

O NOUĂ STRATEGIE PENTRU PIAȚA UNICĂ

*ÎN SERVICIUL
ECONOMIEI ȘI SOCIETĂȚII EUROPENE*

**Raport prezentat
președintelui Comisiei Europene**

José Manuel Barroso

de

Mario MONTI

9 mai 2010

"Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le côté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés."

„Toți cei care au încercat să rezolve problemele economice pe care le-a creat Tratatul de la Roma neglijând aspectul politic al acestora au eșuat. Atâta timp cât [aceste] probleme vor fi abordate exclusiv din perspectivă economică, fără a se lua în considerare aspectul lor politic, mă tem că vom merge din eșec în eșec.”

Paul-Henri Spaak
Discurs în Camera Reprezentanților
14 iunie 1961

„Europa se află la răscruce de drumuri. Ori mergem înainte, cu hotărâre și fără șovăială, ori ne întoarcem la mediocritate. În acest moment putem hotărî să finalizăm integrarea economiilor europene, sau, prin absența voinței politice de a ne confrunta cu imensele probleme implicate, putem permite pur și simplu ca Europa să devină nimic mai mult decât o zonă de liber schimb.”

Comisia Europeană
„Finalizarea pieței interne”
Carte albă pentru Consiliul European
(Milano, 28-29 iunie 1985)

„Avem nevoie de forțe pe care le putem găsi numai împreună. [...] Trebuie să profităm de toate avantajele unei piețe unice mari.”

Margaret Thatcher
1986

Scrisoare de misiune din partea președintelui Comisiei Europene

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Bruxelles, 20 octombrie 2009

Pres(2009)D/2250

Stimate domnule profesor,

Piața unică a fost și rămâne piatra de temelie a integrării europene și a creșterii durabile. Însă acest proiect european major are nevoie de o voință politică reînnoită pentru a-și putea folosi întregul potențial. După cum am arătat în orientările mele politice, Comisia intenționează să conducă acest proces, în deplină colaborare cu statele membre, Parlamentul European și toate părțile interesate.

În acest moment, în care ne apropiem de cea de a douăzecea aniversare a anului simbolic 1992, când s-au pus bazele pieței unice de astăzi, Uniunea Europeană se confruntă cu trei provocări urgente.

- Recenta criză a demonstrat că există în continuare o tentație puternică, mai ales în perioade dificile, de a diminua rolul pieței unice și de a căuta refugiu în forme de naționalism economic. Comisia a fost și va continua să fie un apărător hotărât al pieței unice, utilizând pe deplin competențele sale de execuție, în special în ceea ce privește piața internă și politica în domeniul concurenței, inclusiv controlul ajutoarelor de stat. Este nevoie însă ca atât opinia publică, cât și cercurile politice să conștientizeze din nou consecințele dramatice pe care le-ar avea subminarea pieței unice. Aceasta ar eroda baza integrării economice și a creșterii, precum și a ocupării forței de muncă în toată UE, într-un moment în care apariția unor noi puteri globale și a unor provocări serioase legate de mediul înconjurător impun, mai mult decât oricând, o Uniune Europeană unită, în interesul cetățenilor europeni, precum și al unei guvernante globale eficiente.*

Nu s-a atins încă potențialul maxim al pieței unice. În multe domenii, piața unică este departe de a fi complet operațională. În plus, există unele verigi lipsă care împiedică o piață în continuare fragmentată să acționeze ca un motor puternic al creșterii economice și să ofere consumatorilor toate avantajele pe care poate să le ofere. Comisia intenționează să adopte o abordare mai sistematică și mai integrată, cu scopul de a realiza o veritabilă piață unică și de a o monitoriza în mod eficient.

Professor Mario MONTI
Presidente
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
IT-20100 Milano

- Criza a dus la o regândire critică a funcționării piețelor. De asemenea, a sporit preocuparea pentru dimensiunea socială. Tratatul de la Lisabona, care va intra în curând în vigoare, formulează explicit, pentru prima dată - deși principiul a fost deja clar stabilit în preambulul Tratatului de la Roma - că „Uniunea [...] acționează [...] pentru o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate”. Toate acestea impun considerarea într-o nouă lumină a modului în care piața și dimensiunile sociale ale unei economii europene integrate se pot consolida reciproc.

Pentru a obține contribuții utile și valoroase în vederea unei inițiative de relansare a pieței unice drept obiectiv strategic fundamental al noii Comisii, aș dori să vă încredințez misiunea de a pregăti un raport care să conțină opțiuni și recomandări. În cazul în care sunteți de acord, veți conduce această misiune, va trebui să vă asumați răspunderea deplină pentru raportul pe care îl veți întocmi și să îmi raportați direct cu privire la progresele înregistrate și la concluzii. Puteți conta pe expertiza și sprijinul Comisiei. Puteți organiza consultări, după caz, cu Parlamentul European, cu comisarii relevanți, cu autoritățile competente din statele membre și cu alte părți interesate.

Cu deosebită considerație,



José Manuel BARROSO

CUPRINS

| | |
|---|------------|
| SCRISOARE DE MISIUNE DIN PARTEA PREȘEDINTELUI COMISIEI EUROPENE..... | 3 |
| SINTEZĂ | 6 |
| O NOUĂ STRATEGIE PENTRU PIAȚA UNICĂ..... | 6 |
| <u>CAPITOLUL 1.O PIAȚĂ ÎN CĂUTAREA UNEI STRATEGII</u> | 11 |
| <i>1.1. Transformarea unei chestiuni care ține de trecut în prioritate politică fundamentală ...</i> | <i>12</i> |
| <i>1.2. Piața unică - obiectiv strategic: 1985 – 2010</i> | <i>13</i> |
| <i>1.3. Consultarea europenilor</i> | <i>17</i> |
| <i>1.4. Mai nepopulară ca niciodată, mai necesară ca oricând</i> | <i>21</i> |
| <i>1.5. Consensul este cu adevărat necesar pentru piața unică?</i> | <i>22</i> |
| <i>1.6. Identificarea preocupărilor</i> | <i>23</i> |
| <i>1.7. Abordarea preocupărilor</i> | <i>32</i> |
| <i>1.8. O nouă strategie</i> | <i>32</i> |
| <u>CAPITOLUL 2. CREAREA UNEI PIETE UNICE MAI SOLIDE</u> | 37 |
| <i>2.1. Blocaje, verigi lipsă și noi frontiere</i> | <i>38</i> |
| <i>2.2. Modalități de a pune piața unică în serviciul cetățenilor, al consumatorilor și al IMM-urilor</i> | <i>39</i> |
| <i>2.3. Modelarea pieței digitale unice în Europa</i> | <i>47</i> |
| <i>2.4. Piața unică și creșterea economică ecologică: energie, schimbări climatice, mediu</i> | <i>51</i> |
| <i>2.5. Piața unică a mărfurilor: obținerea unor beneficii depline</i> | <i>55</i> |
| <i>2.6. Piața unică a serviciilor: motorul economiei europene</i> | <i>58</i> |
| <i>2.7. Lucrătorii pe piața unică: probleme vechi și noi provocări</i> | <i>61</i> |
| <i>2.8. Piața unică de capital și servicii financiare</i> | <i>66</i> |
| <i>2.9 Infrastructura fizică a pieței unice: înfruntarea provocării reprezentate de investiții</i> | <i>70</i> |
| <u>CAPITOLUL 3. REALIZAREA UNUI CONSENS PRIVIND CONSOLIDAREA PIETEI UNICE</u> | 71 |
| <i>3.1. O piață unică pentru o „economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate”</i> | <i>73</i> |
| <i>3.2 Libertățile economice și drepturile lucrătorilor după hotărârile pronunțate în cauzele Viking și Laval.....</i> | <i>73</i> |
| <i>3.3. Serviciile sociale și piața unică.....</i> | <i>78</i> |
| <i>3.4. Utilizarea achizițiilor publice în scopul îndeplinirii obiectivelor de politică ale Europe</i> | <i>81</i> |
| <i>3.5. Dimensiunea fiscală a pieței unice: colaborare pentru a proteja suveranitatea fiscală .</i> | <i>84</i> |
| <i>3.6. Competitivitate și coeziune: dimensiunea regională a pieței unice</i> | <i>90</i> |
| <i>3.7. Piața unică și politica industrială</i> | <i>92</i> |
| <i>3.8. Deschisă, dar nu dezarmată: dimensiunea externă a pieței unice.....</i> | <i>94</i> |
| <u>CAPITOLUL 4. REALIZAREA UNEI PIETE UNICE SOLIDE</u> | 98 |
| <i>4.1. Reglementarea pieței unice, „ma non troppo</i> | <i>101</i> |
| <i>4.2. Consolidarea aplicării normelor</i> | <i>103</i> |
| <u>CAPITOLUL 5. O INIȚIATIVĂ POLITICĂ DE CONSOLIDARE A PIETEI UNICE (ȘI A UNIUNII ECONOMICE ȘI MONETARE)</u> | 112 |
| <i>5.1. O nouă inițiativă politică</i> | <i>115</i> |
| <i>5.2. Reorientarea instituțiilor UE către piața unică</i> | <i>115</i> |
| <i>5.3. Locul pieței unice în elaborarea politicilor UE</i> | <i>118</i> |

SINTEZĂ

O nouă strategie pentru piața unică

În „Orientările politice pentru noua Comisie”, președintele Barroso a arătat că piața unică este un obiectiv strategic fundamental pentru Europa, care trebuie urmărit cu o voință politică reînnoită. Pe baza mandatului primit de la președintele Barroso, prezentul raport analizează provocările cu care se confruntă astăzi o inițiativă de relansare a pieței unice și definește o strategie globală pentru ca o astfel de relansare să fie reușită din punct de vedere politic și viabilă din punct de vedere economic și social.

Raportul evidențiază faptul că piața unică se află astăzi într-un moment critic, deoarece se confruntă cu trei provocări (capitolul 1). Prima provocare provine din faptul că sprijinul politic și social pentru integrarea piețelor din Europa s-a diminuat. Piața unică suscită, în rândul multor europeni - atât cetățeni, cât și lideri politici – reacții de suspiciune, teamă și, uneori, chiar ostilitate deschisă. Există două tendințe care se sprijină reciproc: o scădere a entuziasmului privind integrarea, care diminuează interesul pentru construcția europeană și pentru o piață *unică*; și, mai recent, o scădere a entuziasmului privind piața, caracterizată de o diminuare a încrederii în rolul *pieței*. Astăzi, când piața unică este mai puțin populară decât oricând, Europa are nevoie de ea mai mult ca niciodată.

A doua provocare provine dintr-o atenție politică inegală acordată dezvoltării diferitelor componente ale unei piețe unice eficiente și durabile. Unele dintre dificultățile întâmpinate de piața unică în ultimii ani pot fi puse pe seama nu numai a „fuziunii” incomplete a piețelor naționale într-o singură piață europeană, ci și a faptului că lucrurile nu au fost duse la bun sfârșit pe alte două fronturi: extinderea pieței la noi sectoare pentru a însoți o economie în evoluție rapidă și efortul de a se asigura că piața unică este un spațiu de libertate și oportunitate, care este în beneficiul tuturor, al cetățenilor, al consumatorilor și al IMM-urilor.

O a treia provocare provine dintr-un sentiment de automulțumire care s-a intensificat în ultimul deceniu, ca și când piața unică ar fi fost cu adevărat finalizată și astfel nu ar mai fi constituit o prioritate politică. Piața unică a fost percepută ca o chestiune care ține de trecut, care trebuie întreținută în mod regulat, dar nu și promovată activ. Deplasarea atenției de la piața unică s-a accentuat și mai mult din cauza necesității de a concentra energia politică a UE asupra altor elemente esențiale ale construcției europene: uniunea monetară, extinderea și reformele instituționale. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în ianuarie 2010, toate cele trei elemente importante au fost realizate și nu mai există niciun motiv să ne deturnăm atenția de la piața unică.

Dimpotrivă, funcționarea corectă a uniunii monetare și a extinderii impun revigorarea interesului pentru piața unică.

Avem acum oportunitatea de a îndrepta din nou atenția politică spre piața unică. Ca să exploatăm o astfel de oportunitate, trebuie să fim conștienți de faptul că atât condițiile obiective, cât și cele subiective ale unei inițiative politice privind piața unică sunt mult mai complexe decât în 1985, când Jacques Delors a lansat această inițiativă.

Piața unică în sine face astăzi parte dintr-un context complet diferit. La rândul lor, actorii care trebuie implicați în inițiativă – factorii de decizie și părțile interesate din Europa – au profiluri mai diverse și o gamă mai largă de preferințe și interese.

Pe baza unui proces foarte larg de consultări, raportul face o sinteză a așteptărilor și preocupărilor legate de piața unică. Acesta identifică diferitele preocupări de-a lungul timpului (înainte de criza economică, în timpul crizei, după criză și pe termen lung), organizate pe domeniile în cauză (preocupările consumatorilor, ale cetățenilor, preocupările sociale, de mediu și de afaceri) și pe state membre. În acest sens, raportul descrie diferitele abordări ale pieței unice care se pot identifica în patru grupuri de state membre: țările continentale cu economie socială de piață, țările anglo-saxone, țările Europei Centrale și de Est, țările nordice.

Este necesar și posibil, în același timp, ca aceste poziții multiple și variate să fie reconciliate în jurul unui program de relansare a pieței unice. Este necesar, deoarece realizarea unei piețe unice aprofundate și eficiente este un factor cheie pentru performanța macroeconomică globală a UE. Acest lucru este deosebit de important pentru soliditatea monedei euro și pentru ca uniunea monetară să poată oferi beneficiile economice promise. Este posibil, cu condiția unui angajament politic substanțial și proactiv, bazat pe o nouă strategie definită cu atenție.

Raportul propune așadar o nouă strategie menită să protejeze piața unică de riscul naționalismului economic, să o extindă la noi domenii esențiale pentru creșterea economică a Europei și să construiască un grad adecvat de consens în ceea ce o privește.

Această nouă strategie trebuie să fie globală. Multe politici, care în mod tradițional nu sunt considerate ca politici ce țin de piața unică, trebuie să fie integrate în obiectivul strategic al pieței unice. Abordarea globală constă în trei mari categorii de inițiative:

1. inițiative pentru crearea unei piețe unice *mai solide*;

2. inițiative pentru obținerea unui *consens* privind o piață unică mai solidă;

3. inițiative pentru *concretizarea* unei piețe unice mai solide.

În cazul în care nu se obține un consens, este puțin probabil să se adopte și să se pună în aplicare inițiativele pentru crearea unei piețe unice mai solide. Iar dacă acestea ar fi totuși adoptate, nu se poate garanta viabilitatea lor în timp și capacitatea acestora de a rezista condițiilor economice sau politice defavorabile care ar putea afecta UE.

În schimb, o piață unică mai solidă – care caută în mod deschis consensul necesar pentru crearea acesteia și care exclude opțiunea aplanării nemulțumirilor prin relaxarea aplicării normelor – are nevoie de rezultate, aplicare și guvernare consolidată.

Capitolul 2 prezintă mai multe inițiative de construire a unei piețe unice mai solide. Aceste inițiative au ca obiectiv eliminarea blocajelor rămase, remedierea lacunelor și asigurarea verigilor lipsă care împiedică inovarea și frânează potențialul de creștere pe piața unică. Inițiativele sunt grupate în seturi de recomandări referitoare la:

- asigurarea unei mai bune funcționări a pieței unice în beneficiul cetățenilor, al consumatorilor și al IMM-urilor;
- crearea unei piețe digitale unice;
- exploatarea potențialului pieței unice pentru a sprijini creșterea economică ecologică și a încuraja tranziția Europei către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon și eficientă din punctul de vedere al utilizării resurselor;
- obținerea tuturor beneficiilor pe care le poate oferi piața unică a mărfurilor;
- exploatarea întregului potențial al pieței unice a serviciilor;
- asigurarea mobilității geografice a forței de muncă pe piața unică;
- stabilirea infrastructurii „fizice” a pieței unice.

Prezentarea unor noi inițiative este esențială pentru a da un nou elan pieței unice, însă este posibil ca acest lucru să nu fie suficient pentru a crea climatul politic favorabil unei acțiuni durabile. Capitolul 3 prezintă inițiative care să răspundă preocupărilor identificate prin consultări și astfel să sprijine atingerea unui consens privind consolidarea pieței unice. Aceste inițiative sunt lansate în contextul în care Tratatul de la Lisabona face referire la o „economie socială de

piață cu grad ridicat de competitivitate”. Aceste inițiative se referă în special la următoarele probleme:

- concilierea libertăților economice de pe piața unică cu drepturile lucrătorilor, în urma hotărârilor Viking, Laval și a altor hotărâri ale Curții Europene de Justiție;
- locul serviciilor sociale în cadrul pieței unice;
- integrarea obiectivelor de politică ale UE în politica în materie de achiziții publice;
- cum poate fi utilizată coordonarea fiscală în scopul protejării suveranității fiscale naționale în contextul în care procesul de integrare a piețelor continuă;
- găsirea unui echilibru între competitivitate și coeziune în cadrul pieței unice prin intermediul politicilor de dezvoltare regională;
- posibilitățile de a crea o politică industrială activă, bazată pe o politică rațională în materie de concurență și ajutoare de stat;
- cum se poate garanta că piața unică rămâne deschisă, dar nu dezarmată față de concurenții de la nivel mondial.

În capitolul 4 sunt formulate câteva recomandări privind consolidarea instrumentelor necesare pentru relansarea pieței unice. Sunt abordate două aspecte:

- asigurarea unei reglementări mai reduse, dar eficace a pieței unice;
- consolidarea aplicării normelor, prin crearea unui sistem coerent în care procedurile privind încălcarea dreptului UE, mecanismele informale de soluționare a problemelor și acțiunile introduse în justiție de către persoane fizice și juridice alcătuiesc un ansamblu unificat de căi de recurs împotriva încălcărilor dreptului UE.

Noua strategie globală prezentată anterior ar trebui considerată drept un pachet de măsuri, în care statele membre, în funcție de propriile tradiții culturale, preocupări și preferințe politice, ar putea identifica elemente de interes suficient de importante pentru a justifica unele concesi, în raport cu pozițiile lor anterioare.

În special, statele membre care au, în mod tradițional, economii sociale de piață ar putea fi mai pregătite să adere la un nou angajament de acceptare deplină a concurenței și a pieței unice, inclusiv a unui plan cu termene privind instituirea pieței unice în domeniile în care deocamdată lipsește, în cazul în care statele

membre de tradiție anglo-saxonă fac dovada disponibilității lor de a rezolva unele probleme sociale prin măsuri punctuale, inclusiv prin forme de coordonare și cooperare fiscală, fără a fi necesară continuarea armonizării fiscale ca atare.

Noile state membre, care sprijină cu fermitate un program serios de consolidare a pieței unice, inclusiv în domeniul infrastructurii și al coeziunii, ar putea, la rândul lor, să devină mai deschise în ceea ce privește modalitățile de coordonare fiscală.

Raportul subliniază faptul că impactul economic, fiscal și social al crizei este un argument în plus în sprijinul consolidării pieței unice. Având în vedere marjele foarte reduse care pot fi folosite ca stimulente bugetare, îmbunătățirea eficacității pieței unice este cea mai bună sursă endogenă de creștere economică și de creare de locuri de muncă în Europa.

De asemenea, necesitatea de a gestiona problema inegalităților, căreia opinia publică îi acordă o importanță tot mai mare, în contextul crizei fiscale din multe țări, poate duce la o abordare mai favorabilă coordonării mai strânse a politicilor în cadrul pieței unice. În fine, tensiunile care s-au înregistrat recent în zona euro demonstrează necesitatea de a utiliza pe deplin piața unică ca vector pentru consolidarea productivității totale a factorilor și a competitivității în economiile din zona euro.

Pentru ca noua strategie să fie un succes, este necesar, de asemenea, să se regândească poziția pieței unice în contextul global al procesului de elaborare a politicilor europene (capitolul 5). În același sens, pare la fel de necesară adoptarea unei viziuni mai unitare și asigurarea unei mai mari coerențe în numeroasele și diversele domenii de politică relevante pentru promovarea și realizarea unei piețe unice mai solide. Acest lucru poate impune un anumit grad de inovare în modul în care Comisia, Parlamentul și Consiliul abordează politicile respective. Sunt formulate mai multe recomandări în această privință.

CAPITOLUL 1

O PIAȚĂ ÎN CĂUTAREA UNEI STRATEGII

1.1. Transformarea unei chestiuni care ține de trecut în prioritate politică fundamentală

„E imposibil să te îndrăgostești de piața unică”, spunea Jacques Delors. Faptul că piața unică nu este iubită este un lucru normal, liniștitor chiar. Piața reprezintă un instrument, nu un scop în sine. Atunci când piața este considerată o entitate superioară, care poate funcționa întotdeauna eficient și care nu are nevoie de anumite reguli sau de o supraveghere strictă, pericolele pot apărea la orice pas, lucru dovedit de izbucnirea crizei financiare. Multă lume pare să fi uitat că piața „este un servitor bun, dar un stăpân prost”.

Cu toate acestea, piața unică este un instrument indispensabil Uniunii Europene. În primul rând, aceasta reprezintă o condiție necesară - nu și suficientă - pentru buna funcționare a *economiei* europene, așa cum buna funcționare a piețelor interne reprezintă baza economiilor naționale. În al doilea rând, și chiar mai important, o piață unică solidă este esențială pentru sănătatea generală a *Uniunii* Europene, întrucât reprezintă însăși temelia proiectului de integrare.

Dar, astăzi, pe lângă faptul că nu este iubită, piața unică suscită, în rândul multor europeni – atât cetățeni, cât și lideri politici – reacții de suspiciune, teamă și, uneori, chiar ostilitate deschisă.

De câțiva ani se înregistrează două tendințe: o scădere a entuziasmului privind integrarea, care afectează interesul pentru piața *unică*; și, mai recent, o scădere a entuziasmului privind piața, caracterizată de o diminuare a încrederii în rolul *pieței*. Aceste tendințe se întăresc reciproc, făcând ca piața unică să fie acceptată tot mai puțin, în fiecare dintre cele două componente ale sale.

În timp ce opinia publică suferea aceste schimbări, factorii de decizie europeni și naționali se concentrau asupra altor priorități importante, cum ar fi reforma instituțională și strategia de la Lisabona. În 2005, Wim Kok a tras un semnal de alarmă, afirmând că „Unii cred că programul pieței interne este o chestiune care ține de trecut, însă acestui program nu i se acordă importanța cuvenită. Iar aceasta este o eroare fatală din punct de vedere strategic”.

Atunci când a izbucnit criza financiară, iar mai târziu cea economică, Comisia Barroso I a reușit, în ciuda presiunilor considerabile, să asigure punerea în aplicare a normelor și să evite fragmentarea pieței unice, permițând, în același timp, un anumit grad de flexibilitate, necesară pentru a face față situațiilor de urgență.

În contextul unor tensiuni fără precedent, această situație a pus încă o dată în valoare meritele unui sistem de punere în aplicare care are puternice rădăcini în

metoda comunitară și a cărei supraveghere este încredințată Comisiei, care are rolul de gardian al tratatelor, sub controlul Curții Europene de Justiție. Sistemul de aplicare a Pactului de stabilitate și de creștere, mai interguvernamental prin natura sa, nu s-a dovedit la fel de eficace nici în perioada de criză, când o anumită libertate de acțiune ar fi putut găsi justificări acceptabile din punct de vedere macroeconomic, nici înainte, în anii „fără probleme”.

După ce a apelat la competențele de aplicare ale Comisiei în ceea ce privește piața unică pentru a contracara riscurile de dezintegrare provocate de criză, președintele Barroso a decis să meargă și mai departe. În „Orientările politice pentru noua Comisie” din septembrie 2009, a arătat că piața unică este un obiectiv strategic fundamental, care trebuie urmărit cu o voință politică reînnoită. Președintele Barroso a declarat, de asemenea, că dorește ca acest proces să fie condus de Comisie, în deplină colaborare cu statele membre, Parlamentul European și toate părțile interesate.

Pentru a obține contribuții privind această inițiativă, în octombrie 2009 a fost comandat prezentul raport, care își propune să stabilească dacă se poate face ceva și, dacă da, ce anume pentru ca piața unică să nu mai fie percepută ca o chestiune care ține de trecut, ci ca o prioritate politică fundamentală, pentru a răspunde provocărilor tot mai mari legate de integrarea europeană.

1.2. Piața unică - obiectiv strategic: 1985 - 2010

Acum exact 25 de ani, Jacques Delors, care era atunci președinte al Comisiei, a lansat, împreună cu Lord Cockfield, vicepreședinte și comisarul responsabil atunci cu piața internă, proiectul privind piața unică, inclus în cartea albă privind „Finalizarea pieței interne”, publicată cu ocazia Consiliului European din iunie 1985, care a avut loc la Milano¹. În acest document, Comisia solicita Consiliului European „să își ia angajamentul ca, până în 1992, să finalizeze unificarea deplină a pieței interne și să aprobe programul care se impune, împreună cu un calendar realist și cu caracter obligatoriu”. Iar Consiliul European a făcut acest lucru.

¹ În prezentul raport se folosește sintagma „piață unică”, cu excepția cazului în care se citează documente referitoare la „piața internă”. Atât din punct de vedere conceptual, cât și din punct de vedere al comunicării, termenul „unic” pare a fi mai potrivit decât „intern”. În primul rând, există riscul ca cetățenii din orice țară a UE să înțeleagă termenul de „piață internă” ca făcând referire mai degrabă la piața lor națională, decât la piața existentă la nivelul UE. În al doilea rând, atunci când este utilizat într-un context în care există interlocutori non-europeni, sintagma „piață internă” poate duce cu gândul la un spațiu închis, la o „Europă fortăreață”, imagine care este, în general, departe de realitate și pe care UE nu este interesată să o promoveze. În al treilea rând, termenul „unic” transmite un mesaj mai puternic. De fapt, piața pentru un anumit produs sau serviciu în cadrul UE este „internă” prin definiție, dar necesită intervenția factorilor de decizie și a actorilor de pe piață, pentru a fi cu adevărat „unică”, nu fragmentată.

Instituțiile europene, statele membre și agenții economici au făcut mari eforturi astfel încât, până la sfârșitul anului 1992, o mare parte din ceea ce fusese planificat a fost adoptat efectiv și pus în aplicare într-o mare măsură, deși nu în totalitate. Pregătirile pentru piața unică s-au dovedit a fi un factor-cheie pentru investiții, restructurare și modernizarea legislativă. Mai mult, a avut loc o schimbare de atitudine. Atât factorii de decizie, cât și agenții economici au trebuit să gândească și să acționeze într-un cadru mai larg, atât din punct de vedere *temporal* (în 1985, au început să facă planuri pentru proiectul „1992”), cât și *spațial* (doreau să fie pregătiți pentru a face față concurenței la nivel european). Au răspuns acestei provocări cu entuziasm, ceea ce a permis economiei europene să se vindece de „euroscleroza” de care suferea în ultimii ani.

Evident, după 1992, piața unică nu a rămas nesupravegheată. Pe lângă un număr mare de inițiative specifice menite să consolideze realizările proiectului „1992” și să aplice principiile pieței unice la activitățile nou apărute în diferite sectoare de activitate, au fost lansate două inițiative politice mai ample, „Planul de acțiune pentru piața unică”, în iunie 1997, și „Planul de acțiune pentru serviciile financiare”, în mai 1999. A existat, de asemenea, un angajament continuu în ceea ce privește politica în domeniul concurenței, pentru ca piața UE să fie nu numai unică, ci să și funcționeze în condiții de concurență sănătoasă.

Cu toate acestea, spre sfârșitul anilor nouăzeci, interesul pentru piața unică nu mai era la fel de puternic ca înainte. Două dintre condițiile necesare pentru ca piața unică să fie eficientă și durabilă nu s-au bucurat de atenția pe care o meritau.

În primul rând, chiar în cartea albă din 1985 se arăta clar că „obiectivul privind finalizarea pieței interne prezintă trei aspecte: [...] fuzionarea [...] piețelor statelor membre într-o piață unică; [...] garantarea faptului că această piață unică este o piață în expansiune; [...] asigurarea flexibilității pieței”. În cartea albă se recunoștea faptul că îndeplinirea primului dintre cele trei obiective era prioritară, dar că realizarea celorlalte două era la fel de importantă. De fapt, o parte din dificultățile cu care s-a confruntat piața unică în ultimii ani pot fi puse nu numai pe seama „fuziunii” încă incomplete a piețelor naționale, ci și a faptului că pe celelalte două fronturi de „finalizare”, lucrurile nu au fost duse într-adevăr la bun sfârșit. Deși s-au înregistrat anumite progrese, de exemplu în ceea ce privește rețelele transeuropene și strategia de la Lisabona, sunt necesare eforturi substanțiale în ceea ce privește aceste politici de însoțire, care, în realitate, sunt parte integrantă din punerea în aplicare a unei piețe unice satisfăcătoare.

În al doilea rând, faptul că unele state membre s-au bazat excesiv pe capacitatea de autoreglare a piețelor financiare a dus la întârzieri și deficiențe în conceperea

și punerea în aplicare a cadrelor de reglementare și supraveghere adecvate, care să însoțească în mod eficace procesul de liberalizare financiară și de creare a pieței unice a serviciilor financiare, situație care a fragilizat această componentă importantă a pieței unice.

Deși consecințele neglijării celor două cerințe menționate mai sus ar fi trebuit să fie resimțite doar câțiva ani mai târziu, la începutul acestui secol s-a instalat un sentiment de automulțumire, ca și când piața unică ar fi fost cu adevărat „finalizată” și ar fi putut, așadar, să nu mai constituie o prioritate politică. În plus, era, fără îndoială, nevoie ca energia politică a UE să se concentreze asupra altor elemente esențiale ale construcției europene: uniunea monetară, extinderea și reforma instituțională.

Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, în ianuarie 2010, toate cele trei elemente importante au fost în sfârșit realizate. Acum nu mai există niciun motiv ca atenția politică să fie, în mare măsură, deturnată de la piața unică. De fapt, două dintre aceste elemente - uniunea monetară și extinderea - par mai degrabă să readucă în prim-plan piața unică.

Punctele slabe ale uniunii monetare, demonstrate de criza din Grecia, se reflectă imediat în reacțiile piețelor financiare la dezechilibrele finanțelor publice. Cu toate acestea, dacă analizăm cauzele profunde ale unor astfel de dezechilibre, constatăm că una dintre ele este, cu siguranță, competitivitatea insuficientă a economiei reale. Acest lucru se datorează, în mare parte, faptului că încercarea de a obține foloase necuvenite și corporatismul, atât în sectorul public, cât și în sectorul privat, împiedică încă piața unică și concurența să își joace pe deplin rolul în anumite sectoare ale economiei naționale, împiedicând astfel îmbunătățirile productivității globale de care avem nevoie. În această situație, care nu este, în niciun caz, specifică Greciei, trebuie pus accentul pe piața unică, adică pe consolidarea pilonului economic al uniunii economice și monetare, pentru ca uniunea monetară și moneda euro să fie solide și să poată garanta beneficiile economice așteptate.

Extinderea necesită - și, în același timp, permite - o revigorare a interesului pentru piața unică.

În primul rând, extinderea a adus beneficii economice atât noilor state membre, cât și Uniunii Europene în general. Dacă ar exista însă o tendință generală de renaționalizare a politicilor și a strategiilor de afaceri, așa cum s-a văzut în timpul crizei, economiile noilor state membre ar fi primele care ar avea de suferit.

În al doilea rând, trebuie făcute eforturi pentru ca opinia publică din vechile state membre, care a fost insuficient pregătită pentru a face față acestei schimbări majore, să își recapete încrederea deplină într-o piață unică extinsă.

În al treilea rând, majoritatea noilor state membre au o orientare politică ce pare a fi mai favorabilă pieței unice și concurenței decât pare a fi cazul acum pentru unele dintre statele membre care au fost în fruntea procesului de integrare economică în deceniile trecute. Este esențial ca o strategie de relansare a pieței unice să profite la maximum de sprijinul și impulsul oferite de către noile state membre ale UE.

Având în vedere condițiile de mai sus, astăzi am putea, mai mult decât în ultimii douăzeci de ani, să atragem atenția și voința factorilor de decizie europeni asupra provocărilor cu care se confruntă piața unică. Trebuie însă să fim conștienți de faptul că atât condițiile obiective, cât și cele subiective ale unei inițiative strategice privind piața unică sunt mai complexe acum decât în 1985, când Jacques Delors a lansat această inițiativă.

Obiectul inițiativei – piața unică – face astăzi parte dintr-un context complet diferit. La rândul lor, actorii care trebuie implicați în această inițiativă – factorii de decizie europeni și părțile interesate din Europa – constituie un grup cu mult mai bine articulat. Nicio inițiativă nu ar putea fi lansată în mod rezonabil fără a-i consulta în prealabil în profunzime, având în vedere noul context.

Deși schimbările de context sunt cunoscute în mod individual, uneori nu se știe în ce măsură acțiunea lor combinată a schimbat modul de funcționare a pieței unice și așteptările cetățenilor și ale mediului de afaceri asupra acesteia. Ar fi suficient să prezentăm cele mai importante schimbări, care au avut loc toate în cei 25 de ani de la publicarea cărții albe.

Unele dintre aceste schimbări au depășit cu mult granițele Europei:

- globalizarea și apariția unor noi puteri economice;
- revoluția tehnologică, declanșată în special de tehnologia informației și comunicațiilor;
- importanța crescândă a serviciilor în cadrul economiei;
- o mai mare sensibilizare a publicului la problemele legate de mediu și de schimbările climatice.

Pe lângă necesitatea de a reacționa la aceste schimbări apărute la nivel mondial, piața unică europeană a trebuit să facă față unei serii de transformări profunde specifice Europei:

- prăbușirea blocului sovietic, adică a unei amenințări care a fost unul dintre principalele motoare ale integrării;
- extinderea de la 10 la 27 de state membre;
- o mai mare diversitate economică, datorată tot extinderii;
- introducerea unei monede unice, utilizată în prezent de 16 state membre;
- creșterea migrației și a diversității culturale;
- contestarea deschisă a continuării integrării UE (sau chiar a integrării deja existente), exprimată prin referendumurile organizate în mai multe state membre;
- o clarificare explicită, din partea unui stat membru, a limitelor de acceptabilitate în ceea ce privește continuarea integrării UE (hotărârea Curții Constituționale Federale a Germaniei din luna iulie 2009);
- Tratatul de la Lisabona: „Uniunea [...] acționează pentru [...] dezvoltarea durabilă [și] pentru o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate” (articolul 3 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene).

Fiecare dintre aceste modificări, lăsând deoparte efectul lor combinat, are importante implicații instituționale, economice și politice privind natura și modul de funcționare a pieței unice. Până în prezent, nu a avut loc nicio reexaminare sistematică, în lumina tuturor acestor schimbări, a politicilor legate de piața unică. Deși are mai degrabă obiective legate de elaborarea de politici, decât ambiții analitice, prezentul raport va încerca să ia în considerare în mod corespunzător aceste transformări. În caz contrar, ar exista riscul de a face recomandări care ar putea fi adecvate pentru piața unică din trecut, nu și pentru provocările viitorului.

1.3. Consultarea europenilor

Înainte de a lansa proiectul privind piața unică odată cu cartea albă din 1985, Jacques Delors a pregătit această inițiativă făcând un „tur al capitalelor” celor 10 state membre de atunci, precum și în Spania și Portugalia, care urmau să adere în scurt timp. Astăzi, Uniunea Europeană nu este doar mai mare și mai diversă, cu cele 27 de state membre, dar și modul său de funcționare este mai complex, cu o implicare mult mai largă a părților interesate și a societății civile.

Ținând cont de acest nou peisaj, redactarea prezentului raport a fost precedată de un proces foarte larg de consultări formale și informale. Prin urmare, deși angajează responsabilitatea exclusivă a autorului, analiza și recomandările prezentate președintelui Comisiei Europene în acest raport sunt rezultatul a ceea ce poate fi considerat o misiune de explorare efectuată la cererea președintelui.

În urma acestei misiuni, efectuată în perioada noiembrie 2009-aprilie 2010, s-au identificat modul în care este percepută piața unică, punctele sale forte și punctele sale slabe, măsurile care ar putea duce la îmbunătățirea și aprofundarea pieței unice, răspunzând, în același timp, îngrijorărilor legate de aceasta, precum și strategiile de politică care ar putea facilita adoptarea unor astfel de măsuri. La consultări au participat diferitele părți interesate de pe piața unică și diferite grupuri ale societății civile, precum și reprezentanți ai instituțiilor politice.

În instituțiile UE, la nivel înalt, autorul a avut privilegiul de a asculta punctul de vedere al președintelui Parlamentului European, Jerzy Buzek, și al președintelui Consiliului European, Herman Van Rompuy. În plus, autorul a avut șansa de a purta mai multe discuții cu președintele Comisiei Europene, José Manuel Barroso. De asemenea, a participat la schimburi de opinii cu președintele Băncii Centrale Europene, Jean-Claude Trichet, cu președintele Băncii Europene de Investiții, Philippe Maystadt, și cu Ombudsmanul European, Nikiforos Diamandouros.

În cadrul Parlamentului European, au fost consultate separat următoarele grupuri politice: Partidul Popular European, Alianța Progresistă a Socialiștilor și Democraților, Alianța Liberalilor și Democraților, Grupul Verzilor/Alianța Liberă Europeană, Conservatorii și Reformiștii Europeni, Stânga Unită Europeană/Stânga Verde Nordică. Au avut loc, de asemenea, audieri și dezbateri cu Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor și cu Comisia pentru afaceri economice și monetare, cu ocazia întâlnirii cu parlamentele naționale, precum și cu Comisia specială privind criza financiară, economică și socială. Comisia pentru piața internă și protecția consumatorilor a pregătit, din proprie inițiativă, un raport care constituie contribuția Parlamentului la prezentul raport. Această inițiativă a fost foarte apreciată și a contribuit în mod semnificativ la pregătirea prezentului raport. De asemenea, a fost organizată o consultare specifică comună cu toți raportorii Parlamentului responsabili cu pachetul de măsuri privind supravegherea financiară supus, în prezent, procesului legislativ.

Consultarea Consiliului s-a desfășurat sub forma unui schimb de opinii, mai întâi, la inițiativa președinției suedeze, cu ambasadorii din cadrul Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper), iar apoi, la inițiativa președinției spaniole, cu miniștrii din cadrul Consiliului Ecofin și al Consiliului Competitivitate. A fost deschis un dialog atât cu actuala președinție spaniolă, cât și cu viitoarele președinții pentru următorii doi ani, în vederea elaborării unor inițiative viitoare privind piața unică.

În ceea ce privește statele membre, acestea au participat toate la dialogul desfășurat în cadrul Consiliului, așa cum se arată mai sus. În plus, au avut loc consultări bilaterale cu guvernele din majoritatea statelor membre, la cererea lor,

fie în capitalele acestora, fie la Bruxelles. Interlocutorii au fost, în general, miniștrii participanți la reuniunile Consiliului Ecofin și ale Consiliului Competitivitate. În câteva cazuri, au fost organizate și întâlniri cu șefii de stat și de guvern.

Autorul a avut, de asemenea, șansa de a participa la un schimb de opinii cu Felipe Gonzalez, președintele Grupului de reflecție privind viitorul Europei, precum și cu ceilalți membri ai acestui grup, căruia i s-a alăturat, la cererea Consiliului European². Autorul a consultat, de asemenea, câteva personalități care, deși în prezent nu dețin o poziție oficială în instituțiile UE sau în statele membre, au contribuit în mod semnificativ la realizarea construcției europene, în special a integrării economice, cum ar fi Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland și Antonio Vitorino. A fost acordată o atenție specială consultării unei mari varietăți de participanți la piața unică și de grupuri reprezentând societatea civilă care sunt interesate de piața unică și, din perspectivă mai largă, de integrarea europeană. Aceste consultări au avut loc atât la nivelul organismelor europene respective de la Bruxelles, cât și la nivel național, cu ocazia unor vizite efectuate în statele membre.

În acest context, au avut loc numeroase schimburi de opinii, în special cu asociațiile de consumatori, organizațiile profesionale și organisme sindicale. Pentru a înțelege pozițiile convergente, precum și divergențele existente între partenerii sociali privind anumite aspecte esențiale, s-a organizat și o reuniune împreună cu Business Europa și Confederația Europeană a Sindicatelor.

S-au primit multe contribuții. Multe dintre acestea fac referire la probleme sectoriale, care sunt uneori foarte specifice. Prin însăși natura sa, piața unică este locul în care interacționează o multitudine de sectoare și activități, fiecare cu propriile probleme, care necesită o atenție politică specifică. Este important ca instituțiile europene să acorde atenție tuturor dimensiunilor sectoriale relevante și să le includă în activitatea lor. Cu toate acestea, prezentul raport își propune să prezinte o imagine de ansamblu a pieței unice de astăzi și să propună o strategie globală pentru relansarea acesteia. Pentru a face acest lucru, a fost necesară concentrarea asupra unui număr relativ mic de aspecte fundamentale. Deși unele părți interesate vor observa, probabil, că pozițiile lor nu au fost luate în considerare în mod explicit, se poate spune că fiecare a contribuit la conturarea

² Există o coerență deplină între abordarea adoptată în raportul Gonzalez în ceea ce privește piața unică și abordarea expusă mai în detaliu în prezentul raport.

³ Georges Berthoin a deținut, printre altele, funcția de șef de cabinet al lui Jean Monnet.

pozițiilor prezentate în acest raport. Pe de altă parte, fiecare parte interesată va obține avantaje de pe urma consolidării și dezvoltării pieței unice în sens larg.

Printre părțile interesate care au fost consultate se numără grupuri ecologiste, furnizori de servicii de interes general, organizații regionale și municipale, asociații care își desfășoară activitatea în domeniul social, organizații familiale și rețele de organizații non-guvernamentale.

S-a acordat o atenție deosebită expertizei deținute de grupurile de reflecție care se ocupă de aspecte de politică europeană, atât la Bruxelles, cât și în altă parte în Europa, precum și contribuțiilor individuale ale unor cadre universitare. Această consultare a avut loc în cadrul unor întâlniri bilaterale, prin participarea la conferințe și ateliere de lucru, unele dintre ele special organizate pentru a obține opinii cu privire la tema prezentului raport.

Deși este puțin probabil ca toate instituțiile sau persoanele consultate să se identifice pe deplin cu toate componentele strategiei recomandate în prezentul raport, autorul este încrezător că misiunea de explorare întreprinsă la solicitarea președintelui Barroso ar putea deschide calea către o bază de consens destul de largă privind o serie de aspecte esențiale. Se speră că o astfel de platformă va facilita sarcina Comisiei de a lansa o inițiativă strategică promițătoare.

1.4. Mai nepopulară ca niciodată, mai necesară ca oricând

În urma consultărilor, iese în evidență astăzi una dintre trăsăturile incomode ale pieței unice care, cu toate acestea, arareori este formulată în mod explicit: piața unică este mai nepopulară ca niciodată și, cu toate acestea, este mai necesară ca oricând. Sublinierea acestui contrast va fi considerată, poate, nediplomatică. Însă numai prin abordarea deschisă a acestui contrast va fi posibil să acționăm în sensul unei relansări autentice și viabile a pieței unice.

Există o gamă extrem de variată de poziții care pot fi clasificate în trei grupuri diferite.

a. Criticii radicali

Unii interlocutori se limitează la exprimarea propriilor preocupări. Aceștia privesc piața unică drept sursă de tensiuni, tulburări și temeri și nu își doresc o relansare a acesteia. Ar prefera un grad mai mic de integrare economică și, poate, un rol mai puțin important pentru piețe în general în cadrul societăților noastre.

b. Susținătorii cu rezerve

Dimpotrivă, o vastă majoritate a statelor membre, a grupurilor politice și a părților interesate privesc piața unică, în proporții diferite, ca un ingredient important pentru dezvoltarea economică a Europei. În același timp, aceștia sunt preocupați dintr-unul dintre următoarele două motive sau din ambele. Ei înșiși consideră că piața unică nu ia în considerare suficient alte obiective (de exemplu cel social sau cel de mediu) și ar sprijini o relansare numai dacă aceasta ar fi însoțită de o reorientare. Chiar atunci când nu le împărtășesc, ei recunosc că aceste preocupări sunt foarte răspândite în întreaga Europă. În consecință, aceștia cred că o relansare a pieței unice se va ciocni probabil de o opoziție serioasă, în cazul în care nu abordează aceste preocupări.

c. Susținătorii necondiționați

În al treilea rând, există, atât în rândurile statelor membre, cât și în rândurile părților interesate, un mic grup de susținători puternici și necondiționați ai pieței unice. Aceștia, desigur, susțin pe deplin ideea relansării. Susținerea pe care aceștia o acordă reprezintă un element prețios pentru o inițiativă politică. În același timp, susținerea lor riscă să fie mai puțin eficientă decât și-ar dori, întrucât nu par să fie pe deplin conștienți de preocupările care, în multe alte țări sau contexte, au redus nivelul de acceptare a pieței unice.

În construirea și apoi promovarea unei noi strategii pentru piața unică, va fi necesar să se țină cont de fiecare dintre aceste trei poziții.

Trebuie să se regândească argumentele în favoarea pieței unice, într-un context care este profund diferit de cel în care a fost lansat proiectul cu 25 de ani în urmă. Globalizarea nu a fost creată de piața unică europeană. Însă piața unică este cel mai bun răspuns în fața globalizării, cu condiția să fie consolidată și pentru a rezista în fața naționalismului și actualizată pentru a fi mai coerentă cu alte preocupări și obiective de politică. Bunăstarea economică, socială și ecologică a cetățenilor europeni poate fi apărută mai bine prin uniune economică decât prin dezintegrare economică și măsuri pur naționale. Acest lucru nu exclude faptul că dimensiunea externă a pieței unice – de a rămâne deschisă, dar nu dezarmată – poate să justifice o nouă examinare, astfel cum se va face în prezentul raport.

Argumentarea actualizată și nedogmatică în favoarea pieței unice i-ar putea convinge pe unii dintre „criticii radicali” să-și reconsidere parțial poziția. De asemenea, ar trebui să consolideze convingerea „susținătorilor cu rezerve”. Statele membre, grupurile politice și părțile interesate din această a doua categorie – care este cea mai numeroasă, cu toate că este eterogenă în mare măsură – își vor consolida susținerea pentru o relansare a pieței unice dacă vor constata că preocupările lor sunt abordate.

Provocarea politică cea mai importantă va fi apoi abordarea acestor preocupări în mod explicit și concentrat pentru a obține o acceptare largă a relansării pieței unice, fără a slăbi sau a dilua ideea relansării.

Din punct de vedere strategic, miza va fi să obținem sprijinul „susținătorilor cu rezerve” fără a-l pierde pe cel al „susținătorilor necondiționați”. În acest scop, trebuie să-i facem pe aceștia din urmă pe deplin conștienți de amenințările cu care se confruntă azi piața unică, fără a mai pomeni relansarea sa, apoi să-i convingem că acele „concesii” incluse într-o strategie globală pentru a permite acceptarea unei relansări nu sunt de natură să submineze eficiența pieței unice care sprijină o economie europeană competitivă.

1.5. Consensul este cu adevărat necesar pentru piața unică?

Înainte de toate, s-ar putea formula o întrebare legitimă: este cu adevărat necesar să avem un consens și, în ipoteza unui răspuns afirmativ, în ce măsură este nevoie de consens pentru a avea o piață unică solidă și pentru a o dezvolta în continuare? Oare piața unică nu este un domeniu care ține în mod evident de competența Comunității, pentru care Comisia a primit funcția de a asigura aplicarea normelor și are competența necesară exercitării acestei funcții?

Trebuie să se facă o distincție între aplicarea normelor existente și adoptarea de noi norme sau, în sens mai larg, de noi inițiative politice pentru relansarea și dezvoltarea pieței unice.

În ceea ce privește punerea în aplicare, Comisiei i s-a pus într-adevăr la dispoziție un set de instrumente pe care are dreptul și datoria să le folosească ca gardian al tratatelor, sub controlul unic al Curții Europene de Justiție și fără a fi nevoie de un consens din partea nimănui.

Cu toate acestea, este important ca politicile de punere în aplicare, precum și deciziile specifice de punere în aplicare, să fie desfășurate și prezentate în așa fel încât să genereze o înțelegere largă și chiar un consens. Cu cât punerea în aplicare este mai viguroasă, așa cum este necesar pentru asigurarea unei piețe unice competitive, cu atât este mai necesar să fie explicată în mod convingător, astfel încât să se evite reacțiile negative față de UE în general și față de piața unică în special.

În ceea ce privește adoptarea de noi norme sau alte inițiative politice pentru relansarea pieței unice – inclusiv, poate, acordarea unor competențe mai extinse și mai eficiente de punere în aplicare – consensul va fi, desigur, necesar. Gradul de consens necesar va depinde de normele decizionale prevăzute de tratate pentru diferitele domenii de politică. Sprijinul din partea Parlamentului European și din partea Consiliului va fi esențial. În ceea ce privește Consiliul, unanimitatea ar putea fi necesară în anumite domenii, în timp ce în alte domenii majoritatea calificată va fi suficientă.

Realizarea consensului – cu angajarea deplină a Parlamentului European, a statelor membre, a Consiliului și a părților interesate – va fi prin urmare o componentă esențială a unei noi strategii pentru piața unică. Efortul de obținere a consensului va trebui să se facă ținând cont pe deplin de preocupările principale legate de piața unică astăzi. Aceste preocupări sunt adesea împărtășite, într-o anumită măsură, chiar de statele membre, grupurile politice și părțile interesate care privesc piața unică drept un atu esențial al Europei și ar dori ca aceasta să fie consolidată.

1.6. Identificarea preocupărilor

Preocupările legate de piața unică pot fi examinate din trei perspective diferite: evoluția preocupărilor de-a lungul timpului, din punctul de vedere al domeniilor de interes și la nivelul statelor membre. Cu toate că nu este în niciun caz exhaustivă, analiza care urmează ar putea fi de folos pentru elaborarea unei strategii realiste din punct de vedere politic pentru piața unică.

a. Evoluția preocupărilor de-a lungul timpului

a1. Înainte de criză

Cu mult înainte de izbucnirea crizei în 2008, devenise vizibilă o anumită scădere a entuziasmului privind integrarea. Pe de o parte, instituțiile economice și politice au devenit reticente față de pătrunderea și mai adâncă a logicii pieței unice în inima puterii economice la nivel național. Așa se explică, de exemplu, procesul dificil - și rezultatul modest – al introducerii directivei privind preluarea, rezistența opusă punerii în aplicare a liberei circulații a capitalului în zona acțiunilor nominative de control („golden shares”) și a altor drepturi speciale și unele încercări de blocare a achizițiilor transfrontaliere.

Pe de altă parte, în diferite segmente ale societății, au apărut preocupări cu privire la unele aspecte și mai elementare ale pieței comune, cum ar fi libera circulație a persoanelor sau a serviciilor. Este ca și cum, dintr-odată, unele principii care au fost introduse cu o jumătate de secol în urmă de către Tratatul de la Roma și care au fost practicate pe scară largă de atunci ar fi devenit surse de tensiune și de anxietăți, în special în contextul aderării a 12 noi state membre în 2004 și 2007. În realitate, acea extindere a fost pregătită într-un mod foarte eficient din toate punctele de vedere, mai puțin în ceea ce privește opinia publică din vechile state membre. Percepția unei noi realități iminente – o piață unică definită de o diversitate fără precedent – a generat temeri care au jucat un rol în alienarea unei părți a opiniei publice, după cum a arătat într-un mod foarte acut rezultatul referendumurilor din Franța și Țările de Jos din 2005.

a.2. În timpul crizei

În timpul crizei, piața unică a devenit vulnerabilă dintr-un motiv diferit, și anume tendința de a căuta soluții de urgență la nivel național, care a caracterizat multe guverne, dar și o parte din comunitatea de afaceri, în special o parte din sectorul serviciilor financiare aflat sub presiune. Politica hotărâtă de punere în aplicare a Comisiei, menționată la punctul 1 de mai sus, și un simț al responsabilității partajat de statele membre au permis pieței unice să supraviețuiască practic nevătămată. Totuși, anii 2008 și 2009 au tras un semnal de alarmă îngrijorător în legătură cu problemele foarte grave cu care s-ar putea confrunta piața unică în cazul unei crize grave și prelungite. Cu toate că este foarte solid înrădăcinată în sistemul juridic și în economie, piața unică nu este încă suficient de înrădăcinată în mentalități – și suficient de echipată cu competențe și mecanisme de gestionare a crizei – încât să fie pe deplin rezistentă și ireversibilă chiar în ipoteza cea mai nefericită.

a.3. După criză

După criză, a intervenit o anumită scădere a entuziasmului privind piața. Sprijinul pentru economia de piață a devenit mai puțin universal și mai superficial decât a fost începând cu anii optzeci. Piața și-a arătat mai clar limitele. Piața este văzută acum de mulți ca injustă, întrucât a dat naștere unor inegalități inacceptabile, și ineficientă, întrucât a atras resurse masive în activități financiare a căror contribuție la economie este pusă sub semnul întrebării. Această scădere a entuziasmului privind piața se adaugă la scăderea entuziasmului privind integrarea, menționată anterior. În 1985, în momentul publicării cărții albe și în următorii douăzeci de ani, *oponenții* evoluției pieței, concurenței și integrării erau cei obligați să se apere. Acum, și probabil câțiva ani de acum înainte, mai degrabă *promotorii* ideii de a acorda un rol și mai important pieței, de concurență și de integrare sunt cei care vor trebui să se justifice în arena publică și în cea politică. „Produsul” promovat – de exemplu un rol mai important acordat pieței unice, cum este cazul și în prezentul raport – va trebui să dea un răspuns mai credibil la preocupările pe care criza le-a amplificat. De asemenea, modalitatea de promovare a acestui produs va trebui să devină mult mai convingătoare, întrucât trebuie acum să înoate împotriva curentului, spre deosebire de ce se întâmpla până de curând.

Cooperarea de bună credință dintre statele membre și instituțiile europene va căpăta o importanță specială pentru a evita ca un al treilea tip de entuziasm diminuat apărut de câțiva ani – scăderea entuziasmului privind reforma, generată de reformele structurale – să fie imputată de asemenea de către opinia publică Uniunii Europene și pieței sale unice, când de fapt reformele sunt, în primul și în primul rând, în interesul fiecărei țări.

a.4. Pe termen lung

Pe termen lung, de asemenea, chiar după ce criza și impactul cultural al acesteia vor fi fost absorbite, probabil că solul unei mai mari integrări bazate pe piață va fi mai puțin fertil decât a fost de la începuturile integrării europene. Această chestiune depășește cu mult subiectul prezentului raport. Însă viitorul pieței unice și al integrării în sens mai larg va trebui să țină cont de tendința – vizibilă în egală măsură în multe dintre vechile și noile state membre – de fragmentare tot mai accentuată a peisajelor electorale, de declinul relativ al partidelor mai mari care, în mod tradițional, au susținut integrarea europeană, de emergența, atât la dreapta cât și la stânga spectrului politic, a unor partide mai mici dar aflate în creștere care împărtășesc o poziție foarte critică în ceea ce privește integrarea, atât la nivel global, cât și la nivel european. Chiar și partidele mai mari pro-europene reușesc tot mai greu, în lupta lor pentru electorat, să rămână fidele viziunii lor și sunt adesea nevoite să asume poziții mai puțin tranșante în ceea ce privește beneficiile integrării.

Piața unică poate fi prima victimă a acestui scenariu politic care se anunță, dacă va fi percepută ca „agresorul orb” al localismului și al valorilor sale tradiționale. Însă poate de asemenea să devină – dacă este reconfigurată corect, astfel încât să aducă cetățenilor beneficii materiale și nemateriale, abordând totodată preocupările și temerile pe care cetățenii le asociază adesea pieței – o componentă esențială într-un proiect politic mai larg care are ca scop reconcilierea cetățenilor cu Europa.

b. Preocupări pe domenii

b1. Preocupări ale entităților care încearcă să obțină foloase necuvenite

În măsura în care aduce deschidere și concurență, piața unică ridică evident preocuparea și, adesea, opoziția viguroasă a celor care își văd situația profitului subminată de către aceasta. Acest lucru este inevitabil și reprezintă chiar un indicator al faptului că procesul sprijină creșterea economică, printr-o mai mare eficiență și, adesea sprijină și progresul social. Eliminarea protecțiilor pentru cei din interior permite celor din afară, adesea tineri și mai puțin privilegiați, să nu fie „taxați” de către entitățile care încearcă să obțină foloase necuvenite și să aibă mai multe șanse din punct de vedere economic și social. Ne întrebăm, totuși, cum s-ar putea reduce la minimum influențarea opiniei publice și a politicienilor de către aceste grupuri de interese speciale care acționează împotriva pieței unice, și, în sens mai larg, împotriva UE ca vector de concurență și schimbare.

b.2 Preocupările consumatorilor

Consumatorii sunt marii beneficiari ai pieței unice. Există, cu toate acestea, multe cazuri în care beneficiile se materializează tardiv din cauza faptului că, deși piața unică a fost introdusă, încă nu există suficientă concurență sau accesul la piață este împiedicat sau dificil sau nu există un nivel adecvat de protecția a consumatorilor. Așa cum este cazul și cu alte preocupări enumerate în continuare, în acest punct preocupările sunt menționate în mod concis, pentru a permite construirea unei imagini generale. Acestea vor fi examinate în mod mai detaliat în capitolele următoare, în care se vor face propuneri pentru abordarea lor.

b.3. Preocupările cetățenilor

Libertățile aduse, în principiu, de piața unică au, de asemenea, dimensiuni neeconomice, de care cetățenii UE doresc să poată profita. Însă exercitarea acelor drepturi este adesea foarte problematică și uneori este de-a dreptul împiedicată. Pe lângă faptul că generează o frustrare justificată, aceste situații pun piața unică într-o lumină defavorabilă. Cetățenii pot vedea acest lucru ca pe

o confirmare a convingerii nefondate, și cu toate acestea frecvent întâlnite printre ei, a faptului că nu pot beneficia cu adevărat în mod activ de piața unică și, în același timp, sunt supuși în mod pasiv amenințărilor inerente ale acesteia.

b.4. Preocupări de ordin social

Preocupările de acest tip sunt foarte diverse. Unele preocupări sunt legate de chestiuni specifice din domeniul ocupării forței de muncă, iar altele iau forma insatisfacției în ceea ce privește inegalitățile. Cu toate că piața unică a contribuit în mod semnificativ de-a lungul timpului atât la crearea de locuri de muncă, cât și la ameliorarea condițiilor absolute și relative ale statelor membre și ale regiunilor mai defavorizate, există o percepție greșită – și cu toate acestea răspândită pe scară largă - conform căreia restructurarea și delocalizarea întreprinderilor sunt legate într-un fel de protecția insuficientă acordată de UE restului lumii sau de încurajarea efectivă a relocalizării în interiorul UE cauzată de piața unică.

De asemenea, unii se tem că poziția lor pe piața forței de muncă și chiar unele drepturi fundamentale ale lucrătorilor ar putea fi amenințate de libera circulație a lucrătorilor și a serviciilor și de lucrătorii detașați în contextul unei UE extinse, în interiorul căreia persistă standarde de viață foarte diferite.

În cele din urmă, este incontestabil faptul că piața unică, prin stimularea integrării economice, contribuie la crearea, cel puțin temporară, a unor categorii de avantajăți și dezavantajați, în contextul unui proces global pozitiv de creștere economică și creare de locuri de muncă. Statele membre, prin intermediul politicilor lor sociale, încearcă în diferite moduri să-i compenseze financiar pe cei defavorizați și să-i recalifice în vederea participării active a acestora la proces. Însă mijloacele bugetare pentru activarea politicilor de redistribuire ar putea fi erodate de unele forme pronunțate de concurență în domeniul fiscal, care, în plus, înclină balanța fiscală în favoarea bazelor de impozitare mai mobile, cum ar fi venitul din capital sau veniturile profesionale foarte ridicate, și în defavoarea bazelor de impozitare mai puțin mobile, cum ar fi venitul lucrătorilor, în special al lucrătorilor necalificați.

Se creează prin urmare anumite tensiuni între integrarea pieței și obiectivele sociale. Acestea devin chiar mai evidente în situația actuală, în care Tratatul de la Lisabona a introdus, chiar dacă numai formal, obiectivul atingerii unei „economii sociale de piață cu grad ridicat de competitivitate”. Dacă nu reușim să conciliem componenta de *pieță* și cea *socială*, va trebui găsit un compromis. După criză, în situația în care entuziasmul pentru piață scade și preocuparea pentru inegalități crește, nu este deloc evident că piața, adică piața unică, va fi cea care are câștig de cauză.

O categorie distinctă de preocupări sociale este cea legată de serviciile de interes economic general și de amenințările reale sau percepute la adresa acestora cauzate de piața unică.

b.5. Preocupări legate de mediu

Aceste preocupări sunt legate de întrebarea mai generală dacă piața unică, astfel cum este reglementată și pusă în aplicare actualmente, poate furniza răspunsuri adecvate la obiectivele de politică ale UE în ceea ce privește mediul, lupta împotriva schimbărilor climatice și eficiența resurselor. Aceasta este încă o interfață între durabilitate și piața unică evidențiată de Tratatul de la Lisabona. Prin comparație cu preocupările sociale legate de piața unică, preocupările de mediu sunt desigur mai recente dar își fac loc cu repeziciune în dezbaterile politice. În condițiile în care obiectivul unei creșteri ecologice este legat de un spectru larg de politici europene și naționale, există cu siguranță o dimensiune specifică legată de structura pieței unice și de modul său de funcționare. Din punct de vedere intelectual și politic, acesta este un teren relativ neexplorat, care justifică investiții serioase.

b.6. Preocupările întreprinderilor

Întreprinderile, care au avut întotdeauna tendința de a fi cel mai puternic promotor și motor al pieței unice, păstrează încă un viu interes față de dezvoltarea sa în continuare. Totuși, și comunitatea de afaceri are preocupările sale. În mod natural, aceste preocupări tind să varieze în funcție de domeniul economic și de dimensiunile întreprinderilor. Consultările pentru pregătirea prezentului raport au permis analizarea a numeroase perspective diferite, dintre care multe au inspirat, într-o anumită măsură, opiniile prezentate în capitolele care urmează (așa cum a fost cazul și pentru consultările purtate cu alte părți interesate). Pentru a crea o imagine globală a preocupărilor, putem distinge trei preocupări principale.

În toate domeniile economice, persistă nemulțumiri legate de numeroasele obstacole care rămân sub formă de fragmentare și blocaje. Există o cerere puternică pentru condiții de concurență echitabile, pentru o punere în aplicare mai promptă, pentru evoluții mai ferme în anumite domenii, cum ar fi economia digitală, în care piața unică nu există încă.

Există, de asemenea, în special în ceea ce privește IMM-urile, dar nu numai acestea, o cerere pentru o legislație simplificată și care implică o sarcină mai redusă, cu toate că nu se neagă progresele deja înregistrate în aceste privințe.

La celălalt capăt al spectrului, există, în rândul marilor întreprinderi care acționează la nivel mondial, o preocupare legată de dimensiunea externă a pieței unice, UE fiind percepută ca insuficient de insistentă în încercarea de a pătrunde pe piețele anumitor țări-cheie, fapt care duce la penalizarea propriilor întreprinderi din cauza unui mediu de reglementare mai restrictiv - inclusiv în ceea ce privește ajutorul de stat - decât în alte regiuni.

Este, de asemenea, demn de menționat faptul că principalele organizații economice, cu toate că promovează, firește, viziunea comunității de afaceri cu privire la piața unică, se arată tot mai conștiente de faptul că este necesar să se abordeze preocupările celorlalte părți interesate, menționate anterior, pentru a permite pieței unice să reziste tentațiilor naționalismului economic și să înregistreze marile progrese considerate necesare.

c. Preocupări la nivelul statelor membre

Preocupările menționate anterior sunt răspândite pe scară largă, dar variază în statele membre. Pentru a identifica oportunitățile pentru un potențial acord pentru viitor, ar putea fi interesant să observăm în ce fel diferă perspectivele în funcție de grupurile de state membre, care au, într-o anumită măsură, o viziune comună cu privire la piața unică, datorată tradițiilor lor culturale mai degrabă decât majorității politice actualmente la putere. Este de la sine înțeles că acest exercițiu trebuie privit în mod realist, adică drept o primă aproximare care poate nu este lipsită de utilitate.

c.1. Țări continentale cu economie socială de piață

În aceste țări, tendința este de a acorda un rol mai puțin important consumatorului, în calitate sa de beneficiar principal al pieței unice, decât în țările anglo-saxone, spre exemplu. În general se consideră că lucrătorul și întreprinzătorul merită o atenție mai mare. Sectorul industrial, mai mult decât serviciile, este privit ca o componentă deosebit de importantă a structurii productive. Se pune un accent mai mare pe preocupările sociale legate de efectele mecanismelor de piață. Serviciile de interes economic general sunt considerate a fi un domeniu-cheie pentru politica socială în ansamblu, la nivel național, regional și local.

Politica în domeniul concurenței și în special controlul ajutoarelor de stat au fost adesea privite mai critic decât în statele membre încadrate în celelalte categorii. De asemenea, punerea în aplicare a normelor privind piața unică nu a fost întotdeauna bine primită.

Deși aceste state membre au fost mult timp motorul integrării piețelor în Europa, acest rol a fost preluat ulterior de țările anglo-saxone. Atitudinea mai puțin entuziastă a țărilor cu economie socială de piață față de piața unică și față de concurență este, într-o oarecare măsură, rezultatul preocupărilor de natură socială. Încercările de atenuare a efectelor sociale ale integrării pieței unice, de exemplu, prin coordonarea într-o anumită măsură a politicilor fiscale, au întâmpinat rezistență în special din partea țărilor anglo-saxone.

c.2. Țările anglo-saxone

Abordarea statelor membre anglo-saxone a fost, în mod tradițional, opusă celei descrise anterior, în cazul țărilor continentale cu economie socială de piață. Bunăstarea consumatorilor ca principiu director al politicii economice, tendința puternică înspre deschiderea pieței și o politică solidă în materie de concurență, acceptarea schimbărilor induse de piață în structura economiei, fără teama de a trece de la producție la servicii, în special servicii financiare, dezinteresul, în majoritatea cazurilor, cu privire la transferul controlului societăților comerciale în mâini străine au fost aspectele observate în ultimele două decenii în țările anglo-saxone. Bineînțeles, preocupările sociale nu au lipsit însă aceste țări le-au abordat în principal prin intermediul politicilor care au ca scop consolidarea capacității de inserție profesională, recurgând la creșterea bazată pe piață.

În consecvență cu această abordare, în momentul elaborării politicilor UE, statele membre anglo-saxone au fost o forță motrice pentru piața unică, politica în domeniul concurenței, promovarea reformelor economice la nivelul statelor membre, reducerea reglementării, în contextul în care nu au îmbrățișat ideea potrivit căreia UE ar putea îndeplini un rol mai activ în ceea ce privește politicile sociale, coordonarea fiscală, politica industrială sau protejarea serviciilor de interes economic general.

c.3. Noile state membre

Cultura politică predominantă în noile state membre și necesitatea de a recupera decenii de gestionare inefficientă a economiei tind să le transforme în susținători convinși ai pieței și ai concurenței, acordând prioritate mai degrabă creșterii economice decât protecției sociale puternice. Fiind state membre noi, și în majoritatea cazurilor nu foarte mari, acestea apreciază îndeosebi faptul că instituția Comisiei Europene aplică în mod riguros normele în materie de piață unică și concurență, văzând în aceasta o garanție a egalității de tratament în raport cu statele membre vechi, mai mari și mai puternice din punct de vedere economic. Entuziasmul noilor state membre pentru toate aspectele menționate anterior le transformă într-un potențial motor politic remarcabil pentru dezvoltarea în continuare a pieței unice, într-un moment în care, pe de o parte,

unele dintre țările continentale cu economie socială de piață sunt mai puțin entuziaste, iar, pe de altă parte, criza financiară a făcut ca țările anglo-saxone să nu mai fie atât de convingătoare, cel puțin pentru o vreme, în promovarea pieței.

Noile state membre au propriile priorități speciale pentru îmbunătățirea pieței unice, de exemplu în ceea ce privește libera circulație a forței de muncă și a serviciilor, infrastructurile pentru o piață unică „fizică” veritabilă, politicile de coeziune. Aceste țări au aplicat, de asemenea, în multe cazuri, politici îndrăznețe de concurență fiscală. Deși au insistat asupra propriilor merite, în perioada imediat următoare aderării la UE, unele dintre ele par a fi dispuse să considere aceste politici într-o perspectivă mai largă. Dificultățile bugetare actuale, apărute ca urmare a crizei, precum și posibilitatea creării unei piețe unice și a unui mediu de coeziune mai satisfăcătoare, în condițiile în care se exercită moderație în domeniul fiscal, pot înlesni reorientarea politică.

c.4. Țările nordice

În ultimii ani, țările nordice au fost adesea apreciate de observatorii din alte țări și din cadrul organizațiilor internaționale pentru modelul lor economic și social. De fapt, ele combină destul de eficient deschiderea pieței și concurența, pe de o parte, cu protecția socială fundamentată mai degrabă pe măsuri de siguranță pentru lucrătorii individuali decât pe menținerea locurilor de muncă perimate în urma evoluțiilor tehnologice și economice (*flexi-curitatea*), pe de altă parte.

În același timp, aceste țări oferă un exemplu al faptului că, deși considerentele fiscale au în mod evident un rol în stabilirea gradului de competitivitate al unei economii și a capacității de a atrage investiții, aceste considerente nu reprezintă, în niciun caz, factorul exclusiv sau chiar principal. Modul în care sectorul public gestionează veniturile fiscale, în special în ceea ce privește furnizarea unui învățământ de calitate și sprijinirea cercetării și dezvoltării, contează în aceeași măsură, poate chiar mai mult.

În cazul în care, prin noua strategie a cărei elaborare face obiectul prezentului raport, piața unică este în același timp consolidată din punct de vedere al deschiderii și al concurenței și poate conferi mai multă siguranță în ceea ce privește dimensiunea socială și cea de mediu, atunci decalajul dintre țările nordice și alte părți ale Uniunii Europene s-ar reduce întrucâtva.

1.7. Abordarea preocupărilor

Având în vedere preocupările numeroase și diverse cu privire la piața unică, care, pe termen lung, cel mai probabil se vor amplifica în loc să se reducă, se

pot formula două răspunsuri alternative, respectiv o opțiune defensivă și o opțiune proactivă.

a. Opțiunea defensivă

Opțiunea defensivă ar consta, în primul rând, în a nu discuta într-un mod prea deschis despre preocupări, de teamă că o dezbatere de acest tip ar putea eroda încrederea în piața unică.

În al doilea rând, procesul de aplicare a normelor existente ar trebui, bineînțeles, să continue. În măsura în care apar cazuri sensibile, politicile de aplicare ar trebui să caute un echilibru între rigoarea care se impune și necesitatea evitării confruntărilor prea dure cu statele membre.

În al treilea rând, inițiativele îndrăznețe de relansare și de extindere a pieței unice ar fi privite cu o oarecare prudență, având în vedere opozițiile posibile alimentate de preocupările numeroase identificate anterior, cu scopul de a nu le exacerba.

b. Opțiunea proactivă

Prin opțiunea proactivă s-ar urmări consolidarea semnificativă a pieței unice: printr-un sistem de aplicare și mai solid pentru a face față amenințărilor naționalismului economic, care cel mai probabil nu vor dispărea, și denaturării concurenței cauzate de guverne și întreprinderi; prin extinderea pieței unice la domeniile în care este insuficient dezvoltată; printr-un efect de levier mai mare pe piața unică drept condiție esențială pentru ca uniunea economică și monetară să fie sustenabilă și să aducă beneficiile promise.

Urmărirea unei opțiuni proactive de acest tip ar însemna implicare politică semnificativă, în special în ceea ce privește promovarea fără încetare a meritelor integrării pieței și ale concurenței viguroase, precum și în ceea ce privește o serie de inițiative de politică bine definite pentru a răspunde principalelor preocupări și pentru a elimina punctele de tensiune între piața unică și alte obiective de politică.

Prezentul raport recomandă opțiunea proactivă, care pare să fie pe deplin în conformitate cu inițiativa politică întreprinsă de președintele Barroso.

1.8. O nouă strategie

Restul raportului încearcă să elaboreze o nouă strategie pentru piața unică. O astfel de strategie pare a fi necesară pentru asigurarea șanselor de reușită ale opțiunii proactive recomandate anterior. Provocarea este tocmai continuarea integrării europene – depășirea riscurilor vizibile ale dezintegrării - într-o

societate care pare a fi mai puțin deschisă integrării decât în 1957, în momentul Tratatului de la Roma, sau decât în 1985, în momentul publicării cărții albe Delors.

a. O abordare globală

Noua strategie trebuie să fie globală. Multe politici, care în mod tradițional nu sunt considerate ca politici ce țin de piața unică, trebuie să fie integrate în obiectivul strategic al pieței unice. Printre aceste politici se numără nu numai politica în domeniul concurenței, percepută în mod tradițional ca un instrument puternic de integrare a piețelor și de asigurare a competitivității acestora, ci și, printre altele, politica industrială, politica de consum, politica în domeniul energiei, politica transporturilor, politica digitală, socială, de mediu, politica privind schimbările climatice, politica fiscală, comercială și politicile regionale, dar și politicile care par a fi mai departe de aspectele economice, precum justiția și cetățenia. În schimb, obținerea unei piețe unice aprofundate și eficiente este un factor-cheie de care depinde performanța macroeconomică generală a Uniunii Europene. Este deosebit de importantă pentru soliditatea monedei euro și pentru ca uniunea monetară să poată aduce beneficiile economice promise.

Abordarea globală, prin care se mobilizează gama de politici menționate anterior, trebuie să constea în trei mari categorii de inițiative:

1. inițiative pentru crearea unei piețe unice mai solide;
2. inițiative pentru obținerea unui consens pe o piață unică mai solidă;
3. inițiative pentru obținerea unei piețe unice mai solide.

În cazul în care nu se obține un consens, este puțin probabil să se adopte și să se pună în aplicare inițiativele pentru crearea unei piețe unice mai solide. Iar dacă acestea ar fi totuși adoptate, nu se poate garanta viabilitatea lor în timp și capacitatea acestora de a rezista condițiilor economice sau politice defavorabile care ar putea afecta Uniunea.

În schimb, o piață unică mai solidă – care caută în mod deschis consensul necesar pentru crearea acesteia și exclude posibilitatea aplanării nemulțumirilor prin aplicarea mai puțin riguroasă a normelor – are nevoie de rezultate, aplicare și guvernare consolidate.

b. Crearea unei piețe unice mai solide

Inițiativele pentru crearea unei piețe unice mai solide sunt prezentate în capitolul 2.

Aceste inițiative - care răspund, de asemenea, apelului președintelui Barroso, aprobat de Consiliul European, de rezolvare a problemelor legate de blocajele și verigile lipsă pe piața unică (punctul 2.1) - sunt grupate pe categorii de recomandări cu privire la:

- o mai bună funcționare a pieței unice în beneficiul cetățenilor, al consumatorilor și al IMM-urilor (2.2);
- piața digitală unică (2.3);
- piața unică și creșterea ecologică: energie, schimbări climatice și mediu (2.4);
- piața unică a mărfurilor (2.5);
- piața unică a serviciilor (2.6);
- lucrători pe piața unică (2.7).
- piața unică de capital și servicii financiare (2.8);
- infrastructura fizică a pieței unice: înfruntarea provocării reprezentate de investiții (2.9).

c. Obținerea consensului pe o piață unică mai solidă

Inițiativele de obținere a unui consens pe o piață unică mai solidă sunt prezentate în capitolul 3. Ele sunt formulate în contextul în care Tratatul de la Lisabona face trimitere la „o economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate” (punctul 3.1). Obiectivul inițiativelor este de a răspunde preocupărilor identificate în timpul consultărilor, preocupări descrise anterior la punctul 1.6. În același timp, se are în vedere necesitatea de a nu submina obiectivul central al consolidării pieței unice.

Aceste inițiative abordează în special următoarele probleme:

- concilierea libertăților economice de pe piața unică cu drepturile lucrătorilor, o problemă sensibilă în urma hotărârilor Viking și Laval, precum și a altor hotărâri ale Curții Europene de Justiție (3.2);
- serviciile sociale și piața unică (3.3);
- exploatarea achizițiilor publice în favoarea obiectivelor de politică ale UE (3.4);

- dimensiunea fiscală a pieței unice: coordonare fiscală pentru a proteja suveranitatea fiscală în contextul în care procesul de integrare a piețelor continuă (3.5);
- competitivitate și coeziune: dimensiunea regională a pieței unice (3.6);
- politica industrială pe piața unică (3.7);
- dimensiunea externă a pieței unice: deschisă, dar nu dezarmată (3.8).

d. Obținerea unei piețe unice mai solide

Inițiativele pentru obținerea unei piețe unice mai solide sunt prezentate în capitolul 4.

Se formulează câteva recomandări, care tratează două aspecte-esențiale:

- reglementarea pieței unice (4.1);
- consolidarea aplicării normelor (4.2).

e. Un pachet de măsuri

Noua strategie globală prezentată anterior ar trebui să se concretizeze într-un pachet de măsuri, în care statele membre, în funcție de propriile tradiții culturale, preferințe politice și preocupări, analizate anterior, ar putea identifica elemente de interes suficient de importante pentru a justifica unele concesii, în raport cu pozițiile lor anterioare.

În special, statele membre care au, în mod tradițional, economii sociale de piață ar putea fi mai pregătite să adere la un nou angajament de acceptare deplină a concurenței și a pieței unice, inclusiv a unui plan cu termene privind instituirea pieței unice în domeniile în care deocamdată lipsește, în cazul în care statele membre de tradiție anglo-saxonă fac dovada disponibilității lor de a rezolva unele probleme sociale, prin măsuri punctuale, inclusiv prin forme limitate de coordonare fiscală.

Statele membre din Europa Centrală și de Est, care ar primi favorabil un program serios de consolidare a pieței unice, inclusiv în domeniul infrastructurii și al coeziunii, ar putea la rândul lor, să devină mai deschise în ceea ce privește modalitățile de coordonare fiscală.

Ar trebui să se urmărească o abordare nouă a acestor subiecte sensibile, luând în considerare circumstanțele recent apărute, care să faciliteze un sentiment mai

puternic de apartenență la un proiect comun, lăsând în urmă pozițiile defensive din trecut.

Una dintre aceste circumstanțe este, cu siguranță, impactul economic, fiscal și social al crizei, care ar trebui să permită tuturor să vadă avantajele, mai evidente ca niciodată, pe care le poate aduce îmbunătățirea eficacității pieței unice în ceea ce privește creșterea economică și crearea de locuri de muncă, având în vedere marjele foarte reduse care pot fi folosite ca stimulente bugetare. De asemenea, necesitatea de a gestiona problema inegalităților, căreia opinia publică îi acordă o importanță tot mai mare, în contextul crizei fiscale din multe țări, poate duce la o abordare mai favorabilă în sensul coordonării mai strânse a politicilor fiscale.

Mai mult, criza a zdruncinat multe opinii consolidate cu privire la ierarhiile modelelor economice și a avut ca rezultat adoptarea unei atitudini mai pragmatice și mai modeste, consolidând predispoziția pentru coordonarea politicii economice.

În fine, tensiunile care s-au înregistrat recent în zona euro sunt dovada cea mai clară a necesității de a utiliza pe deplin piața unică ca vector pentru consolidarea productivității totale a factorilor și a competitivității în economiile din zona euro.

Elementele principale ale unui pachet de măsuri vor fi analizate sistematic în capitolele 2-4.

Capitolul 5 va oferi o vedere de ansamblu asupra acestor elemente și va recomanda o inițiativă politică de consolidare a pieței unice, precum și a uniunii economice și monetare.

CAPITOLUL 2

CREAREA UNEI PIETE UNICE MAI SOLIDE

2.1. Blocaje, verigi lipsă și noi frontiere

Piața unică reprezintă ideea originală și proiectul neterminat al Europei. În orientările sale politice pentru Comisia actuală, președintele Barroso a subliniat lacunele și „verigile lipsă” care compromit funcționarea pieței unice. Reflectând această orientare, Consiliul European din 26 martie 2010 a convenit că noua strategie „Europa 2020” ar trebui să abordeze „principalele blocaje... legate de funcționarea pieței interne și a infrastructurilor”.

„Verigile lipsă” și „blocajele” înseamnă că, în multe domenii, piața unică există doar pe hârtie, însă, în practică, barierele multiple și obstacolele generate de reglementări fragmentează comerțul intra-UE și împiedică inițiativa economică și inovarea. În alte domenii, potențialul unor câștiguri economice mai mari este limitat de lipsa infrastructurii fizice și juridice sau de absența dialogului între sistemele administrative. Revoluția tehnologiilor informației și comunicațiilor și dezvoltarea tehnologică rapidă introduc o a treia categorie în lista verigilor lipsă ale pieței unice: sectoarele care nu au existat atunci când a fost concepută inițial piața unică, cum ar fi comerțul electronic, serviciile inovatoare și industriile ecologice. Acestea sunt sectoarele cu cele mai mari posibilități de creștere economică și ocupare a forței de muncă pentru viitor. Ele reprezintă noile frontiere ale pieței unice.

Relansarea pieței unice necesită abordarea diferitelor provocări create de verigile lipsă, de blocaje și de noile frontiere. În anumite sectoare, cum ar fi piața unică a mărfurilor, integrarea pieței a atins un stadiu matur. Acțiunea politică se poate axa pe „întreținerea pieței” prin monitorizarea acesteia, intervenții normative punctuale, simplificare și reducerea costurilor de conformare. În alte sectoare, cum ar fi cel al serviciilor, Europa se găsește încă într-un stadiu de „construcție a pieței”, care necesită eliminarea obstacolelor în calea activității transfrontaliere, suprimarea barierelor administrative și tehnice superflue de la nivel național și depășirea rezistenței din partea întreprinderilor. În ceea ce privește noile frontiere, Europa ar trebui să utilizeze toate instrumentele pieței unice pentru a promova construcția unei economii digitale, cu emisii scăzute de carbon și eficientă în utilizarea resurselor. Câștigurile marginale din acțiunile realizate în acest domeniu sunt cele mai mari. Este esențial să se îndrepte atenția către noile frontiere pentru a genera un nou impuls și o nouă încredere în piața unică, o prioritate pentru Europa de mâine.

Cu toate acestea, niciun proiect de relansare a pieței unice nu va avea energia politică necesară pentru a reuși, dacă nu dovedește cetățenilor, consumatorilor și IMM-urilor că lucrează în primul și în primul rând pentru ei. Raportul pornește așadar din acest punct.

2.2. Modalități de a pune piața unică în serviciul cetățenilor, al consumatorilor și al IMM-urilor

Piața unică și cele patru libertăți fundamentale ale sale întruchipează un ideal: un spațiu care transcende frontierele naționale și în interiorul căruia cetățenii pot circula, munci, face cercetare sau începe o afacere în absența oricărei discriminări. Pe măsură ce importanța și dimensiunile pieței unice s-au extins, a existat sentimentul că acesta nu a fost întotdeauna cazul. Deschiderea pieței ar extinde orizonturile pentru întreprinderile mari, dar nu ar avea un efect similar pentru cetățeni, consumatori și IMM-uri.

Sondajele arată că, în prezent, atitudinile față de piața unică merg de la lipsa de interes până la respingerea fățișă. În parte, integrarea economică și beneficiile sale au devenit de la sine înțelese, fiind astfel subestimate. Mare parte a deziluzionării provine însă din frustrarea suscitată de barierele rămase sau de sentimentul de neputință pe care cetățenii îl resimt când au de-a face cu piața unică. Relansarea pieței unice trebuie să permită reactivarea motorului Europei de creștere și ocupare a forței de muncă și în ultimă instanță oferirea unor perspective mai largi pentru cetățeni. Prima provocare este astfel de a oferi cetățenilor, fie ei consumatori sau întreprinzători, capacitatea de a deveni actori deplin pe piața unică. Există multe moduri în care piața unică le aduce beneficii la nivel orizontal în mai multe sectoare, prin extinderea gamei de furnizori, servicii și produse sau prin sporirea opțiunilor de mobilitate și asigurarea siguranței produselor comercializate. Ar trebui totuși întreprinse anumite acțiuni specifice pentru a permite cetățenilor, consumatorilor și IMM-urilor să exploateze activ această gamă extinsă de oportunități.

Cetățeanul pe piața comună

Raportul Lamassoure din 2008 pe tema „Cetățenii și aplicarea legislației comunitare” a scos în evidență clar legătura dintre mobilitate și drepturile cetățenilor în cadrul pieței unice. Ritmul în care această dimensiune relevantă pentru cetățeni a pieței interne a progresat a rămas în urma evoluției tendințelor sociale și economice. Chiar dacă mobilitatea în UE poate părea încă limitată dacă se compară cu indicatorii din SUA, aceasta privește peste 11,3 milioane de cetățeni. Aproximativ 350 000 de europeni intră anual într-o căsătorie internațională cu un cetățean al altui stat membru. În fiecare an, 180 000 de studenți europeni se deplasează într-un alt stat membru pentru programul Erasmus sau pentru a frecventa un program postuniversitar. Adesea, aceștia rămân pentru a căuta un loc de muncă.

Și totuși, piața comună nu este un teren foarte primitiv pentru aceștia. Există o discrepanță semnificativă între ceea ce se găsește în cărțile de drept și ce se

întâmplă în practică. Acumularea de bariere și obstacole care trebuie depășite este atât de vastă încât, în raportul său, Alain Lamassoure a concluzionat că „realizarea unui spațiu unic pentru cetățeni se află încă în stadiul de dinaintea Actului Unic European din 1986: deși au fost abolite barierele, nenumărate obstacole în materie de reglementare îngreunează încă o viață armonioasă în interiorul acestui spațiu comun”⁴.

În acest domeniu, progresele au fost lente. Măsurile necesare cad sub incidența dreptului civil, comercial și chiar a dreptului familiei, domenii care ating suveranitatea statelor membre. Mai mult, sistemele juridice naționale prezintă adesea soluții divergente. Unanimitatea necesară pentru măsurile legate de instituirea unui spațiu de justiție, securitate și libertate au fost, de asemenea, un factor care a încetinit schimbarea.

Există mai multe domenii în care este nevoie de acțiune politică pentru a elibera mobilitatea cetățenilor de birocrație și de obstacolele în materie de reglementare. Noile dispoziții din Tratatul de la Lisabona oferă în prezent oportunitatea concretă de a face progrese în ce privește toate acele dimensiuni ale cetățeniei care au legătură cu instituirea unui spațiu de justiție, securitate și libertate.

Îmbunătățirea accesului la dreptul de circulație și ședere în alte state membre

Dreptul cetățenilor de liberă circulație și ședere într-un alt stat membru ar trebui simplificat cât mai mult posibil. În acest context, regimul stabilit prin Directiva 2004/38/CE începe să funcționeze după un început lent și oarecum dificil. Pentru a avansa și mai mult, ar trebui depuse eforturi pentru a asigura libera circulație a documentelor oficiale. Prea mult plângeri ale cetățenilor se referă la cererile de a prezenta o traducere a documentelor sau noi certificate, cereri venite din partea administrațiilor naționale care ezită să recunoască drepturile UE. Un sistem care ar asigura recunoașterea reciprocă a documentelor oficiale, cum ar fi actele autentice sau actele de stare civilă emise de administrațiile naționale, ar facilita considerabil mobilitatea. În același context, o schimbare serioasă în favoarea mobilității ar putea fi generată de introducerea unui card european de liberă circulație, care ar conține într-un singur document toate informațiile de care un cetățean european poate avea nevoie într-un alt stat membru, pe lângă identitate și naționalitate: statutul permisului de muncă, statutul social și dreptul la securitate socială. Astfel modelul cardului european de asigurări sociale de sănătate, care conține informațiile privind sănătatea și securitatea socială, ar fi extins la toate informațiile necesare pentru a comunica cu administrațiile naționale.

Recenta inițiativă de lansare a unei cooperări consolidate cu privire la un

⁴ Alain Lamassoure, raport privind „Cetățeanul și aplicarea legislației comunitare”, 2008, p. 12.

regulament privind legislația aplicabilă, jurisdicția și asigurarea aplicării hotărârilor judecătorești în materie de regimuri de proprietate matrimonială oferă o soluție pentru cele 145 000 de cazuri anuale de divorț internațional. Ar fi, de asemenea, important să se realizeze progrese în domeniul la fel de important al testamentelor și succesiunilor transfrontaliere.

Facilitarea soluționării litigiilor transfrontaliere de drept comercial și civil

Numărul în creștere al litigiilor comerciale și civile transfrontaliere impune o evaluare serioasă a modurilor și mijloacelor de facilitare a circulației hotărârilor judecătorești și a recuperării datoriilor transfrontaliere. Aceasta implică abolirea procedurii de exequatur. Această cerință procedurală impune asistența unui avocat și generează costuri care pot atinge 2 000 EUR pentru ceea ce este adesea o pură formalitate. Într-un moment în care IMM-urile și furnizorii de servicii se luptă pentru a-și menține în ordine bilanțurile contabile, este important să se elimine obstacolele în calea recuperării datoriilor la nivel transfrontalier. Aceasta presupune să se interzică debitorilor să transfere fonduri dintr-un cont bancar într-un stat membru către un cont din alt stat membru, doar pentru a evita plata unei facturi. Pentru a reduce la minim numărul datoriilor nerecuperate – care astăzi se situează la 37% din totalul datoriilor transfrontaliere – ar fi necesară o inițiativă legislativă punctuală. Utilizarea pe scară mai largă a recent introdusei proceduri europene cu privire la cererile cu valoare redusă – care se aplică cererilor sub 2 000 EUR și permite tratarea cazurilor într-un format standard ușor de utilizat, care nu necesită asistența unui avocat – ar spori încrederea cetățenilor și a întreprinderilor în tranzacțiile transfrontaliere. În contextul actualei crize, ar trebui examinată posibilitatea revizuirii regulamentului privind insolvența transfrontalieră. Procedurile de insolvență mai eficiente și mai rapide – în special atunci când sunt implicate grupuri transfrontaliere de întreprinderi – ar fi în interesul atât al debitorilor, cât și al creditorilor. Consolidarea cooperării administrative cu sprijinul portalului e-justiție ar putea, de asemenea, să aducă beneficii practice pe termen scurt.

O piață unică pentru șoferi...

În sfârșit, europenii care circulă cu autovehiculele lor pe piața unică se confruntă cu obstacole administrative și lipsa de securitate juridică. De exemplu, nu este posibilă mutarea unui autovehicul dintr-o țară în alta fără a se re-înmatricula autovehiculul și a se plăti taxa relevantă. Aceasta îi supune pe cetățeni dublei impozitări, unor proceduri administrative complicate, unor costuri suplimentare și pierderii de timp, dar reprezintă și o problemă pentru întreprinderi. Societățile de închiriere a autovehiculelor nu dispun de fapt de flexibilitatea necesară pentru a-și gestiona flotele lor de autovehicule la nivel transnațional, în funcție de variația sezonală a cererii. În mod similar, această fragmentare împiedică sectorul auto să beneficieze pe deplin de economii de scară, întrucât trebuie să

adapteze specificațiile tehnice la cerințele diferitelor piețe naționale. Tentativele anterioare de reglementare a acestui domeniu nu au produs rezultate, însă există posibilitatea reexaminării acestei chestiuni în lumina costurilor sale pentru cetățeni și întreprinderi. Lipsa securității juridice afectează cetățenii care sunt victime ale unuia dintre cele 500 000 de accidente transfrontaliere care se întâmplă anual în Europa. Deși au fost clarificate normele privind legislația aplicabilă, condițiile și termenele de solicitare a indemnizațiilor de asigurare generează încă confuzie. O inițiativă de armonizare a termenilor și condițiilor de solicitare a indemnizațiilor de asigurare ar putea oferi atât asiguratorilor, cât și cetățenilor mai multă securitate juridică.

Recomandări principale:

- ⇒ asigurarea liberei circulații și a recunoașterii actelor oficiale;
- ⇒ introducerea unui card european de liberă circulație;
- ⇒ realizarea de progrese cu privire la recunoașterea reciprocă a actelor civile privind căsătoriile internaționale, succesiunile și testamentele;
- ⇒ asigurarea unei recuperări mai ușoare a datoriilor transfrontaliere, inclusiv utilizarea mai largă a portalului european de cereri cu valoare redusă;
- ⇒ eliminarea dublei impunerii pentru înmatricularea autovehiculelor;

Întărirea poziției consumatorilor

Consumatorii și bunăstarea lor ar trebui să se afle în centrul următoarei etape a pieței unice. O concentrare mai puternică pe consumator ar presupune o atenție reînnoită față de integrarea pieței și concurență, un corpus consolidat de drepturi, protecții și căi de atac și un mai mare acces la serviciile de bază.

O serie de acțiuni discutate în altă parte în prezentul raport contribuie la bunăstarea consumatorului pe piața unică, cum ar fi accesul la serviciile de interes general, consumul de energie bazat pe contorizarea inteligentă, integrarea preocupărilor consumatorilor în exercițiile de monitorizare a pieței, o procedură alternativă de soluționare a litigiilor consolidată și o mai bună asigurare a aplicării normelor. Protecția consumatorului ar trebui să constituie o preocupare orizontală atunci când se dezvoltă piața unică în noi domenii, cum ar fi economia digitală sau comerțul electronic. Ca un punct de plecare, legislatorul ar trebui să găsească fără întârziere un acord cu privire la proiectul de directivă privind drepturile consumatorului, pentru a asigura un înalt nivel de protecție pentru consumatori pe o piață integrată a vânzării cu amănuntul.

Gama mai largă de produse și servicii și concurența intensificată asigurate de piața unică ar trebui să opereze în avantajul consumatorilor, prin îmbunătățirea

transparenței și comparabilității pieței. Ar trebui realizate progrese în ceea ce privește reglementarea intermediarilor independenți, cum ar fi site-urile web de comparare a prețurilor și testarea produselor, pentru a permite consumatorilor să identifice cea mai bună calitate și cele mai bune prețuri din UE, dintr-o gamă largă de produse și furnizori. Alegerea informată a consumatorului reprezintă un mod de recompensare și promovare a întreprinderilor celor mai inovatoare și eficiente.

Crearea unui mecanism al UE pentru acțiunea colectivă în despăgubiri

Pe măsură ce piețele de larg consum se extind la nivel transfrontalier, anumite grupuri de consumatori sunt din ce în ce mai afectate de comportamentul ilegal al unui comerciant care își are adesea sediul într-un alt stat membru. Astăzi, cererile transfrontaliere reprezintă 20% din cererile colective și numărul lor va crește probabil și mai mult pe viitor. În aceste cazuri, modul tradițional de soluționare a litigiilor nu este practic și rentabil pentru consumatori și întreprinderi. Asocierea cazurilor individuale similare într-o singură procedură ar permite economii de scară atât pentru consumatori, cât și pentru întreprinderi și ar spori eficiența instanțelor naționale. Astfel, Europa ar trebui să continue eforturile de creare a propriului său model de acțiune colectivă, evitând totodată modelul de acțiune tipic pentru SUA. Acțiunea la nivelul UE pentru a promova soluționarea atât prin procedură judiciară, cât și extrajudiciară (soluționarea alternativă a litigiilor) a cererilor colective ar spori încrederea consumatorilor în piața unică, ar duce la sporirea numărului tranzacțiilor transfrontaliere și ar stimula concurența între întreprinderi. Aceasta ar trebui introdusă cu prioritate pentru comerțul electronic.

O integrare sporită în sectorul serviciilor bancare cu amănuntul

Acțiunile suplimentare în favoarea accelerării integrării serviciilor bancare cu amănuntul ar permite consumatorilor să beneficieze pe deplin de integrarea sectorului financiar european. Ar trebui luate măsuri pentru a îmbunătăți transparența taxelor bancare, a asigura disponibilitatea unor informații standardizate și comparabile pentru produsele financiare cu amănuntul și pentru a facilita mobilitatea clienților. În cele din urmă, schimbarea conturilor bancare nu ar trebui să fie mai dificilă decât schimbarea operatorilor de telefonie mobilă.

Recomandări principale:

- ⇒ adoptarea unei legislații europene privind acțiunea colectivă în despăgubiri
- ⇒ îmbunătățirea transparenței taxelor bancare, asigurarea disponibilității unor informații standardizate și comparabile pentru produsele financiare cu amănuntul și facilitarea mobilității clienților.

Crearea unui mediu de afaceri favorabil IMM-urilor

Întreprinderea europeană tipică este un IMM și, în nouă din zece cazuri, o microîntreprindere cu mai puțin de 10 angajați. Cele 20 de milioane de întreprinderi medii și mici și de microîntreprinderi din UE constituie coloana vertebrală a economiei europene, generând o parte din ce în ce mai mare a valorii adăugate și aducând o contribuție crucială la crearea de locuri de muncă. Piața unică reprezintă un factor important al creșterii acestora, dar, din păcate, nu este întotdeauna un mediu propice pentru ele. Doar 8% din IMM-uri participă la comerțul transfrontalier și doar 5% au înființat filiale sau întreprinderi mixte în străinătate.

Există o serie de domenii în care prezentul raport sugerează adoptarea unor măsuri pentru a crea un mediu de afaceri mai bine adaptat nevoilor IMM-urilor: facilitarea comerțului electronic, extinderea „noii abordări” la alte domenii de produse, o mai bună aplicare a normelor UE, informarea mai clară și mai eficientă cu privire la oportunitățile oferite de legislația UE și structurile de soluționare mai rapidă a problemelor, un acces sporit la achizițiile publice, norme mai simple privind facturarea electronică, o mai bună reglementare și o simplificare a acesteia, procese de standardizare mai simple și mai rapide.

Aceasta nu necesită schimbarea politicilor actuale, deoarece Legea privind întreprinderile mici (*Small Business Act* - SBA) adoptată de Comisie în 2008 este cea mai bună cale de promovare a competitivității IMM-urilor pe piața unică și în exteriorul acesteia. Există încă diferențe considerabile în ceea ce privește ritmul progreselor în aplicarea acestuia și abordările alese de statele membre. Pentru a asigura condiții de concurență echitabile pentru toate IMM-urile care operează pe piața unică, statele membre ar trebui să facă mai multe eforturi pentru a pune în aplicare pe deplin principiile și acțiunile prevăzute în SBA. Ar trebui luate măsuri pentru a asigura că IMM-urile sunt capabile să ia pe deplin parte la elaborarea standardelor și că au un acces adecvat la acestea. Ar trebuie depuse mai multe eforturi pentru a simplifica și accelera procedurile de faliment în cazul falimentului nefraudulos.

Statutul societății private europene

Ar trebui realizate mai mult progrese în direcția adoptării unui statut al societății private europene, care ar permite întreprinzătorilor să își înființeze o întreprindere în aceeași formă, indiferent dacă fac afaceri în propriul stat membru sau în altul.

Recomandări principale:

- ⇒ accelerarea aplicării Small Business Act;
- ⇒ adoptarea statutului societății private europene.

2.3. Modelarea pieței digitale unice în Europa

Tehnologiile digitale transformă radical modul în care trăim, lucrăm și interacționăm. Propagarea tehnologiei digitale reprezintă un proces spontan de inovare și transformare. Cu toate acestea, contextul de reglementare și cel social influențează viteza și amploarea adoptării noilor tehnologii și difuzarea beneficiilor unei economii digitale. Europa progresa într-un ritm mai lent decât SUA. O serie de obstacole reduc capacitatea industriei din Europa de a inova și de a genera valoare adăugată în sfera digitală: fragmentarea piețelor online, legislația neadaptată privind proprietatea intelectuală, lipsa încrederii și interoperabilității, lipsa infrastructurii de transmisie digitală de mare viteză și lipsa competențelor digitale. Multe din aceste obstacole au o explicație simplă: lipsa unei piețe digitale unice.

Costul unei Europe nedigitale este semnificativ: conform unui studiu recent⁵, UE ar putea să câștige 4% din PIB prin stimularea dezvoltării rapide a pieței digitale unice până în 2020. Aceasta corespunde unui câștig de aproape 500 de miliarde EUR și înseamnă că piața digitală unică ar putea avea singură un impact similar programului din 1992 privind piața internă.

În strategia „Europa 2020”, Comisia a recunoscut oportunitățile uriașe ale unei Europe digitale. Este necesar să se întreprindă acțiuni urgente pentru a elimina o serie de blocaje care împiedică încă, în prezent, dezvoltarea rapidă a pieței digitale unice. Piața unică online trebuie să devină motorul principal al unei strategii digitale europene și al transformării Europei într-o economie digitală.

Un spațiu de reglementare integrat pentru serviciile și infrastructurile de telecomunicații

Serviciile și infrastructurile de telecomunicații din UE sunt încă puternic fragmentate de-a lungul frontierelor naționale. Cadrul de reglementare existent la nivelul UE a fost util pentru deschiderea pieței, dar nu a creat încă un spațiu de reglementare unic pentru comunicațiile electronice. Fragmentarea pieței duce la numeroase efecte negative: facilitează crearea de putere de piață, împiedică operatorii să realizeze economii de scară, încetinește investițiile în noi infrastructuri și servicii, reduce potențialul de creștere și împiedică apariția unor lideri europeni în detrimentul competitivității globale a Europei.

Punerea în aplicare rapidă și deplină a noului cadru de reglementare al UE și aplicarea riguroasă a normelor în materie de concurență și de ajutoare de stat rămân priorități pe termen imediat. Cu toate acestea, trebuie depuse mai multe

⁵ Copenhagen Economics, „Impactul economic al unei piețe digitale unice europene” (*The Economic Impact of a European Digital Single Market*), raport final, martie 2010.

eforturi pentru a depăși fragmentarea pieței și a elimina barierele în materie de reglementare de pe piața internă. Pentru a crea un spațiu integrat de reglementare pentru serviciile și infrastructurile de telecomunicații, este necesar un cadru mai coerent, care include: consolidarea supravegherii normative la nivel european, introducerea unui sistem de autorizare paneuropean, precum și gestionarea și alocarea radiofrecvențelor la nivel european. Comisia ar trebui să inițieze o revizuire cuprinzătoare a sectorului telecomunicațiilor în vederea prezentării propunerilor necesare pentru crearea unei piețe integrate la nivel european pentru comunicațiile electronice.

Comerțul electronic: o piață paneuropeană a vânzărilor cu amănuntul online

Importanța comerțului electronic crește rapid pe măsură ce numărul persoanelor din UE 27 care comandă produse și servicii pe internet crește constant. Procentul consumatorilor din UE care au cumpărat produse sau servicii pe internet în cursul ultimelor 12 luni a crescut de la 20% în 2004 la 37% în 2009⁶. Cu toate acestea, rămâne neexploatat un potențial important deoarece piețele sunt fragmentate și persistă o serie de obstacole în calea comerțului electronic.

În multe cazuri, consumatorii se confruntă cu refuzul comercianților online de a accepta comenzi de la consumatorii din altă țară. Consumatorii au incertitudini și cu privire la confidențialitatea datelor lor, securitatea tranzacției și drepturile lor în cazul unei probleme. Pentru comercianții cu amănuntul, principalele obstacole în materie de reglementare din calea comerțului electronic transfrontalier rezultă din diferențele între normele de protecție a consumatorilor și alte norme, cum ar fi normele privind TVA-ul, taxele de reciclare și impozitele. Aceste diferențe creează un mediu complex și imprevizibil pentru întreprinderi și îi determină pe comercianți, în special IMM-urile, să privească cu rezervă vânzările transfrontaliere. UE ar trebui să abordeze urgent obstacolele rămase pentru a crea până în 2012 o piață paneuropeană a vânzărilor cu amănuntul online.

O piață unică pentru conținutul digital online

Piețele europene pentru conținutul digital online sunt încă subdezvoltate deoarece complexitatea și lipsa de transparență a regimului de drepturi de autor creează un mediu defavorabil afacerilor. Trebuie simplificate urgent acordarea și gestionarea drepturilor de autor prin facilitarea acordării de licențe paneuropene pentru conținut și prin elaborarea unor norme la nivelul UE privind drepturile de autor, inclusiv un cadru pentru gestionarea drepturilor digitale. Regimul de reglementare ar trebui, de asemenea, să asigure condițiile pentru dezvoltarea

⁶ Comisia Europeană, Tabloul de bord al piețelor de consum, SEC(2010) 385, 29.3.2010

conținutului digital și a piețelor din domeniul audiovizualului, prin abordarea chestiunii taxelor pentru acordarea de licențe și drepturile de autor. Un cadru clar și previzibil al UE pentru opere orfane ar elibera un potențial neexploatat important.

Pentru a menține încrederea posesorilor de drepturi și a utilizatorilor și pentru a facilita acordarea de licențe la nivel transfrontalier, guvernanta și transparența gestionării drepturilor colective trebuie îmbunătățite și adaptate la progresul tehnologic. Soluțiile mai ușoare, mai uniforme și neutre din punct de vedere tehnologic pentru acordarea de licențe la nivel transfrontalier și paneuropean în sectorul audiovizual vor stimula creativitatea și vor sprijini producătorii de conținut și operatorii de radiodifuziune, în beneficiul cetățenilor europeni. Astfel de soluții ar trebui să preserveze libertatea contractuală a posesorilor de drepturi de a-și restrânge licențele la anumite teritorii și de a stabili prin contract nivelul taxelor pentru acordarea de licențe.

Ar trebui examinate, de asemenea, măsuri suplimentare pentru a se ține seama de particularitățile tuturor formelor diferite de conținut on-line, cum ar fi armonizarea suplimentară a drepturilor de autor, crearea unui titlu de drepturi de autor al UE, ținând cont de faptul că tranzacțiile on-line se desfășoară la locul de furnizare, și acordarea de licențe colective extinse.

Recomandări principale

Serviciile și infrastructurile de telecomunicații

⇒ revizuirea sectorului pentru a pregăti propuneri de creare a unui spațiu de reglementare integrat pentru comunicațiile electronice, inclusiv propuneri de consolidare a supravegherii normative la nivelul UE, de introducere a unui sistem paneuropean de acordare a licențelor și a unui sistem de alocare și administrare a frecvențelor la nivelul UE.

Comerțul electronic

⇒ prezentarea de propuneri pentru a pune capăt fragmentării legislației UE privind consumatorii și în special introducerea unor norme armonizate pentru livrare, garanție și soluționarea litigiilor;

⇒ prezentarea unor propuneri de simplificare a mediului de afaceri pentru tranzacțiile transfrontaliere cu amănuntul, inclusiv normele TVA, gestionarea transfrontalieră a normelor privind reciclarea și a taxelor de drepturi de autor pentru suporturile neînregistrate și echipament.

Conținutul digital online

- ⇒ propuneri referitoare la o lege a UE privind drepturile de autor, inclusiv un cadru al UE pentru acordarea și gestionarea drepturilor de autor;
- ⇒ propuneri privind un cadru juridic la nivelul UE pentru serviciile de radiodifuziune online.

2.4. Piața unică și creșterea economică ecologică: energie, schimbări climatice, mediu

Sectorul energetic este unul dintre ultimii sosiți în cadrul pieței unice. În același timp, este sectorul de la care se așteaptă cel mai mult în prezent. Anul 2012 nu va reprezenta cea de a 20-a aniversare a pieței unice în domeniul energiei. Acesta va marca mai degrabă începutul consolidării unei piețe comune a energiei. Cu toate acestea, nu este timp de pierdut. În ceea ce privește sectoarele gazului și electricității, Europa are nevoie ca noua arhitectura de reglementare creată în conformitate cu cel de al treilea pachet privind piața internă a energiei [Agenția pentru Cooperarea Autorităților de Reglementare din Domeniul Energiei (ACER), rețeaua europeană a operatorilor de sisteme de transport (REOST), orientări-cadru și coduri de rețea, planuri decenale de dezvoltare ale rețelelor etc.] să fie instituită integral până la această dată. Piața unică se află la confluența tuturor obiectivelor politicii energetice a Europei: competitivitate, securitatea aprovizionării și durabilitate. Europa are nevoie de o piață unică a energiei funcțională, care să garanteze o aprovizionare sigură și la prețuri accesibile a consumatorilor și întreprinderilor. Europa trebuie să își valorifice potențialul astfel încât să își transforme rolul său de lider în domeniul politicilor privind schimbările climatice într-o oportunitate concretă pentru industriile sale inovatoare.

Ameliorarea bunăstării consumatorilor

O piață unică a energiei pe deplin funcțională aduce beneficii consumatorilor prin intermediul unei oferte mai variate și a unor prețuri mai mici. Din 2007, în aproape toate statele membre, consumatorii au libertatea să își aleagă furnizorul de electricitate și de gaze, în timp ce în cel de al treilea pachet privind piața internă a energiei sunt incluse cerințele de serviciu public existente. Ar trebui depuse eforturi suplimentare pentru a permite tuturor consumatorilor, în special celor vulnerabili, să beneficieze pe deplin de pe urma concurenței și a prețurilor echitabile, începând cu consolidarea standardelor minime comune. Acțiunile în curs privind îmbunătățirea furnizării de informații către consumatori și ușurința contactării acestora trebuie, de asemenea, continuate în mod activ. Dezvoltarea unei contorizări inteligente - care să permită consumatorilor de energie să fie pe deplin conștienți de obiceiurile lor de consum și de costurile asociate - necesită măsuri suplimentare de reglementare în vederea asigurării unei adoptări rapide a noilor tehnologii și a unei eficiențe sporite, prin existența unei concurențe în serviciile energetice. În vederea garantării unor prețuri transparente, ar trebui dezvoltat un cadru european de reglementare a piețelor comercializării de energie cu amănuntul, evitându-se riscul unor disparități între inițiativele de reglementare naționale.

Interconectarea piețelor europene ale energiei pentru garantarea securității aprovizionării

Este necesar să dispunem de piețe bine integrate pentru a garanta securitatea aprovizionării Europei. Acestea permit statelor membre să își folosească resursele în comun, valorificând la maximum diversitatea surselor de energie naționale, flexibilitatea cererii și capacitatea de rezervă. Interconexiunile și flexibilitatea rețelei îmbunătățesc capacitatea Europei de a face față crizelor de aprovizionare și consolidează poziția UE față de partenerii săi internaționali. Rămân încă multe de făcut în vederea interconectării capacităților statelor membre și a construirii unor noi infrastructuri, în special la nivel transfrontalier. Ar trebui folosite toate noile instrumente ale UE în materie de reglementare și de planificare a investițiilor în vederea mobilizării celui mai înalt nivel de investiții private. O modalitate de a accelera lucrările în cadrul proiectelor majore de infrastructură transfrontalieră - care sunt adesea întârziate din cauza unor proceduri de autorizare complexe și controversate - ar fi să se studieze posibilitatea instituirii unui mecanism de obținere a consensului/de arbitraj la nivelul UE care ar facilita acest proces. Soluții inovatoare în materie de stimulare și de facilitare la nivelul UE ar contribui la eliminarea blocajelor și la accelerarea implementării proiectelor.

Intensificarea adoptării produselor și tehnologiilor cu emisii reduse de dioxid de carbon

Piețele globale pentru serviciile, produsele și tehnologiile ecologice și cu emisii reduse de dioxid de carbon au o rată de creștere neegalată de nicio altă piață. Piața mondială a acestor produse este în prezent estimată la 1 000 de miliarde EUR anual și se preconizează că va atinge 3 000 de miliarde EUR la nivel mondial până în 2020. Industria UE este una dintre cele mai competitive - cu cote de piață care variază de la 30% la 50% - și continuă să crească rapid. Acesta generează deja o cifră de afaceri de 300 de miliarde EUR și furnizează aproximativ 3,5 milioane de locuri de muncă⁷. Cu toate acestea, concurenții acționează rapid iar Europa ar putea pierde în scurt timp avantajul conferit de poziția sa de pionier în acest domeniu. O piață unică a energiei reprezintă cel mai mare atu al Europei pentru încurajarea trecerii la o creștere economică cu emisii reduse de dioxid de carbon și eficiență din punct de vedere al utilizării resurselor, prevăzută în strategia „Europa 2020”, și pentru a beneficia pe deplin de dezvoltarea preconizată a industriilor ecologice. Numai o piață unică a energiei oferă dimensiunea necesară unei adoptări rapide a noilor tehnologii cu emisii reduse de dioxid de carbon de-a lungul întregului lanț de valori

⁷ „Comisia Europeană: *EU Manufacturing Industry : What are the Challenges and Opportunities for the Coming Years?*” (Industria prelucrătoare a UE: care sunt provocările și oportunitățile pentru anii următori?), lucrare prezentată la cea de a doua conferință la nivel înalt privind competitivitatea industrială, 26 aprilie 2010.

energetice. Este necesară utilizarea întregului potențial al pieței unice a energiei pentru a reduce costurile și a accelera introducerea unor astfel de tehnologii în UE. Acest lucru necesită instituirea unui cadru de reglementare stabil pentru produsele de infrastructură de scară largă și utilizarea proactivă a standardizării pentru promovarea produselor și tehnologiilor ecologice inovatoare, explorând modalitățile de aplicare a modelului „noi abordări” în acest domeniu. Politica în domeniul concurenței ar trebui, de asemenea, utilizată în mod proactiv în vederea creării unui mediu adecvat pentru maturizarea noilor tehnologii și intrarea acestora pe piață.

Piețele-lider trebuie să fie încă de la bun început piețe unice. Există riscul ca abordarea privind partajarea eforturilor cu privire la energia regenerabilă, prin care alegerea instrumentelor de politică este lăsată la latitudinea statelor membre, să conducă la o „renașionalizare” a politicii energetice. Politicile de sprijinire a energiilor regenerabile vor trebui să devină o parte integrantă a pieței interne a energiei pentru a se evita denaturarea pieței, ceea ce ar putea transmite investitorilor semnale greșite privind prețurile. Ar trebui continuată definirea la nivelul UE a exigențelor aplicabile altor tehnologii și produse legate de emisiile scăzute de dioxid de carbon, evitându-se proliferarea abordărilor naționale. De asemenea, ar trebui evitată introducerea la nivel național a etichetelor „ecologice” pentru produse, deoarece există riscul fragmentării pieței.

Suplimentarea finanțării UE în vederea atingerii obiectivului privind investiții de 50 de miliarde EUR

În următorii zece ani, sunt necesari 50 de miliarde EUR în investiții publice și private suplimentare în vederea implementării tehnologiilor energetice necesare care să contribuie la creșterea securității energetice și la combaterea schimbărilor climatice. Datorită faptului că în sectorul energetic sunt necesare investiții pe termen lung, precum și investiții de capital substanțiale pentru a se asigura obținerea unor beneficii pe termen mediu sau lung, o piață competitivă a energiei ar trebui să transmită semnale fiabile privind prețurile către sectorul comercializării de energie cu amănuntul, în perspectiva unor decizii viitoare privind investițiile. În același timp, ar trebui analizată contribuția pe care finanțarea la nivelul UE o poate aduce în plus față de ceea ce oferă deja piața.

O finanțare UE consistentă și bine orientată poate contribui în mod semnificativ la accelerarea dezvoltării capacităților de interconexiune critice, prin instituirea unor capacități de rezervă care să garanteze securitatea aprovizionării și prin reducerea termenelor pentru introducerea pe piață a noilor tehnologii cu nivel redus de emisii de dioxid de carbon. Discuțiile asupra investițiilor ar trebui să abordeze parțial și măsurile de sprijin pentru tehnologiile bazate pe energia regenerabilă în statele membre.

Recomandări principale:

- ⇒ stabilirea unor noi cadre de reglementare ale UE privind utilizarea pe scară largă a surselor de energie regenerabile, contorizarea inteligentă, rețelele inteligente și piețele transparente ale comercializării de energie cu amănuntul;
- ⇒ stabilirea unei piețe unice pentru produsele ecologice, prin elaborarea unor standarde la nivelul UE pentru măsurarea și verificarea amprente de dioxid de carbon și pentru produsele eficiente din punct de vedere energetic, inclusiv certificate de schimb pentru produsele energetice regenerabile;
- ⇒ suplimentarea finanțărilor UE specifice pentru infrastructura energetică.

2.5. Piața unică a mărfurilor: obținerea unor beneficii depline

Piața unică a mărfurilor a ajuns în prezent la un stadiu de maturitate. În urma revizuirii pieței unice din 2007, a rezultat că toate barierele tehnice în calea comerțului cu mărfuri au fost ridicate. Pentru mulți cetățeni, piața unică înseamnă în primul rând o mare varietate a gamei de produse disponibile pe piețele lor interne. Comerțul cu mărfuri constituie un factor important al creșterii economice pentru industriile prelucrătoare ale UE. Aproximativ 25% din PIB-ul UE-27 este generat de sectorul mărfurilor. Comerțul cu mărfuri în interiorul UE reprezintă 75% din schimburile comerciale din cadrul UE. Acesta a crescut la o rată anuală de 7,6% între 1999 și 2007.

Ar fi o greșeală să se concluzioneze că toate obiectivele au fost îndeplinite. În primul rând, fabricarea mărfurilor este o activitate economică în continuă schimbare, deoarece este puternic dependentă de inovare, de schimbarea gusturilor consumatorilor și de noile tehnologii. Pentru a rămâne relevante, politicile și cadrele de reglementare trebuie actualizate periodic pe baza unor exerciții de monitorizare a pieței, după caz. Practicile de acordare a licențelor, precum și noile norme tehnice și administrative la nivel național generează în mod constant anumite obstacole. Observațiile părților interesate în timpul fazei de consultare au evidențiat o listă lungă de blocaje minore. În al treilea rând, atunci când piața unică a mărfurilor este evaluată comparativ cu piața americană, se constată că potențialul neexploatat este considerabil. Raportul dintre exporturile din interiorul SUA și PIB este în continuare cu aproximativ 70% mai mare decât raportul dintre exporturile în cadrul UE-15 și PIB. În al patrulea rând, apar noi provocări, deoarece piețele evoluează la fel ca și mărfurile. Exemple de acest tip sunt accelerarea ciclurilor de produse sau globalizarea lanțurilor de aprovizionare. În al cincilea rând, comerțul electronic este în creștere și prezintă un set de provocări specifice, care sunt examinate în secțiunea prezentului raport referitoare la piața digitală unică.

Pentru păstrarea dinamismului unei piețe unice a mărfurilor în continuă creștere, este necesară continuarea punerii în aplicare depline a pachetului privind mărfurile adoptat în 2008, în special cu privire la principiul recunoașterii reciproce și al supravegherii pieței. Aplicarea principiilor noului cadru legislativ ar trebui, de asemenea, extinsă la alte domenii ale legislației privind produsele, iar „noua abordare” ar trebui aplicată în mod global în cazul tuturor domeniilor noi.

Europa nu poate exploata întregul potențial al pieței unice a mărfurilor fără sprijinul unui proces de standardizare modern, a unui sistem de transport și logistică eficient și integrat, precum și a unui regim efectiv și accesibil de protecție a proprietății intelectuale.

Reformarea procesului de standardizare

Standardizarea joacă un rol esențial în guvernanta pieței unice. Europa are nevoie în prezent de un proces mai rapid și mai eficient de instituire a unor standarde interoperabile și relevante pentru piețe, bazate pe modele acceptate pe plan internațional. Este necesară o revizuire a procesului de standardizare european, menținând avantajele oferite de sistemul actual și, în același timp, un echilibru adecvat între dimensiunea europeană și cea națională. O atenție specială trebuie acordată îmbunătățirii accesului sectorului privat la procesul de standardizare și instituirii unor standarde mai ieftine și mai accesibile pentru IMM-uri.

Un sistem de transport și logistic integrat, flexibil și eficient

Valorificarea tuturor beneficiilor pieței unice a mărfurilor depinde de existența unui sistem de transport și logistic integrat, flexibil și eficient. Cu toate acestea, politica UE în domeniul transporturilor a demarat cu întârziere față de recunoașterea sa inițială în tratat și s-a dezvoltat inegal în funcție de diferitele moduri de transport. Fragmentarea care a rezultat este percepută din ce în ce mai mult ca un obstacol în calea liberei circulații. Barierele de ordin administrativ și tehnic au ca rezultat apariția unor „blocaje” în calea mobilității în Europa. Nu există în momentul de față o piață unică a transportului maritim, deoarece navele care călătoresc între două porturi europene sunt supuse în continuare unor formalități vamale identice cu cele prevăzute pentru transportul maritim internațional. În sectorul feroviar, ecartamentele, sistemele de alimentare cu energie și sistemele de semnalizare diferă de la un stat membru la altul, aceste disparități fiind o moștenire a vremurilor în care căile ferate erau încă monopoli naționale. Acest fapt împiedică circulația transfrontalieră a trenurilor și duce la creșterea cheltuielilor privind materialul rulant utilizat în operațiuni internaționale, care trebuie echipat cu sisteme multiple. În plus, piața serviciilor de transport feroviar de marfă nu este încă funcțională din cauza transpunerii incorecte sau incomplete a dreptului comunitar de către statele membre. În domeniul transportului rutier, piețele naționale s-au deschis doar recent sectorului „cabotajului”. Europa trebuie să facă un pas înainte în direcția transportului multimodal, însă barierele de ordin juridic, administrativ și tehnic se înmulțesc. Nu există un document unic de transport, ci documente diferite pentru fiecare mod de transport în parte. De asemenea, există diferite norme privind răspunderea. Un document unic de transport (de preferință în format electronic) și un regim unic privind răspunderea ar spori securitatea juridică și ar reduce semnificativ costurile suportate de întreprinderi și cetățeni. Crearea unei piețe unice moderne necesită abordarea lipsei de interoperabilitate, precum și a

lacunelor în materie de infrastructură, care reduc eficiența și slăbesc competitivitatea globală a industriei logistice a UE.

Depășirea impasului privind brevetul european

Absența unui acord privind brevetul UE constituie una din cele mai importante verigi lipsă din cadrul pieței unice. Temeiul juridic oferit în prezent prin articolul 118 din Tratatul de la Lisabona și strategia „Europa 2020” oferă un nou impuls încercării de a ajunge la un acord. Este esențial ca această oportunitate să fie exploatată pentru depășirea impasului privind problema regimului de traducere aplicabil brevetului UE. Un brevet european constituie un teren experimental pentru măsurarea seriozității angajamentelor privind o relansare a pieței unice. Întreprinderile și inventatorii au nevoie de un regim de brevet unic - și de un sistem de jurisdicție unică - în întreaga Europă, care să fie atractiv și rentabil pentru utilizatori. O protecție a drepturilor de proprietate intelectuală abordabilă și sigură din punct de vedere juridic este de o mare importanță pentru IMM-uri. Comisia nu ar trebui să își limiteze obiectivele în acest domeniu.

Recomandări principale:

- ⇒ evaluarea efectelor pachetului din 2008 privind funcționarea pieței interne a mărfurilor și identificarea măsurilor care ar putea fi luate în continuare;
- ⇒ revizuirea sistemului de standardizare în UE și menținerea unui echilibru adecvat între dimensiunea europeană și cea națională;
- ⇒ adoptarea unor noi măsuri în vederea abordării barierelor de ordin tehnic și administrativ existente care împiedică crearea unei piețe unice a transportului feroviar;
- ⇒ instituirea unui document unic de transport și a unui regim unic privind răspunderea în cazul transportului multimodal;
- ⇒ adoptarea urgentă a brevetului UE și instituirea unei jurisdicții unice în materie de brevete.

2.6. Piața unică a serviciilor: motorul economiei europene

Sectoarele serviciilor sunt extrem de importante pentru economiile noastre. Acestea reprezintă 70% din PIB, sunt sursa cea mai importantă de investiții străine directe și singurul sector care generează locuri de muncă în UE. Cu toate acestea, piețele serviciilor sunt în continuare puternic fragmentate, doar 20% din serviciile furnizate în UE având o dimensiune transfrontalieră. Prin urmare, decalajul de productivitate dintre SUA și zona euro se menține cu mult mai ridicat decât este acceptabil (aproximativ 30%).

Directiva privind serviciile aduce îmbunătățiri semnificative funcționării pieței unice a serviciilor. Aceasta contribuie la o mai mare simplificare și modernizare a procedurilor administrative și de control efectuate de autoritățile naționale. Drepturile utilizatorilor și consumatorilor sunt consolidate. S-a estimat că potențialele câștiguri economice rezultate din punerea în aplicare a directivei privind serviciile sunt între 60 și 140 de miliarde EUR, ceea ce reprezintă un potențial de creștere cuprins între 0,6 și 1,5% din PIB.

Angajamentul de a pune rapid în aplicare directiva privind serviciile

Punerea în aplicare a directivei privind serviciile necesită un efort fără precedent din partea statelor membre. Acestea trebuie să facă schimbări administrative și legislative importante, care includ o revizuire aprofundată a cadrului de reglementare aplicabil unei game largi de activități economice la nivel național, regional și local.

Rezultatele de până acum sunt încurajatoare, dar nu reprezintă un motiv pentru a ne complăce în această stare de lucruri. Statele membre trebuie să pună integral în aplicare directiva privind serviciile cât mai curând posibil. Ar trebui acordată prioritate următoarelor domenii: statele membre care nu au finalizat examinarea legislației, ar trebui să facă rapid acest lucru; toate statele membre în cauză ar trebui să acorde o prioritate majoră în plan politic adoptării legislației restante privind punerea în aplicare; statele membre care riscă să acumuleze întârzieri semnificative în realizarea tuturor modificărilor necesare ar trebui să facă un efort deosebit în vederea accelerării procesului; statele membre care nu au înființat încă ghișee unice sau în care numărul de ghișee unice instituite nu este suficient ar trebui să ia rapid măsurile necesare pentru a se conforma cerințelor relevante ale directivei. În plus, statele membre ar trebui să se asigure că autoritățile naționale utilizează în mod efectiv Sistemul de informare al pieței interne (IMI), pentru a se conforma obligațiilor pe care le au în materie de cooperare.

Comisia ar trebui să ia toate măsurile de punere în aplicare necesare și să mențină presiunea asupra statelor membre care au întârzieri, pentru a asigura o punere în aplicare rapidă și integrală a directivei. De asemenea, Comisia ar

trebui să informeze în permanență Parlamentul European, Consiliul și părțile interesate cu privire la stadiul punerii în aplicare a directivei. În același timp, Comisia ar trebui să continue colaborarea cu statele membre în vederea îmbunătățirii în continuare a procedurilor administrative și a mecanismelor de cooperare administrativă. Ghișeele unice ar trebui să se transforme în cele din urmă în centre globale de e-guvernare care și-ar putea extinde domeniul de activitate pentru a include domenii și proceduri care nu sunt acoperite de directivă, cum ar fi impozitarea.

În plus, statele membre și Comisia ar trebui să adopte o abordare ambițioasă a procesului de evaluare reciprocă prevăzut de directivă pentru anul 2010. Rezultatele acestei evaluări ar trebui folosite pentru orientarea acțiunilor specifice ulterioare.

Servicii industriale

Industria europeană trebuie să progreseze în continuare în domeniul furnizării serviciilor pentru a rămâne competitivă la nivel mondial. Întreprinderile care operează în sectoarele industriale și de producție trebuie să dezvolte noi oportunități de afaceri prin stimularea serviciilor conexe, cum ar fi întreținerea, asistența, formarea și finanțarea. În general, potențialul de creștere al acestor servicii este mult mai mare decât cel al activităților legate de produsul propriu-zis. UE ar trebui să consolideze piața unică a serviciilor industriale și comerciale prin eliminarea obstacolelor rămase în calea liberei circulații a acestor servicii, prin îmbunătățirea cadrului european de standardizare a serviciilor și prin promovarea unor servicii inovatoare.

Eliminarea barierelor din calea furnizării transfrontaliere de asistență medicală

Piețele serviciilor se extind dincolo de sectoarele reglementate de directivă. În acest context, Comisia ar trebui, în special, să ia în considerare adoptarea unor măsuri suplimentare cu privire la numeroasele tipuri de servicii care, în prezent, nu sunt acoperite de directivă sau sunt acoperite doar parțial.

Un domeniu care nu intră sub incidența directivei privind serviciile și căruia ar trebui să i se acorde o atenție deosebită este sectorul asistenței medicale. Propunerea de directivă privind asistența medicală transfrontalieră are ca scop asigurarea unui cadru clar și transparent pentru furnizarea unor servicii de asistență medicală transfrontalieră sigure, de înaltă calitate și eficiente în cadrul UE, în cazurile în care pacienții solicită asistență medicală într-un alt stat membru decât cel de origine. Conform normelor propuse, pacienții ar fi rambursați până la valoarea sumei pe care ar fi plătit-o pentru același tratament în țara de origine, însă aceștia suportă riscul financiar legat de eventualele costuri suplimentare. Propunerea, care datează din 2008, ar trebui adoptată de urgență.

În plus, ar trebui întreprinse o serie de acțiuni de sprijin în vederea stimulării integrării pieței în sectorul sănătății. Comisia ar trebui să lanseze, împreună cu statele membre, o analiză comparativă detaliată a sistemelor de sănătate din întreaga Uniune Europeană. Aceasta ar trebui să îmbunătățească și să difuzeze cunoștințele privind cele mai bune tehnologii în sectorul asistenței medicale, pe baza proiectului-pilot privind tehnologiile medicale. Ar trebui încurajată utilizarea tehnologiilor din domeniul e-sănătății pentru a sprijini procesul decizional în cadrul sistemelor de sănătate, în vederea adoptării sistematice a celor mai bune practici identificate. Ar trebui dezvoltate norme specifice care să faciliteze în continuare libera circulație a pacienților în UE.

Recomandări principale:

- ⇒ examinarea inițiativelor necesare privind sectoarele serviciilor care nu sunt acoperite de directiva privind serviciile sau sunt acoperite doar parțial de aceasta și prezentarea propunerilor necesare;
- ⇒ adoptarea propunerii de directivă privind asistența medicală transfrontalieră și adoptarea măsurilor de sprijin, în special lansarea unei evaluări comparative a sistemelor de sănătate din statele membre.

2.7. Lucrătorii pe piața unică: probleme vechi și noi provocări

Mobilitatea transnațională a forței de muncă este importantă pentru Europa, întrucât stă la baza unei mobilități mai ample (profesionale, între locurile de muncă și sectoarele de activitate, și sociale, între grupurile sociale), aceasta fiind în general considerată ca o condiție prealabilă pentru succesul Europei în economia care va rezulta în urma recesiunii mondiale. Piețele naționale de muncă închise sau sectoarele de activitate protejate de concurență nu vor putea asigura nici creșterea ocupării forței de muncă, nici accelerarea creșterii economice. Mobilitatea forței de muncă este, de asemenea, esențială pentru absorbirea șocurilor asimetrice și pentru a răspunde proceselor locale de restructurare din cadrul zonei euro, unde autoritățile naționale nu mai pot utiliza rata de schimb și politica monetară. Or, Europa nu dispune încă de mobilitatea forței de muncă de care are nevoie pentru a îmbunătăți eficiența piețelor forței de muncă și pentru a asigura funcționarea corectă a uniunii sale monetare.

Mobilitatea forței de muncă între statele membre este îngreunată de o serie de bariere *de facto*, generate de factori lingvistici sau culturali, de modelele familiale și de structura pieței locuințelor. În ciuda obstacolelor juridice și administrative care încă subzistă, libera circulație a lucrătorilor este, per ansamblu, un succes din punct de vedere juridic, marcat însă, din perspectivă economică și politică, de două paradoxuri.

În primul rând, libera circulație a lucrătorilor este cea mai contestată, dar și cea mai puțin utilizată din cele patru libertăți. Așa cum o arată dezbaterile privind extinderea Uniunii și cele privind ratificarea Tratatului Constituțional și a Tratatului de la Lisabona, o mare parte a opiniei publice europene este îngrijorată de faptul ca migrația forței de muncă poate antrena o scădere a salariilor, pierderea locurilor de muncă pentru lucrătorii locali și poate deveni o povară pentru sistemul de securitate socială. Acest lucru contrastează puternic cu faptul că Europa este o zonă cu mobilitate redusă. În prezent, doar 2,3% din cetățenii europeni locuiesc într-un alt stat membru decât cel de origine. Într-un sistem federal și într-o economie unificată ca a Statelor Unite, proporția cetățenilor americani care schimbă în cursul aceluiași an statul în care trăiesc este aproape de trei ori mai mare. Numărul de persoane care lucrează în alt stat membru a rămas stabil în timp. Din 2001, numărul de cetățeni ai UE care locuiesc în alt stat membru a crescut cu aproximativ 4 milioane. Cu titlu comparativ, migrația din țările terțe este un fenomen care are o incidență mult mai semnificativă pe piețele forței de muncă din statele membre. În 2008, numărul de resortisanți din țări terțe care trăiesc în UE se ridica la 19,5 milioane, adică 3,9% din populația totală. În plus, sondajele Eurobarometru arată că majoritatea europenilor nu sunt interesați să lucreze în alt stat UE sau consideră că există prea multe obstacole la angajare în acest sens. Cetățenii noilor state

membre sunt la fel de reticenți în privința mobilității ca și cei din vechile state membre.

Al doilea paradox este acela că libera circulație a lucrătorilor se confruntă cu un număr mai mic de obstacole juridice decât celelalte trei libertăți economice, însă aceste obstacole sunt cele mai importante și cel mai greu de depășit. Astfel, a fost necesar să se negocieze timp de 11 ani pentru actualizarea reglementării privind coordonarea sistemelor de securitate socială.

Recesiunea economică a demonstrat că unele locuri de muncă rămân vacante în UE, chiar și în timp de criză. Pentru atingerea obiectivelor strategiei „Europa 2020”, este necesar ca Europa să se confrunte cu aceste paradoxuri și să încurajeze o mai mare mobilitate și o utilizare sporită a dreptului la liberă circulație. Creșterea nivelului șomajului și menținerea diferențelor de venituri și de salarizare între diferite regiuni europene nu vor duce în mod automat la creșterea mobilității și nu vor favoriza, cu siguranță, tipul de mobilitate de care Europa poate profita.

Europa poate obține cele mai multe avantaje de pe urma mobilității lucrătorilor cu înaltă calificare în sectoarele noi și inovatoare, prin adaptarea la noile tipuri dinamice de mobilitate și prin încurajarea unor forme de mobilitate circulară în interiorul UE, care să compenseze exodul creierelor prin atragerea de creiere. Acest lucru nu înseamnă regândirea unor politici bine stabilite. Mai degrabă, este necesar să se acționeze cu o mai mare hotărâre în vederea eliminării anumitor obstacole juridice și administrative vechi și bine definite și să se exploreze modalitatea de abordare a noilor provocări reprezentate de tipurile noi de lucrători foarte mobili.

Asigurarea coordonării drepturilor de securitate socială și a portabilității drepturilor de pensie pentru toți

O condiție prealabilă esențială pentru libera circulație a lucrătorilor este aceea ca statutul privind securitatea socială al persoanelor care se deplasează în interiorul UE să nu fie afectat în mod negativ. Pachetul privind coordonarea sistemelor de securitate socială adoptat în iulie 2009 după negocieri îndelungate, a modernizat dispozițiile comunitare care datau din anii cincizeci. Acesta constituie un progres semnificativ, dar situația a evoluat deja de atunci. Normele existente sunt concepute pentru a răspunde problemelor și nevoilor tipurilor de lucrători migranți care au caracterizat piețele forței de muncă în trecut. Acestea pot fi adaptate în continuare la situația unor noi tipuri mai diversificate de lucrători foarte mobili și se poate ține seama și de situațiile specifice ale lucrătorilor navetiști și ale lucrătorilor care nu sunt asigurați în țara lor de origine.

O problemă specifică este reprezentată de portabilitatea pensiilor complementare și a drepturilor de asigurări de sănătate. Actualul cadru de reglementare include drepturile de securitate socială, dar nu poate evita pierderile în cazul formelor nereglementate de protecție socială. Acest lucru creează un dezavantaj important lucrătorilor foarte mobili, dat fiind că, în cursul carierei lor, aceștia vor schimba de mai multe ori nu doar regimul de securitate socială, ci și statutul profesional și diversele activități. O propunere a Comisiei în acest domeniu este blocată la nivelul Consiliului din 2008, în ciuda unei susțineri puternice din partea Parlamentului European.

În cadrul viitoarelor consultări cu privire la regimul pensiilor în Europa, Comisia ar trebui să trateze cu prioritate chestiunea obstacolelor în calea mobilității transnaționale. În acest context, o soluție alternativă ar putea fi instituirea unui al 28-lea regim aplicabil drepturilor la pensie complementară. Acesta ar fi un regim reglementat în întregime de normele UE, dar care ar coexista cu normele naționale și ar avea, astfel, un caracter opțional pentru întreprinderi și pentru lucrători. Un lucrător care ar opta pentru acest regim ar fi supus aceluiași norme în ceea ce privește beneficiile sale nereglementate, oriunde ar circula în Europa. Pentru a facilita lucrurile, o opțiune intermediară ar fi aceea a limitării posibilității de a alege acest regim doar la cazul lucrătorilor care încheie primul lor contract de muncă, pentru a stimula astfel mobilitatea anumitor lucrători tineri, care sunt cei mai atrași de mobilitatea internațională.

Ar trebui să se acorde atenție și eliminării obstacolelor fiscale în cazul muncii transfrontaliere. Din cauza diferențelor dintre statele membre în ceea ce privește nivelurile de impozitare, este imposibilă tratarea într-o manieră complet neutră a activităților economice transfrontaliere. Acesta este un domeniu în care s-au înregistrat progrese grație jurisprudenței Curții de Justiție. Ar putea fi luate măsuri de natură politică în vederea asigurării neutralității fiscale, de exemplu, cu privire la impozitele pe părțile de venit care depind de indemnizația de expatriere.

Accelerarea și facilitarea recunoașterii calificărilor profesionale

Complexitatea procedurilor de recunoaștere internațională a calificărilor profesionale reprezintă un al doilea obstacol major în calea mobilității transnaționale sporite a forței de muncă. Recunoașterea automată a calificărilor se aplică numai în cazul a șapte din peste 800 de profesii. În celelalte cazuri, practicile de (proastă) administrare, întârzierile în procesul de recunoaștere și reticențele corporatiste la nivel național cresc costul și dificultatea exercitării unei profesii în străinătate și sporesc astfel obstacolele în calea accesului la profesiile reglementate. Prin urmare, cadrul juridic actual prevăzut în Directiva 2005/36/CE pentru facilitarea recunoașterii reciproce a calificărilor profesionale

între statele membre ar trebui să fie clarificat și consolidat. Acum există posibilitatea de a fixa obiective mai ambițioase în acest domeniu. Tratatul privind Uniunea Europeană înlocuiește unanimitatea cu majoritatea calificată în cadrul Consiliului de Miniștri. În plus, se admite din ce în ce mai mult faptul că, în ciuda procesului de la Bologna, nu există un nivel suficient de convergență între conținuturile programelor de formare din statele membre și că trebuie luate măsuri suplimentare. Pentru a facilita recunoașterea calificărilor profesionale, acquis-ul în acest domeniu ar trebui modernizat. Domeniul de aplicare al recunoașterii automate a calificărilor pentru profesiile noi ar trebui extins, pe lângă cele șapte profesii recunoscute astăzi, la sectoare noi, vizând în special profesiile noi, necesare pentru activitățile de protecție a mediului și pentru tehnologiile digitale, în vederea facilitării mobilității lucrătorilor cu înaltă calificare.

În egală măsură, este foarte importantă dezvoltarea sistemului european de clasificare a calificărilor și competențelor. Grație acestui sistem, calificările și competențele solicitanților de locuri de muncă sau cerințele unui loc de muncă formulate într-un anunț de post vacant sunt înțelese în același mod peste tot în Europa și sunt ușor transferabile.

Îmbunătățirea corelării competențelor cu posturile vacante din piața unică

Lipsa unei reale corelări între competențele și ofertele de muncă transfrontaliere reprezintă un al treilea obstacol în calea liberei circulații a lucrătorilor. Este necesar să se acționeze pe mai multe fronturi, atât la nivelul UE, cât și la nivel național. Rețeaua EURES este o reușită, gestionând astăzi 1 000 000 de posturi vacante și jucând un rol esențial prin faptul că oferă sfaturi complete solicitanților de locuri de muncă transfrontalieri și întreprinderilor transfrontaliere care doresc să recruteze, prin reunirea serviciilor publice de ocupare a forței de muncă din toate statele membre. De-a lungul timpului, EURES și-a extins activitățile, trecând de la o simplă bază de date la nivelul UE la o platformă internațională de plasare de locuri de muncă în Europa. Acest proces ar trebui continuat prin dezvoltarea de contacte între EURES și serviciile publice de ocupare a forței de muncă, partenerii sociali și agențiile private de ocupare a forței de muncă și prin consolidarea capacității sale de corelare a competențelor și de acoperire a tuturor etapelor mobilității. Ar trebui, de asemenea, consolidate legăturile cu rețelele de informații și de soluționare problemelor, precum SOLVIT, pentru a răspunde tuturor preocupărilor și problemelor exprimate de cetățeni atunci când aceștia își exercită dreptul la mobilitate. O mai mare atenție ar trebui, de asemenea, acordată furnizării de informații, sfaturi și stimulente pentru lucrătorii care doresc să se întoarcă în țara lor de origine după o experiență profesională în străinătate. Întoarcerea în țara de origine ține de libera circulație a lucrătorilor și de cooperarea între instituțiile

UE, iar serviciile publice naționale de ocupare a forței de muncă ar trebui să asigure faptul că mobilitatea aduce, de asemenea, o valoare adăugată în țările de origine.

Serviciile publice naționale de ocupare a forței de muncă și politicile naționale, împreună cu partenerii sociali la nivel național, au, de asemenea, o contribuție esențială la crearea unui mediu mai propice pentru mobilitate în Europa și la monitorizarea punerii corecte în aplicare a drepturilor și obligațiilor lucrătorilor și ale întreprinderilor. Fondurile structurale ale UE și, în special Fondul Social European, ar trebui să sprijine și să faciliteze acțiunile de încurajare a mobilității în interiorul UE și să consolideze serviciile de informare și de consultanță privind drepturile aferente mobilității.

Recomandări principale:

- ⇒ coordonarea sistemelor de securitate socială pentru persoanele cu o mobilitate mare, în special pentru cercetători;
- ⇒ introducerea celui de-al 28-lea regim aplicabil drepturilor de pensie complementară pentru lucrătorii migranți;
- ⇒ înlăturarea obstacolelor fiscale pentru activitățile cu caracter transfrontalier;
- ⇒ extinderea recunoașterii automate a calificărilor;
- ⇒ consolidarea transparenței și a recunoașterii calificărilor și competențelor, dezvoltarea unor sisteme naționale de calificări și instituirea sistemului de clasificare europeană a competențelor și calificărilor;
- ⇒ consolidarea sistemului EURES, astfel încât acesta să devină o platformă completă de plasare a forței de muncă în cadrul pieței unice.

2.8. Piața unică de capital și servicii financiare

Supravegherea unei piețe unice, nu fragmentarea pieței prin supraveghere

Piața unică de capital și piața unică a serviciilor financiare, strâns legată de aceasta, sunt cruciale pentru alocarea eficientă a resurselor – unul din factorii esențiali ai creșterii economice și ocupării forței de muncă – și pentru stabilitatea economiei. În anii șaptezeci și optzeci, în special în Europa, un sistem strict de restricții impuse concurenței și de constrângeri cu privire la alocare în sectorul serviciilor financiare, conceput adesea pentru a favoriza finanțarea deficitelor din sectorul public, a avut un impact negativ asupra investițiilor și creșterii. Etapa ulterioară de liberalizare financiară, începută în anii nouăzeci, care nu a fost însoțită – în special în Statele Unite – de îmbunătățiri corespunzătoare în materie de reglementare prudencială și de supraveghere, a fost una dintre cauzele principale ale crizei financiare.

În prezent, Uniunea Europeană este angajată, inclusiv în contextul G20, într-un program ambițios având obiectivul de a crea un sistem de supraveghere adecvat. Programul a fost inițiat de raportul De Larosière, comandat de Comisia Europeană.

În acest domeniu, procesul politic este urmărit în mod prioritar de către instituțiile UE. Nu pare necesar ca prezentul raport să examineze această activitate în curs (1).

Pare însă necesar de subliniat că, la adoptarea viitoarelor decizii legislative de către Parlament și Consiliu, este esențial să se acorde o atenție primordială efectelor asupra pieței unice a serviciilor financiare. Structurile de supraveghere care vor fi create în urma respectivelor decizii vor marca probabil peisajul financiar al UE pentru o perioadă lungă de timp. Ar fi o eroare strategică serioasă dacă, sub presiunea statelor membre care ar asculta de tendința lor naturală de a-și proteja prerogativele naționale în materie de supraveghere, Consiliul ar favoriza soluțiile timide. Aceasta ar crea riscul de a se ajunge la o piața unică fragmentată și mai vulnerabilă.

Sprijinirea pieței unice și a integrării financiare prin emiterea de euroobligațiuni

UE are nevoie de un sistem financiar modern și dezvoltat, construit în jurul unei categorii de active lichide și fără risc, care – constituind indicatorul de referință pentru stabilirea prețului altor active – ar furniza baza pentru asigurarea în mod eficient a funcțiilor esențiale de alocare a resurselor, de intermediere a economiilor în vederea investițiilor, de sprijinire a unei mai bune partajări a

riscului și de asigurare a unei transmiteri mai uniforme a politicii monetare unice în cadrul zonei euro. Aceasta ar consolida punctele forte ale pieței unice, ar sprijini euro ca monedă globală și ar sprijini buna funcționare a economiilor UE, în condiții normale, dar și în fața șocurilor externe și a crizelor financiare, amplificând în cele din urmă creșterea și crearea de locuri de muncă în statele membre.

Piața de obligațiuni de stat a acționat ca un catalizator al promovării integrării piețelor financiare europene de la crearea monedei euro, fiind sprijinită de apariția unei baze vaste și diversificate de investitori, reducând costurile de tranzacționare și de finanțare pentru guverne și stimulând, în schimb, dezvoltarea piețelor pentru alte categorii de active asociate (cum ar fi obligațiunile corporatiste, obligațiunile garantate, titlurile garantate prin active și o serie de instrumente derivate).

Cu toate acestea, piața de obligațiuni de stat este încă fragmentată, deoarece emiterea de titluri de creanță se face încă la nivel național și nu a fost luată nicio măsură până în prezent – în afara anumitor măsuri de sporire a transparenței și de coordonare a emiterii de titluri – pentru a se realiza economiile de scară permise de euro. Fragmentarea înseamnă că piața europeană de obligațiuni este mai puțin lichidă decât piețele corespunzătoare din SUA și Japonia⁸, ceea ce generează costuri pentru investitori, emitenți, alți debitori și în cele din urmă pentru cetățenii europeni. De exemplu, gospodăriile plătesc în mod inutil rate mai ridicate ale dobânzilor pentru creditele lor ipotecare, care sunt calculate utilizând obligațiunile de stat ca indicator de referință⁹. Întreprinderile, în special cele mai mici, nu pot obține decât cu greu finanțare prin obligațiuni, ceea ce le expune unor riscuri în ceea ce privește guvernanta corporativă asociată finanțării prin acțiuni. Infrastructurile publice majore din Europa, cum ar fi TEN (rețeaua transeuropeană), sunt transnaționale, nepotrivite pentru sistemele naționale fragmentate din prezent, și finanțarea lor suferă de absența unei piețe de obligațiuni lichide pentru scadențe foarte lungi, în timp ce investitorii pe termen lung, cum ar fi fondurile de pensii, nu pot găsi o ofertă de obligațiuni care să corespundă nevoilor lor în materie de investiții. Operațiunile financiare realizate de instituțiile UE sunt, de asemenea, probabil mai scumpe decât ar trebui. Fragmentarea actuală descurajează capitalul străin să vină în Europa – de exemplu fondurile suverane de investiții nu sunt atrase de emisiunile de dimensiuni reduse –, iar în cazul în care acesta vine, solicită o primă pentru a compensa lipsa de lichiditate a pieței de obligațiuni europene, ceea ce implică un transfer net de bogăție către restul lumii. În sfârșit, piețele financiare

⁸ Așa cum o dovedește cifra de afaceri scăzută de pe piața de numerar și migrația lichidităților către piețele instrumentelor financiare derivate, precum și faptul că emisiunile de titluri sunt încă relativ scăzute și că nu există un instrument de evaluare eficient și pe deplin reprezentativ pentru diferite scadențe și tipologii – bund-ul german nefiind un astfel de instrument, în ciuda aparențelor.

⁹ Pentru un credit ipotecar de 100 000 EUR pe zece ani, fiecare punct de bază al dobânzii care reflectă ineficiența pieței de obligațiuni de stat implică plăți suplimentare de dobânzi de peste 50 EUR pentru durata creditului.

nefuncționale pot împiedica reformele în alte domenii¹⁰. În ansamblu, potențialul monedei euro este inevitabil limitat fără sprijinul unor instrumente financiare adecvate pentru investițiile de portofoliu pe o piață financiară unică și astfel zona euro devine mai puțin atractivă pentru investițiile financiare, în special în perioadele de criză financiară, ceea ce reduce capitalul disponibil în Europa și, prin urmare, potențialul acesteia de creștere și de ocupare a forței de muncă.

În Europa există o obligațiune de stat care este percepută drept un activ lichid și sigur: bund-ul german. Puterea acestuia reflectă preferința relativă a investitorilor față de alte obligațiuni de stat din Europa. Însă, dintr-o perspectivă globală, bund-ul este o entitate relativ mică. Căderea recentă a euro în timpul crizei grecești reflectă un flux de capital din Europa către trezoreriile din SUA, pe care nici măcar calitatea bund-ului nu a fost în măsură să îl oprească. Europa pierde în mod clar din cauza lipsei unui activ global.

Abordarea fragmentării pieței de obligațiuni de stat necesită crearea unei piețe noi, paneuropene cu o dimensiune globală. În același timp, trebuie luate în considerare motivele de îngrijorare justificate: orice soluție trebuie să asigure că țările cu o politică fiscală responsabilă nu pot fi obligate să salveze statele membre nedisciplinate, într-o formă sau alta. Simpla temere de această posibilitate ar afecta situația lor actuală favorabilă de pe piață, făcând astfel imediat orice propunere neatractivă. Așadar, trebuie realizate schimbări prudente cu privire la emisiuni, astfel încât să se îmbunătățească funcționarea pieței unice și totodată să se asigure respectarea regulii „no bail-out” din tratat. Pe lângă o supraveghere multilaterală mai eficientă, abordarea hazardului moral ar profita de pe urma unei discipline mai riguroase de piață care să vizeze guvernele cheluitoare¹¹. Acest obiectiv ar putea fi realizat dacă sensibilitatea piețelor la evoluțiile bugetare naționale ar crește și dacă eventualitatea incapacității de plată a datoriei naționale ar deveni mai ușor de gestionat de către alte state UE, și deci mai previzibilă și mai ușor de cuantificat de către piețe.

În acest context, principiul împrumutului pe scară largă prin intermediul unui organism european care apoi ar credita statele membre ar putea reprezenta o soluție echilibrată. Creditarea statelor membre nu ar trebui să depășească un anumit nivel al PIB-ului unei țări (același pentru toate statele membre), astfel încât, pentru nevoile lor de finanțare neacoperite de acest mecanism, guvernele ar continua să contracteze propria lor datorie națională, pentru care ar rămâne individual responsabile.

Dat fiind faptul că statele membre ar obține acces la finanțare mai ieftină prin acest mecanism, ele ar considera organismul european drept un creditor preferat,

¹⁰ Permițând agenților economici să depășească unele pierderi de venituri pe termen scurt și să asigure un consum constant în cursul timpului, piețele financiare funcționale generează câștigurile pe termen lung de pe urma reformelor.

¹¹ Disciplina de piață a fost destul de ineficace de la lansarea UEM în ceea ce privește prevenirea acumulării de dezechilibre, periclitând în cele din urmă respectarea regulii „no bail-out” din tratat.

în comparație cu deținătorii datoriei lor care fluctuează pe piață ceea ce, teoretic, ar spori posibilitatea unei incapacități de plată doar față de aceștia din urmă. În schimb, aceasta ar trebui să sporească presiunea de piață (și profiturile) asupra datoriei fluctuante, creând un stimulent mai puternic pentru statele membre de a-și reduce rapid această datorie prin politici fiscale sănătoase.

Un astfel de mecanism ar putea include toate țările UE, statele care nu fac parte din zona euro obținând și ele credite exprimate în euro. Aceasta ar spori motivația lor de a asigura stabilitatea în raport cu moneda euro, în conformitate cu cerințele ERM-II, sprijinind procesul de extindere a zonei euro. În schimb, cu cât numărul țărilor UE care participă la acest mecanism este mai mare, cu atât sunt mai mari emisiunile organismului european și beneficiile în materie de lichiditate și adâncime a pieței europene de obligațiuni și, în cele din urmă, beneficiile pentru piața unică a UE.

Ar fi interesant să se pornească de la un grup mai mic de țări, cu condiția de a crea un emitent care să fie relevant pe scena mondială. Așadar, mecanismul ar fi deja atractiv dacă statele membre UE cu datorii medii și mici s-ar alătura și cu atât mai mult dacă ar participa țările cu datorii mari. Cu toate acestea, adevăratele beneficii pentru UE ar fi obținute pe deplin numai dacă Germania ar fi dispusă să participe la acest proces. Pentru Europa, aceasta ar însemna un important pas înainte către o piața financiară mai eficientă și o piață unică mai solidă, sprijinind euro ca monedă internațională și economia europeană în ansamblul său. Germaniei i-ar oferi posibilitatea de a coordona acest proces, care este extrem de relevant pentru Europa atât din punct de vedere politic, cât și economic, și de a influența concepția mecanismului într-un mod care să țină seama de preocupările sale legate de asigurarea unei discipline fiscale mai puternice în UE și de menținerea condițiilor favorabile de finanțare de care beneficiază.

Recomandări principale:

- ⇒ asigurarea faptului că supravegherea financiară are o astfel de structură încât *nu* duce la fragmentarea pieței unice;
- ⇒ explorarea posibilității de consolidare a integrării financiare prin emiterea de euroobligațiuni.

2.9. Infrastructura fizică a pieței unice: înfruntarea provocării reprezentate de investiții

Este imposibil să ne imaginăm o piață unică în lipsa infrastructurii fizice care conectează părțile acesteia: șosele și alte legături de transport, rețele de electricitate, comunicații electronice și rețele de apă. Infrastructurile sunt vitale pentru asigurarea mobilității aflate la baza unei piețe integrate funcționale și pentru promovarea creșterii economice și a dezvoltării durabile. Acestea sunt cheia asigurării coeziunii teritoriale. În ciuda faptului că infrastructurile reprezintă o dimensiune importantă a pieței unice și că UE joacă un rol central de în dezvoltarea rețelelor transeuropene, o serie de obstacole împiedică încă o viziune europeană în acest domeniu.

Planificarea, finanțarea și gestionarea proiectelor de infrastructură au loc în mod predominant la nivel național. Pe măsură ce producția și distribuția sunt din ce în ce mai integrate la nivel transfrontalier și pe măsură ce în sectoare precum energia și comunicațiile electronice devin necesare noi interconexiuni, deficitul de infrastructuri transfrontaliere devine din ce în ce mai grav în Europa. Pe de o parte, există încă blocaje pe piața unică, în special în noile state membre. Pe de altă parte, trebuie create noi infrastructuri dacă Europa dorește să accelereze tranziția către o economie ecologică, bazată pe cunoaștere.

Eliminarea acestui deficit de infrastructuri reprezintă o provocare tehnică și în materie de coordonare, dar și o provocare financiară. Criza economică are un impact major asupra capacității statelor membre de a finanța noi proiecte de infrastructură într-un moment în care trebuie să se acorde prioritate consolidării fiscale. Totodată, sectorul privat se confruntă cu constrângeri severe în ce privește colectarea de fonduri și are nevoie de securitatea juridică oferită de orientări clare privind aplicarea politicii de concurență în acest domeniu (reguli antitrust și privind ajutoarele de stat), precum și de stimulente pentru a investi în rețele într-un mediu concurențial. Europa trebuie să adopte o nouă viziune cu privire la dimensiunea economică a investițiilor transfrontaliere și modalitățile inovatoare de a asigura finanțarea acestora. Chestiunea esențială pentru Europa este cum să colecteze noi resurse pentru investițiile de importanță europeană pe termen mediu și lung. O modalitate de abordare a acestei probleme este de a explora toate combinațiile de finanțare publică și privată, inclusiv o utilizare mai largă a unor surse inovatoare de finanțare, cum ar fi tarifele de utilizare. Marja de manevră fiscală a guvernelor fiind redusă, va spori în mod natural importanța parteneriatelor public-privat ca instrumente de realizare a unor investiții în infrastructură. În această privință, facilitarea combinării parteneriatelor public-privat cu utilizarea fondurilor structurale va fi crucială.

O altă opțiune este de a îmbunătăți stimulentele pentru investitorii pe termen lung (instituții financiare cu un mandat public, dar și investitori privați, inclusiv fondurile de pensie), pentru a direcționa resursele lor către proiecte de infrastructură pe termen lung. Volumul fondurilor gestionate de investitori pe termen lung la nivel global este estimat la 30 000 de miliarde EUR, dar numai o fracțiune a acestor fonduri este utilizată pentru investiții în infrastructură. Recentele experiențe inovatoare, cum ar fi fondul Marguerite de 1,5 miliarde EUR, care reunește Banca Europeană de Investiții și instituțiile financiare publice din șase state membre reprezintă un bun punct de plecare. Ar trebui reflectat cu privire la întrebarea dacă ar fi necesară dezvoltarea unui cadru juridic european *ad hoc* pentru investitorii pe termen lung, în vederea încurajării axării lor pe investiții în infrastructură, ținând seama totodată de caracteristicile lor specifice și de diversitatea actorilor din cadrul unei astfel de categorii de investitori.

În sfârșit ar trebui puse la dispoziție resurse relevante pentru investițiile în infrastructură prin dezvoltarea în Europa a unei piețe de obligațiuni lichide pentru scadențele foarte lungi. Aceasta ar putea servi la colectarea fondurilor pentru investițiile transfrontaliere majore la nivelul UE, precum și pentru a asigura o ofertă adecvată de obligațiuni pentru a răspunde nevoilor de investiții ale investitorilor pe termen lung. Dezvoltarea unei astfel de piețe ar necesita o reflecție cu privire la soluțiile de abordare a fragmentării actuale a pieței de obligațiuni de stat în Europa.

Recomandări principale:

- ⇒ facilitarea combinării parteneriatelor public-privat cu utilizarea fondurilor structurale;
- ⇒ examinarea întrebării dacă un cadru de reglementare european *ad hoc* ar fi necesar pentru a încuraja axarea investitorilor pe termen lung pe proiecte de infrastructură;
- ⇒ asigurarea unei securități juridice maxime în ceea ce privește politica de concurență în domeniul investițiilor și finanțării infrastructurilor.

CAPITOLUL 3

REALIZAREA UNUI CONSENS PRIVIND CONSOLIDAREA PIETEI UNICE

3.1. O piață unică pentru o „economie socială de piață cu grad ridicat de competitivitate”

Principala prioritate a prezentului raport constă în definirea modalităților de relansare a pieței unice. Remedierea curențelor și definirea unor noi frontiere sunt esențiale pentru a genera o nouă dinamică și încredere în proiectul pieței comune. Acest lucru s-ar putea dovedi insuficient pentru crearea climatului politic propice unei acțiuni durabile, în condițiile în care sectoare largi ale publicului european – incluzând, uneori, lideri politici, și chiar și lideri de afaceri – se îndoiesc de beneficiile pe care integrarea pieței le poate aduce și estimează că procesul de deschidere a pieței a depășit ceea ce era necesar sau de dorit.

De-a lungul timpului, asimetriile interne între integrarea piețelor la nivel supranațional și protecția socială la nivel național s-au multiplicat în sistemul UE, generând fricțiuni și reprezentând o sursă de dezamăgire și ostilitate față de deschiderea pieței. Pentru ca relansarea pieței unice să fie durabilă, este necesar ca aceste surse de fricțiuni să fie eliminate într-un mod punctual. În unele cazuri, aceasta presupune adaptarea normelor existente ale pieței unice pentru a ține seama de exigențele contextelor sociale și locale. În alte cazuri, este necesar să se introducă o mai bună coordonare a sistemelor naționale de reglementare, pentru asigurarea coerenței acestora și conformitatea cu principiile UE.

În paginile următoare, raportul trece în revistă provocările de natură politică și acțiunile posibile în domeniul liberei circulații a lucrătorilor, în domeniul serviciilor sociale de interes general, în domeniul achizițiilor publice, al politicii industriale, al coordonării politicilor fiscale și al politicii regionale. Acestea sunt elementele indispensabile pentru reconcilierea pieței unice cu dimensiunea socială și cetățenească prin respectarea logicii tratatului axată pe punerea în practică a unei „economii sociale de piață cu grad ridicat de competitivitate”.

3.2. Libertățile economice și drepturile lucrătorilor după hotărârile pronunțate în cauzele Viking și Laval

Între 2007 și 2008, hotărârile pronunțate în cauzele Viking, Laval, Rüffert și Comisia/Luxemburg de către Curtea Europeană de Justiție au reanimat o dispută veche, rămasă nesoluționată și anume, disensiunea dintre cei care sunt în favoarea unei mai mari integrări a piețelor și cei pentru care invocarea libertăților economice și solicitarea eliminării barierelor reglementare reprezintă un mod de dezmembrare a drepturilor sociale protejate la nivel național.

Reapariția acestei disensiuni ar putea avea ca efect faptul că o parte a opiniei publice, a asociațiilor de lucrători și a sindicatelor, care au fost, de-a lungul

timpului, unii din principalii susținători ai integrării economice, să se îndepărteze de piața unică și UE.

Cauzele ajunse în fața Curții au evidențiat distanțele care există între piața unică și dimensiunea socială la nivel național, în două moduri.

În primul rând, acestea au arătat obstacolele de care se lovește cadrul actual de reglementare care guvernează detașarea lucrătorilor, în contextul în care condițiile sociale și de angajare existente între statele membre sunt diferite și există o sensibilitate acută în privința riscurilor percepute de dumping social și concurență neloială. În al doilea rând, hotărârile Curții au arătat că domeniul de aplicare al legislației UE se extinde la conflictele colective de muncă. Partenerii sociali și acțiunile colective s-au regăsit, astfel, direct în inima arhitecturii economice a pieței unice. În același timp, acest lucru a implicat faptul că ar putea fi necesar ca atât sistemele naționale ale raporturilor de muncă, cât și exercitarea dreptului la grevă, să fie adaptate pentru a fi conforme cu libertățile economice stabilite prin tratat.

Aspectele concrete și cele normative sunt strâns legate. În plan concret, întrebarea este dacă directiva privind detașarea lucrătorilor reprezintă în continuare o bază adecvată pentru gestionarea fluxului crescând de lucrători migranți detașați temporar, protejând în același timp drepturile acestora. În plan normativ, întrebarea se referă la dreptul ce ar trebui acordat lucrătorilor de a desfășura acțiuni colective în cadrul pieței unice și a compatibilității acestuia cu libertățile economice.

Factorii de decizie politică sunt pe deplin conștienți de faptul că o clarificare a acestor aspecte nu ar trebui să fie lăsată pe seama posibilelor litigii viitoare în fața CEJ sau a instanțelor judecătorești naționale. Forțele politice trebuie să caute o soluție în conformitate cu obiectivul tratatului de instaurare a unei „economii sociale de piață”.

Președintele Barroso a anunțat în Parlamentul European intenția de a prezenta un regulament pentru îmbunătățirea modului de interpretare și de punere în aplicare a directivei privind detașarea lucrătorilor. Discrepanța vădită dintre pozițiile și solicitările partenerilor sociali cu privire la acest aspect face ca un astfel de exercițiu să fie extrem de sensibil.

Având în vedere importanța problemei, la pregătirea prezentului raport, o atenție deosebită a fost acordată punctelor de vedere și preocupărilor partenerilor sociali. O consultare comună a fost organizată în comun cu CES și BusinessEurope. Partenerii sociali au avut ocazia de a pune în discuție preocupările lor, pe baza pozițiilor expuse în „Raportul privind activitățile

comune ale partenerilor sociali europeni cu privire la hotărârile CJUE în cauzele Viking, Laval, Ruffert și Luxemburg”, adoptat de către patru parteneri sociali la 19 martie 2010, ca răspuns la invitația adresată de Comisie și de președinția franceză a UE. Această consultare a arătat că, deși pozițiile rămân divergente, există domenii de interes comun pe baza cărora se poate ajunge la o apropiere a părților. O modalitate de facilitare a convergenței ar consta în abordarea în cadrul acestei dezbateri atât a aspectelor concrete, cât și a aspectelor normative în cauză. Cele două chestiuni necesită însă strategii diferite de conciliere între piața unică și cerințele sociale.

Mai multă claritate în punerea în aplicare a directivei privind detașarea lucrătorilor

Asigurarea unui cadru juridic echitabil și echilibrat pentru lucrătorii detașați necesită reducerea ambiguităților care pot apărea în interpretarea și punerea în aplicare a directivei privind lucrătorii detașați. Statele membre care s-au confruntat cu problemele cele mai importante au adaptat, uneori în urma unui proces politic complex, dispozițiile de punere în aplicare. Adoptarea de măsuri la nivel european ar contribui însă la înlăturarea ambiguităților care continuă să afecteze interpretarea directivei, prin facilitarea accesului la informație, prin consolidarea cooperării între administrațiile naționale și printr-o sancționare mai eficientă a abuzurilor. În acest context, este de asemenea esențială intensificarea luptei împotriva „întreprinderilor fantomă” și îmbunătățirea accesului lucrătorilor detașați la căile de atac în justiție atunci când drepturile lor sunt încălcate în țara gazdă.

Protejarea drepturilor lucrătorilor, respingerea protecționismului

A doua întrebare este de oferit un răspuns preocupării sindicatelor care se tem că exercitarea libertăților economice poate reduce protecția dreptului la grevă.

Hotărârile Curții, menționate anterior, precedă intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, ceea ce face în mod expres ca economia socială de piață să fie un obiectiv al Uniunii și Carta drepturilor fundamentale să fie obligatorie din punct de vedere juridic la nivelul tratatului. Aceste elemente ar trebui să definească un nou cadru juridic, în care se speră ca preocupările și problemele ridicate de sindicate să primească un răspuns adecvat. În lipsa acestuia, însă, ar trebui studiată posibilitatea de a lua alte măsuri strategice.

În teorie, două strategii antagoniste ar fi posibile pentru concilierea libertăților economice cu dreptul la grevă.

Pe de o parte, sindicatele propun modificarea tratatului în vederea introducerii unei clauze care ar exclude dreptul la grevă din domeniul său de aplicare - așa-numita „clauză de progres social”. O astfel de clauză s-ar inspira din articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 2679/98 al Consiliului privind funcționarea pieței interne în legătură cu libera circulație a mărfurilor între statele membre. Existența unei „clauze de progres social” ar „imuniza” dreptul la grevă, astfel cum acesta este recunoscut la nivel național, contra efectelor reglementărilor pieței unice. Încercarea de a modifica tratatul nu pare însă o opțiune realistă pe termen scurt.

Pe de altă parte, strategia alternativă contrară ar fi reglementarea dreptului la grevă la nivelul UE, ceea ce este interzis în mod expres prin tratat.

Logica unei piețe unice compatibilă cu „economia socială de piață”, consacrată în prezent de Tratatul de la Lisabona, sugerează o a treia strategie: o intervenție punctuală care să permită o mai bună coordonare a interacțiunii dintre drepturile sociale și libertățile economice în cadrul sistemului UE. Este vorba de garantarea unei marje suficiente de manevră pentru sindicate și lucrători, pentru ca aceștia să își apere interesele și să își protejeze drepturile prin acțiuni colective, fără să fie îngrădiți pe nedrept de normele pieței unice. În acest context, Regulamentul (CE) nr. 2679/98 al Consiliului poate constitui un punct de referință în căutarea unei soluții, deși vizează situații care sunt foarte diferite de conflictele de muncă.

Obiectul regulamentului constă de fapt în reînnoirea angajamentului în privința liberei circulații a mărfurilor, fiind exclus orice impact negativ asupra exercitării dreptului la grevă. Sunt interzise acțiunile care pot cauza „grave perturbări buneii funcționări a pieței interne și pot determina pierderi serioase persoanelor afectate”, recunoscându-se în același timp faptul că această interdicție nu afectează dreptul la grevă. Un sistem de avertizare rapidă cu privire la obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor și a schimbului de informații între statele membre în cauză este instaurat în vederea consolidării încrederii reciproce. Comisia joacă un rol de arbitraj, deoarece poate solicita statului membru în cauză eliminarea, într-un anumit termen, a obstacolelor identificate în calea liberei circulații a mărfurilor.

Fără a fi nevoie să se aducă atingere directivei privind lucrătorii detașați, în cazul în care se adoptă măsuri pentru clarificarea aplicării acesteia, Comisia și partenerii sociali ar putea analiza în acest context dacă este necesar să examineze modelul oferit de Regulamentul (CE) nr. 2679/98 al Consiliului. Acest lucru ar necesita introducerea unei dispoziții care să garanteze că detașarea lucrătorilor, în cadrul furnizării transfrontaliere de servicii, nu afectează dreptul de a recurge la acțiuni colective și dreptul la grevă, astfel cum

acesta este protejat de Carta europeană a drepturilor fundamentale și în conformitate cu legislația și practicile naționale care respectă legislația UE. De altfel, o dispoziție similară care protejează dreptului muncii a fost introdusă în textul directivei privind serviciile, cu o formulare ușor diferită față de cea din Regulamentul (CE) nr. 2679/98 al Consiliului¹². Această dispoziție ar putea fi completată de un sistem care să permită soluționarea pe cale amiabilă a litigiilor referitoare la aplicarea directivei privind lucrătorii detașați care riscă să îngreuească în mod substanțial funcționarea pieței unice. În aceste situații, partenerii sociali ar trebui să sesizeze statul membru gazdă. Statul membru ar trebui să caute o soluție amiabilă, cu informarea Comisiei și a statului membru de origine a lucrătorilor detașați și a întreprinderilor implicate. Dacă părțile refuză soluția propusă, acestea ar fi libere să își apere drepturile în instanță.

Soluția propusă ar răspunde preocupărilor cu privire la importanța ce trebuie acordată dreptului la grevă în contextul libertății de circulație a lucrătorilor și ar putea acționa ca un mecanism de consolidare a încrederii între partenerii sociali. Ar fi o modalitate concretă pentru a semnala faptul că piața unică este pe deplin compatibilă cu o economie socială de piață.

Recomandări principale:

- ⇒ clarificarea modalităților de punere în aplicare a directivei privind detașarea lucrătorilor și îmbunătățirea diseminării informațiilor privind drepturile și obligațiile lucrătorilor și întreprinderilor privind cooperarea administrativă și sancțiunile în cadrul liberei circulații a persoanelor și a furnizării transfrontaliere de servicii;
- ⇒ în cazul în care se adoptă măsuri pentru clarificarea interpretării și punerii în aplicare a directivei privind detașarea lucrătorilor, trebuie introdusă o dispoziție care să garanteze dreptul la grevă, după modelul articolului 2 din Regulamentul (CE) nr 2679/98 al Consiliului, și un mecanism de soluționare pe cale amiabilă a conflictelor de muncă legate de aplicarea directivei.

¹² Articolul 1 alineatul (6) din Directiva 2006/123/CE din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne. A se vedea considerentul 14.

3.3. Serviciile sociale și piața unică

Începând cu anii nouăzeci, locul serviciilor publice în cadrul pieței unice a fost o temă iritantă, abordată în repetate rânduri în dezbaterile europene. Tratatul de la Lisabona ar fi trebuit să soluționeze problema rolului atribuit serviciilor publice. Noul protocol la tratat și articolul 14 modificat din TFUE stabilesc o bază coerentă care permite autorităților competente să asigure că cetățenii din întreaga UE pot beneficia de servicii de interes general de înaltă calitate.

În ciuda acestui angajament reînnoit asumat în Tratatul de la Lisabona, dezbaterile privind interacțiunea exactă între normele UE și marja de manevră de care dispun autoritățile naționale și locale rămâne un subiect de actualitate. De fapt, dacă dezbaterile europene s-au axat inițial pe problema macroeconomică a liberalizării industriilor de rețea, în prezent accentul dezbaterii s-a deplasat spre serviciile sociale și publice locale. Provocarea fundamentală pentru furnizarea acestor servicii este menținerea calității și a domeniului de aplicare al acestora, în contextul creșterii presiunii asupra finanțelor publice, ceea ce necesită, uneori, ajungerea la compromisuri dificile. Întrucât aceste servicii sunt finanțate în principal de către statele membre, sarcina de a face față acestei provocări revine în primul rând acestora, și nu UE. Cu toate acestea, există posibilitatea de a sprijini statele membre să modernizeze aceste servicii și să le adapteze la un mediu în schimbare și la evoluția nevoilor cetățenilor în ceea ce privește domeniul de aplicare și calitatea acestora. În același timp, Comisia poate contribui la asigurarea faptului că, atunci când se aplică acestor servicii, normele UE sunt predictibile și proporționale.

Predictibilitate și flexibilitate: asigurarea faptului că serviciile de interes general își pot îndeplini misiunile de serviciu public

Dezbaterile în curs de desfășurare și o serie de consultări au arătat că predictibilitatea și proporționalitatea cadrului UE, în special în ceea ce privește aplicarea normelor în domeniul ajutoarelor de stat și a normelor referitoare la selecția furnizorului, sunt principalele preocupări ale multor părți interesate. Prin urmare, de mai mulți ani, Comisia a depus eforturi în scopul de a clarifica implicațiile normelor aplicabile ale UE pentru a asigura că serviciile de interes general își pot îndeplini misiunea și contribuie la îmbunătățirea calității vieții cetățenilor europeni.

Se poate consolida în continuare abordarea generală adoptată în 2005 în cadrul pachetului de măsuri care vizau creșterea securității juridice cu privire la plata unei compensații financiare pentru prestarea a numeroase servicii publice mici, adesea locale; această abordare generală a fost salutată de o gamă largă de părți interesate. Pe baza constatărilor evaluării pe care o efectuează în prezent cu

privire la pachetul de măsuri, Comisia ar trebui să examineze toate posibilitățile de a spori flexibilitatea normelor aplicabile compensării financiare, inclusiv printr-o creștere a pragurilor și/sau printr-o extindere a listei de activități pentru care compensarea nu trebuie să fie notificată, indiferent de sumele implicate.

Referitor la aplicarea normelor UE în selecția furnizorului, s-au exprimat preocupări similare cu privire la lipsa securității juridice și a flexibilității și cu privire la sarcina administrativă creată de normele UE în materie de achiziții publice. Cu toate acestea, în domeniul achizițiilor publice, Comisia nu a luat încă o inițiativă similară pachetului de măsuri adoptate pentru compensarea financiară. Având în vedere reacțiile generale pozitive față de pachetul de măsuri de ajutor de stat, Comisia ar trebui să revizuiască normele privind achizițiile publice pentru a le alinia la normele în materie de compensare, în scopul asigurării unei abordări coerente privind micile servicii de interes economic general.

Incluziune: asigurarea faptului că toți cetățenii pot beneficia de piața unică

Pentru a putea participa efectiv la piața unică, cetățenii au nevoie de acces la un anumit număr de servicii de bază de interes economic general, în special în domeniul industriilor de rețea, cum ar fi serviciile poștale, serviciile de transport sau serviciile de telecomunicații. Prin urmare, în domeniul industriilor de rețea, deschiderea pieței la nivelul UE a fost întotdeauna însoțită de măsuri care să asigure furnizarea în continuare a unui serviciu universal.

Noul articol 14 din TFUE reiterează responsabilitatea comună a UE și a statelor sale membre în ceea ce privește buna funcționare a serviciilor de interes economic general și oferă un temei juridic specific pentru reglementările UE. S-a propus ca serviciile de interes economic general să facă obiectul unui regulament-cadru orizontal. Cu toate acestea, consultarea a arătat în mod clar că o propunere de regulament-cadru ar avea, în cel mai bun caz, o valoare adăugată limitată și că șansele acesteia de a fi adoptată ar fi foarte mici. Prin urmare, nu pare a fi oportun ca, în acest stadiu, Comisia să prezinte o astfel de propunere.

Cu toate acestea, o relansare a pieței unice ar trebui să examineze orice lacune ale dispozițiilor privind serviciul universal la nivelul UE care ar putea împiedica, *de facto*, un număr relevant de cetățeni ai UE să aibă acces în mod efectiv la piața unică. În acest context, eventual pe baza articolului 14 din TFUE, Comisia ar trebui să ia în calcul prezentarea unei propuneri de regulament care să asigure că toți cetățenii au dreptul la mai multe servicii bancare de bază. Astăzi, a fi titularul unui cont a devenit o condiție prealabilă pentru a avea acces la o serie de servicii și pentru a beneficia pe deplin de piața unică. Cu toate acestea, potrivit unui studiu realizat pentru Comisia Europeană în 2008, 20% dintre adulți în UE-15 și aproape jumătate dintre adulți în UE-10 (47%) încă nu au un

cont bancar și strategiile în acest sens variază foarte mult de la un stat membru la altul. Un cadru al UE pentru incluziune financiară, care să completeze reforma profundă în curs de desfășurare privind reglementarea serviciilor financiare la nivelul UE, ar permite unei părți importante a populației, în special în noile state membre, să beneficieze în mai mare măsură de avantajele pieței unice.

În mod similar, numai printr-o conexiune la internet de mare viteză în bandă largă se poate profita pe deplin de avantajele pieței unice online. Pe baza rezultatelor consultării publice în curs de desfășurare cu privire la serviciul universal în domeniul comunicațiilor electronice, Comisia ar trebui să analizeze și dacă este oportună extinderea serviciului universal în domeniul comunicațiilor electronice la furnizarea accesului la internet în bandă largă, în temeiul articolului 14 din TFUE.

În plus, ar trebui să se evalueze obligațiile de serviciu public în domeniul transportului și să se consolideze drepturile pasagerilor care folosesc transportul aerian, pe baza experienței câștigate ca urmare a consecințelor recente erupții a vulcanului Eyjafjallajökull din Islanda.

Recomandări principale:

- ⇒ creșterea în continuare a flexibilității normelor privind ajutoarele de stat aplicabile compensării financiare;
- ⇒ revizuirea normelor privind achizițiile publice pentru a le alinia la normele în materie de compensare;
- ⇒ prezentarea, eventual în temeiul articolului 14 din TFUE, a unei propuneri de regulament care să asigure că toți cetățenii au dreptul la un anumit număr de servicii bancare de bază;
- ⇒ examinarea oportunității, eventual pe baza articolului 14 din TFUE, de a extinde serviciului universal în domeniul comunicațiilor electronice la furnizarea de acces la internet în bandă largă; consolidarea drepturilor pasagerilor care folosesc transportul aerian.

3.4. Utilizarea achizițiilor publice în scopul îndeplinirii obiectivelor de politică ale Europei

Achizițiile publice – achiziționarea de către autoritățile/entitățile publice de mărfuri, lucrări și servicii de pe piață – reprezintă o cotă considerabilă din PIB-ul Europei. În 2008, achizițiile publice ale UE s-au ridicat la aproximativ 2 155 de miliarde de euro, echivalentul a 17-18% din PIB-ul UE. Din acest total, licitații pentru achiziții publice în valoare de aproximativ 389 de miliarde de euro au fost reglementate de normele stabilite în directivele UE privind achizițiile publice.

Legislația UE privind achizițiile publice joacă un rol esențial în crearea și menținerea pieței unice. Aceasta asigură că furnizorii și prestatorii de servicii din alte state membre nu sunt excluși de pe piața de achiziții publice și că preferința naturală a autorităților de a face achiziții în interiorul propriei lor țări nu compartimentează piața UE. Prin asigurarea unui acces nediscriminatoriu la ofertele publice, legislația UE urmărește să atingă și obiective în materie de bună guvernare și eficiență.

Nu există nicio îndoială că legislația UE privind achizițiile publice a fost în mare măsură un succes, devenind unul dintre domeniile cele mai dezvoltate și mai complexe din punct de vedere tehnic ale pieței unice. Numărul anunțurilor de achiziții publicate la nivelul UE crește în mod constant. Cu siguranță, procedurile sunt mai transparente decât în trecut. De asemenea, impactul concurențial este mare. În medie, cinci ofertanți răspund la fiecare licitație de achiziții publice publicată la nivelul UE. Au fost satisfăcute și așteptările privind folosirea mai eficientă a fondurilor: conform estimărilor, economiile făcute de către autoritățile publice reprezintă între 5-8% din prețul plătit.

Cu toate acestea, există tot mai multe opinii în favoarea unei revizuirii a politicilor de achiziții publice, din motive diferite și cu obiective diferite. Două întrebări sunt în centrul dezbaterii: dacă politica de achiziții publice ar trebui să fie reformată și dacă o astfel de revizuire ar trebui să conducă la promovarea în mai mare măsură a obiectivelor de politică orizontală prin intermediul achizițiilor publice. Comisia a lansat o evaluare generală a directivei din 2004 privind achizițiile publice, ca bază pentru o viitoare reformă. Evaluarea stabilește cadrul de reflecție pe această temă. O regândire a politicii pare temeinic justificată, în primul rând pentru a simplifica, a moderniza în continuare și a clarifica normele privind achizițiile publice.

Simplificarea și modernizarea în continuare a normelor privind achizițiile publice

Se pot obține avantaje economice prin asigurarea unei mai bune aplicări a normelor și printr-o mai mare deschidere către ofertanții transfrontalieri. Reducerile de preț diferă de la un sector de activitate la altul și au tendința de a avantaja mai ales autoritățile/entitățile contractante centralizate. Succesul achizițiilor transfrontaliere directe este încă destul de limitat, acestea reprezentând, în medie, doar 2% din contracte. De asemenea, anumite categorii de servicii nu fac deloc obiectul directivelor UE privind achizițiile publice. În timp ce pentru unele servicii, cum ar fi anumite servicii sociale, ar trebui să se urmărească o mai mare flexibilitate, în ceea ce privește alte categorii de servicii, care în prezent sunt excluse, revizuirea ar trebui să ofere oportunitatea de a se evalua dacă o astfel de excludere este încă valabilă.

Reformarea achizițiilor publice ar trebui să fie o ocazie pentru a rezolva problemele specifice fazei inițiale: complexitate, sarcină administrativă și mediu puțin prietenos pentru IMM-uri. Prin urmare, ar trebui să se utilizeze toate căile pentru a se ajunge la simplificare. De asemenea, statele membre ar trebui să fie invitate să își analizeze în profunzime legislația națională privind achizițiile publice care, în multe cazuri, este responsabilă pentru complexitatea și sarcina administrativă cu care se confruntă autoritățile contractante și întreprinderile mici.

Statele membre ar trebui să utilizeze în mod extensiv Codul celor mai bune practici, adoptat în cadrul legii privind întreprinderile mici (*Small Business Act*) pentru a îmbunătăți accesul IMM-urilor la achizițiile publice.

O mai bună integrare a temelor de politică orizontală

Revizuirea normelor privind achizițiile publice ar trebui să abordeze și domeniile percepute ca o frână în calea autonomiei în materie de politică a autorităților naționale sau locale. Pe de o parte, de fapt, normele UE privind achizițiile publice sunt percepute ca o limitare a capacității autorităților municipale de a furniza servicii pentru cetățeni, în forma pe care aceștia o preferă sau o privilegiază în mod tradițional. Acesta este cazul, de exemplu, atunci când autoritățile în cauză ar dori ca serviciile să fie prestate „intern” sau ar dori instituirea unei cooperări public-public. Pe de altă parte, normele UE sunt percepute ca insuficiente pentru a încuraja sau chiar a impune ca achizițiile publice să susțină obiective politice mai largi, cum ar fi schimbările climatice, inovarea, egalitatea de gen în materie de ocupare a forței de muncă sau incluziunea socială.

În primul caz, ar fi utilă clarificarea în mai mare măsură a conceptului de „intern”, pe baza jurisprudenței recente a CEJ. Toate marjele de manevră disponibile în temeiul Acordului privind achizițiile publice al OMC ar trebui să fie utilizate pentru a extinde sfera de acțiune a autorităților publice. O eventuală contribuție foarte importantă ar fi aceea de a autoriza folosirea procedurii negociate cu publicare prealabilă ca procedură standard în „sectorul clasic”. De asemenea, aceasta ar putea include utilizarea de către autoritățile contractante (în special cele locale) a regimului mai flexibil prevăzut de directiva privind „utilitățile” în ceea ce privește listele de calificare.

În al doilea caz, achizițiile publice pot fi utilizate în mai mare măsură ca instrument pentru atingerea obiectivelor de politică stabilite la nivelul UE. Achizițiile publice pot fi un stimulent pentru produse și tehnologii inovatoare în domeniul schimbărilor climatice și al energiei. Acestea pot impulsiona cercetarea și inovarea, promova coeziunea socială și contribui la îndeplinirea obiectivelor în materie de reducere a sărăciei și de ocupare a forței de muncă stabilite în strategie. Utilizarea achizițiilor publice în scopul îndeplinirii acestor obiective ar necesita evaluarea posibilității de a impune, în directivele privind achizițiile publice, cerințe obligatorii cu privire la obiectivele de politică menționate mai sus. O legislație bazată pe acte delegate ar trebui să asigure o mai mare claritate cu privire la aplicarea concretă a cerințelor.

Recomandări principale:

- ⇒ regândirea politicii de achiziții publice pentru ca aceasta să devină mai simplă, mai eficientă și mai puțin oneroasă pentru autoritățile naționale și locale; consolidarea participării IMM-urilor prin aplicarea Codului de conduită al legii privind întreprinderile mici (*Small Business Act Code of Conduct*);
- ⇒ clarificarea normelor aplicabile prestării interne;
- ⇒ utilizarea achizițiilor publice în serviciul inovării, al creșterii ecologice și al incluziunii sociale prin impunerea unor cerințe specifice obligatorii.

3.5. Dimensiunea fiscală a pieței unice: colaborare pentru a proteja suveranitatea fiscală

Politica fiscală este un domeniu pe care atât susținătorii pieței unice, cât și criticii radicali ai acesteia, au tendința de a nu îl aprecia. În mod paradoxal, ambele categorii ar trebui să fie interesate de politica fiscală.

Reducerea sarcinilor administrative și a costurilor de conformitate de natură fiscală suportate de întreprinderi și cetățeni

Peisajul fiscal din Europa este extrem de fragmentat. În multe domenii, coexistența a 27 de seturi diferite de norme presupune costuri de conformitate considerabile și sarcini administrative care sunt suportate de către cetățeni și de către întreprinderi cu activități transfrontaliere. În cazul în care există un cadru fiscal la nivelul UE, acesta este lipsit de transparență, are lacune și lasă loc unor incertitudini cu privire la normele aplicabile sau la cazurile de dublă impunere sau de discriminare fiscală. Este în interesul întreprinderilor și al cetățenilor să se elimine barierele din calea operațiunilor din interiorul UE prin soluționarea problemei compensării transfrontaliere pentru societăți, prin simplificarea și modernizarea normelor de facturare a TVA prin facilitarea facturării electronice, prin introducerea unui mecanism obligatoriu de soluționare a litigiilor în materie de dublă impunere a persoanelor fizice și prin extinderea directivei privind impozitarea veniturilor din economii pentru a elimina lacunele existente.

În plus, în unele domenii, progresele în domeniul politicii fiscale ar putea oferi UE posibilitatea de a folosi impozitarea ca un instrument complementar reglementării pentru atingerea obiectivelor convenite în materie de politică. De exemplu, lipsa unui acord cu privire la propunerea de introducere a TVA pentru serviciile poștale frânează perspectiva de liberalizare a serviciilor poștale în cadrul pieței unice până în 2010. Taxele de mediu ar putea sprijini inițiativele de politică pentru combaterea schimbărilor climatice.

Combaterea distorsiunilor pieței muncii cauzate de concurența fiscală în interiorul UE

Cu toate acestea, există un al doilea aspect esențial care conferă problemei impozitării o importanță sistemică pentru procesul de integrare economică. Funcționarea pieței unice – la care se adaugă procesul mai amplu de globalizare – reprezintă o provocare tot mai mare la adresa funcționării sistemelor fiscale naționale și, pe termen lung, poate eroda capacitatea acestora de colectare a veniturilor, precum și capacitatea acestora de a promova politici sociale și de redistribuire la nivel național. Eliminarea acestei tensiuni profunde între

integrarea pieței și suveranitatea fiscală este una dintre modalitățile de a reconcilia piața cu dimensiunea socială a pieței unice.

Concurența fiscală este o practică utilizată pe scară largă într-o piață integrată, întrucât sistemele naționale pot folosi instrumentul fiscal pentru a-și spori capacitatea de a atrage întreprinderi și capital. Într-o anumită măsură, concurența fiscală servește obiectivului sănătos de a exercita presiune asupra guvernelor pentru a menține cheltuielile sub control. Cu toate acestea, concurența fiscală prezintă o asimetrie perturbatoare. Liberalizarea piețelor financiare și extinderea pieței unice permit societăților să urmărească strategii de minimizare a impozitelor și să practice un arbitraj de reglementare în căutarea celei mai convenabile zone de impozitare. Ca răspuns la acest fenomen, sarcina fiscală în statele membre ale UE s-a mutat treptat de la o bază de impozitare mai mobilă (venituri din capital și profit) către o impozitare mai largă a bazelor de impozitare mai puțin mobile, în special venituri din muncă. De-a lungul ultimelor două decenii, aproape toate statele membre și-au redus cotele legale de impozitare a societăților, concurând pentru a atrage capitalul mobil internațional. Media UE-15 a scăzut de la aproape 50% în 1985, la puțin sub 30%. Media pentru cele douăsprezece țări care au aderat la Uniune în 2004 și 2007 este cu aproximativ 10 puncte procentuale mai mică. În același timp, statele membre au lărgit bazele de impozitare, pentru a elimina posibilitățile de evaziune fiscală și pentru a-și proteja veniturile fiscale. În 2007, la nivelul UE, impozitele pe venituri din muncă au reprezentat, ca medie aritmetică, 46% din veniturile fiscale totale, în timp ce impozitele pe profit au reprezentat 9,8%. În 2007, în UE-25, cota medie de impozitare implicită a veniturilor din profit s-a ridicat la 25,5%, față de 34,8% în cazul veniturilor din muncă.

Conform acestor elemente, în ultimul deceniu, sarcina fiscală în Europa a avut tendința să se concentreze într-o proporție mai mare asupra unor baze mai puțin mobile, și anume asupra muncii, prin impozite pe venitul persoanelor fizice și prin contribuții sociale. Aceasta nu este o tendință creată de piața unică. Totuși, funcționarea pieței unice contribuie – în mod involuntar – la accentuarea acestei tendințe. Un astfel de fenomen are repercusiuni asupra echității sistemelor de impozitare și asupra capacității pe termen lung a acestora de a colecta venituri pentru a finanța programe sociale, întrucât evaziunea fiscală și fraudă cauzează deficite. Prin urmare, este important să se găsească soluții care să reducă la minimum concurența fiscală dăunătoare și care să elimine tendința intrinsecă de impozitare a bazelor mai puțin mobile. Aceasta nu înseamnă privarea sistemului național de un instrument care îi permite să valorifice întregul potențial al pieței unice. Anchete efectuate în rândul întreprinderilor arată că nivelul de impozitare a veniturilor din profit este doar unul dintre factorii luați în considerare de către întreprinderi atunci analizează atractivitatea diferitelor zone avute în vedere pentru a efectua investiții directe. Alți factori, cum ar fi stabilitatea mediului

politic și a mediului de reglementare, infrastructura, productivitatea și costurile cu forța de muncă, sunt considerați mai importanți decât impozitarea societăților.

De asemenea, pentru ca impozitele să fie colectate în mod mai eficace și mai echitabil, ar trebui să se îmbunătățească schimbul automat de informații fiscale și, în general, cooperarea între administrațiile fiscale ale statelor membre.

Astfel, este posibil să se studieze măsuri de coordonare fiscală ce ar permite reducerea diferențelor – care cauzează distorsiuni sau stimulează evaziunea fiscală -, respectând în același timp suveranitatea fiscală. Soluțiile bilaterale nu ar avea același efect și nu ar fi viabile din punct de vedere legal. Armonizarea în sine nu ar trebui să fie un obiectiv. Suveranitatea fiscală reflectă preferințele locale pentru diferite niveluri de impozitare și este înrădăcinată în procesul democratic. În consecință, suveranitatea fiscală are baze solide care fac inutile și nerealistice orice încercări de armonizare, cu excepția celor referitoare la aspecte limitate care sunt mai strâns legate de funcționarea pieței unice (TVA și accize, în special).

Strategii fiscale de ieșire din criză și coordonare fiscală

Provocările cărora vor trebui să le facă față autoritățile fiscale ale statelor membre pentru a elabora strategii credibile de ieșire din criză reprezintă un argument suplimentar în favoarea unor măsuri de coordonare a politicii fiscale. Criza economică și financiară a dus la o explozie a datoriei publice în Europa și în lume. În UE, pachetele masive de măsuri de stimulare luate de guverne, la inițiativa și sub coordonarea Comisiei, au generat o creștere bruscă a deficitelor și a datoriilor publice. Conform previziunilor, în UE deficitul global public va atinge, în medie, 7,5% în 2010 și 6,9% în 2011, în timp ce datoria va sări la 83,7% în 2011. Este realist să se presupună că, în mai multe țări, reducerea uriașei datorii publice va necesita nu numai reduceri de cheltuieli și disciplină fiscală, ci și creșterea impozitelor. De asemenea, este realist să ne imaginăm că eforturile de consolidare vor determina o trecere de la impozitarea veniturilor către impozitarea indirectă și că se va pune în mai mare măsură accentul pe taxe care distorsionează mai puțin creșterea, în special taxe de mediu. În aceste condiții, coordonarea politicilor fiscale ar putea constitui un element important al unei strategii de consolidare fiscală la nivelul UE și ar putea îmbunătăți eficacitatea acțiunii naționale. Un prim avantaj al coordonării ar fi concentrarea mai eficientă asupra bazelor fiscale mobile, acoperind lacunele care permit arbitrajul fiscal și evaziunea fiscală. Un al doilea avantaj ar rezulta din reducerea la minimum a impactului asupra competitivității în cazul în care impozitarea ar viza produse care sunt materii prime pentru producția industrială, ca, de exemplu, impozitarea energiei. Un al treilea avantaj este acela că o acțiune

coordonată ar limita fragmentarea în materie de reglementare și fragmentarea fiscală, care ar denatura concurența în cadrul pieței unice și ar determina creșterea costurilor de conformitate pentru întreprinderi. De asemenea, o acțiune coordonată ar reduce riscul ca fiscalitatea să inducă șocuri asimetrice în zona euro, facilitând astfel punerea în aplicare a politicii monetare de către Banca Centrală Europeană. Pe scurt, unele măsuri de coordonare ar putea transforma un joc cu sumă negativă într-un joc în care toți participanții obțin beneficii în cadrul pieței unice.

Identificarea domeniilor adecvate pentru luarea de măsuri de coordonare a politicilor fiscale

Există trei domenii în care s-ar putea explora posibilitatea unei coordonări fiscale.

Primul este domeniul impozitării întreprinderilor. Activitățile de stabilire a unei definiții comune a bazelor de impozitare a întreprinderilor menită să înlocuiască pluralitatea normelor în vigoare în fiecare dintre statele membre datează din anul 2001. Elaborarea specifică a propunerii necesită o atenție deosebită, dar se pare că a sosit momentul de a merge mai departe. Grupul „Codul de conduită privind fiscalitatea dăunătoare a întreprinderilor” – instituit în cadrul Consiliului în temeiul Rezoluției ECOFIN din 1 decembrie 1997 – a desfășurat o activitate prețioasă în vederea identificării și garantării eliminării practicilor fiscale dăunătoare. Cu toate acestea, în contextul unei relansări a pieței unice, rolul și statutul codului ar trebui reexamineate cu scopul de a asigura o și mai mare coordonare a politicilor în acest domeniu, cu o examinare mai aprofundată a efectelor regimurilor dăunătoare, a discordanțelor și a altor efecte negative ale concurenței fiscale. Sfera de activitate a acestui grup s-ar putea extinde pentru a acoperi și anumite aspecte limitate legate de impozitul pe venituri aplicat persoanelor fizice, aspecte relevante în contextul concurenței dăunătoare datorate fiscalității întreprinderilor și s-ar putea concentra mai mult pe definițiile convenite ale abuzurilor fiscale.

Un al doilea domeniu care ar putea fi luat în considerare este acela al impozitelor pe consum. Variațiile existente între cotele de TVA afectează mișcările de capital și schimburile comerciale, cel puțin pe termen scurt și mediu și sunt, prin urmare, relevante pentru funcționarea pieței unice. Având în vedere că impozitele pe consum tind să crească, coordonarea politicilor menite să mărească cotele standard de TVA sau să limiteze aplicarea cotelor reduse de TVA ar putea fi benefică.

Un al treilea domeniu de relevanță pentru coordonare este acela al taxelor de mediu. Acesta va juca, probabil, un rol esențial în viitor. Ar fi foarte util ca

discuțiile pe tema taxelor de mediu să fie înscrise în contextul mai larg al coordonării fiscale, astfel încât avantajele în materie de reducere a sarcinii fiscale asupra veniturilor din muncă să fie, la rândul lor, puse în evidență clar.

Un grup „politică fiscală”

Evoluția spre o cooperare și o coordonare mai intense necesită un cadru adecvat pentru discuții pe tema politicii fiscale. Atâta timp cât aspectele legate de fiscalitate sunt abordate în mod fragmentat și pur tehnic, pozițiile părților tind să rămână imuabile, ceea ce conduce adesea la un impas din cauza absenței unor posibilități mai largi de atingere a unui compromis. Pentru a se debloca situația, ar trebui să existe un cadru pentru un dialog politic mai strâns și la cel mai înalt nivel politic între Comisie și autoritățile fiscale ale statelor membre. Un grup „politică fiscală”, prezidat de comisarul responsabil pentru impozitare și compus din reprezentanți personali ai miniștrilor de finanțe din statele membre ar constitui formatul cel mai adecvat pentru lansarea unui dialog strategic cu privire la eventualele avantaje și limite ale cooperării și coordonării fiscale în cadrul pieței unice. Acest grup ar fi foarte util Comisiei în ceea ce privește exercitarea puterii de inițiativă pe baza unui dialog politic deschis și constructiv care ar încuraja statele membre să își exprime așteptările și preocupările. Întrucât constituie un instrument care permite Comisiei să își elaboreze inițiativele în perfectă cunoaștere a opiniilor statelor membre, grupul „politică fiscală” ar trebui să fie prezidat de comisarul responsabil pentru impozitare. Există un precedent: grupul „politică fiscală” instituit în 1996, prezidat de comisarul responsabil, care a permis obținerea acordului Consiliului ECOFIN în privința rezoluției din decembrie 1997.

Recomandări principale:

- ⇒ continuarea activității de eliminare a barierelor fiscale din cadrul pieței unice, de modernizare a facturării electronice, de actualizare a normelor privind compensarea transfrontalieră, de introducere a unui mecanism obligatoriu de soluționare a litigiilor care acoperă dubla impunere aplicată persoanelor fizice și de revizuire a directivei privind impozitarea veniturilor pe economii;
- ⇒ depunerea de eforturi în vederea stabilirii unei definiții comune a bazelor de impozitare a întreprinderilor și continuarea activității grupului „Codul de conduită privind fiscalitatea întreprinderilor”;
- ⇒ reformarea normelor în materie de TVA într-un mod favorabil pieței unice;

- ⇒ dezvoltarea domeniului taxelor de mediu în contextul mai larg al politicii fiscale și analizarea impactului acestora asupra creșterii economice și a ocupării forței de muncă;
- ⇒ atingerea unui acord în privința creării, la inițiativa Comisiei, a unui grup „politică fiscală”, prezidat de comisarul responsabil de impozitare și alcătuit din reprezentanți personali ai miniștrilor de finanțe ai statelor membre, care ar reprezenta o instanță pentru discuții strategice și cuprinzătoare pe tema politicii fiscale.

3.6. Competitivitate și coeziune: dimensiunea regională a pieței unice

Legătura dintre o mai mare integrare economică și monetară și dezvoltarea regiunilor este o linie directoare care parcurge diversele etape ale integrării europene, de la raportul Werner la era Delors, perioadă în care reforma politicii regionale comunitare a devenit una dintre componentele esențiale ale strategiei globale elaborate pentru relansarea pieței unice.

În viziunea politică a dlui Delors, care ținea seama de concluziile raportului Padoa-Schioppa privind eficiența, stabilitatea și echitatea, integrarea pieței ar putea aduce beneficii tuturor părților numai dacă este completată cu acțiuni la nivelul UE menite să corecteze dezechilibrele structurale la nivel subnațional. Aceste acțiuni ar contribui la impulsivitatea regiunilor periferice, care, altfel, nu ar fi în măsură să participe pe deplin la piața unică, precum și la împiedicarea măririi decalajului care există între economiile regionale slab dezvoltate și cele mai performante.

De-a lungul timpului, politica de coeziune a UE a nuanțat principiul său inițial de „ajustare structurală” pentru a acorda o atenție sporită dimensiunii prospective menite să sprijine îndeplinirea obiectivelor de politică ale Uniunii și să promoveze dezvoltarea. Strategia „Europa 2020” a Comisiei confirmă faptul că politica de coeziune este ancorată în prioritățile de politică mai generale ale Uniunii pe termen lung și că fondurile structurale constituie unul dintre mecanismele principale de realizare a obiectivelor strategice, inclusiv a incluziunii sociale. În momentul în care dezbaterile privind viitorul politicii de coeziune a UE intră într-o fază activă, se cuvine să ne concentrăm, de asemenea, pe o analiză a implicațiilor teritoriale ale relansării prevăzute a pieței unice.

Tranziția spre o economie ecologică și digitală, reorientarea industriei de prelucrare către sectoare de înaltă tehnologie și o mai mare mobilitate a lucrătorilor în interiorul UE vor determina o serie de schimbări. Prin urmare, toate regiunile Uniunii vor beneficia de noi oportunități, dar se vor confrunta și cu nevoi de ajustare. În plus, politica de coeziune va continua să joace un rol esențial în modernizarea infrastructurii noilor state membre, care este crucială pentru garantarea interconectării pieței unice. Aceste elemente implică o analiză aprofundată a cerințelor pe care o piață unică extinsă și dinamică le impune în domeniul politicii regionale. Această analiză ar trebui să evalueze și tipul de reformă a politicii de coeziune care, pe baza unor condiții stricte care să asigure eficiența, ar fi cel mai adecvat pentru a permite tuturor regiunilor să exploateze potențialul pieței unice.

Utilizarea politicii de coeziune pentru a încuraja statele membre să respecte normele privind piața unică

În cazul în care unul dintre obiectivele unei politici de coeziune reformate va fi acela de a sprijini toate regiunile și statele membre să beneficieze de participarea la piața unică și dacă se va acorda o atenție sporită înăsprii condițiilor, se justifică utilizarea sprijinului financiar al UE, de asemenea, pentru a încuraja transpunerea în timp util a normelor privind piața unică. O opțiune ar consta în alocarea, la începutul perioadei de programare, a unei rezerve de performanță echivalentă, de exemplu, cu 1% din bugetul consacrat coeziunii pentru fiecare stat membru. Această rezervă ar fi alocată statelor membre pe baza unui indicator obiectiv al performanței acestora în materie de transpunere, cum ar fi notificările măsurilor de transpunere a directivelor privind piața unică. Statul membru ar alocă ulterior aceste fonduri programelor sale celor mai performante.

Înăsprirea dispozițiilor anti-relocalizare prevăzute de regulamentele privind politica de coeziune

Există o mare preocupare în rândul opiniei publice din cauza faptului că decizia anumitor întreprinderi de a-și relocaliza activitatea în alte state membre este denaturată de posibilitățile de a obține subvenții de la țara beneficiară, care pot fi cofinanțate din resurse UE. În perioada actuală de programare, au fost introduse norme menite să descurajeze situațiile de acest gen („fund-shopping”). Aceste norme și-au dovedit eficacitatea, dar nu pe deplin. În regulamentele privind politica de coeziune pentru următoarea perioadă de programare, trebuie acordată atenție înăsprii normelor anti-relocalizare și ar trebui garantate, de asemenea, instrumente corespunzătoare menite să coordoneze utilizarea fondurilor de coeziune ale UE și autorizarea de sprijin sub formă de ajutoare de stat în favoarea aceleiași întreprinderi.

Recomandări principale:

- ⇒ evaluarea impactului potențial al relansării pieței unice asupra regiunilor UE;
- ⇒ introducerea unei clauze de condiționalitate în fondurile structurale care să permită recompensarea statelor membre celor mai disciplinate în ceea ce privește transpunerea directivelor pieței unice;
- ⇒ înăsprirea normelor care previn utilizarea fondurilor structurale în sprijinul relocalizării întreprinderilor.

3.7. Piața unică și politica industrială

Acestea nu mai reprezintă un subiect tabu. Liderii Europei discută din nou avantajele și limitele unei politici industriale active. Revenirea interesului pentru politica industrială are loc în paralel cu considerarea într-o nouă lumină a importanței pe care o are industria de prelucrare pentru economia Europei și cu o preocupare largă în privința transformării profunde pe care criza o aduce bazei industriale europene.

În unele cercuri, există îngrijorarea că politica industrială și normele în materie de concurență sunt termeni antagonici. Potrivit acestui raționament, o politică industrială ar putea apărea în Europa doar printr-o aplicare mai suplă a normelor în materie de concurență și printr-o relaxare a celor privind ajutoarele de stat. O politică sănătoasă în materie de concurență și ajutoare de stat nu este în opoziție cu o politică industrială rațională. Contrariul este adevărat: concurența este necesară pentru a crea diversitatea, avantajele comparative și câștigurile de productivitate care să contribuie la creștere și inovare.

Controlul concentrărilor economice nu reprezintă un impediment pentru dinamismul industrial, dar necesită coerență

Europa are nevoie de o politică industrială care să nu fie în conflict cu normele în materie de concurență, ci, dimpotrivă, să se bazeze pe acestea. Normele în materie de concurență nu împiedică în niciun fel întreprinderile europene să caute dimensiunea și scara adecvate pentru a putea concura pe plan mondial. Normele UE în materie de concurență nu au împiedicat nașterea unei serii de campioni europeni - EADS și AirFrance-KLM fiind doar doi dintre aceștia - și chiar a unor campioni naționali. Chiar dacă Europa ar fi avut un regim mai permisiv, acordurile ar fi făcut obiectul jurisdicției autorităților de concurență ale Statelor Unite sau ale Japoniei, care le-ar fi atacat oricum. Europa are nevoie de campioni europeni în măsură să se dezvolte pe baza meritelor lor și să înfrunte cu propriile forțe concurența mondială. Politicile naționale de sprijinire a campionilor naționali ar crea coaliții de opozanți care ar paraliza piața unică și i-ar limita potențialul în calitate de instrument de stimulare a inovării industriale și a schimbărilor structurale. Pentru a construi campioni europeni și nu naționali, mecanismele de control al concentrărilor rămân indispensabile. Prin urmare, trecerea la o convergență mai mare în ceea ce privește modul în care sunt evaluate concentrările pe fond și procesul de revizuire la nivel național prezintă interes. Pentru a se garanta condiții de egalitate (prin neutralizarea impactului preocupărilor legate de politica publică națională privind cazurile transfrontaliere) și tratamentul de tip „ghișeu unic” al concentrărilor (evitarea revizuirilor simultane de către agențiile naționale de concurență - ANC), ANC ar trebui să aplice normele de fond ale UE privind controlul concentrărilor și la nivel național în cazul în care o concentrare are efecte transfrontaliere. În

paralel, cooperarea dintre ANC ar trebui să fie îmbunătățită, pentru a asigura o convergență procedurală și de fond între ele și cu autoritățile UE. O opțiune mai radicală ar fi revizuirea mecanismelor regulamentului privind concentrările economice pentru atribuirea și reatribuirea cazurilor. Acest lucru ar însemna renunțarea la așa-numita „regulă a celor două treimi”, care impune ca acele concentrări eligibile, în principiu, pentru examinare de către UE în temeiul regulamentului privind concentrările economice să rămână, totuși, de competența autorităților naționale de concurență atunci când mai mult de două treimi din cifra de afaceri a părților este realizată în unul și același stat membru. Avantajul ar fi un tratament mai coerent al concentrărilor în domeniile-cheie ale economiei UE.

Importanța controlului în materie de ajutor de stat

Controlul concentrărilor constituie o caracteristică mondială, în timp ce controlul riguros al ajutoarelor de stat este mai degrabă o specificitate europeană. Prin urmare, ar trebui Europa să devină mult mai flexibilă în ceea ce privește modul în care examinează subvențiile publice acordate la nivel național? Se susține că, întrucât Europa aplică un regim al ajutoarelor de stat mai strict decât principalii săi concurenți, întreprinderile situate în afara granițelor UE au mai multe posibilități de a-și îmbunătăți competitivitatea, în timp ce întreprinderile stabilite pe teritoriul UE sunt tot mai atrase spre noi orizonturi. Acest argument este slab pe plan normativ și nu se bazează pe fapte concrete.

Pe plan normativ, regimul strict în materie de ajutoare de stat se justifică prin faptul că Europa nu este un stat, ci un sistem supranațional care acoperă o pluralitate de sisteme naționale. Controlul ajutoarelor de stat este un instrument esențial care asigură o piață unică deschisă, integrată și competitivă. Dacă statele membre s-ar angaja într-o cursă a subvențiilor pentru propriile întreprinderi, piața unică ar fi perturbată în măsura în care statele membre mai bogate ar ieși învingătoare în fața statelor membre mai mici. În acest proces, investițiile neperformante ar absorbi volume importante de fonduri publice.

De asemenea, nu este adevărat că normele UE în materie de ajutoare de stat constituie *per se* un obstacol în calea intervenției financiare a guvernelor. Acestea stabilesc un cadru care orientează ajutoarele de stat într-o direcție care sprijină obiectivele de politică publică generală și compensează eșecurile de piață. Sprijinul oferit întreprinderilor nu este mai redus în UE față de alte jurisdicții. Studii independente indică faptul că subvențiile menite să consolideze competitivitatea se ridică la 0,34% din PIB în Franța, 0,43% în Germania, 0,35% în Japonia și 0,24% în SUA. Chiar și în domeniul cercetare-dezvoltare și inovare (CDI), nivelul ajutoarelor publice este foarte similar în Europa, Japonia și SUA. În orice caz, marea majoritate a ajutoarelor destinate domeniului CDI oferite de Statele Unite, Japonia, China și Coreea de Sud ar fi fost permise în

temeiul cadrului actual în materie de CDI. Argumentul potrivit căruia controlul ajutoarelor de stat face ca Europa să fie un loc mai puțin atractiv pentru capitalul străin nu se bazează pe fapte concrete. UE a fost unul dintre cei mai importanți beneficiari de fluxuri ISD în cea mai mare parte a ultimei două decenii. Atât stocul de ISD ca pondere din PIB, cât și numărul de proiecte străine care fac obiectul unei examinări preliminare a ajutoarelor de stat de către Comisie în temeiul cadrului multisectorial și al Orientărilor privind ajutoarele regionale înregistrează o tendință ascendentă. În cele din urmă, subvențiile pentru investiții pot afecta deciziile de localizare pe teritoriul UE, dar nu și între UE și alte jurisdicții, cum ar fi SUA, Japonia, China și Coreea de Sud. Diferențialul prețurilor factorilor de producție este de așa natură încât relaxarea normelor în materie de ajutoare de stat nu ar afecta deciziile de localizare. Aceasta ar determina mai degrabă costuri de oportunitate.

Realizarea unor progrese în definirea unei noi politici industriale

Europa ar trebui să aibă în continuare convingerea că piața unică este prima și cea mai bună politică industrială a ei. Însă, așa cum o indică toate documentele de politică ulterioare Comunicării din 2002 privind politica industrială, dinamismul unei piețe la scară europeană este exploatat în mod optim atunci când este însoțit de o politică industrială pe termen lung. Elaborarea unei strategii active, judicioase și eficiente de sprijinire a întreprinderilor și a antreprenoriatului este atât justificată, cât și posibilă. Această strategie ar trebui să exploateze toate sinergiile dintre concurență și politicile industriale și să utilizeze în mod flexibil toate instrumentele de reglementare și de politică. Strategia „Europa 2020” definește liniile generale ale unei astfel de politici industriale moderne, care combină caracteristicile orizontale cu sprijinul pentru competitivitatea sectoarelor, fie că acestea sunt afectate de globalizare sau se confruntă cu trecerea la economia ecologică și digitală. Există, de asemenea, un consens conform căruia o acțiune UE ar trebui să conțină anumite elemente verticale, care să permită politicilor naționale să se concentreze pe anumite sectoare extrem de promițătoare, precum energia, industria inovatoare și vehiculele nepoluante, ținându-se seama și de nevoile industriei de prelucrare. UE ar trebui să avanseze în sensul formulării noii sale concepții a unei politici industriale active pentru a completa relansarea pieței unice.

Recomandări principale:

- ⇒ revizuirea regulamentului privind concentrările economice prin eliminarea așa-numitei „reguli a celor două treimi”;
- ⇒ dezvoltarea unei noi abordări a politicii industriale, care se bazează pe o relație de consolidare reciprocă dintre piața unică și normele în materie de concurență.

3.8. Deschisă, dar nu dezarmată: dimensiunea externă a pieței unice

Deschiderea către comerțul și investițiile mondiale este esențială pentru prosperitatea Europei pe termen lung. Economia europeană este cel mai mare „exportator” mondial de investiții străine directe (ISD), cu 36% din ISD mondiale în 2006, precum și cel mai mare exportator mondial de mărfuri, cu o cotă de 16,2% din exporturile mondiale. Apariția unor lanțuri de valoare mondiale și fragmentarea geografică a proceselor de producție înseamnă că economiile UE sunt tot mai interdependente cu restul lumii, și în special cu economiile emergente. 65% din mărfurile importate de UE sunt produse intermediare pentru fabricarea de alte produse în UE.

Cu toate acestea, Europa are un sentiment ambivalent în legătură cu dimensiunea externă a pieței sale unice. Statele membre și industriile UE sunt pe deplin conștiente de avantajele enorme pe care o piață unică la nivelul UE le induce pe scena mondială: piața unică face ca UE să reprezinte un spațiu extrem de atractiv pentru investițiile străine și să ofere valoroase pârghii în negocierile cu partenerii comerciali privind accesul pe piață. Aceasta creează un mediu competitiv, care permite întreprinderilor din UE să se extindă în străinătate.

În același timp, există o largă percepție conform căreia întreprinderile europene sunt supuse unui regim strict în materie de ajutoare de stat, în timp ce concurenții din restul lumii pot beneficia de diferite forme de sprijin din partea guvernelor, în condițiile unui control mai redus. Societățile europene din sectoare precum cel al construcțiilor navale, al industriei aerospațiale și al semiconductorilor se plâng adesea de faptul că restricțiile cu care se confruntă la ei acasă îi pun într-o poziție concurențială dezavantajoasă în cursa globală cu concurenți supuși la mai puține constrângeri. Concurența neloială se adaugă la discriminarea percepută suferită de întreprinderi atunci când operează pe piețele străine. Acordarea de subvenții este mai puțin transparentă, iar procedurile de achiziții publice sunt mai orientate către menținerea achizițiilor publice în cadrul pieței interne decât în cazul Europei. Drepturile de proprietate intelectuală sunt, de asemenea, considerate o chestiune problematică. Creșterea investițiilor subvenționate de stat alimentează, de asemenea, preocupările legate de o expunere excesivă a activelor UE la acapararea de către societăți străine în sectoarele care au fost liberalizate.

Pentru a reconcilia sentimentele ambivalente cu privire la impactul pieței unice asupra poziției globale a UE, Europa trebuie să își coordoneze mai bine acțiunile pentru a extinde spațiul de competitivitate pentru firmele sale și eforturile de uniformizare a reglementărilor mondiale în domeniul concurenței echitabile. Politica comercială comună îi conferă UE puterea și instrumentele adecvate pentru a acționa în mod eficace pe scena mondială. Europa ar trebui să utilizeze

aceste instrumente și să își promoveze interesele într-un mod activ și hotărât față de partenerii săi comerciali, pentru a-și asigura accesul comercial și pentru a favoriza convergența reglementărilor.

Promovarea convergenței reglementărilor și a transparenței politicilor de subvenționare la nivel mondial

Comunicarea „Europa globală” din 2006 stabilește în mod clar că respingerea protecționismului în cadrul pieței unice trebuie să fie acompaniată de un program activ în vederea deschiderii piețelor și a asigurării unor condiții echitabile de concurență pentru schimburile comerciale. Rezultatele obținute în acest domeniu nu au fost pe măsura ambițiilor. Europa ar trebui să aloce mai multe resurse și mai mult capital politic pentru a face presiuni în scopul eliminării obstacolelor din spatele frontierelor, de la standardele tehnice până la drepturile de proprietate intelectuală, acordând prioritate chestiunii subvențiilor. Trebuie făcute eforturi suplimentare pentru a se promova creșterea transparenței și a se consolida normele internaționale privind subvențiile, atât la nivel multilateral, cât și în cadrul acordurilor bilaterale și regionale. UE nu poate da întreprinderilor sale impresia că va rămâne singura zonă din lume în care concurența și normele privind ajutoarele de stat sunt aplicate în mod strict. Dezbateră globală privind ieșirea din criză oferă o fereastră de oportunitate care nu ar trebui ratată.

Președinția franceză a G20 în 2011 oferă o șansă de a pune această chestiune pe ordinea de zi și de a demara o dezbatere la nivel mondial. De asemenea, Europa ar trebui să facă presiuni pentru o acțiune mai importantă la nivelul OMC, unde nivelul de respectare de către partenerii comerciali ai UE a obligațiilor de notificare și de transparență nu este încă optim. Aceasta ar trebui, de asemenea, să conducă dezbateră privind subvențiile din cadrul OCDE, insistând pentru elaborarea de coduri de conduită și de orientări comune. Întregul potențial al Forumului Economic Transatlantic ar trebui exploatat pentru a favoriza convergența cu SUA și Canada.

În paralel, Europa ar trebui să își intensifice eforturile de a aduce subvențiile și aspectele privind reglementarea la masa de negocieri bilaterale. Dispoziții privind subvențiile există în toate acordurile de liber schimb (ALS), dar acestora le lipsește forța și sunt rareori puse în aplicare în practică. Acordul de liber schimb recent încheiat cu Coreea marchează o schimbare de abordare. Acesta conține prevederi OMC-plus privind subvențiile, care vor asigura măsuri de protecție mai mare împotriva subvențiilor neloiale, bazate pe schimbul de informații și pe dialogul periodic pentru a soluționa posibilele conflicte. UE ar trebui să solicite ca dispoziții similare să fie incluse într-o serie de acorduri de liber schimb în curs de negociere, începând cu acordurile cu India, ASEAN,

America Centrală, Canada și Ucraina. UE ar trebui, de asemenea, să facă presiuni pentru o mai mare deschidere a piețelor partenerilor comerciali în domeniul achizițiilor publice, asigurându-se că angajamentele luate la nivel internațional sunt pe deplin respectate. Având în vedere deschiderea comparativ mai mare a piețelor de achiziții publice din UE, ar trebui explorate modalitățile de îmbunătățire a pârghiilor UE în negocierile internaționale privind achizițiile publice.

Pentru a combate concurența fiscală neloială, UE ar trebui, de asemenea, ca o prelungire a lucrărilor G20 privind buna guvernare în domeniul fiscal, să caute să includă, într-un mod mai sistematic, dispoziții privind cele trei principii de bună guvernare în domeniul fiscalității în cadrul acordurilor internaționale.

Stabilirea regulilor concurenței globale prin intermediul reglementării și a definirii de standarde în mod anticipativ

De asemenea, Europa ar trebui să acorde mai multă atenție integrării dimensiunii internaționale în pregătirea noilor reglementări, astfel încât convergența la nivel mondial să fie mai ușoară, iar întreprinderile să găsească mai puține bariere la intrarea pe piețele străine. Dacă este cazul, în analiza de evaluare a impactului care stă la baza noilor propuneri legislative ar trebui să se facă trimitere la soluțiile de reglementare adoptate în sistemele juridice ale principalilor noștri parteneri comerciali.

În cele din urmă, Europa ar trebui să ia inițiativa în stabilirea standardelor la nivelul UE pentru produse și tehnologii inovatoare, cum ar fi în domeniul emisiilor reduse de dioxid de carbon și al serviciilor și tehnologiilor TIC. Cu toate că exportarea standardelor UE poate fi dificilă, existența acestora consolidează influența Europei în definirea unor progrese la nivel internațional.

Modelarea unei noi politici de investiții străine directe la nivelul UE

Investițiile constituie o parte în creștere a comerțului mondial. Acestea au căpătat un loc important în acordurile bilaterale încheiate de statele membre. Odată cu Tratatul de la Lisabona, investițiile străine directe devin o parte a politicii comerciale, care reprezintă o politică exclusivă a UE. UE ar trebui să acționeze rapid și să dezvolte o nouă politică cuprinzătoare privind investițiile, care să servească în mod egal interesele întreprinderilor și ale investitorilor.

Recomandări principale:

- ⇒ promovarea includerii chestiunii accesului proactiv pe piață pe agenda G20 și a altor foruri multilaterale, un accent special fiind pus pe subvenții;
- ⇒ exercitarea de presiuni pentru introducerea în acordurile comerciale bilaterale de liber schimb a dispozițiilor privind subvențiile;
- ⇒ exercitarea de presiuni în vederea unei mai mari deschideri a piețelor de achiziții publice, în special în țările BRIC.

CAPITOLUL 4

REALIZAREA UNEI PIEȚE UNICE SOLIDE

4.1. Reglementarea pieței unice, „ma non troppo”¹³

În prezent, acquis-ul comunitar cuprinde 1 521 de directive și 976 de regulamente legate de diferitele domenii de politică ale pieței unice. Prin urmare, este puțin probabil ca o acțiune în vederea aprofundării pieței unice să necesite un nou val de regulamente și directive, astfel cum a fost cazul cu cartea albă din 1985. Mai mult, Agenda UE privind o mai bună reglementare stabilește condiții stricte cu privire la modul în care noua legislație ar trebui să fie concepută. Totuși, aceasta nu exclude abordarea chestiunii modurilor de reglementare și a metodelor de elaborare a politicilor care sunt cele mai adecvate pentru a reglementa piața unică.

În prezent, 80% din normele privind piața unică sunt stabilite prin directive. Acestea au avantajul de a permite o ajustare a normelor la situațiile și preferințele locale. Dezavantajele constau în decalajul de timp între adoptarea la nivelul UE și punerea în aplicare pe teren și în riscurile de nepunere în aplicare sau de suprareglementare la nivel național. Recenta dezbateri privind reglementarea în domeniul serviciilor financiare a arătat meritele de a avea un cadru de reglementare european unic. Prin urmare, există din ce în ce mai multe motive pentru a alege mai degrabă regulamentele decât directivele ca tehnică juridică preferată de reglementare a pieței unice. Regulamentul oferă avantaje de claritate, previzibilitate și eficacitate. Acesta stabilește condiții echitabile pentru cetățeni și întreprinderi și conferă un potențial sporit pentru acțiunile introduse în justiție de către persoanele fizice și juridice. Cu toate acestea, utilizarea regulamentelor nu reprezintă un panaceu. Regulamentele constituie instrumente adecvate doar dacă sunt îndeplinite anumite precondiții juridice și de fond. Acestea pot chiar să fie mai puțin eficiente în cazul în care discuția care ar fi avut loc la nivel național în momentul transpunerii este deplasată la nivel european, în momentul adoptării de către Consiliu și Parlament.

Armonizarea prin regulamente poate fi cea mai potrivită atunci când se reglementează de la zero noi sectoare și poate fi mai ușoară atunci când domeniile în cauză permit o interacțiune limitată între normele UE și sistemele naționale. În alte cazuri, atunci când armonizarea inițială nu este soluția, este util să se exploreze ideea unui al 28-lea regim, un cadru UE care să reprezinte o alternativă la normele naționale, dar care să nu le înlocuiască -. Avantajul unui al 28-lea regim este de a extinde opțiunile pentru întreprinderile și cetățenii care operează pe piața unică: în cazul în care piața unică este orizontul lor principal, aceștia pot opta pentru un cadru juridic standard și unic, valabil în toate statele membre; dacă acționează într-un mediu predominant național, aceștia vor rămâne în cadrul regimului național. Un avantaj suplimentar al acestui model

¹³ Dar nu prea mult.

este faptul că oferă un punct de referință și un stimulent pentru convergența regimurilor naționale. Până în prezent, al 28-lea regim a beneficiat de puțină atenție, cu excepția cazului statutului societății comerciale europene. Acesta ar trebui examinat în continuare pentru lucrătorii expatriați sau în domeniul contractelor comerciale în cazul cărora un cadru de referință pentru contractele comerciale ar putea elimina obstacolele din calea tranzacțiilor transfrontaliere.

Pentru o reglementare inteligentă, metodele de elaborare a politicilor sunt la fel de importante ca tehnicile juridice. Reglementarea inteligentă înseamnă o reglementare bazată pe cunoașterea exactă a factorilor în joc și pe conștientizarea ridicată a impactelor sale potențiale asupra economiei, contextului social și mediului. Angajamentul în vederea unei mai bune reglementări ar trebui să continue. Evaluarea impactului și consultarea părților interesate și-au dovedit avantajele în ceea ce privește calitatea reglementării, transparența și responsabilitatea. Acestea sunt elemente cheie pentru reformarea în mod eficace a pieței unice. Dimensiunea socială ar trebui să beneficieze de o mai mare atenție prin îndeplinirea angajamentului în legătură cu veritabile „evaluări ale impactului social”, bazate pe dezvoltarea unor metodologii mai sofisticate și a unor informații statistice de mai bună calitate. Un acces larg și egal al tuturor categoriilor de părți interesate este un element crucial pentru asigurarea unui proces legislativ cu adevărat democratic și legitim. Una dintre caracteristicile pozitive ale sistemului UE este că rămâne mai rezistent la captarea reglementării („regulatory capture”) decât multe dintre sistemele politice naționale. Acest avantaj ar trebui să fie păstrat. Registrul reprezentanților grupurilor de interese reprezintă un pas înainte. În plus, Comisia ar trebui să se asigure că toate organizațiile de interese au acces la comitetele și grupurile sale de lucru, în special cele care reprezintă interese difuze, cum ar fi ONG-urile de mediu sau organizațiile de consumatori. Toate comitetele și grupurile de lucru ar trebui să fie înregistrate într-un registru liber accesibil. În caz de nevoie, Comisia ar trebui să exercite un control asupra numărului acestora. Proliferarea comitetelor îngreunează coerența politicilor și poate acționa împotriva participării depline a organizațiilor societății civile în cazul în care acestea au un personal redus și resurse limitate.

Reglementarea eficace a pieței unice poate beneficia de pe urma unei deplasări a accentului de pe intervențiile de politică individuale la intervenții de politică privind sectoare întregi și de la măsurări ex ante ale impactelor la evaluarea ex post a ceea ce funcționează și a ceea ce nu funcționează într-un domeniu dat. De la revizuirea pieței unice din 2007 s-a acordat o mai mare atenție pentru utilizarea monitorizării pieței ca un instrument de identificare a nevoilor de reglementare pe baza unei analize cuprinzătoare a funcționării piețelor în întregul lanț de aprovizionare. Experiența primelor aplicări ale acestei metode arată că ea este adecvată scopului, dar pune propriile sale probleme.

Monitorizarea pieței necesită investiții substanțiale în timp și în resurse, un obiectiv precis și un domeniu de aplicare bine definit. Aceasta ar trebui să fie folosită ca un instrument direcționat pentru a examina câteva sectoare selectate care au fost considerate prioritare pentru acțiuni suplimentare. Acestea ar putea include nu numai sectoarele mature în care pot fi identificate blocaje și o funcționare defectuoasă, ci și sectoare de piață noi sau emergente, pentru a se examina în ce mod acțiunea UE le poate ajuta să își realizeze potențialul deplin de creștere. Dimensiunea referitoare la consumatori și evaluarea stadiului de punere în aplicare a normelor UE ar trebui să fie părți integrante ale exercițiului de monitorizare a pieței.

Pentru a funcționa, piețele au nevoie de reguli, dar reguli care să fie operaționale și care să ofere stimulentele potrivite pentru activitatea economică. Astfel, reglementarea inteligentă este o reglementare de calitate, dar și o reglementare care nu trebuie să împovăreze întreprinderile și cetățenii cu obligații administrative inutile și să impună costuri de conformitate excesive. Urmărirea cu hotărâre a programului de simplificare și a reducerii poverii administrative reprezintă o contribuție semnificativă la îmbunătățirea posibilităților IMM-urilor și ale întreprinzătorilor de a lupta împotriva crizei economice. În cele din urmă, aceasta este de asemenea esențială pentru a elimina percepția negativă conform căreia piața unică este sinonimă cu reglementări mult prea detaliate și inutile. Comisia ar trebui să depună toate eforturile pentru a atinge obiectivul de a ajunge la o reducere cu 25% a costurilor administrative până în 2012. Statele membre ar trebui să fie la fel de hotărâte să nu reintroducă cheltuieli administrative prin acțiuni de suprareglementare, care să se adauge normelor UE.

Recomandări principale:

- ⇒ folosirea regulamentelor mai degrabă decât a directivelor atunci când este posibil;
- ⇒ folosirea celui de al 28-lea regim ca o soluție ad-hoc, după caz.

4.2. Consolidarea aplicării normelor

Piața unică este un construcție bazată pe drept. Astfel, este crucial ca statele membre să își ia în serios obligația de a transpune în timp util și de a aplica în mod corect regulile pe care le-au convenit.

Cel mai recent tablou de bord al pieței interne al Comisiei arată că, cu o medie de 0,7%, deficitul de transpunere este cel mai scăzut înregistrat vreodată în cadrul UE, coborând chiar sub ținta de 1% stabilită de șefii de stat și de guvern.

Cu toate acestea, o analiză mai aprofundată indică un deficit de conformitate care este totodată persistent și alarmant.

Piața unică rămâne foarte fragmentată. La sfârșitul anului 2009, 74 de directive privind piața unică nu produsese încă efectele lor depline în UE, din cauza lipsei măsurilor naționale de transpunere într-unul sau mai multe state membre. Cu alte cuvinte, piața unică este un motor care funcționează la aproximativ 95% din potențialul său. De asemenea, statele membre au o atitudine destul de relaxată față de termenele limită de transpunere. În medie, acestea își acordă un supliment de 9 luni pentru a adopta legislația de punere în aplicare, după expirarea termenului. Unele sunt chiar mai generoase și, în cazul a 16 directive, și-au acordat mai mult de doi ani. În ansamblu, 55% din directivele UE nu sunt puse în aplicare până la termenul limită. Chiar și atunci când normele pieței unice sunt transpuse la timp și în mod corect, acest lucru nu exclude punerea în aplicare inegală. Dacă adunăm cazurile de netranspunere și de transpunerea incorectă, deficitul de conformitate mediu la nivelul UE variază între 1,5% și 1,8% în ultimii ani. Situația nu este mai roz atunci când vine vorba de încălcări ale legislației. La sfârșitul anului 2009, 1 206 cazuri erau deschise. Dacă numărul de încălcări a rămas destul de stabil pe parcursul anilor, nu același lucru se poate spune despre termenul de soluționare a acestor cazuri. Acesta a crescut și este acum de 28 de luni pentru UE 15 și de 16 luni pentru UE 12. Un caz din cinci durează mai mult de trei ani înainte de a fi rezolvat sau adus în fața Curții. Chiar și în ceea ce privește regulamentele, punerea în aplicare administrativă poate fi problematică. Legislația pe teren se dovedește a fi adesea foarte diferită de legislația din cadrul de reglementare unic. Acest „mozaic de reglementări” reprezintă o amenințare serioasă pentru credibilitatea și reputația pieței unice.

Paradoxal, cele 12 țări care înregistrează cele mai mari întârzieri în ceea ce privește transpunerea sunt statele membre care fac parte din zona euro. În mod similar, membrii zonei euro apar printre primii în clasamentul pe numărul de directive transpuse cu întârziere sau transpuse în mod incorect. Faptul că majoritatea măsurilor de transpunere națională necesare sunt adoptate cu întârziere nu constituie o problemă doar pentru coerența juridică și pentru transparența sistemului. Transpunerea cu întârziere este dăunătoare pentru eficacitatea reglementării. În medie, membrii zonei euro înregistrează, din nou, rezultate mult mai slabe decât membrii care nu fac parte din zona euro și în ceea ce privește procedurile privind încălcarea legislației.

Dacă UE dorește să relanseze piața unică, există motive întemeiate să ia foarte în serios aplicarea legislației. Caracteristica înșelătoare a chestiunii aplicării legislației în prezent este reprezentată de faptul că aceasta prezintă o imagine amestecată, formată din succese și eșecuri, inovație și probleme vechi. Comisia a acordat prioritate aplicării corecte a legislației UE în cadrul programului său

pentru o mai bună legiferare. Măsurile preventive au fost intensificate în parteneriat cu statele membre. Procedura de încălcare a legislației a fost folosită într-un mod mai eficient și mai bine direcționat. Garanții privind transparența au fost introduse ca răspuns la presiunea Parlamentului European și a Ombudsmanului, prin intermediul, de exemplu, al CHAP - sistemul de gestionare a reclamațiilor. Noi instrumente au fost introduse pentru a facilita soluționarea informală a problemelor prin intermediul unor mecanisme foarte eficiente, cum ar fi SOLVIT și proiectul pionier EU-pilot. Cu toate acestea, modul în care funcționează sistemul de aplicare nu s-a modificat mult față de trecut. Pentru mulți, acesta funcționează într-un mod mai puțin satisfăcător.

Adevărul crud este că sistemul descentralizat în care statele membre sunt responsabile pentru punerea în aplicare a legislației UE, iar Comisia monitorizează acțiunea acestora prezintă multe avantaje, dar nu poate asigura respectarea totală și omogenă. Acțiunile introduse în justiție de către persoane fizice și juridice reprezintă un instrument complementar, dar și acesta are limitele sale. În același timp, nu este nici posibil, nici de dorit să se supravegheze piața unică numai de la Bruxelles. Pentru a ieși din această capcană a respectării suboptimale, este necesar să se consolideze aplicarea la nivel central prin procedura privind încălcarea legislației și prin acțiuni introduse în justiție de către persoane fizice și juridice la nivel local. În același timp, este esențial să se analizeze cu hotărâre cum să se aplice o nouă abordare bazată pe guvernarea și parteneriatul în rețea. Această nouă abordare s-ar aplica cel mai bine soluționării alternative a litigiilor și cooperării între Comisie și administrațiile naționale. Obiectivul final ar fi conceperea unui sistem coerent de aplicare, în care procedurile privind încălcarea legislației, mecanismele informale de soluționare a problemelor și acțiunile introduse în justiție de către persoane fizice și juridice prin intermediul instanțelor naționale formează o rețea continuă de căi de atac în cazurile de încălcare a legislației UE. Este nevoie deci de o presiune concertată în direcția respectării legislației, cu pasaje și proceduri de coordonare adecvate între diferitele elemente ale sistemului.

Aplicarea proactivă a legii

Procedura privind încălcarea dreptului UE este instrumentul central și vital al mecanismului de asigurare a aplicării eficiente a legislației privind piața unică. Comisia a acordat prioritate, în mod adecvat, politicii privind încălcarea dreptului UE, în contextul unei Europe mai diversificate și mai extinse. Pe baza strategiei lansate în 2007, s-au înregistrat progrese semnificative pe mai multe fronturi. Comisia ar trebui să dea dovadă de mai multă determinare în utilizarea procedurii privind încălcarea dreptului UE, inclusiv în cazurile care expun statele membre, în cel mai direct mod, riscului de măsuri obligatorii, și anume acțiunile în nerespectarea hotărârilor anterioare ale Curții și a deciziilor

anterioare ale Comisiei de interzicere a ajutoarelor de stat și de dispunere a ordinelor de recuperare a sumelor neplătite. Tragerea la răspundere a statelor membre poate crea tensiuni și poate presupune costuri la nivel politic, însă aplicarea obiectivă a legii este în interesul pe termen lung al tuturor statelor membre. Acțiunile de aplicare a legii întreprinse de Comisie ar trebui să nu fie influențate de considerații politice, iar „distanța” acestora față de orientările politice ar trebui asigurată prin intermediul unor proceduri și al unor responsabilități adecvate.

Ar trebui accelerată procedura de tratare a cazurilor de încălcare, în special a celor legate de netranspunerea legislației. Comisia ar trebui să își asume un angajament politic de a limita la 6 luni durata maximă de tratare a cazurilor legate de netransmiterea unei notificări a măsurilor de aplicare (în prezent, durata medie este de 14 luni) și la 12 luni pentru toate celelalte cazuri în temeiul articolului 260 TFUE (o scădere față de durata actuală de 26 luni). După acest termen, Comisia ar trebui să poată decide dacă acționează în justiție sau închide cazul. Exercițiile interne de revizuire, efectuate periodic, ar trebui să asigure respectarea acestor valori de referință. Criteriile pentru selectarea cazurilor în funcție de priorități ar trebui detaliate mai mult, iar aplicarea acestor criterii ar trebui să facă obiectul unui raport adecvat, inclus în raportul anual privind monitorizarea aplicării legislației UE. Ar trebui întreprinse acțiuni ferme pentru a închide cazurile vechi, de lungă durată.

Pe termen mai lung, s-ar putea lua în considerare posibilitatea de a alinia competențele Comisiei în cadrul procedurilor privind încălcarea dreptului UE la competențele pe care le deține în cadrul politicii în domeniul concurenței. În mod ideal, odată ce Comisia a stabilit că s-a produs o încălcare, decizia de constatare ar trebui să producă o obligație imediată pentru statul membru în cauză de a se conforma. Bineînțeles, acest lucru nu aduce atingere dreptului său de a contesta decizia în fața Curții Europene de Justiție. Sporirea competențelor de aplicare a legii ar trebui să fie contrabalansată de garanții administrative corespunzătoare pentru statele membre și persoanele fizice.

În vederea menținerii unor condiții de concurență echitabile în cadrul pieței unice, ar trebui modernizat și consolidat setul de instrumente de care dispune Comisia pentru a investiga în ce măsură statele membre respectă normele privind ajutoarele de stat. Actualele norme privind ajutoarele de stat sunt mult în urma normelor din domeniul concentrărilor economice și al normelor antitrust, din punct de vedere al gradului lor de maturitate. O modificare a actualului regulament de procedură ar putea reforma și moderniza instrumentele de investigare în domeniul ajutoarelor de stat.

Recomandări principale:

- ⇒ stabilirea unor valori de referință pentru durata medie maximă a procedurilor privind încălcarea dreptului UE, care să fie astfel limitată la 6 luni pentru procedurile în cazul netransmiterii unei notificări și la 12 luni pentru toate celelalte proceduri privind încălcarea dreptului UE;
- ⇒ explorarea posibilităților de aliniere a competențelor Comisiei în procedurile de încălcare a dreptului UE la cele pe care le deține în cadrul politicii în domeniul concurenței;
- ⇒ modificarea regulamentului de procedură privind ajutoarele de stat pentru a moderniza și consolida competențele de investigație ale Comisiei, asigurând astfel alinierea lor la competențele de care dispune Comisia în domeniul concentrărilor economice și al procedurilor antitrust.

Gestionarea respectării legislației de către statele membre: acțiuni preventive, monitorizarea punerii în aplicare și evaluarea reciprocă

Pentru a fi eficientă, aplicarea legii trebuie să fie avută în vedere în toate etapele ciclului de elaborare a politicilor. Calitatea reglementărilor produse de instituțiile UE contează în momentul punerii în aplicare a acestora. În elaborarea de noi politici și reglementări ar trebui să se țină seama pe deplin de ușurința de aplicare a acestora. Claritatea redactării, simplitatea dispozițiilor și termenele adecvate de transpunere facilitează în mare măsură acțiunile ulterioare ale statelor membre. Conștientizarea din timp a problemelor de punere în aplicare ar trebui să fie stimulată prin pregătirea unor planuri de punere în aplicare la momentul elaborării de noi inițiative legislative importante. De asemenea, Consiliul și Parlamentul ar trebui să își aducă pe deplin contribuția la acest proces, acceptând să includă, în actele legislative noi, obligația ca statele membre să pregătească tabelele de corespondență atunci când adoptă acte de punere în aplicare. Serviciile Comisiei ar trebui să acorde asistență tehnică prin reuniuni la nivelul grupurilor de experți, prin orientări și prin cooperare administrativă, în scopul de a pregăti terenul pentru aplicarea corectă a noilor reglementări.

Măsurile de prevenire ar trebui însoțite de o monitorizare atentă a punerii în aplicare corecte a reglementărilor la nivel național și de o evaluare a efectelor reale ale acestora. Transparența, presiunea de grup și cooperarea administrativă sunt elemente esențiale în acest domeniu. Tabloul de bord al pieței interne s-a dovedit un instrument foarte eficient pentru a asigura transparența și pentru a stimula presiunea de grup. Prin urmare, acest instrument ar trebui extins. Odată

ce anumite măsuri au fost notificate, analiza conformității lor de către Comisie este o sarcină esențială. Din păcate, în prezent, controale de conformitate sunt un adevărat coșmar administrativ. De exemplu, în serviciul care se ocupă de profesiile reglementate sunt angajate 20 de persoane, care trebuie să evalueze conformitatea a peste 6 000 de pagini de măsuri naționale, redactate în 23 de limbi oficiale. În domeniul dreptului societăților comerciale și al combaterii spălării banilor, statele membre au notificat aproximativ 10 000 de pagini de măsuri naționale de transpunere. Pentru a face față unui volum atât de mare de acte, analiza pe baza riscului reprezintă o alternativă. Sporirea resursele alocate monitorizării și verificării aplicării corecte reprezintă în mod evident o a doua alternativă. Dintr-o perspectivă pe termen mai lung, o idee ar fi instituirea de birouri ale pieței unice în cadrul reprezentanțelor Comisiei în statele membre. Aceste birouri ar putea efectua o primă verificare a măsurilor naționale de punere în aplicare, alertând serviciile din sediile Comisiei numai atunci când apare o problemă specifică.

Prezentarea în mod regulat de rapoarte de către statele membre și evaluarea reciprocă pot avea un impact pozitiv pe termen lung asupra conformității punerii în aplicare a legislației. Procedura de evaluare reciprocă prevăzută în directiva privind serviciile pentru anul 2010 este o modalitate inovatoare de utilizare a presiunii de grup pentru a îmbunătăți calitatea punerii în aplicare, pentru a facilita schimbul de bune practici și pentru a oferi feedback în ceea ce privește modificarea reglementărilor existente. Acest model ar putea fi extins la alte inițiative de reglementare importante. Evaluarea reciprocă ar putea reprezenta, de asemenea, o temă adecvată pentru agenda acțiunilor de cooperare macroregională, cum ar fi cele din regiunea Mării Baltice sau, în viitorul apropiat, cele din regiunea dunăreană. Cadrele macroregionale ar putea facilita dialogul între sistemele naționale, fără a reintroduce, desigur, barierele între grupurile de state membre. Evaluarea normelor privind piața unică într-o anumită zonă ar trebui să fie, de asemenea, luată în considerare atunci când Comisia efectuează studii de monitorizare a pieței în vederea detectării eventualelor conexiuni între disfuncționalitățile pieței și punerea în aplicare necorespunzătoare a directivelor.

În acest domeniu, puterea și legitimitatea Parlamentului European și ale parlamentelor naționale ar trebui, de asemenea, valorificate. Tratatul de la Lisabona consolidează atât competențele Parlamentului European, cât și cele ale parlamentelor naționale în procesul de elaborare a legislației. Legiuitorii ar trebui să țină seama, în egală măsură, și de celelalte etape ale procesului, examinând modul în care normele UE sunt transpuse și puse în aplicare. În definitiv, parlamentele naționale sunt adesea implicate direct în adoptarea legislației de punere în aplicare. În fiecare an, Parlamentul European și parlamentele naționale ar putea selecta un act legislativ sau un domeniu din

cadrul legislației privind piața unică și ar putea efectua o revizuire a punerii sale în aplicare la nivel național, pentru a identifica punerea în aplicare necorespunzătoare sau efectele negative neprevăzute. COSAC ar putea fi pe deplin implicat în acest proces. Rezultatul acestei verificări ar putea stimula acțiuni la nivelul UE sau la nivel național.

Recomandări principale:

- ⇒ consolidarea măsurilor de prevenire prin elaborarea de reglementări ușor de aplicat, pe baza unei evaluări a impactului, introducerea în mod sistematic a tabelelor de corespondență și îmbunătățirea asistenței tehnice oferite administrațiilor naționale;
- ⇒ crearea unor birouri privind piața unică în cadrul reprezentanțelor, însărcinate cu verificarea prealabilă a conformității între legislația privind piața unică și normele naționale de punere în aplicare și cu stabilirea de legături cu administrațiile naționale responsabile pentru punerea în aplicare;
- ⇒ extinderea procesului de evaluare reciprocă la noile inițiative legislative;
- ⇒ integrarea, în analizele de monitorizare a pieței, a evaluării ex-post a situației referitoare la punerea în aplicare într-un anumit sector;
- ⇒ selectarea anuală a unuia sau a mai multor acte legislative ale UE în vederea evaluării acestora de către Parlamentul European, prin intermediul unui proces care integrează contribuțiile parlamentelor naționale și ale COSAC.

Abordarea bazată pe rețele și parteneriatul: mecanisme alternative de soluționare a litigiilor și cooperarea între administrațiile naționale

Pentru a asigura o aplicare eficace a legii, este esențial ca cetățenii să își cunoască drepturile și să aibă acces ușor la un mecanism informal de soluționare a litigiilor.

Cunoașterea de către cetățeni a drepturilor de care beneficiază în temeiul tratatului reprezintă, de fapt, o condiție prealabilă pentru a le putea valorifica și pentru a lupta împotriva încălcării lor. În prezent, nu lipsesc sursele de informare sponsorizate de UE pe teme legate de legislația și politicile UE. Cu toate acestea, informația este adesea greu de accesat, nu este întotdeauna relevantă și se prezintă de multe ori sub o formă fragmentată. Există numeroase centre de furnizare a informațiilor de bază sau de oferire a consultanței juridice pe teme UE, cum ar fi, printre altele, rețeaua „Europe Direct”, portalul Europa ta, Serviciul de orientare pentru cetățeni, Rețeaua europeană pentru întreprinderi, Rețeaua de cooperare pentru protecția consumatorilor. Aceste centre se

adreasează unui public diferit, oferă servicii diferite și urmăresc obiective diferite, iar relațiile dintre ele sunt adesea neclare. Utilizatorii sunt adesea reorientați de la un centru la altul sau consideră că motivele pentru neacceptarea solicitării lor sunt greu de înțeles. În plus, utilizatorii nu sunt bine conectați la rețele de soluționare a problemelor, precum SOLVIT.

În ultimii ani, rețeaua SOLVIT a cunoscut o dezvoltare semnificativă. Cu toate acestea, nu este încă utilizată la capacitatea maximă, ocupându-se doar de 1 600 de cazuri pe an. Dat fiind că această rețea acoperă 30 de țări din Spațiul Economic European, înseamnă că fiecare centru național gestionează, în medie, puțin peste un caz pe săptămână. Având în vedere că se bazează pe centre gestionate de către administrațiile naționale, rețeaua se confruntă cu unele neajunsuri, cum ar fi lipsa personalului adecvat, supravegherea insuficientă din partea Comisiei și utilizarea unei game largi de proceduri și standarde de asigurare a calității. O altă experiență care a cunoscut un mare succes în domeniul soluționării pe cale informală a litigiilor este cea a proiectului EU-Pilot, lansat de Comisie în aprilie 2008, pentru a remedia cazurile de încălcare a legislației UE într-un stadiu incipient, fără inițierea unei proceduri privind încălcarea dreptului UE. Cu toate acestea, sistemul nu vizează decât cincisprezece state membre, iar corelația exactă a acestuia cu procedura privind încălcarea dreptului UE, pe de o parte, și cu SOLVIT, pe de altă parte, reprezintă o chestiune recurentă.

Prima măsură de îmbunătățire a situației este consolidarea mecanismelor existente de soluționare pe cale informală a litigiilor. Acest lucru ar presupune consolidarea SOLVIT printr-un temei juridic mai clar, prin norme minime privind resursele de personal și printr-un anumit nivel de co-finanțare UE. Proiectul EU-Pilot ar trebui extins la toate statele membre, asigurând corelarea acestuia cu procedura privind încălcarea dreptului UE într-un mod care să nu prelungească indirect durata acestei proceduri.

O soluție mai radicală ar fi să se stabilească o rețea europeană de centre de soluționare alternativă a litigiilor, după modelul aplicat pentru descentralizarea politicii în domeniul concurenței odată cu crearea, în 2004, a Rețelei europene în domeniul concurenței (RCE). Ideea ar fi ca toate centrele existente la nivel național (de informare, de consiliere juridică sau de soluționare a problemelor) să fuzioneze într-un punct unic de informare a cetățenilor, care să trateze atât cazurile de aplicare incorectă a normelor UE, cât și cazurile care implică încălcări la scară mică ale legislației UE. Acest centru ar rămâne în cadrul administrațiilor naționale pentru a se menține avantajele legate de apropierea de cetățeni, de cunoașterea legislației locale și de respectarea subsidiarității. Dreptul UE ar trebui să definească structura, competențele și procedurile acestor centre. Ar putea fi examinate, de asemenea, anumite forme de co-finanțare din

bugetul UE. Centrele naționale ar lucra în parteneriat cu Comisia, care ar supraveghea funcționarea acestora, oferind, la cerere, consiliere juridică sau intervenind în procedură în cazul în care reclamantul ar fi nemulțumit de soluțiile care au fost (sau nu) găsite pentru cazul său. Această rețea de centre de soluționare a problemelor ar trebui să fie coordonată cu aplicarea legii la nivel centralizat de către Comisie, prin intermediul unor norme și proceduri adecvate, și ar putea contribui la reducerea unei părți a sarcinii de lucru legate de procedura privind încălcarea dreptului UE.

Simplificarea și accelerarea cooperării administrative transfrontaliere între administrațiile naționale ar acorda, de asemenea, cetățenilor posibilitatea de a se bucura mai ușor de drepturile care le revin în cadrul pieței unice. Sistemul de informare al pieței interne (IMI), introdus odată cu directiva privind serviciile, s-a dovedit a fi un mecanism care a asigurat cu succes contactele între administrațiile naționale și ar trebui extins și la alte sectoare decât serviciile. În plus, Comisia ar trebui să investească în stimularea rețelelor cu administrațiile naționale în ceea ce privește punerea în aplicare, facilitarea schimbului de bune practici, formarea și discutarea orientărilor referitoare la modul de aplicare a normelor privind piața unică.

Recomandări principale:

- ⇒ extinderea proiectului EU-Pilot la toate cele 27 de state membre și consolidarea sistemului SOLVIT prin asigurarea unei co-finanțări din partea UE și a unui temei juridic mai clar;
- ⇒ intensificarea cooperării administrative prin extinderea sistemului IMI la alte domenii de legislație;
- ⇒ crearea, pe termen lung, a unei rețele europene de centre de soluționare alternativă a litigiilor.

Acțiuni introduse în justiție de către persoane fizice și juridice

Sistemul juridic al UE le permite cetățenilor și întreprinderilor să își apere drepturile prin introducerea de acțiuni în fața instanțelor naționale. Prin urmare, acțiunile introduse în justiție de către persoanele fizice și juridice sunt un instrument-cheie pentru a contribui la reducerea deficitului de conformitate și pentru a asigura eficacitatea pieței unice. Acțiunile introduse în justiție de către persoanele fizice și juridice pot fi consolidate prin două metode.

În primul rând, judecătorii naționali joacă un rol esențial în interpretarea și aplicarea legislației UE, alături de legislația națională. Comisia, în parteneriat cu statele membre, ar trebui să își intensifice sprijinul acordat programelor și

structurilor de formare în vederea asigurării faptului că judecătorii și juriștii din statele membre dețin cunoștințe solide cu privire la normele pieței unice, pe care trebuie să le aplice de cele mai multe ori.

În al doilea rând, dreptul de a obține despăgubiri în urma unei încălcări a dreptului UE este același pentru toți cetățenii UE, însă accesul la acest drept este diferit. Căile de atac și procedurile diferă de la un stat membru la altul deoarece sunt consacrate în sistemul juridic național. Rezultatul acestui fapt este o inegalitate marcată între statele membre în ceea ce privește nivelul de protecție a dreptului la despăgubiri. Experții au calculat că, în UE, valoarea daunelor nerecuperate poate ajunge la peste 20 de miliarde de euro pe an. Există argumente în favoarea abordării acestei probleme, în special în cazul încălcărilor normelor de concurență. O inițiativă legislativă ar putea avea drept obiectiv crearea în toate statele membre a unor garanții minime care să permită victimelor încălcărilor dreptului concurenței să își exercite efectiv dreptul la despăgubiri în fața instanțelor naționale.

Recomandări principale:

- ⇒ accelerarea inițiativelor de formare în domeniul dreptului UE destinate judecătorilor și juriștilor, în parteneriat cu statele membre;
- ⇒ adoptarea unor standarde minime privind dreptul la despăgubiri.

CAPITOLUL 5

O INIȚIATIVĂ POLITICĂ

DE CONSOLIDARE A PIEȚEI UNICE

(ȘI A UNIUNII ECONOMICE ȘI MONETARE)

5.1. O nouă inițiativă politică

Președintele Barroso a arătat că piața unică este un obiectiv strategic fundamental, care trebuie urmărit cu o voință politică reînnoită. Președintele a anunțat, de asemenea, intenția Comisiei de a conduce acest proces, în deplină colaborare cu Parlamentul European, Consiliul, statele membre și toate părțile interesate.

Prezentul raport, solicitat de președintele Barroso, are scopul de a prezenta idei pe care Comisia ar putea să le ia în considerare pentru definirea unei noi strategii.

Strategia propusă, care se bazează pe un amplu proces de consultare, este globală și conține inițiative care vizează crearea unei piețe unice mai solide, obținerea consensului cu privire la aceasta și, respectiv, realizarea efectivă a acesteia. Este sugerat un pachet de măsuri.

Pentru aceasta, este necesar să se investească într-o inițiativă politică de sine stătătoare, care ar putea genera un nou impuls, necesar la rândul său pentru a realiza progrese rapide în ceea ce privește inițiativele care au rămas de mult timp în stadiul de propuneri.

Pentru aceasta, se pare că este necesar nu numai să se lucreze la fiecare inițiativă specifică, ci și să se reorienteze modul în care instituțiile UE abordează piața unică și să se redefină locul pieței unice în procesul global de elaborare a politicilor UE.

5.2. Reorientarea instituțiilor UE către piața unică

Comisia, care a fost în măsură să apere piața unică chiar și în timpul tensiunilor fără precedent generate de criza recentă, ar trebui să continue să își exercite pe deplin competențele de aplicare a legii și, dacă este cazul, să își sporească aceste competențe. În cadrul procesului legislativ pe care îl inițiază, Comisia ar trebui să susțină cu tărie integritatea acestui proces, pentru a asigura ca propunerile sale nu vor fi, în final, denaturate, astfel cum s-a întâmplat în unele cazuri. În același timp, Comisia trebuie să fie, bineînțeles, deschisă la influența decisivă a Parlamentului și a Consiliului. În unele cazuri, retragerea unei propuneri ar putea fi preferabilă unui rezultat profund nesatisfăcător. De asemenea, Comisia ar trebui să încurajeze Consiliul să aplice pe deplin votul cu majoritate calificată, în numeroasele domenii în care se prevede acest lucru, fără a intra în proceduri interminabile de căutare a consensului tuturor statelor membre, ceea ce afectează adesea caracterul incisiv al rezultatului.

În ceea ce privește propriul său mod de operare pe plan intern, care trebuie stabilit, bineînțeles, de către președinte și colegiu, se pare că ar fi oportună adoptarea unei abordări globale în ceea ce privește formularea politicilor destinate pieței unice. În acest sens, numeroase portofolii au o contribuție esențială.

Rolul de prim plan al președintelui este deosebit de important pentru a inspira o viziune de ansamblu. Cel mai adecvat organism de formulare a politicilor ar putea fi constituit dintr-un grup de comisari, care acoperă toate competențele în materie de integrare economică, grup care ar fi prezidat de către președinte sau, atunci când președintele nu este disponibil, de către comisarul responsabil pentru piața internă și servicii. Pe de altă parte, responsabilitatea pentru aplicarea normelor existente ar trebui să revină, pe cât posibil, comisarilor care dețin competențe specifice în acest domeniu, deoarece măsurile de aplicare a legii nu ar trebui să facă obiectul unor acțiuni mai ample de mediere.

Parlamentul European ar putea lua în considerare, la rândul său, metode de a ajunge la o viziune mai unitară într-un domeniu care ține, în prezent, de competența Comisiei pentru piața internă și protecția consumatorilor, dar care, în abordarea sugerată în prezentul raport, implică în mare măsură competențele mai multor alte comisii, precum Comisia pentru afaceri economice și monetare și comisiile care își desfășoară activitatea în domenii, cum ar fi, printre altele, industria și politicile sociale.

Consiliul se confruntă cu o problemă similară. Chestiunile legate de piața unică țin, în mare măsură, de competența Consiliului Competitivitate, însă alte responsabilități-cheie pentru anumite aspecte ale pieței unice revin, printre altele, Consiliului Ecofin și Consiliului Afaceri sociale.

Dat fiind că, în prezent, Consiliul European își poate permite, datorită, prin altele, rolului președintelui permanent al acestuia, o mai mare continuitate în orientarea guvernancei economice a UE, ar fi util pentru Consiliu să beneficieze de orientări cuprinzătoare la cel mai înalt nivel în ceea ce privește contribuția sa la acest pilon-cheie al integrării europene. În timp ce competențele de inițiere a legislației și de aplicare a acesteia, sub controlul Curții, trebuie să rămână, bineînțeles, o prerogativă clară a Comisiei, întregul proces de impulsivitate într-o mai mare măsură a pieței unice ar avea de câștigat în cazul în care Consiliul European ar considera că acesta reprezintă unul dintre domeniile esențiale cărora trebuie să le acorde o atenție permanentă, conferindu-i președintelui său sarcina de a asigura viziunea politică și continuitatea concretă a acestui proces, în strânsă colaborare cu președintele Comisiei.

De asemenea, Parlamentul, Consiliul și Comisia ar trebui să ia în considerare introducerea unei proceduri legislative accelerate pentru măsurile care vor fi incluse într-o inițiativă strategică privind piața unică, astfel cum s-a procedat în urma cărții albe din 1985.

În vederea asigurării unei urmăriri adecvate, s-ar putea stabili, în fiecare an, o dată la care cele trei instituții, implicând și părțile interesate, ar putea face bilanțul „situației Uniunii” în ceea ce privește integrarea economică.

5.3. Locul pieței unice în elaborarea politicilor UE

Din prezentul raport reiese că, deși nu dispune de o identitate puternică și de o vizibilitate pe termen lung în ceea ce privește modul în care sunt percepute politicile sale, piața unică reprezintă un adevărat instrument pentru alte domenii de elaborare a politicilor UE, care suscită un interes politic mai mare. Există însă riscul ca domeniile respective să nu producă rezultatele scontate dacă nu pot fi susținute pe deplin de o piață unică solidă.

Strategia „Europa 2020” reprezintă o inițiativă politică promițătoare și cuprinzătoare, care va juca un rol esențial pentru viitorul Europei. Aceasta identifică, pe bună dreptate, piața unică drept un pilon. Emergența unor noi energii politice în jurul acestui pilon pare a fi esențială pentru a impulsiona mai multe inițiative legate de această strategie. Relansarea pieței unice pe baza unui consens și a unui angajament reînnoite, astfel cum se propune în prezentul raport, ar putea genera această energie.

Astfel cum se precizează în capitolele anterioare, uniunea economică și monetară prezintă o deficiență cauzată de nivelul insuficient al pieței unice și al concurenței în numeroase state membre. Acestea au luat decizia curajoasă de a adopta aceeași monedă. Acest lucru necesită, cel puțin, un grad ridicat de utilizare în comun, în mod eficient, a unei piețe unice integrate și flexibile, ceea ce reprezintă o condiție prealabilă pentru o zonă monetară optimă și un vector al îmbunătățirii productivității și a competitivității. Eurogrupul ar trebui să atragă atenția tuturor statelor membre participante să adere efectiv la normele privind piața unică și concurența și să respecte aceste norme cel puțin în aceeași măsură ca statele membre care nu fac parte din zona euro.

În eforturile de instituire a unei forme de guvernare economică, reprezentând cea mai recentă expresie a ambiției UE de a-și controla destinul economic, piața unică ar trebui considerată un punct esențial pe ordinea de zi. Aceasta reprezintă, cu siguranță, un angajament și o politică pe care toate cele 27 de state membre le împărtășesc. Prin urmare, piața unică este, prin însăși natura sa, un subiect care va trebui abordat în mod sistematic în viitoarele discuții privind construirea unei guvernări economice.