

CRIZA FINANCIARĂ ȘI ECONOMICĂ MONDIALĂ ȘI EȘECUL GUVERNANȚEI COMUNITARE, PRIN PRISMA EXPERIENȚEI SPANIEI¹

DR. MONICA IULIA OEHLER ȘINCAI

Abstract:

The process of public sector restructuring, known in the economic literature as the New Public Management (NPM), came to a deadlock as the global financial and economic crisis broke out in 2008.

The expansion of cheap credit, market deregulation and asset securitization, speculative bubbles, the mixture of euphoria, greed and even naivety and ignorance of the economic players outlined an international financial system which was not subordinated any more to the real economy, but to the own principles, similar to Ponzi schemes or casino rules (Posner, 2011, Kindleberger and Aliber, 2011, Rajan, 2010, Stiglitz, 2010, Roubini and Mihm, 2010). All these generated, at global level, the deepest recession after the Great Depression. The anti-crisis measures came without delay, but they did not produce the expected results. At the Euro Zone level, an almost immediate and direct effect of the crisis and the accompanying countercyclical fiscal measures was that of enhancing the fiscal burden for governments. The levels of fiscal deficit and the public debt as percentages of GDP substantially increased and, gradually, another crisis broke out: the Euro Zone sovereign debt crisis.

As a result, at the level of the EU governance, in order for the authorities to be able to improve it, there were adopted distinct strategies, programs and instruments. In spite of the converging efforts at the EU as well as national levels, the majority of the countries in the Euro Zone were not able to find the right formula of restarting economic growth. The present analysis brings to the forefront Spain's experience, which represents a clear example of governance (and NPM) failure, as neither the countercyclical measures adopted for the recovery, in accordance with the Keynesian principles, nor the austerity packages that followed them were not able to induce the economic growth, so essential for diminishing unemployment.

Key words: *New Public Management (NPM), governance, Euro Zone, EU sovereign debt crisis, Spain.*

JEL Classification: E02, E44, E62, F32, G01, G15, G18, G28, H12, H62, H63, O52.

¹ Prezentul articol reprezintă contribuția autoarei la un studiu din programul Academiei Române din 2012:

Programul IX – Economia României și sistemul Euro, coordonatori Academician Mugur Isărescu și Dr. Napoleon Pop

Tema: Perspectivele guvernării economice în Uniunea Europeană: integrare fiscală și disciplinarea bugetară, coordonator Dr. Petre Prisecaru, *Guvernanța și NPM în impas: cercul vicios al crizei datoriei suverane din Spania*, pp. 112-136. Anumite părți din prezenta analiză au fost publicate în *Euroinfo și Piața internațională*.

1. Eșecul NMP și nevoia proiectării unei noi arhitecturi a guvernantei economice

Începând din anii '90, în majoritatea țărilor lumii au avut loc schimbări majore în planul managementului public, deopotrivă la nivel organizatoric și procesual. Restructurarea sectorului public a îmbrăcat forme diverse, precum: „corporatizare” (transpunerea principiilor din sectorul privat la nivelul sectorului public), privatizare, descentralizare, liberalizare, „agentificare” (oferirea de servicii publice prin agenții ale statului), modernizarea mecanismelor de furnizare a serviciilor publice (prin e-guvernare, oferirea de pachete de servicii compacte „one-stop-shop” pentru utilizatori etc.), management axat pe rezultate și lansarea de noi tehnici de motivare a funcționarilor publici. Acest proces de restructurare a sectorului public face parte din sfera mai largă a managementului schimbării.

Conform așteptărilor, toate aceste schimbări au avut ecou la nivel conceptual, analizele unor cercetători precum Pollitt (1990), Hood (1991), Hoggett (1991), Osborne și Gaebler (1992) conducând către lansarea noțiunii de Noul Management Public (NMP).

Dezvoltarea fără precedent a tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC), accelerarea procesului de globalizare, însoțită de sporirea complexității mecanismului de funcționare a economiei mondiale și de probleme globale tot mai variate au jucat și continuă să joace un rol central în adaptarea permanentă a tiparelor managementului public. Astfel, nu numai că au apărut noi tendințe în acest domeniu, însă putem vorbi în prezent de forme de management public ce coexistă: managementul global, managementul crizelor, managementul public bazat pe cunoaștere (MPC), managementul public electronic (MPE).

În prezent, unii cercetători vorbesc despre etapa „post-NMP” (Christensen și Lægreid, 2008, Alford și Hughes, 2008, Dunleavy et al., 2005 și 2006). Dunleavy merge chiar mai departe și anunță „sfârșitul NMP” și „lansarea guvernantei erei digitale”. Alți autori consideră că „noua guvernanta bazată pe rețele a înlocuit NMP bazat pe piață” (Steurer, 2007, p. 208).

Dincolo de căutările din plan conceptual, NMP a încercat vreme de peste 20 de ani să dea răspuns la aceeași întrebare: cum pot fi implementate politicile, strategiile, programele și proiectele, utilizând mecanismele de piață, pentru ca instituțiile statului să atingă obiectivele dorite? Și este și în prezent în căutarea răspunsului, de vreme ce recenta criză financiară și economică mondială nu a putut fi evitată.

NMP sau procesul de restructurare a sectorului public a intrat într-o nouă etapă odată cu declanșarea crizei financiare și economice mondiale din 2008. Expansiunea creditelor ieftine, dereglementarea piețelor și securitizarea creanțelor, umflarea baloanelor speculative, melanjul dintre euforia, lăcomia și chiar naivitatea actorilor economici, exacerbarea hazardului moral au conturat laolaltă un sistem financiar internațional care nu a mai fost subordonat economiei reale, ci propriilor principii de funcționare, de tip Ponzi sau cazinou (Posner, 2011, Kindleberger și Aliber, 2011, Rajan, 2010, Stiglitz, 2010, Roubini și Mihm, 2010).

Atât în planul guvernantei, cât și în cel al NMP,² actorii economici au subestimat eșecurile pieței, în mod intenționat sau în necunoștință de cauză, ceea ce a atras după sine, la nivel mondial, cea mai adâncă recesiune de la Marea Depresiune (Acharya *et al.*, 2012, Comisia Europeană, 2009). Măsurile anticriză nu au întârziat să apară. La nivel comunitar, reacția a fost promptă: în decembrie 2008 a fost adoptat Planul european de redresare economică. Au urmat alte strategii, mecanisme, programe și instrumente concrete de perfecționare a guvernantei comunitare.

Spre exemplu, în data de 29 septembrie 2010, Comisia anunța adoptarea „celui mai amplu pachet legislativ de consolidare a guvernantei economice din UE și din Zona euro de la lansarea uniunii economice și monetare”.³ Propunerile Comisiei de la acea dată reprezentau transpunerea în propuneri legislative a unor Comunicări anterioare ale Comisiei, din 12 mai și 30 iunie 2010, pe tema guvernantei economice. Reformele propuse de

² Pornind de la definițiile guvernării, guvernantei, calității guvernării/guvernantei și managementului public (date de Banca Mondială, FMI și Institutul pentru Calitatea Guvernării), se poate afirma că guvernarea are două fațete. Una, legată de capacitatea de a conduce guvernanta, cealaltă, referitoare la procesul de implementare, este managementul public. Rezultatele date de capacitatea de a conduce și implementarea strategiilor, politicilor, programelor și proiectelor sunt măsurate prin calitatea guvernării.

³ Comisia Europeană (2010), *Guvernanta economică a UE: Comisia prezintă un pachet cuprinzător de măsuri legislative*, Declarație de presă, IP/10/1199, Bruxelles.

Comisie formează așa-numitul *pachet privind guvernanta economică* și vizează, printre altele: intensificarea monitorizării țărilor membre ale UE, aplicarea de noi sancțiuni, reducerea flexibilității în privința cheltuielilor și sporirea transparenței în procesul de luare a deciziilor (Oehler-Șincai, 2011).

După îndelungate negocieri și dezbateri, pachetul, alcătuit din cinci regulamente și o directivă,⁴ a fost adoptat de Parlamentul European în data de 28 septembrie 2011 și de Consiliul UE pe 8 noiembrie 2011, iar Președintele Parlamentului European a semnat cele șase documente în data de 16 noiembrie 2011. Actele referitoare la coordonarea politicilor economice din UE au fost publicate în Jurnalul Oficial al UE în 23 noiembrie 2011 și au intrat în vigoare la data de 13 decembrie 2011 (după 20 de zile de la publicare). În concordanță cu acordurile la care s-a ajuns în urma Consiliului European din 8-9 decembrie 2011, acest pachet legislativ *contribuie la consolidarea disciplinei fiscale, stabilizarea economiei comunitare și prevenirea unei noi crize în UE*.⁵

În afara pachetului legislativ privind guvernanta economică, printre măsurile comunitare de perfecționare a guvernantei comunitare mai amintim: Mecanismul European de Stabilizare Financiară și succesorul său, Mecanismul European de Stabilitate (lansat în cadrul reuniunii Eurogrupului din 8 octombrie 2012), Semestrul European, Pactul Europlus, Tratatul de stabilitate fiscală și Pactul pentru creștere economică și locuri de muncă. Însăși Strategia Europa 2020, succesoare a Strategiei de la Lisabona, a fost modelată potrivit noilor variabile din economia mondială.

⁴ **Regulamentul (UE) nr. 1173/2011** al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în Zona euro, **Regulamentul (UE) nr. 1174/2011** al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din Zona euro, **Regulamentul (UE) nr. 1175/2011** al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, **Regulamentul (UE) nr. 1176/2011** al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, **Regulamentul (UE) nr. 1177/2011** al Consiliului din 8 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv și **Directiva 2011/85/UE** a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (Official Journal of the European Union, L306, volume 54, 23.11.2011).

⁵ European Commission (2011), *EU Economic Governance "Six-Pack" Enters into Force*, Press release, 12.12.2011.

La nivelul Zonei euro, un efect aproape imediat și direct al crizei și al măsurilor anticiclice de politică fiscală adoptate a fost acela al sporirii poverii fiscale pentru toate guvernele din Zonă. Nivelul deficitului bugetar și al datoriei publice raportate la PIB s-au majorat substanțial, iar treptat s-a ajuns la o nouă criză, aceea a datoriilor suverane din Zona euro. Acronimul PIIGS (Portugalia, Irlanda, Italia, Grecia și Spania), al țărilor confruntate cu dificultăți structurale majore, a fost în 2010-2011 mai prezent decât oricând, mai ales pe piețele financiare (Oehler-Șincai, 2012). La polul opus s-au situat Estonia, Luxemburg și Finlanda, care au reușit să își mențină nivelurile deficitului bugetar și datoriei publice raportate la PIB în limitele impuse prin Pactul de Stabilitate și Creștere.

În timp ce majoritatea țărilor din Zona euro a fost puternic afectată de criză, mai multe economii emergente și-au consolidat poziția pe scena internațională. Un exemplu elocvent îl reprezintă țările BRIC.⁶ În 2010, Brazilia și Rusia au trecut rapid peste episodul de recesiune, iar India și China au continuat să înregistreze ritmuri robuste de creștere economică. La nivelul anului 2011, China s-a menținut pe poziția a doua în ierarhia țărilor lumii ținând cont de PIB (în dolari, în prețuri curente), după devansarea Japoniei cu un an în urmă. Brazilia, deși a înregistrat un ritm modest de creștere economică, a devansat în 2010 Italia, iar în 2011 Marea Britanie și a devenit a șasea economie a lumii în funcție de PIB, în prețuri curente. Rusia a revenit în 2011 pe locul 9 în topul primelor zece țări ale lumii în funcție de același indicator. Recesiunea economiei rusești din 2009, considerată de experții FMI drept *cea mai puternică recesiune a sa de după criza rublei din 1998*, determinase ieșirea Rusiei din ierarhia primelor zece economii ale lumii. Prognozele FMI pentru anul 2017, cu privire la ierarhia țărilor lumii ținând cont de PIB în prețuri curente, indică pe locul doi China, pe locul cinci Brazilia, urmată imediat de India, iar pe locul opt Rusia.

⁶ Din 2001, experții internaționali au început să utilizeze acronimul BRIC pentru a defini grupul de țări format din Brazilia, Rusia, India și China. Jim O'Neill a lansat acronimul BRIC la sfârșitul anului 2001, în lucrarea *Building Better Global Economic BRICs*, Goldman Sachs, Global Economics Paper No. 66, 30 noiembrie 2001. Deși gruparea a dobândit un caracter oficial abia în 2009 – cu ocazia primului summit al țărilor BRIC –, aceasta și-a definit rapid obiectivele majore, atât în plan global, cât și la nivelul relațiilor dintre țările participante. Cu ocazia summitului de la Sanya, din 14 aprilie 2011, Republica Africa de Sud s-a alăturat grupului celor mai puternice economii emergente ale lumii, iar acronimul BRIC a devenit BRICS.

În pofida aplicării de „rețete” variate, majoritatea statelor din Zona euro nu a reușit să găsească formula potrivită de relansare a creșterii economice. În cele ce urmează, vom prezenta cazul Spaniei, care constituie un exemplu evident al eșecului guvernantei și al NMP, de vreme ce nici măsurile anti-ciclice de redresare a economiei, în consonanță cu principiile keynesiene, nici programele drastice de austeritate care au urmat nu au reușit să inducă creșterea economică atât de necesară pentru atenuarea șomajului.

2. Evoluția conjuncturii economice a Spaniei în perioada actuală

Potrivit datelor revizuite, publicate de Institutul Național de Statistică al Spaniei în 27 august 2012, a patra economie ca mărime din Zona euro a înregistrat în 2011 un ritm de creștere economică de 0,4%, mai scăzut cu 0,3 puncte procentuale comparativ cu ritmul estimat inițial. Totodată, economia spaniolă s-a contractat cu 0,3% în 2010, față de un declin estimat anterior la 0,1%. Excluzând Grecia și Portugalia, al căror PIB a scăzut în 2011 comparativ cu nivelul din 2010, Spania a înregistrat anul trecut cel mai scăzut ritm de creștere economică din rândul țărilor din Zona euro. Conform prognozelor FMI, în 2012, PIB al Spaniei se va diminua cu 1,5% față de nivelul înregistrat în 2011, scădere urmată de o alta, de 1,3%, în 2013. Experții FMI apreciază că PIB al Spaniei nu va reveni la nivelul din 2008 nici măcar în 2017.

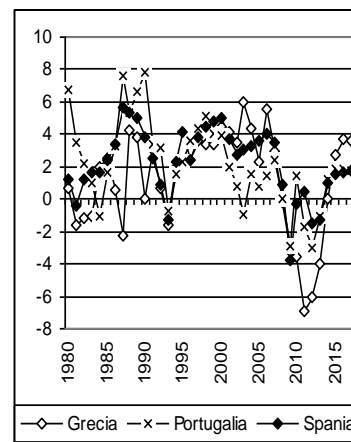
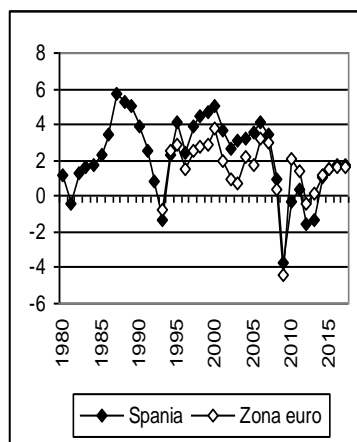
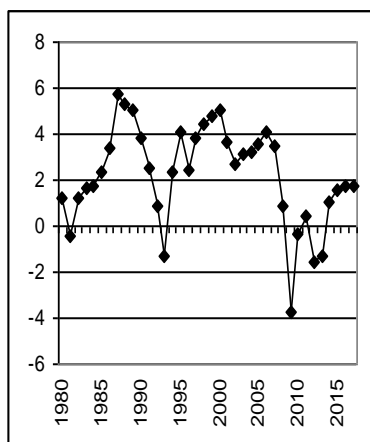
Graficul 1. Ritmul anual de creștere a PIB al Spaniei, în termeni reali, 1980-2017 (în procente)

– comparații cu ritmul de creștere a PIB din Zona euro, Grecia și Portugalia

Spania

Spania, Zona euro

Spania, Grecia, Portugalia



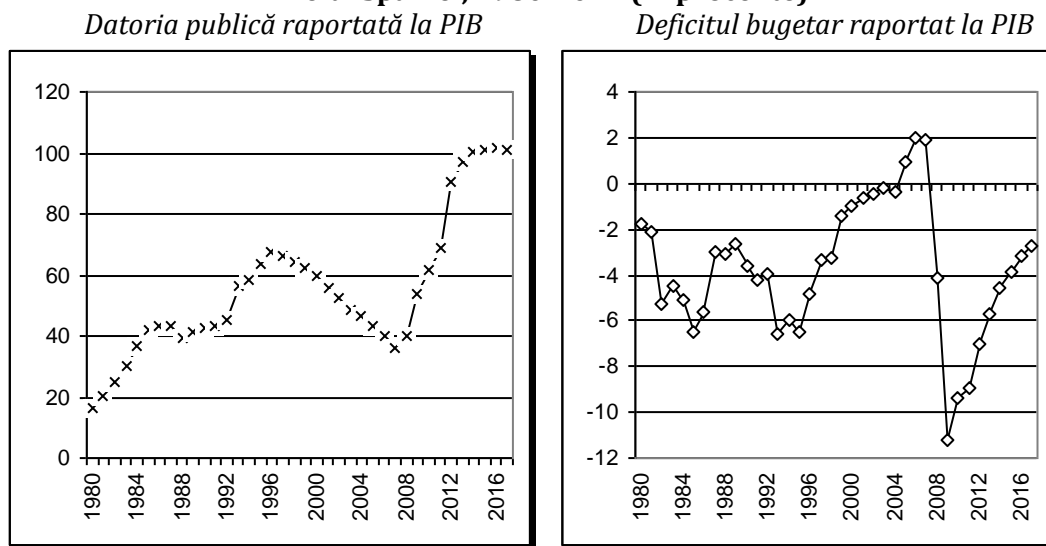
Notă: Datele pentru 2012-2017 reprezintă prognoze.
Sursă: FMI (2012).

Recesiunea economiei spaniole din 2012 este a doua într-un interval de numai trei ani. Totuși, Spania nu este singura țară din Zona euro care înregistrează recesiune de tip „W” (reintrare în recesiune, după o scurtă perioadă de relansare economică). Portugalia, Italia, Cipru, Slovenia și chiar Olanda sunt în aceeași situație. În cazul Spaniei, factorii interni, precum gradul ridicat de îndatorare a sectorului privat, accesul dificil la credite, necesitatea consolidării fiscale, rata ridicată a șomajului care determină scăderea cererii vor continua să interacționeze cu cei externi: încetinirea ritmului de creștere a economiei mondiale și a comerțului internațional, majorarea prețurilor la țiței (Spania fiind puternic dependentă de importuri) și aversiunea investitorilor față de risc (Oehler-Șincai, 2012).

Deficitul bugetar spaniol la nivelul anului 2011 a fost revizuit de la 8,5% la 8,9% din PIB. Astfel, Spania a ocupat locul al treilea în rândul țărilor din Zona euro în funcție de mărimea deficitului bugetar raportat la PIB, numai Irlanda și Grecia înregistrând niveluri mai ridicate ale acestui indicator. Pentru anul acesta, deficitul bugetar este prognozat de experții naționali la 6,3% din PIB. În schimb, experții FMI apreciază că deficitul bugetar spaniol va fi de aproape 7% pe ansamblul anului 2012. Trebuie subliniat că la data de 27 septembrie 2012, autoritățile spaniole au prezentat prima versiune a bugetului pentru 2013, în concordanță cu ținta

guvernului, de diminuare a deficitului bugetar cu 40 miliarde euro (Financial Times, Handelsblatt, 2012).

Graficul 2. Evoluția datoriei publice și a deficitului bugetar raportate la PIB, la nivelul Spaniei, 1980-2017 (în procente)



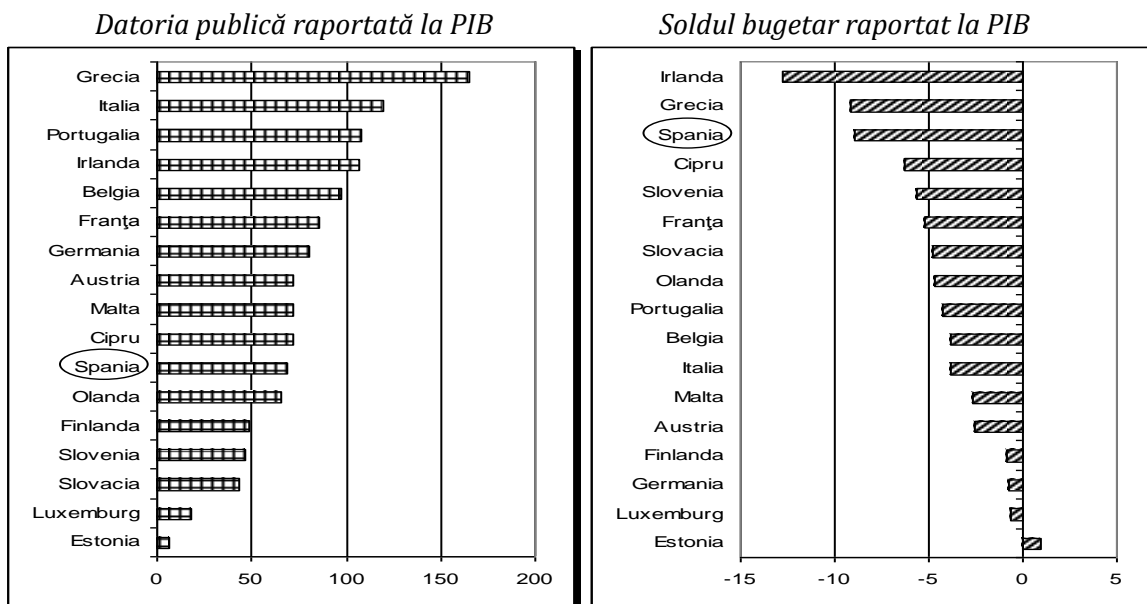
Notă: Datele pentru 2012-2017 reprezintă prognoze.
Sursă: FMI (2012).

O contribuție semnificativă la deficitul bugetar total al Spaniei revine regiunilor autonome spaniole. Câteva dintre acestea au anunțat deja că au nevoie de sprijin financiar. Astfel, Catalonia, regiune care reprezintă o cincime din economia națională, a solicitat guvernului central în data de 28 august 2012 suma de 5 miliarde euro. Aceasta este a patra oară când Catalonia cere sprijin financiar de la guvern. Reacția agenției Standard & Poor's nu a întârziat să apară: ratingul de credit al Cataloniei a fost retrogradat de către agenția Standard & Poor's de la BBB- la BB, cu perspectivă negativă (categoria "junk", nerecomandată investitorilor). Catalonia este cea mai îndatorată regiune spaniolă, iar datoria sa totală se cifrează la 42 miliarde euro. Sumele pe care le are de plătit anul acesta în contul obligațiunilor scadente se ridică la aproximativ 5 miliarde euro. La rândul său, regiunea Valencia a anunțat în data de 29 august 2012 că are nevoie de un sprijin financiar în valoare de 4,5 miliarde euro din fondul spaniol de urgență, sumă ce depășește cu un miliard de euro valoarea estimată inițial de guvernul regional. Autoritățile din Murcia au semnalat și ele intenția de a apela la o sumă de circa 700 milioane euro. Cumulativ,

Valencia, Murcia și Catalonia au solicitat deja mai mult de jumătate din fondul de împrumuturi de urgență anunțat în iulie 2012 de guvern pentru al doilea semestru al acestui an, în valoare totală de 18 miliarde euro. Totodată, Andaluzia a anunțat în data de 3 septembrie 2012 că are nevoie de 1 miliard de euro din fondul de urgență. Andaluzia este cea mai populată și se numără printre cele mai sărace regiuni spaniole, unde rata șomajului depășește 30% din populația activă. În data de 27 septembrie 2012, Castilia La Mancha a solicitat sprijin financiar în valoare de 848 milioane euro (Wall Street Journal, 2012). Dintre cele 17 regiuni spaniole, doar șase au anunțat că nu vor apela la fondul de urgență: Madrid, Țara Bascilor, Galicia, Navarra, La Rioja și Castilia-Leon (El País, 2012).

În luna august 2012, grupul de cercetare *Fedea* a dat publicității un studiu în care estima că regiunile Spaniei vor cumula anul acesta un deficit bugetar de 2,2% din PIB spaniol, un nivel mai ridicat decât ținta guvernului, de 1,5% din PIB.

Graficul 3. Datoria publică și soldul bugetar raportate la PIB în țările din Zona euro în 2011 (în procente)



Sursă: FMI (2012).

Conform datelor FMI, Spania s-a situat în 2011 pe locul al 11-lea între cele 17 țări din Zona euro în funcție de nivelul datoriei publice (brute) raportate la PIB, doar Estonia, Luxemburg, Slovacia, Slovenia, Finlanda și

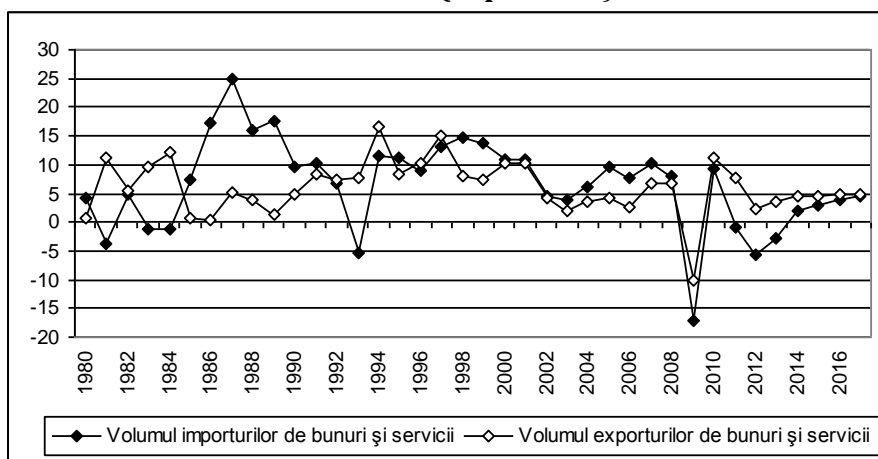
Olanda înregistrând niveluri mai scăzute ale acestui indicator. Spania a avut un avantaj important comparativ cu alte țări din Zona euro: datoria sa publică brută a fost mai mică de 40% înainte de criză.

Potrivit datelor din ultimul raport al Forumului Economic Mondial, „Raportul privind competitivitatea globală 2012-2013”, Spania se înscrie în rândul țărilor cu cele mai ridicate dezechilibre, deopotrivă la nivelul soldului bugetar și al datoriei publice. Din 144 de țări, aceasta se plasează pe locul 135 în funcție de mărimea soldului bugetar ca pondere în PIB și pe locul 112 ținând cont de datoria publică raportată la PIB.

Trebuie subliniat că, datorită unei politici fiscale prudente implementate în perioada anterioară crizei, guvernul spaniol a avut la dispoziție în 2008 suficient spațiu de manevră în domeniul fiscal, pentru a permite stabilizatorilor automați să opereze fără constrângeri și pentru a sprijini economia prin măsuri fiscale discreționare. Politicile anti-ciclice ale guvernului au contribuit cu circa 40% la deteriorarea poziției fiscale, de la un excedent de 1,9% din PIB în 2007 ajungându-se la un deficit de 11,2% din PIB în 2009 (Oehler-Șincai, 2011).

Pentru scăderea deficitului bugetar, guvernul spaniol mizează pe reducerea cheltuielilor publice și majorarea taxelor și impozitelor și, totodată, pe creșterea exporturilor. Într-adevăr, din 2010, ritmul de creștere a exporturilor de bunuri și servicii a fost superior ritmului de creștere a importurilor. Trebuie menționat, însă, că ritmul de creștere a exporturilor la nivelul anului 2011 a fost revizuit în scădere. Acesta a fost de 7,6% în 2011, comparativ cu un ritm de 9%, raportat anterior. Consumul total a fost, la rândul său, revizuit în sens negativ, acesta diminuându-se cu 0,8% în 2011 comparativ cu 2010, față de scăderea estimată anterior la 0,7%. În ceea ce privește consumul privat, acesta s-a diminuat în 2011 cu 1%, față de o scădere estimată anterior la 0,1%.

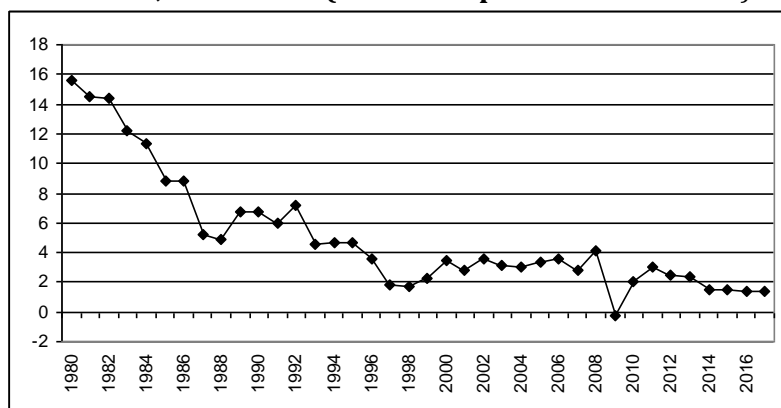
Graficul 4. Evoluția exporturilor și importurilor de bunuri și servicii ale Spaniei, 1980-2017 (în procente)



Notă: Datele pentru 2012-2017 reprezintă prognoze.
Sursă: FMI (2012).

În 2011, rata șomajului, rata inflației și datoria publică raportată la PIB și-au continuat ascensiunea, în timp ce consumul privat, consumul public și investițiile productive au scăzut comparativ cu 2010.

Graficul 5. Evoluția ratei inflației la nivelul Spaniei, ca medii ale prețurilor de consum, 1980-2017 (schimbări procentuale anuale)

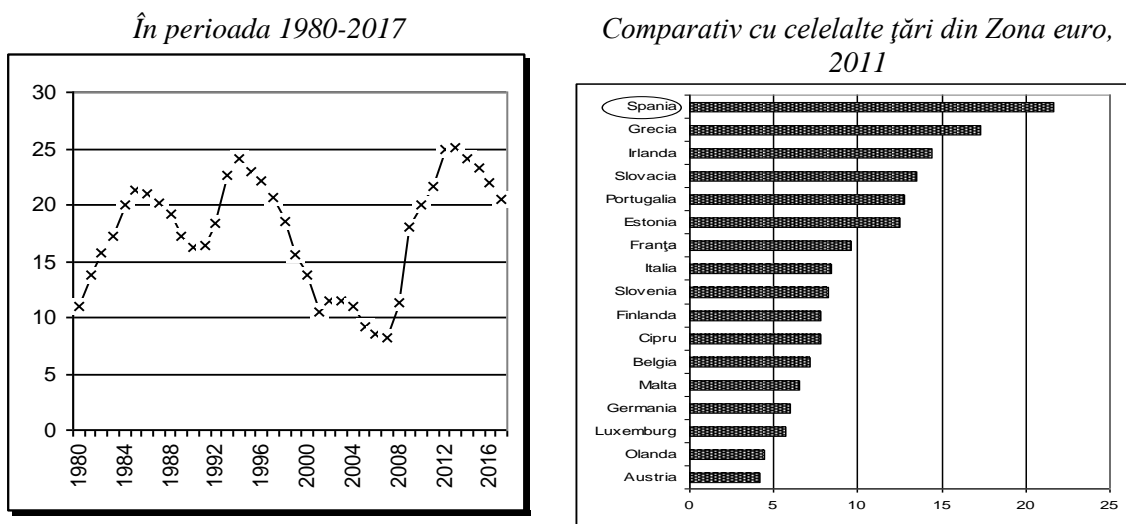


Notă: Datele pentru 2012-2017 reprezintă prognoze.
Sursă: FMI (2012).

Principala problemă a economiei spaniole rămâne șomajul, cu toate efectele negative asociate acestui fenomen. În data de 29 martie 2012, în Spania a avut loc prima grevă generală din acest an. Rata șomajului a atins în Spania un nivel record de 25% în al doilea trimestru din 2012. Specialiștii internaționali consideră că pragul minim al creșterii economice care ar putea anticipa lansarea procesului de creare de locuri de muncă în Spania

este de 2%. Însă, potrivit prognozelor FMI, Spania nu va ieși din recesiune nici în 2013, iar rata șomajului ar putea depăși 25% din populația activă. Spania rămâne, în continuare, țara cu cea mai ridicată rată a șomajului din UE, reprezentând mai mult decât dublul medie comunitare (IMF, 2012).

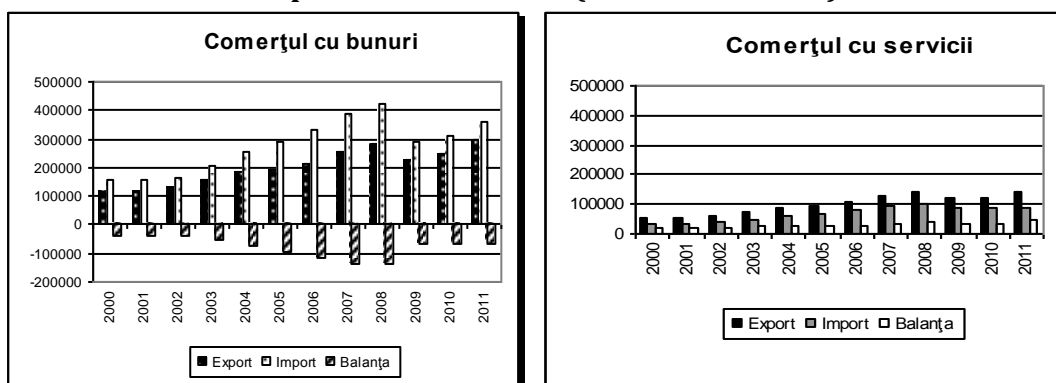
Graficul 6. Rata șomajului în Spania (în procente din populația activă)



Notă: Datele pentru 2012-2017 reprezintă prognoze.
Sursă: FMI (2012).

În pofida acestor evoluții nefavorabile, în 2011 Spania a reușit să atragă fluxuri de investiții străine directe (ISD) în valoare de 29 miliarde dolari (UNCTAD 2012) și, totodată, să își diminueze soldul negativ al balanței comerțului cu bunuri (până la nivelul de 65 miliarde dolari) și să își majoreze excedentul balanței comerțului cu servicii (acesta situându-se la 50 miliarde dolari) (WTO, 2012).

Graficul 7. Schimburile comerciale cu bunuri și servicii ale Spaniei în perioada 2000-2011 (în milioane dolari)



Sursă: OMC (2012).

În relațiile cu partenerii extracomunitari, dintre țările membre ale UE-27, Spania a înregistrat în 2011 al treilea deficit comercial ca mărime (peste 41 miliarde euro), după Olanda (aproape 124 miliarde euro)⁷ și Marea Britanie (aproape 70 miliarde euro) (Eurostat, 2012). În același an, la nivel intracomunitar, deficitul comercial spaniol a fost al optulea ca mărime (circa 7,3 miliarde euro – nivel mai scăzut chiar decât cel înregistrat de România). În acest context, merită subliniat faptul că, la export, gradul de dependență al Spaniei de Piața internă se menține, încă, la un nivel ridicat. În 2011, aproximativ 67% din totalul exporturilor spaniole s-au îndreptat către Piața internă. Însă acest procentaj reprezintă o diminuare cu 6,5 puncte procentuale comparativ cu nivelul din 2000.

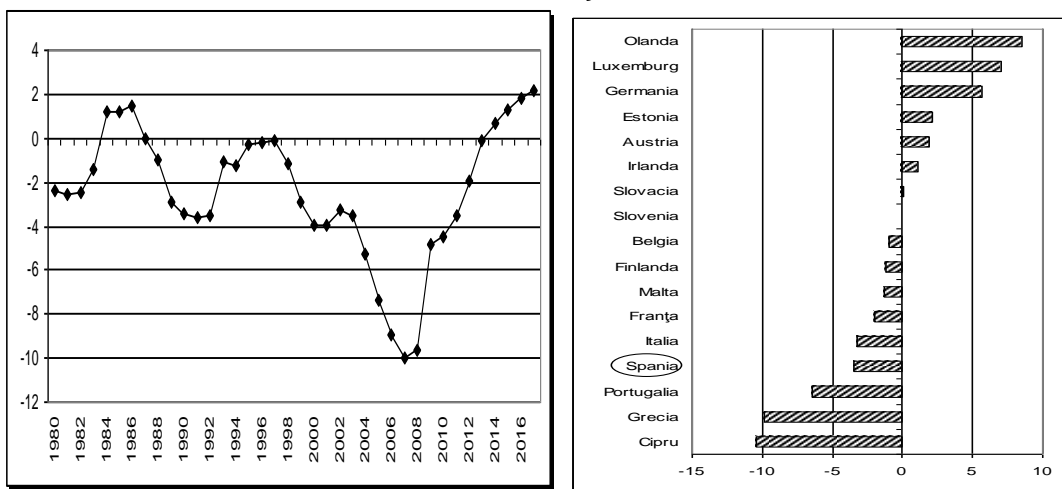
În 2011, **ponderile Spaniei în comerțul internațional cu bunuri și servicii au fost inferioare nivelurilor înregistrate în 2008**, înainte de resimțirea puternică a impactului crizei financiare și economice mondiale (WTO 2009, WTO 2012). Astfel, în planul comerțului cu bunuri, Spania a ocupat în 2008 locul 17 în ierarhia principalilor exportatori mondiali (cu o pondere de 1,7% din total) și locul 11 în clasamentul principalilor importatori mondiali (2,6% din total). În schimb, în 2011, pozițiile corespunzătoare la exportul și importul de bunuri au fost a 18-a și,

⁷ Potrivit Eurostat, o mare parte din deficitul comercial olandez se datorează așa-numitului „efect Rotterdam”: bunurile având ca destinație UE, care sosesc în porturile olandeze, sunt declarate ca importuri efectuate de Olanda. Această înregistrare are drept efect diminuarea *pe cale statistică* a importurilor efectuate de alte state membre ale UE, către care aceste produse sunt reexportate, întrucât acestea sunt înregistrate ca intrări din Olanda, nu importuri provenite de la un partener extracomunitar.

respectiv, a 15-a (1,6% și, respectiv, 2% din total), Spania fiind devansată la export de Arabia Saudită, iar la import de Singapore, India, Hong Kong-China și Coreea de Sud. În planul comerțului cu servicii, declinul Spaniei este și mai remarcabil, la export, de pe poziția a cincea în 2008 regăsindu-se pe locul al optulea în 2011 (de la ponderea de 3,9% în totalul mondial ajungând la 3,4%, fiind depășită de China, India și Japonia), iar la import, de pe locul al optulea în 2008 ajungând pe poziția a 14-a în 2011 (cota sa în totalul mondial scăzând de 3,2% la 2,4%, în favoarea următoarelor țări: India, Irlanda, Singapore, Canada, Coreea de Sud și Olanda).

În ceea ce privește soldul balanței contului curent al Spaniei raportat la PIB, Spania s-a înscris și în 2011 în rândul țărilor din Zona euro care au înregistrat o valoare negativă. Totuși, potrivit opiniei experților FMI, în perioada următoare acest indicator negativ se va înscrie pe o pantă descendentă, iar din 2014 va trece la valori pozitive și în creștere.

Graficul 8. Evoluția soldului balanței contului curent al Spaniei, 1980-2017 și prezentare comparativă a acestuia la nivelul Zonei euro în 2011 (în procente din PIB)



Notă: Datele pentru 2012-2017 reprezintă prognoze.
Sursă: FMI (2012).

Referindu-ne la **costul la care se împrumută guvernul spaniol pe piețele de capital**, trebuie subliniat că, în pofida unor variații semnificative de la o săptămână la alta, tendința generală din ultima perioadă este aceea de diminuare. Randamentul mediu al obligațiunilor guvernamentale

spaniole cu scadența la 10 ani este mult mai scăzut în prezent⁸ comparativ cu nivelurile record înregistrate în iulie 2012. La un randament mediu al obligațiunilor germane de circa 1,5%, diferențialul de dobândă dintre obligațiunile guvernamentale spaniole și cele germane (echivalent cu prima de risc) se ridică în prezent la circa 4 puncte procentuale.

În pofida temperaturii costurilor la care se împrumută guvernul spaniol pe piețele de capital, accesul dificil la resurse financiare constituie în prezent cea mai mare piedică în derularea afacerilor în Spania (World Economic Forum, 2012). În ierarhia formată din 144 de țări în funcție de ușurința accesului la credite, Spania este poziționată pe locul 122 (dar înaintea Italiei, Irlandei, Greciei), iar în funcție de indicatorul privind sănătatea sistemului financiar-bancar, se situează pe locul 109 (devansând, totuși, țări precum: Belgia, Portugalia, Grecia sau Irlanda).

Sursele de finanțare tradiționale ale economiei spaniole (incluzând aici fondurile de la băncile germane și alte bănci europene), care au contribuit la umflarea „balonului” creditului pe parcursul avântului imobiliar din deceniul trecut, s-au diminuat considerabil odată cu spargerea „balonului” imobiliar și adâncirea recesiunii spaniole. Drept urmare, băncile spaniole apelează tot mai frecvent la creditele oferite de Banca Centrală Europeană (BCE). Acestea au înregistrat în luna iulie 2012 o valoare record a creditelor contractate de la BCE: 402 miliarde euro (sumă brută, incluzând depozitele existente în valoare de aproape 27 miliarde euro) (Reuters, 2012). Această sumă reprezintă aproximativ o treime din lichiditatea pusă la dispoziție de BCE băncilor din Zona euro, în valoare totală de 1237 miliarde euro, în condițiile în care economia spaniolă reprezintă doar 12% din PIB cumulativ al Zonei euro.

Totodată, în luna iulie 2012, consumatorii și firmele au continuat să își retragă economiile de la băncile spaniole, depozitele sectorului privat diminuându-se cu aproape 5%, de la 1583 miliarde euro la 1509 miliarde euro. De altfel, în tot mai multe țări comunitare, sistemul bancar este perceput ca o „gaură neagră”, pe care guvernării o alimentează în continuare.

⁸ În octombrie 2012, s-a ajuns la niveluri de sub 5,5%, ceea ce reprezintă minimele ultimelor șase luni.

Potrivit estimărilor experților naționali și internaționali, băncile spaniole au nevoie de circa 60 miliarde euro pentru recapitalizare în perioada 2012-2014.⁹ Cel mai recent exemplu îl constituie Bankia (a patra mare bancă spaniolă și totodată „banca problemă” din sectorul financiar spaniol)¹⁰. Aceasta a anunțat în data de 31 august 2012 pierderi în valoare de aproximativ 4,5 miliarde euro în primul semestru al acestui an și va primi această sumă prin Fondul spaniol pentru restructurare bancară (FROB), în vederea recapitalizării.

Miniștrii de finanțe din Zona euro au aprobat în luna iunie 2012 un ajutor în valoare de 100 miliarde euro pentru salvarea băncilor spaniole aflate în dificultate, care va fi disponibil din luna noiembrie 2012. Alocarea sumelor din pachetul de sprijin financiar va fi monitorizată de Troica formată din BCE, Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional (FMI).

În concluzie, economia spaniolă, aflată într-o recesiune de tip „W” continuă să prezinte o serie de slăbiciuni, reflectate prin nivelurile alarmante ale deficitului bugetar și datoriei publice, gradul ridicat de îndatorare a sectorului privat, rata ridicată a șomajului, care se întrepătrund cu amenințările din plan extern, ceea ce face ca ieșirea din recesiune să fie dificilă.

3. Comentarii pe marginea Programului de stabilitate spaniol 2012-2015 și a Programului național de reformă 2012

3.1. Succintă trecere în revistă a măsurilor de austeritate întreprinse de guvernul spaniol

Măsurile ample și variate de austeritate adoptate de guvernul de centru-stânga condus de José Luis Rodríguez Zapatero în perioada 2009-2011¹¹ nu au soluționat problemele structurale din economia spaniolă și, în plus, au generat ample mișcări de protest și chiar o grevă generală (în data

⁹ Rezultatele evaluărilor independente realizate de firmele de consultanță Roland Berger și Oliver Wyman arată că, în situația deteriorării situației macroeconomice spaniole, din cele 14 grupuri de bănci analizate, reprezentând circa 90% din sistemul bancar spaniol, un număr de 7 vor avea nevoie de finanțare, în valoare totală de circa 54 miliarde euro (BFA Bankia 24,7 miliarde euro, Catalunya Bank 10,8 miliarde euro, NCG Banco 7,2 miliarde euro, Banco Valencia 3,5 miliarde euro, Popular Pastor 3,2 miliarde euro, BMN 2,2 miliarde euro și Libercaja 2,1 miliarde euro).

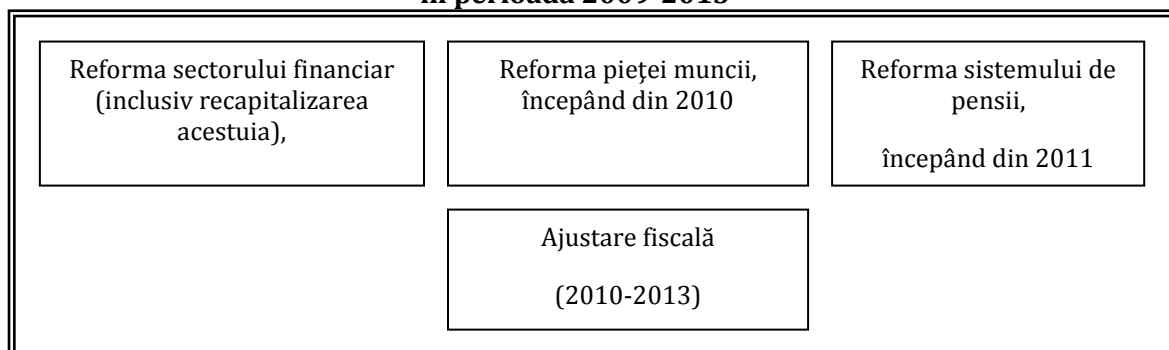
¹⁰ Bankia, rezultată în decembrie 2010 din fuziunea a șapte bănci regionale de economii și listată la bursa din Madrid în iulie 2011, a fost parțial naționalizată în mai 2012, în urma solicitării de către aceasta a unui ajutor de urgență în valoare de circa 20 miliarde euro.

¹¹ Printre care se numără: diminuarea salariilor funcționarilor publici în 2010 și înghețarea acestora în 2011, reducerea salariilor miniștrilor, înghețarea pensiilor în 2010-2011 și majorarea vârstei de pensionare.

de 29 septembrie 2010, ca răspuns la proiectul de buget pe anul 2011). Drept urmare, au fost organizate alegeri anticipate, iar în data de 21 decembrie 2011, un nou guvern, de centru-dreapta, condus de Mariano Rajoy, a preluat oficial ștafeta de la guvernul anterior.

În pofida promisiunilor din campania electorală, la numai o lună de la victoria partidului său (Partidul Popular) în alegerile parlamentare din Spania, în discursul inaugural din 20 decembrie 2011, noul premier spaniol a anunțat un prim program de austeritate al noului guvern.¹² Conservatorul Rajoy a menționat adoptarea de măsuri de urgență în vederea reducerii deficitului bugetar, intervenții pe piața muncii în primul trimestru din 2012 și asanarea sectorului bancar în primul semestru al anului 2012. Un prim pas pe calea reducerii cheltuielilor a fost reducerea numărului de ministere de la 15 la 12, măsură care a inclus comasarea ministerului educației cu cel al culturii și renunțarea la ministerul științei și inovării (prin includerea sa în ministerul economiei și concurenței).

Graficul 9. Reprezentare schematică a reformelor întreprinse de guvernul spaniol în perioada 2009-2013



Sursa: Declarații oficiale ale Guvernului spaniol.

Secretarul general al partidului socialist spaniol, Alfredo Pérez Rubalcaba a afirmat că se va opune măsurilor de austeritate anunțate de premierul conservator, argumentând că o ajustare fiscală excesivă ar conduce la „asfixierea” economiei spaniole. Într-adevăr, majorarea impozitelor și taxelor într-un moment în care rata șomajului a atins cote alarmante, se poate dovedi dăunătoare pentru economia spaniolă. Din interviurile luate mai multor cetățeni spanioli (deopotrivă angajați și

¹² A se consulta și seria de articole publicate de El País în seria: *Los recortes del gobierno*.

șomeri) și publicate în presa spaniolă reiese nemulțumirea acestora că povara măsurilor de austeritate apasă cel mai greu pe umerii celor cu venituri scăzute.

Parlamentul spaniol a ratificat în data de 11 ianuarie 2012 măsurile de austeritate propuse de guvern (și aprobate prin decret în 30 decembrie 2011), cu 197 de voturi pentru, 138 contra și patru abțineri. Ajustările au vizat diminuarea cheltuielilor bugetare cu 8,9 miliarde euro și majorarea încasărilor din taxe și impozite cu 6,2 miliarde euro în 2012. Trebuie subliniat că partidul conservator Convergență și Uniune (CiU) a susținut măsurile de austeritate ale noului guvern (Oehler-Șincai, 2012).

Potrivit rezultatelor unui studiu recent, problema finanțelor publice spaniole nu o reprezintă nivelul scăzut al veniturilor la bugetul de stat, ci cheltuielile în exces (Rallo et al., 2012). Printre măsurile de austeritate se numără și impozitarea (excesivă), ceea ce va frâna redresarea economică pe mai multe căi. În primul rând, venitul disponibil al multor familii îndatorate se va diminua, astfel încât acestea nu vor mai avea posibilitatea să își ramburseze împrumuturile. În al doilea rând, majorarea impozitului pe venit va împiedica populația să economisească. Totodată, nivelurile ridicate ale taxelor și impozitelor vor descuraja atât investitorii autohtoni, cât și pe cei străini să își extindă afacerile în Spania. Toate acestea contribuie la înrăutățirea conjuncturii economice spaniole.

Ministrul finanțelor și administrației publice, Cristóbal Montoro Romero a pus cea mai mare parte a deficitului bugetar spaniol pe seama deficitelor înregistrate în cele 17 comunități autonome spaniole, unde s-a cheltuit „nechibzuit” în ultimul deceniu. Executivul are în vedere închiderea a 450 de entități autonome, fundații și întreprinderi de stat locale. Totodată, actualul guvern intenționează să recurgă la sancțiuni asupra comunităților autonome care vor contribui la depășirea limitei deficitului bugetar.

În data de 20 aprilie 2012, a fost adoptat un nou set de măsuri de diminuare a cheltuielilor publice, de data aceasta în domeniul sănătății și al educației. Aceste măsuri prevăd ca regiunile autonome spaniole, care generează circa jumătate din totalul cheltuielilor publice, să majoreze taxele pentru studii, numărul orelor de predare/profesor și numărul de elevi/clasă cu 20%. Pensionarii spanioli, care înainte beneficiau de medicamente

gratuite, vor achita 10% din prețul acestora. Persoanele încadrate în populația activă, care anterior adoptării acestor măsuri trebuiau să achite numai 40% din contravaloarea medicamentelor achiziționate, vor plăti până la 60% din prețul acestora, în funcție de venituri. Totodată, au fost anunțate o serie de măsuri care vor pune capăt „turismului medical”. Implementarea acestor măsuri ar urma să contribuie la diminuarea cheltuielilor publice cu circa 10 miliarde euro pe an (7 miliarde euro din bugetul asigurărilor de sănătate și 3 miliarde euro din bugetul educației).

Guvernul spaniol a anunțat în data de 11 iulie 2012 un nou pachet de măsuri de austeritate într-un interval de numai șapte luni. Ținta guvernului a reprezentat-o reducerea cheltuielilor publice și majorarea taxelor și impozitelor în perioada 2012-2013 cu echivalentul a 65 miliarde euro, în vederea diminuării deficitului bugetar. Printre măsuri se numără: eliminarea primelor de Crăciun pentru funcționarii publici (echivalentă cu scăderea salariilor cu 7%, care se adaugă reducerilor salariale anterioare, din 2010), diminuarea ajutoarelor de șomaj, reducerea subvențiilor pentru sectorul minier cu aproximativ 63% în 2013, de la 301 milioane euro la 111 milioane euro.¹³ Tot ca parte integrantă a acestui pachet de măsuri, de la 1 septembrie 2012, taxa generală pe valoarea adăugată a fost majorată de la 18% la 21%, TVA redusă pentru anumite servicii a fost sporită de la 8% la 10%, în schimb TVA pentru necesitățile de bază a fost menținută la nivelul de 4%.¹⁴ Nici familia regală nu a fost ocolită de valurile succesive de reducere a cheltuielilor publice. La nivelul anului, 2012, bugetul total de 8,3 milioane euro a fost diminuat cu 100 de mii de euro (-1,2%).

Ceea ce nu a reușit guvernul să implementeze până în prezent au fost planurile ambițioase de privatizare a unor companii precum: Loteria națională, operatorul aeroportuar național Aena, compania responsabilă cu managementul infrastructurii feroviare Adif, agenția de presă EFE, compania de radio și televiziune RTVE, compania minieră HUNOSA, compania navală

¹³ Trebuie subliniat că 200 de mii de persoane din Spania își câștigă existența din activitățile derulate în sectorul minier, iar măsurile anunțate de guvern afectează 8000 de mineri și 22 de mii de alți muncitori. În semn de protest față de măsurile anunțate de guvern, un grup de mineri din nordul țării a ajuns la Madrid în data de 11 iulie 2012, după „marșul negru” de 450 de km.

¹⁴ De la 1 iulie 2010, TVA a fost majorată de la 16% la 18%. TVA redusă pentru anumite servicii (oferite de unitățile de cazare și restaurante și evenimente culturale dar și construcția de locuințe) a fost, de asemenea, majorată de la 7% la 8%. În schimb, TVA pentru „necesitățile de bază” (pâine, fructe și legume, cărți și reviste etc.) a fost menținută la nivelul de 4%.

Navantia. În toate cazurile menționate, reacția sindicatelor și a angajaților a fost fermă, iar grevele organizate au împiedicat până în prezent privatizarea mai multor astfel de active strategice. Din interviurile publicate în presa spaniolă, reiese clar nemulțumirea populației, care se întreabă, retoric, cum este posibilă sprijinirea băncilor cu miliarde de euro și de ce nu se găsesc câteva sute de milioane de euro necesari pentru subvenționarea industriei miniere, spre exemplu. Istoria privatizărilor spaniole din perioada 1980-2004 înfățișează acest proces ca fiind „în favoarea suportării pierderilor de către societate și a privatizării profitului” (Arocena, 2004).

În perioada 2009-2012, Comisia Europeană a salutat constant toate măsurile dure de austeritate adoptate în Spania. Totuși, faptul că politica de austeritate a guvernului spaniol nu produce rezultatele scontate ci, din contră, contribuie la agravarea situației economiei este demonstrat de mișcările de protest ale populației din ultima perioadă, tot mai ample și tot mai frecvente. Aceste mișcări de protest sunt explicate în mare parte de rezultatele mai multor studii recente, care evidențiază sporirea vertiginoasă a numărului de familii care trăiesc sub pragul sărăciei.

3.2. Recomandările Comisiei Europene și ale Consiliului UE privind Programul de stabilitate spaniol 2012-2015 și a Programul național de reformă 2012

În data de 30 aprilie 2012, Spania a prezentat Comisiei Europene Programul său de stabilitate economică și Programul Național de Reformă. Comisia Europeană a făcut publice în 30 mai 2012 recomandările pentru țările UE-27 (inclusiv Spania) în vederea menținerii stabilității financiare, creșterii economice și creării de locuri de muncă.

În conformitate cu prevederile articolului 5 din Regulamentul UE 1176/2011, Comisia a verificat dacă Spania este afectată de dezechilibre macroeconomice și a concluzionat că astfel de dezechilibre există, acestea nu sunt excesive, dar trebuie să fie remediate. Potrivit procedurii de deficit excesiv, obiectivul strategiei bugetare conturate în Programul de stabilitate este diminuarea deficitului bugetar general sub nivelul de 3% din PIB până în 2013, pe baza diminuării cheltuielilor și, totodată, a adoptării unor măsuri care să contribuie la majorarea veniturilor. Totodată, în Programul de

stabilitate se mai arată că datoria publică spaniolă raportată la PIB va atinge un nivel maxim în 2013, după care se va înscrie pe o pantă descendentă, asigurându-se un progres semnificativ, în conformitate cu prevederile Pactului de stabilitate și creștere.

În contrast cu aceste abordări optimiste, prognozele recente ale FMI indică, însă, că deficitul bugetar al Spaniei, ca pondere în PIB, va scădea sub 3% abia în 2017, iar datoria sa publică se va situa la un nivel ridicat, de 100-101% din PIB și în perioada 2014-2017 (IMF, 2012).

Potrivit opiniei experților comunitari, este posibil ca evoluția conjuncturii economice din Spania să fie mai puțin favorabilă decât o apreciază autoritățile de la Madrid. Mai mult decât atât, aceștia consideră că măsurile guvernului spaniol avute în vedere pentru perioada următoare nu sunt suficient de detaliate. Atingerea țintelor de deficit bugetar de către guvernele regionale (ținând cont de rezultatele recente), un eventual nivel al veniturilor sub pragul așteptat (pe fondul ajustărilor structurale în derulare), impactul necunoscut al operațiunilor financiare de salvare a băncilor, toate acestea constituie posibile amenințări pentru strategia bugetară spaniolă.

Specialiștii Comisiei Europene consideră că aplicarea Legii stabilității bugetare și adoptarea de măsuri fiscale stricte la nivel regional pot diminua riscurile unui derapaj în plan regional. Ținând cont că finanțele publice spaniole sunt descentralizate, experții Comisiei opinează că un cadru fiscal și instituțional puternice sunt esențiale.

În ceea ce privește reforma sistemului de pensii, inițiată în 2011, aceasta contribuie la sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice. Totuși, înrăutățirea perspectivelor economiei spaniole, în contextul îmbătrânirii demografice, limitează impactul reformei asupra cheltuielilor publice. Mai mult decât atât, Consiliul UE apreciază că aceasta trebuie să fie completată cu un set de măsuri concrete, care să sprijine Strategia globală a ocupării pentru angajații mai în vârstă pentru perioada 2012-2014.

Experții Comisiei consideră că există încă suficientă marjă de manevră în domeniul taxelor și impozitelor, având în vedere faptul că fiscalitatea este mai redusă comparativ cu cea înregistrată la nivelul altor țări din UE. În acest context, una din recomandări se referă la majorarea ponderii taxelor

indirecte, în particular majorarea bazei TVA, prin revizuirea aplicării extinse a scutirilor și a cotelor reduse.¹⁵ Totodată, se subliniază că sistemul fiscal spaniol favorizează îndatorarea și achiziționarea de locuințe, în detrimentul închirierii, datorită faptului că dobânzile la creditele ipotecare sunt deductibile. Totuși, considerăm că aceste aprecieri ale Comisiei sunt nejustificate, ținând cont de datele referitoare la ponderea populației spaniole care trăiește sub pragul sărăciei și de majorarea alarmantă a ratei șomajului. Potrivit chiar datelor Comisiei, sărăcia este un fenomen în creștere în Spania, iar dintre persoanele încadrate în muncă, rata sărăciei în cazul lucrătorilor temporari este dublul ratei înregistrate la nivelul angajaților permanenți.

Legat de restructurarea sectorului financiar spaniol, experții comunitari subliniază că restructurarea trebuie să continue, astfel încât situația oricărei bănci neviabile să fie soluționată, iar băncile viabile să își poată îndeplini rolul de furnizori de credit către economia reală, fără a distorsiona concurența.

În data de 10 februarie 2012, a fost adoptat Decretul-lege 3/2012, privind reforma pieței muncii, în vederea diminuării ratei șomajului și a gradului ridicat de segmentare a pieței muncii. Comisia Europeană recomandă monitorizarea cu atenție a rezultatelor. Pe de o parte, reforma recentă conferă firmelor o mai mare flexibilitate pentru ajustarea salariilor și a forței de muncă la necesitățile proprii, însă, pe de altă parte, poate genera creșterea numărului de șomeri pe termen scurt. Totodată, Comisia recomandă implementarea imediată a Planului de acțiune pentru tineri și întărirea eforturilor pentru combaterea abandonului școlar și încurajarea participării tinerilor la programe de training.

O altă recomandare se referă la necesitatea reformei serviciilor profesionale – sector puternic protejat de concurența externă. Totodată, Comisia a subliniat necesitatea simplificării birocrăției, atrăgând atenția asupra faptului că perioada de timp necesară pentru obținerea unei licențe pentru derularea afacerilor este cea mai lungă dintre toate țările UE. Potrivit

¹⁵ După cum am arătat în subcapitolul precedent, guvernul spaniol a aplicat două majorări de TVA în perioada 2010-2012.

datelor Băncii Mondiale,¹⁶ Spania se situează pe locul 44 în ierarhia țărilor în funcție de ușurința derulării afacerilor în 183 de economii și ocupă un modest loc 133 în clasamentul țărilor ținând cont de ușurința înființării unei firme. Un alt aspect adus în prim-plan a fost absența coordonării dintre administrația locală, regională și centrală, ceea ce a condus la proliferarea reglementărilor (unele dintre ele chiar redundante) și segmentarea pieței interne spaniole. În fine, Comisia evidențiază necesitatea facilitării activităților de export și ameliorarea eficienței energetice pe tot parcursul lanțului de furnizare a energiei.

Ținând cont de toate recomandările Comisiei Europene, de angajamentele asumate de Spania în cadrul Pactului Euro Plus, de analiza cuprinzătoare a politicii economice spaniole, efectuată de Comisie în contextul Semestrului european, Consiliul UE a conturat, la rândul său, în luna iulie 2012, un set de opt recomandări pentru autoritățile spaniole, pe care le vom prezenta în cele ce urmează.

O primă recomandare se referă la efortul bugetar structural mediu anual, care să fie de peste 1,5% din PIB în perioada 2010-2013, conform recomandărilor Consiliului în cadrul procedurii de deficit excesiv, punând în aplicare măsurile adoptate în bugetul pentru 2012 și adoptând, până la sfârșitul lunii iulie 2012, proiectul anunțat de buget multianual pentru perioada 2013-2014. Pentru aceasta, Spania urmează să adopte și să aplice la nivel regional măsuri, în conformitate cu proiectele de reechilibrare aprobate, să aplice strict noile dispoziții ale legii privind stabilitatea bugetară referitoare la transparență și la controlul execuției bugetare și să îmbunătățească procesul raportării bugetare la toate nivelurile administrației. Totodată, se subliniază necesitatea înființării unei instituții fiscale independente care să monitorizeze politica fiscală și să ofere consultanță. În același context, se mai accentuează necesitatea reformelor din sectorul public, în vederea îmbunătățirii eficienței și a calității cheltuielilor publice la toate nivelurile administrației.

Într-adevăr, prin „depolitizarea” și sporirea transparenței politicii fiscale, instituțiile fiscale independente (sau consiliile fiscale) pot informa

¹⁶ World Bank (2012), *Doing Business 2012 – Doing Business in a More Transparent World*, Washington DC.

mai bine opinia publică (deci votanții) cu privire la situația actuală a politicii fiscale și pot contribui la majorarea costurilor „politice” ale indisciplinei fiscale. Totodată, acestea stimulează o politică prudentă, de constituire a unor marje de manevră fiscală care să permită guvernanților să răspundă prompt la șocuri neașteptate pe termen mediu și la presiunile pe termen lung, cum ar fi procesul de îmbătrânire a populației (Hagemann, 2011, p. 75 și p. 77).

Creșterea deficitelor bugetare și a datoriilor publice din Spania, care impietează asupra creșterii economice pe termen lung, sunt în mare parte urmare a crizei financiare și economice mondiale, însă au și un determinant politic strict comportamental. Pe de o parte, măsurile de politică fiscală sunt un instrument de sprijin în campania electorală, apelarea la acestea reprezintă o practică uzuală în întreaga lume. Pe de altă parte, entitățile fiscale descentralizate (prezente și în Spania, unde există patru niveluri de guvernare, central, regional, provincial și municipal), sunt înclinate să adopte un comportament de „pasager clandestin” – așa numita problemă a „fondului comun”. În același timp, intervine discrepanța temporală, datorată situației în care un guvern îndatorat lasă puțin spațiu de manevră succesorului său, în derularea programelor de guvernare (Hagemann, 2011, p. 79).

În al doilea rând, Consiliul UE recomandă autorităților spaniole să garanteze creșterea vârstei de pensionare în mod corelat cu speranța de viață și să susțină strategia globală pentru ocuparea forței de muncă pentru lucrătorii mai în vârstă prin măsuri concrete, astfel încât acest grup să fie reintegrat pe piața muncii. În al treilea rând, se sugerează introducerea unui sistem de impozitare care să corespundă eforturilor de consolidare fiscală și care să favorizeze mai mult creșterea, inclusiv o trecere de la impozitarea forței de muncă către taxele pe consum și mediu. În acest context, se solicită găsirea unei soluții la ponderea redusă a veniturilor din TVA prin lărgirea bazei de impozitare pentru TVA și facilitarea într-o măsură mai mică, la nivel fiscal, a îndatorării și a achiziționării de locuințe, prin opoziție cu închirierea. În al patrulea rând, guvernul spaniol este chemat să pună în aplicare reforma sectorului financiar și, în special, să continue procesul de restructurare a sectorului bancar, să prezinte o strategie cuprinzătoare pentru a soluționa eficient problemele legate de activele existente în

bilanțurile băncilor, să definească o poziție clară privind finanțarea și să utilizeze mecanismele de protecție. În al cincilea rând, Consiliul UE recomandă punerea în aplicare a reformelor pe piața muncii. În al șaselea rând, solicită guvernului revizuirea priorităților în materie de cheltuieli și realocarea de fonduri pentru a sprijini accesul la finanțare al întreprinderilor mici și mijlocii, tinerilor și sectoarelor de cercetare-dezvoltare-inovare. În acest context, se arată că sunt necesare implementarea Planului de acțiune pentru tineret, intensificarea eforturilor de reducere a cazurilor de abandon școlar și încurajarea participării la cursuri și la formare profesională prin măsuri de prevenire, intervenție și compensare. În al șaptelea rând, se subliniază necesitatea îmbunătățirii capacității de inserție profesională a grupurilor vulnerabile și a oferirii de servicii eficiente de sprijin pentru copii și familii, destinate să amelioreze situația persoanelor expuse riscului de sărăcie și/sau excluziunii sociale și să asigure bunăstarea copiilor. În acest context, trebuie subliniat că măsurile de austeritate adoptate de guvern în data de 20 aprilie 2012, vizând domeniul educației și al sănătății, sunt în contradicție cu aceste ultime două recomandări ale Consiliului UE. În al optulea rând, se recomandă adoptarea de către guvern a unor măsuri suplimentare pentru a înlesni accesul la serviciile profesionale, inclusiv la serviciile puternic reglementate, reducerea termenelor de obținere a unei autorizații de funcționare și eliminarea obstacolelor din calea derulării de activități economice rezultate din reglementări multiple care se suprapun, adoptate la niveluri administrative diferite. În sectorul energetic, se subliniază necesitatea finalizării interconexiunii rețelelor de gaz și electricitate cu țările învecinate și găsirea unei soluții la problema deficitului de tarife la energia electrică, în mod global, în special prin îmbunătățirea raportului cost-eficiență al lanțului de aprovizionare cu energie electrică.

3.3. Concluzii privind calea către revenirea la normalitate a economiei spaniole

În pofida aplicării de „rețete” variate de austeritate, Spania, ca și alte țări din Zona euro nu a reușit să găsească formula potrivită de relansare a creșterii economice. Spania trece printr-o recesiune dureroasă, iar factorii

interni, precum gradul ridicat de îndatorare a sectorului privat, accesul dificil la credite, necesitatea consolidării fiscale, rata ridicată a șomajului vor continua să interacționeze cu cei externi: încetinirea ritmului de creștere a economiei mondiale și a comerțului internațional, majorarea prețurilor la țiței (Spania fiind puternic dependentă de importuri) și aversiunea investitorilor față de risc.

După cum evidențiază studii recente, problema finanțelor publice spaniole nu o reprezintă nivelul scăzut al veniturilor la bugetul de stat, ci cheltuielile în exces, atât la nivel central, cât și în plan regional și local. Printre măsurile de austeritate adoptate se numără și impozitarea (excesivă), ceea ce va contribui la frânarea redresării economice.

Faptul că politica de austeritate a guvernului spaniol nu produce rezultatele scontate ci, din contră, contribuie la agravarea situației economiei este demonstrat de mișcările de protest ale populației din ultima perioadă, tot mai ample și tot mai frecvente. Aceste mișcări de protest sunt explicate în mare parte de sporirea vertiginoasă a numărului de familii care trăiesc sub pragul sărăciei și situația persoanelor expuse riscului de sărăcie și/sau excluziunii sociale.

În plan comunitar, potrivit datelor Comisiei Europene, Spania se numără printre „inovatorii moderați”. Totodată, procedurile birocratice sunt anevoioase, perioada de timp necesară pentru obținerea unei licențe pentru derularea afacerilor fiind cea mai lungă dintre toate țările UE. La aceasta se adaugă absența coordonării dintre administrația locală, regională și centrală, ceea ce a condus la proliferarea reglementărilor (unele dintre ele chiar redundante) și segmentarea pieței interne spaniole.

Prin urmare, prioritățile guvernului spaniol ar trebui să fie sporirea productivității muncii, inovarea, sprijinirea antreprenorilor, inclusiv a întreprinderilor mici și mijlocii, atragerea investitorilor străini, ceea ce ar putea conduce la crearea de noi locuri de muncă, diminuarea șomajului, sporirea cererii interne, stimularea procesului de economisire și plata datoriilor restante. Însă la acest cerc virtuos al creșterii economice nu se poate ajunge doar prin măsuri de austeritate care vizează sporirea veniturilor bugetare și diminuarea cheltuielilor din domenii precum învățământul și sănătatea. Astfel de măsuri generează, în cele din urmă,

ample mișcări de protest ale populației, transpuse în costuri, blocaje economice, descurajarea investitorilor. Prin urmare, așa cum ne indică evoluțiile recente din Spania, soluția revenirii la normalitate o reprezintă scăderea cheltuielilor guvernului și sporirea veniturilor, însă nu prin taxe prea mari și prea împovărătoare, nu prin limitarea accesului populației la servicii medicale și educaționale, ci prin reducerea puternică a cheltuielilor aparatului birocratic, ceea ce, într-adevăr, necesită trecerea la principiile din sectorul privat, deci la corporatizare.

BIBLIOGRAFIE

1. Acharya Viral V., Cooley Thomas, Richardson Matthew, Walter Ingo, *Market Failures and Regulatory Failures: Lessons from Past and Present Financial Crises*, ADB Institute Working Paper Series, No. 264, February 2011.
2. Alford John, Hughes Owen, *Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management*, *The American Review of Public Administration*, volume 38, 2008, pp. 130-148.
3. Arocena Pablo, *Privatisation Policy in Spain: Stuck between Liberalisation and the Protection of National Interests*, Working Paper 1187/2004.
4. Christensen Tom, Lægheid Per, *Increased Complexity in Public Organizations – the Challenges and Implications of Combining NPM and Post-NPM Features*, paper presented at the international conference: New Public Management and the Quality of Governance, Gothenburg, 13-15 November 2008.
5. Council of the EU, Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Spain and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme for Spain, 2012-2015, Brussels, 6.07.2012.
6. Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon, Tinkler Jane, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and e-Government*, Oxford University Press, 2006.
7. Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon, Tinkler Jane, *New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance*, EDS Innovation Research Programme, Discussion Paper Series, No. 4, 2005, Public Policy and Services, London.
8. European Commission, *Innovation Union Scoreboard 2011*, Enterprise and Industry, Brussels, 2012, available at: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf
9. European Commission, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, European Economy 7/2009, Economic and Financial Affairs Directorate General.
10. Eurostat, Baze de date vizând comerțul cu bunuri, servicii, fluxurile și stocurile de ISD, accesate ultima dată în august 2012, disponibile on-line la:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database și
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database.
11. Hagemann Robert, *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?*, *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1, disponibilă on-line la: http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c.
12. Hoggett Paul, *A New Management in the Public Sector?*, *Policy and Politics*, Vol.19, No. 4, pp. 243-256, 1991.
13. Hood Christopher, *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration* 69, pp. 3-19, 1991.
14. International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook Database*, bază de date disponibilă la <http://www.imf.org/external/data.htm>, accesată la data de 10 octombrie 2011.
15. Kindleberger Charles P. and Aliber Robert Z., *Manias, Panics and Crashes, A History of Financial Crises*, Sixth Edition, Palgrave Macmillan, London 2011.
16. Oehler-Șincai Iulia Monica, *Reguli mai stricte privind procedura de deficit excesiv*, Eurolex nr. 4/2011, pp. 39-44.
17. Oehler-Șincai Iulia Monica, *Spania*, în: Anuarul IEM, iunie 2011, pp. 76-84.
18. Oehler-Șincai Iulia Monica, *Spania*, în: Anuarul IEM, iunie 2012, pp. 95-100.
19. Official Journal of the EU, *Council Recommendation of 10 July 2012 on the NRP 2012 of Spain and Delivering a Council Opinion on the SP for Spain 2012-2015*, 2012/C 219/24, 24.07.2012.
20. Osborne David, Gaebler Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, 1992.
21. Pollitt Christopher, *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell, 1990.
22. Posner Richard, *The Failure of Capitalism, The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Harvard University Press, May 2011.
23. Rajan Raghuram, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press, 2010.