



Bruxelles, 20.3.2013
COM(2013) 166 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**Către o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă
Coordonarea ex-ante a proiectelor de reforme majore ale politicilor economice**

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Către o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă Coordonarea ex-ante a proiectelor de reforme majore ale politicilor economice

1. INTRODUCERE

Concluziile trase în urma recente crize economice, financiare și a datoriei suverane au stat la baza declanșării unui proces de revizuire radicală a guvernantei economice a UE și a Uniunii economice și monetare (UEM). Integrarea supravegherii politicilor economice, bugetare și structurale în cadrul semestrului european a făcut ca UEM să devină mai solidă decât era la începutul crizei și mai bine pregătită pentru viitor. Domeniul său de aplicare a fost extins pentru a include competitivitatea și dezechilibrele interne și externe în conformitate cu noua procedură privind dezechilibrele macroeconomice (PDM).

Noul cadru de guvernanță este conceput pentru a ajuta Uniunea să iasă mai puternică din criză, prin stimularea competitivității, productivității, potențialului de creștere, coeziunii sociale și convergenței economice. Toate acestea vor ajuta UE pe plan intern, dar în același timp vor contribui la consolidarea rolului său internațional de actor-cheie în economia mondială.

Noua arhitectură de supraveghere economică a UE, și în special a zonei euro, permite diferențierea statelor membre în funcție de situația lor economică. Această distincție se reflectă în diferite instrumente politice care variază de la supravegherea preventivă prin intermediul semestrului european¹ la supravegherea corectivă² și la supravegherea de criză pentru statele membre care doresc să beneficieze de mecanisme de sprijin.

Pentru a completa acest cadru de guvernanță, Comisia consideră că este important ca planurile naționale referitoare la reforme majore ale politicilor economice să fie evaluate și discutate la nivelul UE înainte să se ia decizii finale la nivel național. Acest lucru ar permite, de asemenea, statelor membre să integreze dimensiunea europeană a reformelor majore în procesul decizional național. Acest proces poartă numele de coordonare ex ante, care reflectă în același timp spiritul articolului 121 alineatul (1) din tratat³.

Conceptul de coordonare ex ante a proiectelor de reforme majore ale politicilor economice a fost introdus de Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul Uniunii economice și monetare (TSCG)⁴. Articolul 11 din TSCG include angajamentul de a discuta ex

¹ Pus în aplicare prin intermediul strategiei Europa 2020, prin componenta preventivă a Pactului de stabilitate și prin procedura privind dezechilibrele macroeconomice

² În cadrul componentelor corective ale Pactului de stabilitate și creștere și al procedurii privind dezechilibrele macroeconomice

³ „Statele membre își consideră politicile economice ca fiind o chestiune de interes comun”.

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639164/18_-_tscg.ro.12.pdf. Tratatul a fost semnat de toate statele membre ale UE, cu excepția Republicii Cehe și a Regatului Unit, și a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2013. Până la 20 martie 2013, tratatul a fost ratificat de toate statele membre din zona euro, mai puțin de Belgia, Luxemburg, Malta și Țările de Jos. Danemarca și România au ratificat și ele tratatul și și-au declarat intenția de a se supune dispozițiilor bugetare și economice ale acestuia (titlurile III și IV), inclusiv articolul 11. Pentru celelalte țări semnatare din afara zonei euro aceste dispoziții se

ante și, dacă este cazul, de a coordona toate proiectele de reforme majore ale politicilor economice. TSCG prevede încorporarea conținutului său în cadrul juridic al Uniunii Europene în termen de maximum cinci ani de la data intrării sale în vigoare. Actualul cadru de supraveghere economică al UE include un proces de coordonare a politicilor economice, însă nu prevede o dezbatere și o coordonare ex ante structurată a proiectelor de reforme economice majore, după cum prevede articolul 11 din TSCG. Angajamentul de a discuta pe marginea reformelor majore cu efecte potențiale de propagare a fost confirmat și în Recomandarea Consiliului din 2012 privind punerea în aplicare a orientărilor generale pentru politicile economice ale statelor membre a căror monedă este euro⁵.

Comisia a formulat deja câteva reflecții cu privire la coordonarea ex ante în proiectul său privind o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă din 2012⁶. Consiliul European din 13 și 14 decembrie 2012 a solicitat președintelui Consiliului European și președintelui Comisiei continuarea lucrărilor în mai multe domenii: coordonarea reformelor naționale, dimensiunea socială a UEM, inclusiv dialogul social, fezabilitatea și modalitățile înțelegerilor contractuale încheiate de comun acord pentru competitivitate și creștere, precum și mecanismele de solidaritate de natură să consolideze eforturile depuse de statele membre care încheie astfel de înțelegeri⁷.

Prezenta comunicare reprezintă o contribuție la dezbateră aflată în curs de desfășurare între principalele părți interesate (Parlamentul European, statele membre și parlamentele naționale) cu privire la etapele care urmează a fi parcurse pe calea către o UEM profundă și veritabilă. Documentul se concentrează asupra metodelor de implementare a coordonării ex ante a proiectelor de reforme majore ale politicilor economice în temeiul tratatelor existente.

2. O SELECȚIE A REFORMELOR SUPUSE COORDONĂRII EX ANTE

În viziunea Comisiei, coordonarea ex ante ar trebui să vizeze doar proiectele de reforme majore ale politicilor economice naționale și ar trebui să aibă loc într-un stadiu incipient, înainte de adoptarea măsurilor. Coordonarea ex ante este necesară pentru a garanta că eventualele efecte de contagiune ale reformelor economice majore întreprinse de un stat membru asupra altor state membre și/sau asupra zonei euro și a Uniunii Europene în general sunt luate în considerare și în cadrul procesului de luare a deciziilor la nivel național. Modul în care se pun în aplicare reformele poate influența buna funcționare a UEM.

Pentru a maximiza efectele pozitive și a le reduce la minimum pe cele negative, Comisia ia în calcul posibilitatea ca procesul de coordonare să includă numai reformele considerate pertinente în urma aplicării următoarelor filtre:

- Comerțul și competitivitatea se numără printre principalele canale de propagare a efectelor de contagiune. Reformele legate de piețele produselor, serviciilor și forței de muncă, precum și anumite reforme fiscale pot afecta ocuparea forței de muncă și creșterea economică în statele membre care le implementează, cererea de produse și servicii îndreptându-se, în consecință, către alte state membre. Aceasta pentru că o reformă poate

vor aplica odată ce statele respective ratifică Tratatul, când intră în vigoare decizia de abrogare a derogării sau a scutirii sau în cazul în care fac o declarație similară.

⁵ JO C 219, 24.7.2012, p. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, par 12.

avea totodată un impact pozitiv sau negativ asupra competitivității statului membru care o aplică atât sub aspectul prețurilor, cât și sub alte aspecte.

- O altă cale prin care se propagă efectele de contagiune este reprezentată de piețele financiare. Unele reforme pot genera efecte care se propagă prin intermediul piețelor financiare atunci când reformele măresc capacitatea statului membru de a rezista șocurilor externe și de a limita riscul contagiunii primelor de risc în cazul în care apar preocupări cu privire la sustenabilitatea datoriei.
- În fine, trebuie luate în considerare și considerentele de economie politică. Este în interesul tuturor statelor membre să promoveze reforme de stimulare a competitivității, însă aplicarea lor cu succes trebuie să țină seama de eventualele reacții de opoziție față de reforme la nivel național. Coordonarea reformelor între statele membre poate contribui la comunicarea efectelor benefice mai generale ale reformelor structurale. De exemplu, în ceea ce privește politicile aplicate, statele membre pot învăța unele de la altele. Analiza comparativă, schimbul de cunoștințe și de bune practici — bazate pe exemple individuale sau pe o perspectivă orizontală a reformelor puse în aplicare — se pot dovedi utile, după cum s-a demonstrat și în urma lucrărilor desfășurate în cadrul a numeroase comitete ale Consiliului.

Întrebări pentru consultare:

- Sunteți de acord că procesul de coordonare ex ante a reformelor politice majore la nivelul UE ar trebui să se limiteze la reformele esențiale?
- Sunteți de acord că printre aceste reforme se numără cele legate de competitivitate, ocuparea forței de muncă, funcționarea piețelor produselor și serviciilor, precum și a industriilor de rețea, sistemele fiscale, stabilitatea financiară și sustenabilitatea bugetară? Credeți că unele dintre aceste domenii ar trebui excluse? Considerați că ar trebui incluse și alte domenii?
- Credeți că filtrele identificate mai sus sunt corecte sau considerați că ar trebui avute în vedere și alte filtre?

3. UN CADRU PENTRU COORDONAREA EX ANTE A PROIECTELOR DE REFORME MAJORE ALE POLITICILOR ECONOMICE

3.1. Care ar trebui să fie statele membre implicate?

Efectele de contagiune se pot produce între toate statele membre ale UE, însă ele sunt amplificate în zona euro datorită puternicei interdependențe a statelor membre care utilizează moneda unică. Din acest motiv, Comisia intenționează să propună, pentru toate statele membre din zona euro, aplicarea unui cadru obligatoriu care să impună implicarea în procesul de coordonare ex ante a proiectelor de reforme economice majore. În același timp, trebuie găsite soluții și pentru implicarea altor state membre. O astfel de abordare ar reflecta de altfel spiritul dispozițiilor articolului 121 alineatul (1) din TFUE, care se referă la toate statele membre ale UE.

Comisia consideră că statele membre care fac obiectul unui **program de ajustare macroeconomică** ar trebui să fi scutite de obligațiile de raportare și de participarea la discuții în contextul coordonării ex ante, deoarece ele fac deja obiectul unor cerințe stricte de

raportare și de monitorizare în contextul programului⁸, însă are în vedere posibilitatea de a prevedea participarea lor voluntară.

Întrebări pentru consultare:

- Sunteți de acord că toate statele membre din zona euro ar trebui să aibă obligația coordonării ex ante la nivelul UE a reformelor majore de politică economică?
- În caz contrar, de ce? Care state membre credeți că ar trebui incluse?
- Considerați că ar trebui găsite soluții pentru a include și state membre din afara zonei euro?
- Sunteți de acord că statele membre care participă la un program de ajustare macroeconomică ar trebui să fie exceptate? Credeți că acestea ar trebui să aibă posibilitatea de a participa în mod voluntar?

3.2. Procedură

Comisia are în vedere următoarea procedură de coordonare ex ante:

- Procedura va constitui o parte integrantă a semestrului european.
- Statele membre participante vor prezenta Comisiei informații cu privire la proiectele lor de reforme economice majore.
- Întrucât statele membre au diferite practici de luare a deciziilor la nivel național pentru adoptarea propunerilor de reforme, calendarul exact de transmitere a acestor informații va varia probabil de la un stat membru la altul. Cu toate acestea, informațiile ar trebui să fie întotdeauna furnizate în timp util pentru evaluare și dezbateri la nivelul zonei euro și la nivelul UE. În afara situațiilor de urgență, statele membre ar trebui să recurgă la instrumentele existente, cum ar fi **programele naționale de reformă**, pentru a prezenta informațiile menționate anterior.
- În cazul în care caracterul urgent al situației economice necesită o intervenție imediată, se poate avea în vedere adoptarea unei proceduri speciale de urgență. De exemplu, Comisia poate aplica o procedură rapidă de aprobare pentru o perioadă de timp limitată în cursul căreia are loc procedura uzuală.
- Se așteaptă ca statele membre să prezinte informații cu privire la proiectele lor de reforme economice majore din proprie inițiativă, în cadrul semestrului european, însă Comisia sau Consiliul le-ar putea obliga sau invita să facă acest lucru ori de câte ori este necesar, de exemplu în cazul în care se elaborează noi măsuri strategice odată cu instalarea unui nou guvern. Atunci când transmit informații cu privire la proiecte de reforme economice majore, statele membre trebuie să prezinte Comisiei o descriere calitativă detaliată a reformei, inclusiv a principalelor obiective economice urmărite, un calendar de aplicare și o estimare a beneficiilor preconizate în urma reformei, precum și a impactului bugetar al acesteia.
- Comisia ar urma să facă o evaluare a proiectelor primite și să adopte un aviz într-un termen rezonabil de la primirea informațiilor din partea unui stat membru. Va fi necesară o perioadă de timp suficientă pentru a permite evaluarea adecvată a proiectelor, **ținându-se cont în același timp de procesul de luare a deciziilor la nivel național**. Este

⁸ Statele membre care fac obiectul unui program de ajustare macroeconomică sunt deja supuse unor cerințe stricte de raportare și monitorizare în contextul programului - Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre afectate sau amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară în zona euro - <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:RO:PDF>.

important să se garanteze că evaluarea și discuțiile ulterioare la nivelul UE pot fi integrate corespunzător în procesul de luare a deciziilor la nivel național, cu implicarea parlamentelor naționale sau a altor părților interesate relevante, de exemplu partenerii sociali. Procedura ar trebui să respecte în totalitate prerogativele în materie de luare a deciziilor la nivel național, statul membru rămânând cel care ia decizia referitoare la proiectul de reformă.

- Evaluarea Comisiei ar urma să determine dacă propunerea de reformă are potențialul de a atinge scopul declarat și de a contribui la îmbunătățirea competitivității și capacității de ajustare a respectivului stat membru. Comisia ar putea propune modificări pentru a garanta că reformele propuse își îndeplinesc scopul. Dat fiind potențialul impact social al anumitor reforme economice, se va acorda atenția cuvenită **dimensiunii sociale**⁹ a acestora. Evaluarea va acorda o atenție deosebită impactului reformei asupra funcționării zonei euro și eventualelor efecte de contagiune asupra altor state membre. Avizul Comisiei va lua în considerare și alte eventuale **măsuri complementare** pentru a reduce la minimum posibilele consecințele sociale negative ale reformelor și alte posibile efecte negative pe termen scurt.
- **Comisia ar urma să-și prezinte evaluarea și avizul Consiliului și Eurogrupului.** Configurațiile pertinente ale Consiliului ar putea lua parte la procesul de dezbatere a proiectelor. Consiliul ar putea sugera modificări ale proiectelor naționale de reformă în cazurile în care acestea ar fi justificate de efectele preconizate asupra altor state membre și a funcționării UEM. Avizele Comisiei și concluziile discuțiilor din cadrul Consiliului și al Eurogrupului ar urma să fie ulterior luate în considerare în recomandările de politică formulate la adresa statelor membre, în contextul semestrului european.
- Acolo unde este cazul, Comisia ar putea evidenția reforme sau elemente ale acestora pe care le consideră pertinente și pentru alte state membre. Evaluarea comparativă și schimbul de cunoștințe ar interveni și în cadrul lucrărilor Consiliului și ale comitetelor acestuia consacrate revizuirii politicilor naționale din anumite domenii.

Întrebări pentru consultare:

- Sunteți de acord că, în afara calendarului anual pentru programele naționale de reformă, statele membre ar trebui să fie în măsură să informeze ex ante Comisia în legătură cu reformele majore de politică economică preconizate la nivel național?
- În opinia dumneavoastră, Comisia ar trebui să aibă posibilitatea de a solicita informații și de a propune modificări ale unor măsuri care ar putea afecta interesele altor state membre, zona euro și UE în ansamblu?

3.3. Asigurarea legitimității democratice

Un cadru pentru coordonarea ex ante a celor mai importante reforme naționale poate încuraja punerea în aplicare și ameliorarea procesului de elaborare a reformelor, poate asigura capacitatea reformelor de a mări eficiența și poate garanta că efectele de contagiune asupra altor țări sunt luate în considerare în procesul național.

Legitimitatea și responsabilitatea democratică a procesului trebuie să înceapă cu instituțiile democratice naționale. Noua procedură respectă competențele de luare a deciziilor la nivel național, statul membru rămânând cel care ia decizia referitoare la proiectul de reformă. Procedura descrisă în secțiunea 3.2 de mai sus reprezintă o modalitate care permite

⁹ Comisia va prezenta propuneri în vederea consolidării dimensiunii sociale a semestrului european, fără a crea însă noi proceduri.

respectarea acestei condiții. Coordonarea ex ante la nivelul UE ar trebui să fie organizată în așa fel încât să faciliteze procesul de reformă din statele membre și să ofere valoare adăugată printr-o mai bună elaborare a reformelor. La nivelul UE se poate avea în vedere un proces de dialog economic, de exemplu prin invitații din partea comisiei de specialitate a Parlamentului European către Comisie, președintele Consiliului sau președintele Eurogrupului pentru a discuta avizul Comisiei cu privire la proiectele de reformă ale unui stat membru, precum și concluziile dezbaterilor din cadrul Consiliului. Comisia de specialitate a Parlamentului European poate invita, de asemenea, statele membre să participe la un schimb de opinii cu privire la reformele majore de politică economică planificate.

Întrebări pentru consultare:

- Cum poate fi integrat procesul național de luare a deciziilor în procesul de coordonare ex-ante?
- Sunteți de acord că ar trebui să existe un proces de dialog la nivelul UE, cu implicarea Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei?

4. ETAPELE URMĂTOARE

În urma acestei consultări și a altor discuții cu Parlamentul European și cu Consiliul, Comisia va face o propunere legislativă oficială, în cadrul tratatelor existente, în cursul anului 2013.