becomes increasingly unstable and put under pressure any future financial programming.

A more equitable distribution of the support based on direct payments between the member states, i.e. the gap of payments per hectare will be gradually reduced by one-third of the direct payments average in EU-27 towards 90% – 190%. For Romania (which is in the phasing-in process until 2016 with regard to the convergence of direct payments) topping-up direct payments from the national budget will be maintained. *We consider that this option is in line with the previous CAP philosophy and it does not reflect as it has been mentioned, one of the principles of this reform, the removal of historical references.*

It is foreseen that the direct support that exceeds the value of 5000 euro shall be provided only to farmers who are actively involved in the farming activities. *We consider that this proposal is in line with a major desideratum of preventing the dissipation of funds allocated to farmers' support, yet it will be extremely difficult to implement, as such measure might increase bureaucracy and will be restrictive to farmers as natural persons.* This measure, if maintained, should be adapted to the conditions, mainly with regard to its implementation and will have to be thoroughly prepared in advance so as certain farmers should not run the risk of not receiving their due support because they do not have clear accountancy data. *Some conceptual clarifications are also necessary with regard to the non-agricultural activity that is not sufficiently explained in the legislative proposals.*

There is a possibility to transfer the funds between the 2 pillars, from Pillar I to Pillar II (10% of the ceiling) and from Pillar II to Pillar I (5% of the value dedicated to the programs funded through the rural development programs). Thus, in the period 2014 – 2020 Romania could transfer a maximum amount from the national

ceiling for direct payments of 1,281,696 thousand Euro (10%) and this amount can no longer be available for direct payments, or it may decide to transfer from Pillar II to Pillar I for direct payments up to 5% of the value allocated for the support to measures under the rural development programs funded by EAFRD, and these amounts will be no longer available under Pillar II measures. *As the direct payments gap between the member states will be maintained, Romania could ask for a percentage of 10 % of the rural development funds to complete the direct payments.*

The member states can provide a payment to farmers from the mountain areas and from other areas that are confronted with natural constraints or other specific constraints who are eligible for the basic payment scheme and whose holdings are entirely or partially located on these areas, in order to make up for the additional costs and income losses of farmers due to the constraints imposed to the agricultural production in the respective areas. *Romania can allocate a maximum amount of 640,848 thousand euro (5% of the national ceiling) in the period 2014-2020.*

The member states can provide a coupled support to farmers from the sectors or regions in which a certain type of agriculture or agricultural product are difficult to produce and maintained and which are extremely important out of economic and/or social and/or environmental reasons. This coupled support is received under the form of an annual payment, under well-defined quantitative limits and on the basis of fixed areas or yields or a fixed number of animals. For funding this support, the countries can use up to 5% of their annual national ceiling and Romania (as a country that applied the single area payment scheme) can use up to 10% of the ceiling. *For Romania this possibility should be exploited at maximum (10% of the ceiling) as still there are many sectors such as milk and dairy products, sheep and goats, beef, rice, sugar beet, vegetables and fruit and eventually other products that could receive support by such payments.*

The reference area for direct payments in Romania will total 9,720,864 ha, thus larger by 11.5% than the area in the present legislation, being closer to the real situation (if we refer to the applications received by APIA in 2010 that summed up 9.5 million ha). *However, it could have been more beneficial for Romania if the reference area of about 12 million ha had been used instead and if the transformation of the livestock herds in eligible hectares had been included (that at present are not taken into consideration and are paid through complementary direct payments from the national budget) as well as the agricultural land area that is still not utilized – mainly due to land fragmentation.*

The total national ceilings, for the period 2014 – 2020, amount to 12,816,958 thousand euro, theoretically by 60% higher than in the period 2007-2013. However, in the period 2014-2016 (the phasing-in period for Romania) the differences are very small, the increase of the value of ceiling for direct payments being by only 2% in 2014, 4% in 2015 and only 6% in 2016. *If we had to evaluate the payment per*

hectare for all these phasing-in years, on a comparative basis, we could say that we would be more advantaged by the current situation, as, according to estimations, the payment per eligible hectare according to the present legislation would be higher by 9% compared to the legislative proposal for 2014 and even after 2017. If we consider that the reference areas are different, it can be stated that the support/ha under Pillar I from COM proposal, as it is presented, is not in line with the equity spirit between farmers, the only advantage would be that the support could be received on a larger area.

For funding the payment for beneficial practices for the climate and the environment, the member states will use 30% of the annual national ceiling. The estimations were made in two variants: V1 according to COM proposal and V2 – the same value for all the member states (25% of the average payment in EU-27). *Even as total value for 2014-2020, 3903250 thousand euro, this will represent 30% of the total ceiling allocated to Romania. Having in view that the requirements related to these practices are the same for all EU farmers it would be necessary that these payments are equal throughout the European Union and maybe a distinct European envelope should be provided for these payments; at the same time, it is important for this measure to be implementable and not increase red tape.*

According to our estimations based on the analysis of 200 farms of over 2000 hectares each, the “losses” from capping the payments per farm, amounts that will be transferred to rural development, are not as significant as expected. For example, under Variant V1, these total 33959 thousand euro, which represents 2% of the national ceiling, and in the year 2020 the sum “lost” from capping is estimated at 55401 thousand euro, which represents 3% of the national ceiling. In Variant V 2, in which a payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment was taken into consideration, uniform throughout the European Union, the losses are lower, namely 23096 thousand euro in 2014 and 51100 thousand euro in 2020, which represents less than 2% of the national ceiling in 2014 and 3% of the national ceiling in 2020. *Capping will strongly affect the incomes from direct payments that the most competitive farms would obtain (those over 5000 ha) and to a lesser extent the farms from 2000 to 5000 ha. It is principally justified that Romania should maintain its initial position during the negotiations and in informal alliances, yet this position should not be pushed to extreme, as the impact is not a strong as initially expected, rather affecting 30 farms with a total area representing 4% of the eligible area for direct payments; these farms are among the most competitive and they could easily access innovative projects worth several million euro, which practically is the value of losses from capping, and these amounts could be materialized into the increase of competitiveness of these farms. The so-called lost amounts from capping will be transferred to Pillar II and could be accessed by these very farmers on the basis of innovative projects. Maybe Romania could ask for a gradual transition period or an upper ceiling and eventually take into consideration the deduction of the value of*

services, as these include a large part of the labour input used on these farms. Yet such a hypothesis needs to be accompanied by a thorough analysis. As we did not have at our disposal sufficient data referring to the labour costs on these farms, our analysis could be slightly imperfect, as the losses from capping might be lower than those from our estimations.

From our analyses, we can notice that the small farms would receive the most money in the situation in which the farms from the segment 1-2.5 ha would opt for the single farm payment (500 euro), and the farms from the segment 2.5-3ha would opt for the payment per hectare. *We consider that in the countries where the segment of small farms is significant, the percentage stipulated in the legislative proposal of the Commission should be extended towards 15%, as there may be a situation in which farms from larger size categories (4, 5ha) will adopt this simplified scheme, mainly in the situation of elderly farmers, who can no longer operate their land properly. Romania should militate to obtain this and to find allies among the member states with similar structural problems. In the case in which this is required, we mention that the total ceiling for direct payments will be diminished by this amount and this could affect the value of direct payments per eligible area. Such an analysis should be extended and continued so as to see the application opportunity for Romania.* At first sight such a measure could contribute to solving up the structural problems that continue to be a reality in Romania.

In reference to the payment scheme targeting the young farmers, the Commission proposed that 2% of the national ceiling for direct payments will be used to support young farmers. Having in view the high ageing coefficient of the Romanian farmers, maybe Romania should evaluate if this percentage is sufficient and eventually require a thorough analysis to increase this percentage.

Following the analysis of the rural development coordinates, it can be estimated that the entire rural area (predominantly rural areas and intermediate rural areas) is a territory that should become the object of the focus of rural development policies to a larger extent. At present, Romania has a rural area in which structures defining a complex and extremely various rurality are in place. Out of this reason, any type of development/modernization should be based on the specificity of rural areas, on those defining phenomena and processes for each area in part.

As it is known, the integrated approach to the rural development policy in Romania was produced under the pressure of the EU integration process (beginning with the year 1998). The analysis of the National Plan for Agriculture and Rural Development, completed in the year 2000, dedicated to the implementation of the SAPARD Program and of NARDP 2007-2013, from the point of view of the proposed measures and of the absorption of EU funds, reveals one of the most dissipated allocation of natural resources and a low absorption of Community

funds. In spite of this, significant steps have been made in the direction of a better targeting of resources, progress monitoring and evaluation of results.

Taking into consideration the situation of the Romanian rural area, the incipient experience in the implementation of the European programs as well as the commission's proposal on the support to rural development through the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) after 2013, which presents many novelty issues in the process of development and implementation of the post-2013 rural development policies, a special focus should be laid to the following aspects: need to identify and establish a correct hierarchy of the rural development priorities – so as to avoid the dispersion of support to a great number of measures and thus the diminution of the next program efficiency; conjugated evaluation of the implementation constraints – which has in view the eligibility conditions, intensity of Community intervention and intensity of institutional functionality; evaluation of compatibility between the measures proposed in the Community menu and the true needs of rural Romania; accurate definition of the object of intervention and establishment of the size of intervention – best use of the “flexibility” opportunity.

We mention that the values expressed on the basis of our analysis are orientative and perfectible. A series of thorough analyses based on more detailed data should be made in order to provide a solid basis for the future decisions. This scientific approach is intended as a beginning of a series of analyses that should be punctually continued with already identified sensitive problems or problems that have not been signalled out in the present study.

Study no. 2

Euro Plus Pact Adoption: Implications for Romanian Fiscal Policy

*Authors**: Prof. **Daniel DĂIANU** (coordinator)

Ella Viktoria KALLAI, PhD

Laurian LUNGU, PhD

* **Daniel Dăianu**, Professor of economics, National School of Political and Administrative Studies, Bucharest; former member of the European Parliament (2007-2009) and co-author of the EP report on the reform of regulation and supervision of financial markets; author of “Which Way Goes Capitalism?”, CEU Press, Budapest/New York, 2009; Chairman of the Supervisory Board of Romanian Commercial Bank (2005-2007); Finance Minister of Romania, 1997/1998; Chief Economist of the National Bank of Romania, 1992-1997; Deputy Minister of Finance, 1992; Chairman of the OSCE Economic Forum, 2001; Chairman of The Romanian Economic Society; member of the Romanian Academy; member of the European Council on Foreign Relations; fellowships at Harvard University, The Wilson Center (Washington DC), IMF (Washington DC), NATO Defense College (Rome), etc; visiting professorships at Berkeley, UCLA, Bologna Univ; President of Junior Achievement, Romania; Honorary President of the Romanian Association of European Studies; member of the advisory board of several foreign journals; Member of the Black Sea Region Commission.

Ella Viktoria Kallai, Chief Economist at Alpha Bank Romania since 2006 and works in the bank since 2001. Previously she was a research fellow in the Economics Institute of the Academy of Science of the Czech Republic, Université de Paris 1, Center for Integration Studies Bonn and Institute for Computer Technique Cluj Romania. She co-founded in 2003 the Group for Applied Economics, a Romanian economic think tank. She obtained her PhDs in Economics from Université de Paris 1, Pantheone-Sorbonne; Charles University, Center for Economic Research and Graduate Education from Prague and State University of New York in 2000. She also has a MA in Mathematics from Babes Bolyai University, Cluj, Romania. Her main research interests are growth theories, human capital development, migration and monetary issues. She is involved in various research projects, carries on referral activity and participates with contributions to conferences. The most recent publication, based on the research results obtained within the project “Romania at the Cross-Roads of Migration- An investigation of remittances” funded by Global Development Network was “Poverty Impacts of Romanian Remittances from the EU: Effects of Host-Country Migration Policies” a joint paper with Mircea Maniu appeared in Global Exchange and Poverty, edited by Robert E.B. Lucas, Lyn Squire and T.N. Srinivasan at Edward Elgar in 2010.

Laurian Lungu holds a PhD in Economics from Cardiff University, a MA in Economics from University of Liverpool and a MBA degree from the Canadian MBA Programme in Bucharest. Previously, he worked in academia, teaching courses in Macroeconomics and Mathematical Methods for both undergraduate and postgraduate degrees at Cardiff University's Economics department. His areas of expertise are in the fields of macroeconomic forecasting and policy modelling with particular emphasis on monetary economics, international economics, fiscal policy and labour market policies. He is a co-founder of two Romanian economic think tanks, the Group of Applied Economics and Macroanalitica. He is the author of a number of articles and analyses published in internationally renowned professional journals and books. A number of his works has been published in various discussion and working paper series, among which those of the European Parliament or William Davidson Institute. He is a member of the Romanian Economics Society and several research groups such as the UK-based Liverpool Research Group in Macroeconomics and Julian Hodge Institute of Applied Economics.

Introduction

The current financial and economic crisis has highlighted the inadequacy of existing institutional and policy arrangements at the EU level. Even before this crisis, the EU economic growth was low, by international standards, revealing deep structural problems across EU countries, especially in the Southern flank. Macroeconomic imbalances have been building up, exposing a stratified EU with divergences in productivity and competitiveness, with rigidity of labour markets, impeding efficient market responses to shocks. The Monetary Union does not have adequate institutional arrangements, which may help it manage a major crisis, such as that of a “lender of last resort”, depreciation and burden-sharing mechanisms of asymmetric shocks, etc; various *sui generis* formulas are now being tested. Fiscal reactions vary depending on the level of the debts and on the speed these accumulate; at the same time, these are linked to the size of the budgetary expenditure and fiscal revenues as percentage in the GDP. The sooner the growth picks up, the more acceptable is the downsizing of the certain expenditure and/or the rise of some taxes, so that the ratio between the public debt and the GDP stabilizes (reduces, when it is the case).

What is the Euro Plus Pact? An overview

The Euro Pact Plus³⁴ (EPP) intends to strengthen the framework of the Stability and Growth Pact with the missing element of the collegial governance of national fiscal policies and macroeconomic policies. It creates stronger and more binding rules for fiscal policy, backed up by reinforced sanctions or mechanisms to ensure compliance with the rules. At the same time, it is a framework needed to monitor competitiveness and to ensure the necessary measures were taken to control them. The declared objectives of the EPP address four areas: competitiveness, labour market, public sector finances and financial stability. Under the EPP proposals, each individual country would be responsible for the specific action it should choose to implement in achieving the commonly agreed objectives, monitored through a set of economic indicators. From a normative point of view, the proposed measures could be seen as a step forward towards improving the functioning of the euro currency area. However, numerous challenges still lie ahead. These regard the implementation, coordination and enforcement of these measures as well as filling in the gaps of the existing agreement. For the New Member States (NMS) there are, arguably, advantages in joining the EPP. First, it is this group of countries which would benefit the most from the pursuit, at the EU level, of economic policies aimed

³⁴ The EPP is viewed as reflecting, basically, Berlin’s perspective, but it also relies on proposals made by the European Commission and the task force headed by the president of the European Council, Herman Van Rompuy.

at increasing convergence, provided that the economic governance reform foster it. Secondly, most of these countries are already implementing structural reforms aimed at achieving fiscal consolidation and more flexible labour markets. Thirdly, some sort of supra-national governance is perceived as beneficial for countries with weak national institutions, which prevent them from implementing the required economic policies. But things are much more complicated when all implications of the EPP are considered. EPP, through its first two objectives, tries in fact to spur economic growth, which is needed for both public finance sustainability and financial stability. How much this is possible remains to be seen taking into consideration that the limitation of the budgetary policy prerogatives at the national level should be compensated by countercyclical budgetary action at the level of the Euro zone, which, unfortunately, is not foreseen in the Treaty and other economic governance reform measures in the EU.

European decision-makers are advancing with an overhaul of the regulatory and supervisory structures of financial systems, including of the parallel (shadow) banking sector and rating agencies. Harmonization of rules is not a sufficient response to the crisis, since the very content of regulations and supervision needs radical change³⁵. A reformed regulatory and supervisory framework would observe basic principles such as regulation of all financial entities, higher capital and liquidity adequacy ratios, preventing regulatory arbitrage, transparent accounting rules, and addressing systemic risk. The EPP would impose strict tests with regard to the bank stress, together with a close monitoring of the private debt. In the EU there is a need to strengthen the regulation and supervision of major financial groups, which operate cross-border. The European Systemic Risk Board (ESRB) together with the new supervisory authorities should bring a decisive plus in this regard. ESRB should intervene every time the credit expansion threatens the stability of one or more member states' economies. In September 2011, Britain's Independent Banking Commission released its report, which suggested that the financial system would be more resilient to future crises if banks' retail divisions were ring-fenced against investment units.

Fracture of the Euro zone: the lesson for Romania³⁶

The sovereign debt crisis shadows the precarious design of the Euro zone and the excessive borrowing of the private sector. A key phenomenon for understanding tensions inside the euro zone is the economic, competitiveness fracture among member states. There are countries which have had surpluses and there are others

³⁵ This emerges from the de Larosiere report and the Turner report (in the UK), from documents of the European Parliament and directives of the European Commission.

³⁶ www.contributors.ro/global-europa/fractura-din-zona-euro-morala-pentru-romania/, 2 January 2012

which have constantly had current account deficits (it is worth noting that Italy had a balanced current account before the adoption of the euro); while countries with current account deficits are less developed, which confirms traditional handbook theses regarding capital movement towards emerging economies, supposed to offer more attractive placement opportunities; current account deficits increased after the introduction of the single currency, when the exchange rate and the monetary policy disappeared as corrective instruments in case of imbalance.

Spain, Portugal, Greece, Italy, as “Southern group”, have seen current deficit accounts over the last decade. In the same period, Germany, especially Austria, the Netherlands, Finland, Belgium (“the Northern group”) have experienced trade surpluses. The competitiveness discrepancies between the two groups of countries have deepened; they are reflected in different dynamics in terms of unit labour cost (ULC). According to some estimations, when comparing with 1999 (as a reference year), the ULC grew in average by approximately 35% in the “Southern group” and by approximately 12% in the “Northern group”³⁷. ECDO data show in Germany’s case a progression of only 4% in the same period, which explains the competitive strength of this economy³⁸. Nominal wages per capita evolved at the same pace in the mentioned period: in the case of the “Southern group” they grew with about over 45%, comparing with about 25% in the Northern group. In the case of Southern countries, these developments reflected in an aggregated demand which outgrew the national offer and caused external deficits; the deficits were financed from capital influxes, from loans – either of the public sector mainly, as in Greece, or of the private sector majorly, as in Ireland and Spain.

It is striking that the least developed countries, now in the MU, face the greatest financing and refinancing difficulties. It is as if a development rift has predestined them for imbalance. After the euro was introduced and the common monetary policy started functioning (a one size fits all monetary policy), an interest convergence took place, which encouraged the capital to flow towards countries where there is a perception of higher performances. Although Ireland and Spain have had relatively prudent budgetary executions, the total external borrowing increased consistently as a consequence of the borrowing on behalf of the private sector. In countries with high external deficits, the capital fed the consumption and investments, often in goods and non-tradeables sectors. The fact that consumption grew larger than the production of exportable and importable goods was possible due to the existence of cheap, massive internal and external financing. It was unlikely for wages not to rise during a period of economic boom, when the engine of economic growth was the expansion of the private sector. As during the Asian crisis (of 1997- 1999), private borrowing was underappreciated, as the opinion was that corrections would occur

³⁷ Patrick Artus, “Growth and Competitiveness in the euro zone”, 14 November 2011, Natixis.

³⁸ Antonio Fatas and Ilian Mihov, “Competitiveness, inside and outside the euro zone”, 7 December, 2011.

without any complications. There was also the cliché that imbalances inside the euro area do not count, and public finances are the only ones which matter. This approach is improper when countries in the euro zone issue their own bonds on the financial markets and when there is no burden sharing arrangement in case of bank failures.

Rising productivity (ULC) over salaries in Southern countries (that is competitiveness loss) could be seen through the lens of a phenomenon which is characteristic of emerging economies: the Balassa - Samuelson (B-S) effect, stating that the level of average inflation is increased by an imbalance between the salaries' movement and that of productivity in non-tradeables sectors. The reason is that those sectors exporting or competing with imports are forced to remain competitive, as they do not afford salaries which are out of line with productivity. This phenomenon has major relevance for European economies (including for Romania) with salaries and productivity much inferior to the EU – 27 average.

Between 2000 – 2008, Romania has experienced an economic growth sustained by a large capital flux, especially after 2004, and characterized by salaries' increase, by a significant productivity and by an effective appreciation of the real exchange rate. But job creation was slow and mainly generated by non-tradeable sectors. This fact highlights the deficiencies of a competitiveness approach based strictly upon the evolution of labour costs and the neglect of resource allocation elements. Factors such as the inadequate human capital from the point of view of qualifications, or a low research and development level have a negative effect upon long term competitiveness. Moreover, the accumulation of larger capital stocks requires time and growth at a fast pace. It is worth pointing out that competitiveness is not a policy instrument and cannot be directly influenced by the government's economic policy. Authorities may struggle to create the premises for an economy to develop, but the final result is a complex effect of market conditions and economic policies in general.

The explanations offered by the ULC dynamics may be enriched by an analysis of the production structure. The internal downgrading, as an alternative to the exchange rate depreciation, would not automatically lead to competitiveness. And not only for social reasons, related to long time corrections. The reason is there is a problem with the production structure, which cannot be easily corrected: Southern countries have a different exports' nomenclature than Germany, their main competitors being states with low salaries, situated outside the euro zone³⁹. Consequently, domestic downgrading would lead to a reduction in the internal demand without a possibility to prevent this by stimulating exports. Apart from these, there is also the burden of a "debt deflation" (the same debt is heavier to bear when incomes and actives decrease in nominal terms). The causes for the deepening of the fracture in the euro zone provide a lesson for those countries which aim to

³⁹ Jesus Felipe, Utsar Kumar, "Do some countries in the euro zone need an internal devaluation? A reassessment of ULCs", Voxeu, 31 March 2011.

enter the euro zone. Since these causes are related to the institutional mechanisms and arrangements of the Monetary Union, not only to budgetary imprudence and other negligences in the national economic policies. It should be remarked that even among non-euro area countries some are more compatible, structurally, with the “Nordic” group than others (this can be also seen in the production structure)⁴⁰.

Romania resembles, in many ways, the “Southern” group of the MU: an economic growth model which has favoured investments in non-tradeables, low saving, high (two-figured) external deficits in the pre-crisis period and rising external borrowing at the level of the private sector, and a low economic development level. Such features explain the implosion of the production after 2008. Current account deficits, even though much reduced (reaching less than 5% of the GDP over the last years), persist, besides a deficitary exports structure (low added unit value). The above mentioned features suggest that, despite the fact that inflation in 2012 is likely to near the EU average, it will remain one of the highest in the Union for a long period of time (at least because of effect B-S). Neither can one foresee radical changes in the production structure as long as the economic growth model does not change, as long as resources are not reoriented towards tradeables and as long as the industrial policy is not a proper one.

If before 2000 the gap between Romania and the average of the main trade partners (Germany, France and Italy) in relation to salaries and labour productivity was greater in tradeables than in non-tradeables, after 8 years of convergence both at intrasectorial and intersectorial level, gaps in terms of wages in the two sectors and of productivity in non-tradeables became even, being five times lower than the reference average. However, exports’ competitiveness does not seem to have been affected, considering the rise of exports’ market quota in EU – 27 trade exchanges. Depreciation periods of the rate exchange and prices in Romania, which were much lower as compared to the EU – 27, allowed the preservation of competitiveness, in spite of a less significant progress of productivity over salaries. The difference in productivity and salaries suggest that adjusted fiscal and monetary policies, as well as corrections of economic policies might increase the economic growth potential.

Admitting that the Monetary Union will resist, so that Romania may join it, any economy has to be ready to cope with the competitiveness pressures and the disappearance of instruments which correct imbalances. Romania’s economy needs real substantial convergence before joining the euro zone. There are voices pleading for as fast an accession in the MU as possible, invoking transaction costs and foreign exchange risks; they seem to ignore the Union’s current construction and mechanism deficiencies, and resort to superficial arguments. The euro zone has started off with an imperfect build-up, which has accentuated during its decade

⁴⁰ T. Becker, D. Dăianu, Z. Darvas, V. Gligorov, M. Landesmann, P. Petrovic J. Pisani - Ferry, D. Rosati, A. Sapir, B. Weder di Mauro, “Whither growth in central and eastern Europe?”, Brussels, Bruegel, 2010.

of existence; this can be seen also in the dynamics rift: the “Southern” group has accumulated deficits ever since adopting the euro, while the “Northern group” has witnessed surpluses. One can experience exports’ growth, but if imports increase faster, the situation becomes unsustainable, especially when these are contracted from borrowing. Moreover, exports’ growth similar to Nokia operations in Romania (with an add-up import of over 80%) is deceitful. Without any productivity progress to sustain higher salaries, the economy of a country asphyxiates sooner or later. Constant productivity progress involves systematic yielding investments, alongside technology transfer. The existence of strong domestic business groups, capable of making strategic decisions and investments, as well as of local banks capable of financing development also matters a lot.

Maastricht conditions have been controversial for several years. This crisis has proven their insufficiency. The crisis of the euro zone is a painful lesson for all, besides the implications of the financial crisis in the industrialized world. When the euro was adopted, politics overcame the economic aspects, and the latter is now taking its toll. It is hard to believe that economic criteria will ever be overlooked again in the future; they will get more severe and will include real convergence elements. We should learn a lesson from the current crisis. We need a serious public domestic debate and solid studies regarding the euro zone. This discussion must examine the effects of the Euro Plus pact, the Fiscal pact, which concern the external deficits and the coordination of general economic policies. These agreements are far from what a viable monetary union involves. At the same time, we should always keep in mind which conditions allow Romania to reduce economic rifts and correct unsustainable imbalances.

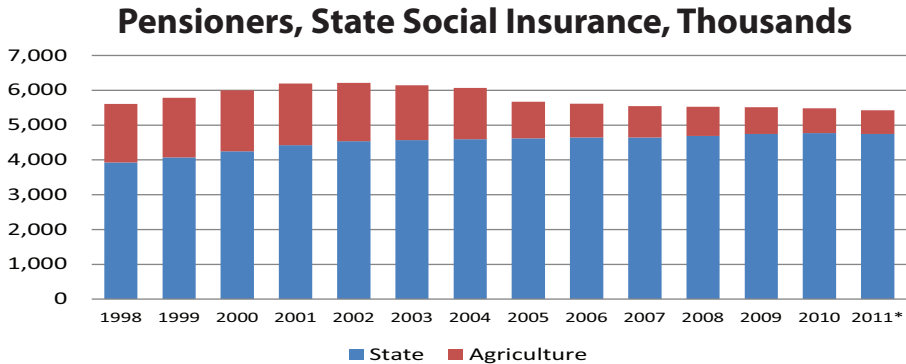
An important problem for Romania’s budget: public sector pension costs

The Romanian pension system was already confronted with a solvency problem even before the beginning of the current crisis. With about 5.4 million pensioners and 4.2 million employees at the end of June 2011, the dependency ratio was 1.3⁴¹. It has been higher than one for more than a decade, in spite of a slight fall in the trend. Although it varies with the economic cycle, on average, between 1998 and 2011 the dependency ratio was 1.31. This contrasts strongly with most of EU countries, where dependency ratios are below 1.

Demographic projections show that the dependency rate is likely to remain elevated as the number of pensioners will decrease only marginally. The dynamics

⁴¹ Usually, the dependency rate represents the ratio of dependants to total workforce. However, due to the existing distortions on the Romanian labour market such a ratio would give misleading information as an estimated 25% of Romanian workforce works abroad and some pensioners work in the underground economy. Here instead, dependency rate is defined as the number of state pensioners divided by the number of employees.

of the number of pensioners over the last decade could be seen in the graph below. Recently, the number of pensioners from the agriculture field has been decreasing, compensating the ever increasing number of pensioners who benefit from state pensions. The former fell from 1,751 thousands in 2000 to 678 thousands at the end of June 2011. In contrast, over the same period, the number of state pensioners rose from 4, 246 thousands to 4, 746 thousands.



Source: Authors' calculations based on data from the Ministry of Public Finance and the National Institute of Statistics, *Estimated

Fig. Deficit of state pensions

Given these facts, the pressure on the state pensions is likely to remain high in the future. This pressure will also be felt at the level of the general consolidated budget. The public pension system fund had been in deficit for most of the time, to a lesser extent in 2006 and 2007, two years of high though unsustainable economic growth; only at the start of the crisis the state pension deficit began growing dramatically.

In June 2011, the state pension deficit reached 3% of GDP, by far the highest level over the last 15 years. In the first half of the year, state subsidies to the social insurance budget represented 2.5% of GDP, as compared to 2.1% of GDP in 2010. The recent deterioration of the fiscal position of the social insurance budget is due to several factors, some of them being temporary and others structural.

Among temporary factors we mention:

- The fall in the number of employees induced by the economic crisis. The number dropped by 13% from a peak of 4.8 million in May 2008 to 4.2 million in June 2011⁴².
- The 25% reduction in public sector wages starting with July 2010. However, the negative effects have been compensated to some extent by an increase of

⁴² Arguably, the reference level should be the level of structural unemployment. May 2008 was the period with the most intense economic activity in Romania.

the contributions base as well as by the subsequent 15% increase in public sector wages starting with January 2011.

Among permanent factors we mention:

- The transfer of state pension contributions towards Pillar 2, contributions towards the private sector.
- The inclusion of approx 200 thousands pensioners, having previously worked in the army and police, in the state pension system. However, the overall effect on the state pension budget should be gradually balanced out in time.
- The increases of the so-called 'pension point' – the benchmark used in pension calculations – between early 2006 and 2009 it surpassed by a great deal the growth rate of the economy or inflation. This is by far the most important structural factor that has pushed expenditures with social insurances at levels which cannot be financed only by revenues from social insurance contributions.

The constant rises of the public pension point accelerated the crisis of public sector pensions. Such an increase cannot be sustained unless a productivity rise makes such payouts possible – a very unlikely scenario, given the magnitude of the increase required.

The financing of pension expenditures has been made more difficult by the pension reform, initiated a few years ago, which requires an increased share of total social insurance contributions to go into private pension funds in the years to come. Given the unfavourable demographic prospects in the medium and long term, the lack of sustainability of the public pension fund will require a series of important measures. Inflation has been eroding the real value of pensions but more structural changes are needed, in order to ensure the viability of the public pension fund.

Although Romania can handle the current accumulated public debt, it is obvious that its growth rate over the last three years cannot be sustained. The ratio public debt/GDP has risen from 20% in 2007 to approximately 38% of GDP in 2011. More troubling than the speed of debt growth is the fact that the loans from the public sector have been directed toward the payment of current expenses rather than investments. It must be said that here the automatic stabilisers were also present in the equation. The efficiency of public investments is another serious issue. According to Eurostat, during 2004 – 2009, Romania has benefited from public investments of more than 5% of GDP, which is more than the Czech Republic, Hungary and even Poland. Unfortunately, these investments haven't materialized in a visible infrastructure. The situation of the budget deficit is serious. Achieving the target of a maximum 3% budget deficit from 2012 onwards will prove challenging, so that the budgetary execution does not have a recession effect on the economic

activity. Fiscal consolidation should be compensated (the deficit target is 2% out of the GDP in 2012) by a much higher structural funds' absorption and an improved tax and duty collection. The low level of public revenues (as a share of the GDP) and the high level of mandatory expenditures will make this objective difficult to meet, unless deep structural reforms of the public sector are implemented. Between 1993 and 2010, the average public sector expenditure to GDP ratio stood at 34.3% while budget revenues were 30%. This yields an average deficit for the period of 3.5% of GDP⁴³.

Fiscal Pact and Romania⁴⁴

The Treaty (Fiscal Pact) is essentially a reiteration of the Europact (Euro Plus Pact).

The Fiscal Pact is seen by many as a fiscal integration, as the decisive step for the Monetary Union to become viable. Yet, a fiscal (budgetary) integration, proper for an economic and monetary union (United States, Canada and Brazil are monetary unions), means fiscal rules and sanctions as well as measures aiming at the coordination of economic policies. Without a common treasury (meaning a common budget), implying issue of Eurobonds and fiscal transfers, the monetary union is limping and frail (Germany itself is a monetary union, with a federal budget out of which fiscal transfers are conducted when necessary). As already underlined, the troubles of the Monetary Union do not originate only in the budgetary excesses, private overdebt is also to be blamed as well as the excesses of banks which were not properly regulated. The Monetary Union, as it is now, is more rigid than the gold etalon used in the Inter-War period and collapsed. We should also remind ourselves about the exit of some countries from the Exchange Rate Mechanism (ERM) two decades ago.

The Fiscal Pact helps to the extent to which it compels to budgetary rigour and seriousness as regards public money spending – which was expected from the Euro Pact. Why 0.5% structural budget deficit? The stabilisation of the public debt level as a percentage in the GDP requires that the interest rate (on which the debt service depends) be inferior, or at least equal, with the GDP growth rate. If the budgetary deficit, as a GDP percentage, constantly surpasses the economy growth rate, the public debt goes out of control. In the Euro zone, the aggregated public debt is over 80% of the GDP and the crisis of the sovereign debts induced the fear that without a general fiscal consolidation the euro cannot be saved. Here we find the reason for imposing a common rule of 0.5% structural deficit with a higher deficit level of 3%. The purpose is thus to try to reduce public debts through minimal structural deficits.

⁴³ The cyclically adjusted deficit is the one which matters but over such a long period, including several business cycles, the budget deficit value should be close to the 'across-the-cycle' value.

⁴⁴ Daniel Dăianu, *Pactul fiscal și România*, *Revista* 22, 13.12.2011

Especially since the estimates regarding economic growth in the Monetary Union are not encouraging. If the economic growth rate were, for instance, around 3% of the GDP, the gradual reduction of the public debt, as a GDP percentage, could be achieved also with a structural deficit larger than 1%. But the economic growth is doubtful in the years to come (*nota bene*: the budgets of states that make up the United States of America have their own balance rule, but there exists a federal budget that absorbs asymmetric shocks and issues federal bonds). If markets were to react favourably to the public debt stabilisation initiative, at the euro zone level, through general fiscal consolidations, things would be all right. But there is also the possibility that the lack of chances for economic rebound, especially in Southern countries, might accentuate the vicious circle, which would undermine the functioning of the Treaty Pact.

Romania currently faces a structural deficit of the public budget of over 3% of its GDP; in 2008 it was over 8%. The deficit in the years before the crisis illustrated the unsustainable economic growth, based on massive imports and foreign indebtedness of the private sector with less than optimal investments. We find here the explanation for the explosion of the effective budget deficit when the economy fell in 2009. In order to reach a structural deficit of 0.5% we need a structural fiscal correction of approximately 3% of the GDP, which is significant, considering that fiscal revenues do not exceed 28 – 29% of the GDP. A few conditions would help achieve such a correction without causing severe pains and vicious effects: a much higher and more efficient absorption of European funds (at least 3% of the GDP annually), a better collection of fiscal revenues, a more responsible use of public money, a gradual correction and as least as possible a hostile foreign environment. The last factor is unclear and hence at this point we are left with the first instruments. Romania's economic growth potential has been pulled backwards by the crisis, probably towards 2 – 2.5%. But this figure also is uncertain as we don't know how long the crisis will last. If the growth potential of the Romanian economy were significantly over that of the Euro zone, a structural deficit higher than – 0.5% wouldn't cause any problems, especially if the borrowed resources were spent exclusively on useful investments. It is worth noting that the text of the Treaty, as it was agreed at the informal Summit on January 31st allows for a structural deficit of up to 1% for those countries enjoying a considerable fiscal space and which are not members of the Euro zone.

A very low immediate deficit has a procyclical (recessionist) action if an adequate level of public spending is not ensured (through high absorption of EU funds and an improved collection of fiscal revenues). A zero deficit, if Romania were to resume its economic growth, would translate into a continuous reduction of its public debt as a GDP percentage. The private sector could use the withdrawal of the state from the internal credit market in order to develop. But state must supply essential public goods, such as infrastructure, education etc. That is why the level of public spending is very

important, given that the Fiscal Pact does not ensure the overcome of economic differences.

It is vital for the Euro zone not to experience major convulsions. The fate of our economy depends on solving the Euro zone crisis. For that purpose, urgent measures are required (including a strong intervention of the European Central Bank) and a “round” reform of the Monetary Union. On a larger scale, the financial industry also requires a deep reform.

Study no. 3

European Semester: ensuring sustainable economic growth through sound public finances. Lessons for Romania from the public finances' sustainability point of view

*Authors**: Professor **Moisă ALTĂR** (coordinator)

Senior lecturer **Ciprian NECULA**

Lecturer **Ionuț DUMITRU**

Lecturer **Gabriel BOBEICĂ**

The present study focuses on the European Semester, in the context of efforts to increase coordination of fiscal policies in Europe, analyzing its main characteristics and highlighting the European Commission's recommendations resulting from the first exercise of this type, as well as its evaluations on the Romanian Convergence and National Reform Programme. The study adopts a long-term oriented approach by addressing and evaluating issues that define the manifestation of public finance from a structural perspective: assessment of the conduct of fiscal policy by determining

* Mr. **Moisă Altăr**, coordinator of the study, Professor Emeritus, Ph.D., Founding Director of the Doctoral School of Finances and Banking (DOFIN) within the Academy of Economic Studies –Bucharest and Senior Researcher at The Romanian-American University, Bucharest. He has published 120 scientific papers and coordinated or participated in 108 research projects in the following fields: Macroeconomic Models, Forecasting Models, Regional Development, Monetary Policy, Fiscal Policy, Technical Progress, Industrial Policy, etc.

Mr. **Ciprian Necula** senior lecturer in the Department of Money and Banking of the Bucharest University of Economic Studies. He has published numerous articles and participated in the development of 15 research projects in areas such as macroeconomic modeling, forecasting models, monetary and fiscal policies, regional development, economic growth and sustainable development, and financial risk management

Mr. **Ionuț Dumitru**, chairman of the Fiscal Council, is PhD Lecturer at the School of Finance, Insurance, Banking and Stock Exchange – Department of Money and Banking, within the Academy of Economic Studies. Mr. Dumitru, as Chief-Economist at Raiffeisen Bank, leads the Economic Research Department within Raiffeisen Bank and is the president of the Financial Banking Analysts' Association of Romania

Mr. **Gabriel Bobeică** Lecturer at the Money and Banking Dept., Bucharest Academy of Economic Studies, where he teaches Modeling of Monetary and Financial Decisions and Financial Engineering. In his research he explores themes extremely relevant for the Romanian economy, such as economic growth, monetary and fiscal policies, risk, uncertainty and volatility.

the structural component of the budget deficit, identifying the challenges to the sustainability of public finances in Romania, evaluation of long-term impact of population aging on the general government primary balance and making a set of recommendations to promote a viable long-term fiscal policy and ensure healthy growth.

What were the causes and the context leading to the European Semester?

The current economic crisis, especially the sovereign debt crisis, highlights the fragility of the system meant to ensure the coordination mechanisms and the EU stability as a whole, and of the Eurozone in particular. In this context, the European Council decided to establish a Task Force to propose radical measures for the improvement of the mechanisms for coordinating macroeconomic policies and ensuring economic and financial stability. In fact, the Task Force, reporting directly to the EU President, has the task of developing a complex, efficient and flexible mechanism for EU economic governance.

Starting from the proposals received, EC adopted in September 2010 the largest legislative package aiming to strengthen economic governance in the EU and the Euro Area, since the establishment of the European Monetary Union (EMU). To correct the deficiencies of the current legislation is envisaged to widen the scope and to intensify the surveillance of fiscal policies, as well as the implementation of macroeconomic policies and major structural reforms. They also provide new enforcement mechanisms for Member States which don't comply with agreed legislation. The recent adopted "European Semester" incorporates all new or revised surveillance processes in a comprehensive and effective policy framework.

Why is the European Semester important?

Financial and economic crisis started in 2008 revealed a number of structural weaknesses in the EU economies in general and the Euro Area in particular. In this context, the need for stronger coordination of the Member States' economic policies became evident. European Council decided on June 17, 2010 to implement the recommendations of the Van Rompuy working group of economic governance, namely strengthening the *ex ante* coordination of economic policies by introducing **European Semester** from January 1, 2011. The European Semester integrates existing fiscal policy procedures and structural policies, such as the Stability and Growth Pact, the general guidelines for economic policies of Member States and the Guidelines on employment, in the context of the Europe 2020 Strategy. Moreover, the European Semester extends the surveillance in the area of macroeconomic imbalances. The European Semester applies to fiscal, macroeconomic and structural policies.

Which are the components of the European Semester?

Based on lessons learned during the crisis, European Semester includes three components of economic policy coordination:

- **Structural reforms in Europe 2020.** The latter, adopted in June 2010, is based on the type of desirable economic growth, namely an intelligent, sustainable and inclusive at the social level one. At national level, Member States shall submit their structural reforms necessary to meet the targets of Europe 2020 in the National Reform Programmes.
- **Fiscal and budgetary surveillance in the Stability and Growth Pact.** This was consolidated in respect to both preventive, as well as corrective arm.
- **Supervision of macroeconomic imbalances.** This is a new component of macroeconomic policy coordination. Monitoring of macroeconomic imbalances has become necessary given that the accumulation of macroeconomic imbalances in some peripheral Eurozone countries jeopardize its very existence. A system of indicators used to detect imbalances at the macroeconomic level is introduced.

At a procedural level, the European Semester introduces the timing coordination of structural reforms (as part of Strategy 2020) with fiscal and budgetary surveillance, the two components with a common timetable from now on. In addition, coordination within the European Semester will be *ex ante*, as opposed to *ex post*, as previously done. From now on, the direction of economic policy at EU level is given before the development of national reform programs and the stability/convergence ones, before the adoption of national budgets. New procedures for monitoring fiscal and budgetary policies and macroeconomic imbalances no longer refer only to the Eurozone. While the remaining of these procedures applies to all Member States of the EU-27, the correction applies only to the euro area countries.

What are the main features that define the European Economic Governance?

The new framework defining European economic governance relies on:

1. strengthening the common economic agenda by strengthening EU;
2. supervision; ensuring Euro Area stability;
3. recovery of the financial sector.

Strengthening the common economic agenda by strengthening EU supervision will be done by defining economic priorities at the European level, a closer surveillance of economic and fiscal policies, and by discussing economic priorities and budgetary policies for every year in the same period (“European Semester”).

At the end of 2011 was adopted the so called „Six Pack”, a package of six measures. What does this Pack presume?

With regard to surveillance of economic and fiscal policies, the Commission presented on 29 September 2011 six legislative proposals (the so-called six-pack). The package was approved by the ECOFIN Council on 4 October 2011 and will be implemented by the end of 2011. The package focuses on strengthening budgetary surveillance by increasing the efficiency of preventive and corrective measures by strengthening the Stability and Growth Pact and on preventing and fighting macroeconomic imbalances. The philosophy of Stability and Growth Pact is redirected towards emphasizing the importance of reducing the ratio of public debt in GDP. To this end, Member States will be responsible not only for avoiding excessive deficits, but also for reducing the public debt to GDP ratio at a satisfactory pace. An important new element introduced by the Six Pack package is the “excessive imbalance procedure”, which focuses on identifying and correcting macroeconomic imbalances and competitiveness, especially in the Eurozone.

In what consist the European Commission evaluations with regard to the Romanian Convergence Programme and the National Reform Programme?

On May 2, 2011, Romania presented the 2011 update of the Convergence Programme, which covers the period from 2011 to 2014, and the National Reform Programme of 2011. The two programs were evaluated simultaneously by the European Commission, according to the provisions of the European Semester.

According to the latest assessment of the European Commission on the long-term sustainability, the risks on long-term sustainability of public finances seem to be high in Romania. This assessment does not take into account measures adopted comprehensive pension reform in 2010, which substantially improved long-term sustainability of the Romanian pension system. Following the successful implementation of EU-IMF adjustment program and to strengthen these positive results, Romania negotiated with international financial institutions a new, preventive, program for 2011-2013. The new program continues the fiscal consolidation and fiscal governance reforms and maintains the financial stability policy started in the program for 2009-2011. According to the European Commission, Romania was on track to achieve the deficit target of 4.4% of GDP in 2011 (less than 5% of GDP in ESA terms). It will also provide an adequate basis to meet the deficit target of 3% of GDP in 2012, although, according to European Commission services' spring forecast of 2011, additional measures may be needed.

Based on the assessment of the updated convergence program under Regulation (EC) no. 1466/97, the Council considers that the macroeconomic assumptions underlying the projections are plausible program. Convergence program aimed at

correcting the excessive deficit by 2012, deadline set by the Council recommendation of 16 February 2010. Program announced a deficit of 2.6% of GDP in 2013 and 2.1% of GDP in 2014, the planned consolidation being mainly focused on the expenditure side. According to the structural balance as recalculated by Commission services, medium-term objective (MTO) will not be reached during the period covered by the program. Consolidation strategy appears to be concentrated at the beginning, with structural improvements planned for 2011 and 2012. Instead, in 2013 - 2014 the structural balance will not improve. The expected evolution of the deficit is appropriate in 2011 and 2012, but not in 2013 and 2014. The main risks affecting the budget targets for implementation relate to the existence of arrears to the state enterprises, which represent a significant contingent budget requirement and the reservations expressed by the Commission (Eurostat) on notification by Romania of the excessive deficit procedure. Regarding the latter, Romania pledged to give priority to improving public finance statistics compiling ESA95 the National Institute of Statistics.

Romania included the commitments under the covenant to Euro+ in the National Reform and the Convergence Programmes, submitted on 2 May 2011. Most of these commitments have been met or are on track to be met during the financial assistance program on the medium-term and are broadly adequate to address the challenges identified in the context of the Euro+.

What are the main challenges regarding the sustainability of the Romanian public finances?

The sustainability of public finances returned in force on the public agenda in recent years in all European countries, mainly due to negative effects on budgets amid financial and economic crisis, but also the aging process, which will have negative impact on national budgets on the long-run. In the specific case of Romania, deteriorating position of public finances is rooted in the total unsustainable policy in the years preceding the crisis, characterized by unsustainable increases in social spending, exacerbated by the manifestation of international crisis since 2008. Since 2009, Romanian authorities were forced to commit to a very ambitious fiscal consolidation, provided in the external financing program agreed with the IMF, EC and World Bank, aiming at reducing the budget deficit below 3% of GDP in 2012. However, although unsustainable trends were also corrected, there is a series of challenges to public finances in the medium and long term.

According to Law 69/2010 on fiscal responsibility, the sustainability of public finances means that “the Government is able to manage financial risks and unforeseen events in future periods without having to introduce economically or socially destabilizing expenditure or revenue adjustments.” The major challenge that fiscal policy is facing in the coming years is a high structural budget deficit, together

with reallocating spending to economic growth stimulating destinations (including infrastructure), reducing the structural factors that create bottlenecks for economic growth and sustainability public finances in terms of costs of an aging population.

The main challenges to the sustainability of public finances can be summarized by the following:

- Very low tax collection;
- Chronic deficit of the pension system and long-term negative impact of aging population;
- Quasi-fiscal deficit generated by the State Owned Enterprises (SOEs);
- Unsustainable structure of public spending;
- Low efficiency of public spending;
- Lack of public investment prioritization and true multi-annual budgeting;
- Soft budget constraints at the level of local authorities.

Which would be, according to you, the main source of concern regarding the sustainability of the Romanian public finances?

One of the main challenges for the sustainability of the public finances is represented by the negative impact of the long term of the population aging process over the pensions fund budget. The study examines the effects at the macroeconomic level, as well as in welfare terms, of the aging process, in the Romanian socio-economic context of a period of transition from a PAYG to a mixed system with a funded pension pillar full (FF). Demographic projections for Romania are a source of concern both in terms of sustainability of public finances and in terms of growth potential in the medium and long term. According to Eurostat projections, Romania's population will decline by 2060 about 20%. Furthermore, it predicts a reduction of about 35% of active population (15-64 years) by 2060, the second largest contraction in Europe, after Bulgaria. Furthermore, the share in total population over 65 will increase from 15% currently to 30% in 2060, the third oldest population in Europe.

Besides the negative implications of population aging on potential growth in the medium and long term, fiscal implications are extremely serious. Working Group of the European Commission involved in assessing the effects of aging estimates for Romania an increase by 8.5 percentage points of GDP by 2060 of the costs related to aging population, most of this being located in the pension system Romania now has the worst dependency ratio among European states, between the number of contributors and the number of beneficiaries in the pension system, while the ratio between the number of employees and number of pensioners decreased from 3.43 in 1990 to about 0.89 now.

Study no. 4

The analysis of the evolution of EU social policies in the last three years: supplementary/private pensions and the impact of an ageing population

*Authors**: Prof. **Valentina VASILE** (coordinator)

Prof. **Ileana TACHE**

Lecturer, **Cristiana TUDOR**

PhD candidate, **Clara VOLINTIRU**

* **Valentina Vasile**, Ph.D. in economics, professor, 1st degree scientific researcher, is director of the Institute of National Economy of the Romanian Academy. She is a coordinator of doctoral theses within the Romanian Academy and deputy director of the Department of Economic, Social and Juridical Sciences, The School of Advanced Studies of the Romanian Academy (SCOSAAR), honorary member of SSMAR and vice-president of AGER. She is executive director of The Romanian Journal of Economics. She acquired broad experience as a researcher in economics and a coordinator of national and European research projects (PHARE, MATRA, SEE etc.) and is a prolific contributor to many publications. She has taken part in many interdisciplinary studies and research as an expert of ILO, WIPO, ETF Torino, ETUC-CLR Institute Brussels, IER Hitotsubashi University Tokyo, BBI Brussels etc.

Ileana Tache is professor, Ph.D., at "Transilvania" University of Brasov, Ph.D supervisor and coordinates the Economic Research Department. She is a member in the Executive Committee of European Association for Comparative Economic Studies (EACES) and in International Atlantic Economic Society (IAES). She also participates in the Advisory Boards of *European Research Studies Journal* and *Review of Business and Economic Studies*.

Cristiana Tudor is lecturer, Ph.D., at the International Business and Economic Department within the Bucharest Academy of Economic Studies. She is a Chartered Financial Analyst (CFA), and member of the CFA Institute and of the CFA Society of Los Angeles. She is member of the editorial committee of the *Journal of Economics and Management Sciences* and of the *Asian Economic and Financial Review* and referent, among others, for the *Quantitative Finance Journal* and for the Elsevier Insights Publishing House. She is co-founder of the Romanian Association of Quantitative Finance and an advisory Board Member of the Asian Economic and Social Society.

Clara Volintiru is currently a PhD candidate at the London School of Economics and Political Science. She holds a degree in Economics from the Academy of Economic Studies in Bucharest, an MBA degree provided jointly by CNAM, Paris and ASE, Bucharest. She is a member of the Political Studies Association (PSA), the University Association for Contemporary European Research (UACES). She is a reviewer the *Journal of Political Science and International Relations* (JPSIR), *Journal of Contemporary European Research* (JCER) or *Journal of Research in Peace, Gender and Development* (JRPGD).

The need for private pensions for supplementing incomes of the elderly

The first decade of the 21st century represented a period of **rapid expansion of private pensions and reform of public systems**. Ageing and hence the increase in the economic dependency rate affected more significantly the sustainability of the PAYG type system and emphasised the need for pensions in a mixed, multi-pillar system – public and private (occupational and/or individual). The governments reformed the public systems for diminishing deficits increasingly harder to cover by loans or other budgetary sources and for avoiding the diminution in the transfer rate from wage to pension. There are situations when contributions to public pensions are exclusively within private system (Denmark), as there are global social insurance systems of the state, where the contribution and/or expenditures corresponding to the pension system are not clearly split (Ireland, Portugal, the United Kingdom). The total contribution to the public pillar varies between about 16% of the gross earnings in Belgium, France, Luxembourg, and over 30%, in Italy 32.7%, Hungary 33.5% and Romania 31.5% (OECD, 2011)⁴⁵. To these the contributions to private pensions are added, which in some countries are unlimited, and totally or partially fiscally deductible.

The private, occupational or individual pensions can be either mandatory or voluntary, related to the job or not, organized either collectively or individually. They can be constituted by DB⁴⁶ (Defined Benefit) or DC (Defined Contribution) arrangements, the current trend being to develop the DC/NDC ones and hybrid funds or to change of the DB into DC ones. The preponderantly voluntary character of private schemes as well as the weak presence of the occupational schemes in the New Member States should be mentioned, (they are non-existent in 5 states – the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania and Slovakia; and poorly developed in Malta and Poland, while in Romania the specific legislation is not yet finalised). The occupational pensions are popular, hence more developed, in Western Europe. They are, for instance, voluntary in the United Kingdom and mandatory in Central and Eastern Europe, or quasi-mandatory as in the Netherlands (where employees become members of the pension fund if an agreement to this end is concluded between the social partners). Also, Pillar III of private pensions, which was recently developed in the New Member States, is mandatory and/or applicable by age groups (Latvia, Romania, Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia). The private pensions are mainly DC type, allowing for constituting and following up individual yields. In the last years, even in some predominant DB countries DC elements were developed (the Netherlands, Sweden, the United Kingdom). Half of the OECD

⁴⁵ OECD (2011) - Pension at a Glance 2011.

⁴⁶ Pillar I is organised preponderantly on DB, and in some cases is practiced the flat rate; occupational DB pensions are used in CY and NL; pillar I bis (with capitalisation) is recently developed especially in new member countries and is organised based on the NDC system (BG, EE, IT, LV, LT, HU, PL, RO, SK, SE).

member countries have mandatory private pensions or pension that cover a large part of the labour force (OECD, 2012)⁴⁷ and other European countries (among which Romania) have initiated a transfer from the public fund to the private one, for encouraging and swifter developing the private system.

The prolonged economic crisis of the last years has increased the public funds imbalances and affected the trust in the security “promised” by the public systems on retirement. In general, **the risk** of a lower and uncertain income on retirement is higher in less developed countries with public systems based excessively on solidarity and minimum social protection. The public pension represents between 1/4 and 2/3 of the national average wage (24% LV, 26% EE, 27% IE and 29% RO, on one hand, and 68% IT, 63% FR, 58% ES, 56% PL, 55% AT, 54% CY, on the other hand, in 2007⁴⁸).

Private pensions may supplement incomes on retirement and soften the increasing uncertainty of the PAYG pillar eroded by the effects of ageing and labour force mobility, in countries where the level of the public pension is low, voluntary pensions do not ensure sufficient incomes, while active ageing being able to partially and temporarily compensate for this difference.

Private pensions are, in many cases, an important source for completing the public pillar. The potential transfer rate, regarded as “expected” pension equivalent to earnings at the level of the average national wage and for the full period of contribution, varies between member countries within a wide range, and the role of the private pension is determined by the total amount of the pension in countries such as Finland, the United Kingdom, the Netherlands, Denmark, Ireland, but also Slovakia and Poland.

In Romania, the pension is quasi-totally the result of the public pillar (similar to Greece, the Czech Republic, Portugal and Austria) and a very small number of persons benefit from supplemental incomes of life insurances of the pension-type, the mandatory private pillar being operational as of 2008 for those up to 35 years of age, while the occupational pensions are not yet regulated. The replacement rate of the wage with the statutory pension in 2006 was 27.1% of the gross earnings and 35.9% of the net income⁴⁹, much lower shares than in other member countries.

⁴⁷ Private Pension Outlook, 2008, OCDE, 2009 <http://www.oecd.org/dataoecd/44/60/42153142.pdf>, http://www.oecd.org/document/60/0,3746,en_2649_34853_41770428_1_1_1_1,00.html

⁴⁸ European Commission, (2009) – 2009 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf, European Economy 2|2009, p.97.

⁴⁹ ISG report on theoretical replacement rates - annex country fiches, Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046. Annex-country fiches, - December 8th 2009. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>

By developing private pensions, the income security risk on retirement is transferred to the individual, but constituting personal accounts and the portability of the DC-type pensions change the perception as regards managing total incomes at old age. **The higher the share of private pensions in expected incomes on retirement is, the more the risk is transferred to the individual.** Hence the need to reform/adjust the general pension system, to adapt it to the future needs of generations contributing today, but in compliance with the general principles (ILO, 2010)⁵⁰, irrespective of the type of pension fund, thus obtaining a not very high real income, but protected from contingent factors such as the crisis. Mandatory private pensions, as a completion pillar of public pensions (by individual accounts), were developed in numerous emergent European countries and not only, including in Romania (among the developed countries only in Slovakia and Sweden). The weak development of the private insurance culture for pensions in these countries is the reason why occupational pensions or individual accounts are not yet operational or exist just as optional variants for supplementing the pension funds, in general still immature and with less spread among contributors. At the same time, low incomes from labour and the poor performance of the financial market (in some situations also the lack of confidence in the safety of incomes by such placements) make voluntary pensions unattractive.

Romania needs a development strategy for old-age insurance systems focused on active ageing and sustainable and adequate pensions from public and private sources

The general objective of the study is the identification of some elements of the insurance policies for old-age incomes that would lead to **promoting in Romania a coherent strategy adequate to the challenges of a sustainable and adequate social security system adapted to predictable demo-economic trends.** In particular, the study aims to define some social policy elements regarding, in particular, the **strengthening of the pension system, the development of the component of private pensions, in consensus with the EU concerns and according to the best practices in the field.**

A particular attention is paid to the following aspects: a) the reform of the public pension system in the Member States, as response to the recent demographic changes (retirement age, contributions, fiscal approach, fiscal pressure, dependency ratio, replacement rate, coverage degree, pension calculation); b) private pension schemes in Member States aimed to supplement the pension in the public system

⁵⁰ Universal coverage, benefits as a right, equity and fairness, protection against poverty, collective actuarial equivalence of contributions and pension level, guarantee of a minimum rate of return on savings, sound financial and fiscal responsibility, policy coherence and coordination, state responsibility, ILO (2010)- World Social Security Report, Providing coverage in times of crisis and beyond, 2010/11, p 119.

(types of schemes, participants, contributions, investments, services payment, calculation methods, supervision and control procedures, guarantees – presented in the country fiches). In particular the following are highlighted: the recent measures adopted at European level in the social field, in response to the impact of demographic ageing (reform elements that determined/shall generate improvement of the public finances sustainability and adequate incomes to the population); effects of current social policies on the future functioning of social protection systems from the perspective of sustainability on medium and long term of the old-age insurance system (public and private); measures for reducing demographic risks (ageing and labour mobility); private pension schemes, characteristics, fiscal approach (duties, taxes on contributions, benefits, applicable fiscal deductions, etc.) as well as other elements of the nature of provided guarantees, applicable procedures, etc. All these elements are analysed from the perspective of macroeconomic balances and of intra- and intergenerational equity by reconsidering the role of the business environment in sustaining and promoting a mixed old-age insurance system (public – mandatory, occupational and private). It emphasises the active role of employment and of the fiscal system in developing private pensions, which, by generated funds invested at national level, may support both individual participation to voluntary systems by employment and the development of the entire pension system by financing local economic development.

The stage of enforcing the various components of the pension system reform in Romania is analysed and estimated. Considering the strengths and weaknesses identified at national, regional or micro-economic level, **the study proposes a series of stages and steps that must be taken for adopting the necessary measures, implementing and strengthening the pension system.** The issues related to improving the public pension system and assuring its medium and long-term financial sustainability are reviewed in Romania from the perspective of the specific needs and the changes triggered by the European private pension systems, as result of the financial crisis. The institutional framework, the social accountability of the companies, the role of social dialogue and of cooperation between the main active powers of the society are highlighted and analysed.

Challenges and risks of the pension system reform, with emphasis on private pensions

In its structure, the study begins with an analysis of the legislative and institutional system, and of the policies in the field of pensions within EU Member-States, laying emphasis on the reforms initiated during the crisis period (Chapter I). The main factors of adjustment/influence are considered, such as: ageing, labour mobility, longer active life, reform of the public system, with associated constrains generated by budgetary stability and the fiscal system, the structure of the pension system

and the associated financial market, as well as the national reform and stability programs for the period up to 2014, and not only. The study considers the recent developments at legislative and institutional level in the EU and the fact that the deepening of the European integration process influences and “models” the national social insurance systems, implicitly the pensions ones, changing the perspectives on inclusive ageing, by ensuring health and incomes, for comfortable living standards of third-age individuals.

Chapter 2 of this study presents some relevant indicators for the configuration of the pension system within the EU, namely: total population, median age, life expectancy at birth, fertility rate and old age dependency ratio, analyzes workforce migration at the EU level with regard to its impact on pension benefits transferability and, finally, deals with the demographic factors’ influence on the pension system in Romania. The analyzed indicators reveal that in the European Union there are severe demographic problems: birth and fertility rates are dramatically decreasing and the population median age is constantly increasing. In other words, population decreases and is confronted with ageing. The population’s decreasing and ageing trends represent a burden on the public pension budget, which has to rely on fewer and fewer contributors (active employees) supporting more and more beneficiaries (pensioners). These demographic issues reveal the current un-sustainability of the state pension budget and a need for major reforms in this respect.

Romania faces the same demographic trends just as Europe and the world, even under severer forms. Moreover, Romania is confronted with external migration of unknown sizes. The indicators for Romania show that the country’s population is on continuous decrease and ageing, and this trend seems to be irreversible and has no prospects for recovery. The increased life expectancy of old-age individuals, along with the diminishing number of employees and lack of decent and adequate replacement rates indicate that the PAYG system is inadequate for meeting the challenges of the demographic developments.

In Chapter 3 we are mainly interested in finding influence factors for the aggregate replacement rate and for the risk of poverty for people aged 65 and over 65, in quantifying this influence and in analyzing different evolution scenarios based on different values for impact factors. Thus, we will calibrate various multifactorial regression models by panel data to discover factors that have the largest impact on the sustainability and adequacy of pension systems in countries included in the analysis. We will consider alternatively, as a dependent variable the aggregate replacement ratio (ARR) and the risk of poverty for people aged 65 years or more (RISKPOV).

Finally we propose a new model, called „the SPOS model” in which we present the combination of indicators that best explain the link between a sustainable and an adequate pension system. Results of the econometric investigations show that

the public system reform measures are effective only if they are able not only to compensate, but even to overcome the negative effect of a high dependency ratio combined with high life expectancy. In any case, a functional private pension system would be able to allow for the implementation of reform measures for the public pensions system - reforms designed to increase sustainability - without any costs in terms of adequacy. Therefore, by increasing the income of pensioners, private pensions could reconcile the two major objectives of the EU, i.e. „adequate pensions” and „sustainable pensions”.

Chapter 4 deals with the characteristic aspects of the Romanian private pensions market. This analysis considers the market trends and features at EU level, striving to embed the analysis of the Romanian reforms in the field of private pensions the broader European framework. The chapter explores the legal basis and the legislative reforms in the field of private pensions. Its main objective is to provide an accurate picture of the current state of mandatory and voluntary pension schemes in Romania. Therefore, the chapter offers an analysis of such relevant factors as funds market shares, different contribution levels, the average fund unit values or the contents of the investment portfolios.

Among the main conclusions we mention that the number of participants in private pension schemes is on the rise, as pillar II included 5378995 individual contributors in August 2011, and pillar III cumulating 246 660 individual contributors at the same time. The total value of net assets of pillar II was 5.6 bills. RON, while those of pillar III only 0.39 bills. RON. All these values represent steady and solid increases from previous years, and the attractiveness of private pensions as a source of capital. Thus, the net assets managed by the private pension funds are currently estimated to represent 1.35% of Romania's GDP.

At the end of the paper (Chapter 5 and 6) a structured program for necessary and possible changes is drawn up for rendering the pension system from Romania efficient, by stimulating the development of the private insurance system, as an essential component for supplementing incomes after retirement. The approach to the efficiency improvement of the national pension system is integrative, on one hand, at the level of promoting labour market reform (also) by active ageing and, on the other hand, by sustaining performance (job productivity and not only) by improving/updating knowledge and competence during the entire active life.

Challenges to an effective performance and innovative pension system, equitable for present and future generations

According to the analysis of the state, efficiency and sustainability prospects of the national pension systems within EU-27, the following general conclusions may be drawn:

- Different pension systems, based on diverse social models face **similar challenges** to the components' sustainability (of each fund or type of fund) and to the adequacy of the system structure and of the operational or projected pension's fund architecture with the current and future needs for ensuring incomes in old-age.
- Even though in the last two decades the pension systems were substantially reformed, the three-pillar structure was maintained and included: a mandatory public system, an occupational component and private saving plans. The importance and size of each pillar is different, more or less in accordance with the principles of social solidarity and intra- and intergenerational equity. The trend is towards **multiplying the pension insurance sources**.
- The public pillar, in general within the PAYG system, is associated with minimum pension arrangements for avoiding old-age poverty. This pillar is, as a rule, mandatory and in the last years, part of it was developed according to the capitalisation system (funded pension schemes) in 1/3 of the EU-27 member countries.
- The occupational pensions, mandatory and/or voluntary, were developed according to more advantageous schemes and promoted higher transfer rates than the public pillar. In some countries this pillar is not (yet) operational; in others, it is still under construction (e.g. Romania).
- Pillar III is represented by the private pension schemes which are, in most cases, voluntary and based on the savings account, as their development is encouraged by fiscal deductions. In some countries, like Romania (also Hungary until 2011), pillar III is built by partial transfer of contributions from pillar I and these schemes are mandatory for entrants in the labour market.
- The main challenge is still ageing and the increasing economic dependency rate (individuals aged 65+ related to those aged 15 to 64 years). That is why pension funds generate deficits in the public component and why the importance of private, occupational and individual pension increases.
- Labour force and individuals' mobility within the EU area generate problems related to pension portability, to the possible participation in several funds/systems and to aggregated pension benefits, as well as to financial institutions that manage transnational pension funds.
- The costs of pensions will increase, since the financial crisis has proved the volatility of the financial market and further the vulnerability of the pension schemes. The increase in average life expectancy (implicitly the number of years spent on retirement) and the management of financial market risks

add to the costs of the system, diminishing the level of expected incomes. As a protection measure for the funds, **the contribution period increases (implicitly so does the retirement age)**, the transfer rate diminishes, and, at individual level, the active life period is extended, by without aggregating or not the pension with labour earnings.

- The shift is made from preponderance of funds based on DB to **DC and more recently to NDC**, which take into account the GDP and life expectancy increase on determining expected benefits. The risk is higher, yet it can be minimised by distributing it to several sources of building up the pension⁵¹.

The reform measures for the pension systems in the last years associated/combined solutions that once were alternatives, i.e. PAYG capitalisation, public-private, mandatory-voluntary and thus combined, hybrid systems emerged. The viability on medium term and the current form of the early retirement system and of the minimum pension are questioned, and new forms and alternative solutions appeared.

The generous public systems based on social solidarity erode the safety of incomes, both of current beneficiary generations, and of the contributing ones, **the active insurance systems proving to be potentially more sustainable by active employment-ageing, and personalising the savings schemes for old-age on criteria of differentiated contribution potential and dissimilar consumption needs.** The permanent link between the labour market and the old-age benefit systems can be achieved only by complementary measures of conditioning the contribution history and the labour market exit model (gradually). For instance, active ageing leads to decreasing pension expenditures (in the case of Austria, for instance, an additional year of work for pensionable persons diminishes pension expenditures by 2.4-3%, 2010⁵²).

A still unsolved problem but highlighted particularly by the crisis is the **risk spread/distribution between the pension pillars, between state and individuals, between current and future generations.** Any system has both benefits and losses, yet it is important to improve the association between the pillars so as to minimise costs and risks, thus being able to manage expected benefits. Any individual needs sure incomes at old age and the insurance system must provide coverage also for those who are not working but might have incomes to contribute to the insurance system. Banks and investment or insurance companies manage earnings and

⁵¹ "Fortunately, the crisis came at a time when DC provision was less important than it will be" in future. People with DC provision who are some way from retirement may have time for investment falls to recover at least partially. For people who are close to retirement the impact can be real, leading to less affluent, or possibly delayed, retirement." European Commission, 2010 - the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Supporting Documents, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en> p 128

⁵² http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_42.pdf p. 12

savings for pensions, but the problem is to make the old-age insurance systems more attractive and safe. Management guarantees and transparency could contribute to increasing the voluntary participation in the system.

Milestones for (re)building the Romanian pension system and developing the supplementary insurance culture

The multi-criteria analysis of the Romanian pension system and, in particular, the construction, perspectives and complementarity of the private components in the structure of the national pension system led to **two policy scenarios**. Additionally, the recent developments in the financial markets were taken into account, along with the experience and problems of the pension systems in other EU Member States, as well as the general orientations regarding the independent/separate sustainability of the funds on long term in the demographic context and of developing the post-crisis business environment. The two proposed alternatives for improving the pension system in Romania are:

- **S1. “Soft “or “continuity” variant**, based on the current stage of the system reform and development; we propose a set of adjustments that will modernise and render the system efficient, making it the more attractive for potential contributors;

- **S2. The “radical” or ‘innovative consistent and immediate change’ variant**, based on a sound culture of savings for old age as an “active” source for ensuring necessary incomes for third-age individuals.

It is obvious that now the pension system in Romania is in a state of acute crisis: it is partially developed and imbalanced by components, unable to perform but causing adverse effects on the general construction of social protection and assistance for the elderly, strongly eroded and with increasing deficits due to the effective decrease in the mass of contributors and to low cashing yields. Having a weak public pillar (and a chronic deficit on increase), a private mandatory pillar still in the early stage, and a low propensity of the beneficiaries for voluntary insurance, the current system does not ensure adequate/comfortable incomes at old age but by exception, and the prospects are discouraging, with earnings-pension transfer rates on decrease and high risks of poverty and social exclusion. Even though the average number of pension years is much lower than the EU average, the economic dependency rate deteriorates much quicker due to low fertility rate, to labour mobility outside the national borders, and of informal employment.

Not intending to provide a comprehensive definition of the two scenario variants mentioned above, we briefly present some defining aspects, as follows: a) general framework of the suggested model; b) macroeconomic implications and balance aspects and quantitative and qualitative determinations for ensuring sustainability; c) demographic and behavioural conditionings on the labour market; d) relevant

aspects of the pension funds market; e) main requirements for implementation. In this context we consider the necessity of continuing the multi-pillar pension insurance system, with a component – the public one, more fragile, which is supported by the national social model and preserves the (“redefined”) position on medium term of the states in the process of management/administration.

*We consider as opportune and beneficial for the sustainability of the national pension system a new approach to the stakeholders on the market who are relevant for the pension system in Romania by assuming the responsibilities generating social equity, economic and social ethic. The architecture of the old-age integrated insurance system (pensions, medical and social assistance, active ageing) still is an aim at national level supported by the modernisation coordinates agreed at the EU level. The emphasis should be laid on active insurance by employment and incomes that would allow not only for avoiding the poverty risk, but also for financing complementary, private insurance. The sustainability of the pensions system depends not only on coherence and efficiency of the system, but also on developing a national capital market based on pension funds that would support employment by economic growth and internal market. **The complementarity of the public pension with other income categories – from private pensions and/or active ageing – is a fundamental constant/constraint of the sustainable construction of an effective system of old-age insurance, attractive as regards benefits and financially sustainable.***

X

The reform of the pensions system and the sustainability of the private pension funds are in charge of the state, of the business environment, and of the civil society alike, and the correct and efficient construction and implementation exceeds political and group interests, and aims at the medium and long time horizon for maturity in operation, for efficiency under conditions of equity and economic and social ethic, both intra- and intergenerational.

STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI - SPOS 2011

- Studiul nr. 1** Reforma Politicii Agricole Comune în contextul perspectivei bugetare post-2013
- Studiul nr. 2** Adoptarea pactului Euro Plus: implicații asupra politicii fiscale a României
- Studiul nr. 3** Semestrul European și asigurarea unei creșteri economice sustenabile prin însănătoșirea finanțelor publice. Lecții pentru România din perspectiva sustenabilității finanțelor publice
- Studiul nr. 4** Analiza evoluțiilor și politicilor sociale în UE în ultimii trei ani - pensii suplimentare/private și impactul îmbătrânirii populației

STRATEGY AND POLICY STUDIES - SPOS 2011

- Study no. 1** Common Agricultural Policy Reform in the Context of Post-2013 Budgetary Perspective
- Study no. 2** Euro Plus Pact Adoption - Implications for Romanian fiscal policy
- Study no. 3** European Semester: ensuring sustainable economic growth through sound public finances. Lessons for Romania from the public finances' sustainability point of view
- Study no. 4** The analysis of the evolution of EU social policies in the last three years: supplementary/private pensions and the impact of an ageing population

