



Bruxelles, 20.3.2013
COM(2013) 165 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**Către o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă
Introducerea unui instrument de convergență și competitivitate**

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Către o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă Introducerea unui instrument de convergență și competitivitate

1. INTRODUCERE

Context

Proiectul Comisiei pentru o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă, adoptat la 28 noiembrie 2012¹, cuprinde propuneri de măsuri pe termen scurt, mediu și lung cu privire la modalitățile de consolidare a cooperării și a integrării în domeniul financiar, bugetar, economic și politic. Printre aspectele care urmează să fie puse în aplicare pe termen scurt în vederea finalizării cadrului de guvernare specific coordonării politicii economice în general și monedei unice în particular se numără „înțelegerile contractuale” combinate cu un mecanism de solidaritate pentru reformele structurale naționale legate de competitivitate și creștere, a căror neimplementare ar avea un efect de contagiune asupra altor state membre, dar care ar trebui puse în aplicare de către statul membru aflat în dificultate în condiții de maximă presiune. Obiectivul este acela de a ajuta statele membre care se confruntă cu dificultăți de natură să afecteze întreaga zonă euro să întreprindă, prin intermediul instrumentului de convergență și competitivitate (ICC), constând în combinația dintre o înțelegere contractuală și un mecanism de sprijin financiar, reformele necesare mai rapid decât le-ar fi putut întreprinde pe cont propriu. Pe baza proiectului Comisiei și a raportului celor patru președinți cu privire la o veritabilă Uniune economică și monetară², Consiliul European din decembrie 2012 a convenit asupra unei foi de parcurs pentru finalizarea UEM. Până la Consiliul European din iunie 2013 se va lucra în continuare în următoarele domenii: coordonarea reformelor naționale, dimensiunea socială a UEM inclusiv dialogul social, fezabilitatea și modalitățile contractelor încheiate de comun acord, precum și un mecanism de solidaritate³. În raportul din decembrie al celor patru președinți, aspectele legate de înțelegerile contractuale și de mecanismul de solidaritate sunt tratate tot separat.

Propunerea Comisiei

Instrumentul de convergență și competitivitate, astfel cum a fost propus de Comisie, cuprinde atât ideea contractelor încheiate de comun acord, cât și pe cea a unui mecanism de solidaritate. Interacțiunea celor două elemente ar garanta solidaritatea sub forma unui ajutor financiar pentru consolidarea responsabilității economice și a disciplinei fiscale ale cărui modalități și condiții ar fi stabilite clar prin așa-numitele înțelegeri contractuale. Concret, instrumentul de convergență și competitivitate ar avea la bază două elemente principale:

- Înțelegeri contractuale care ar stabili măsurile cheie pe care se angajează să le pună în aplicare un stat membru, cu termene convenite. Aceste măsuri ar fi concepute pentru a pune în aplicare recomandările specifice fiecărei țări, adoptate în cadrul semestrului

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, par 12.

european, mai exact cele care decurg din procedura privind dezechilibrele macroeconomice.

- Sprijin financiar pentru punerea în aplicare a reformelor din cadrul angajamentului contractual.

Prezenta comunicare prezintă opțiuni și întrebări cu scopul de a obține contribuții de la părțile interesate cu privire la o serie de aspecte, cum ar fi: domeniul de aplicare al instrumentului de convergență și competitivitate, statele membre care ar trebui să fie eligibile, modul de finanțare a instrumentului și modul în care el ar trebui să se integreze în sistemul general de guvernare economică a zonei euro și a UE. Comunicarea își propune să abordeze aceste chestiuni în contextul dezbaterii aflate în curs de desfășurare între principalele părți interesate (mai precis Parlamentul European, statele membre și parlamentele naționale) cu privire la etapele care urmează să fie parcurse în direcția finalizării UEM.

2. UN INSTRUMENT DE CONVERGENȚĂ ȘI COMPETITIVITATE: ÎNȚELEGERI CONTRACTUALE ȘI SPRIJIN FINANCIAR

2.1. Rațiunea unui instrument de convergență și competitivitate

Având în vedere interdependența statelor membre care fac parte din zona euro, fiecare dintre ele are tot interesul ca celelalte să aplice politici economice și bugetare solide. Criza a demonstrat că dacă într-un stat membru nu se adoptă reformele necesare sau dacă acestea sunt aplicate cu jumătate de măsură, consecințele se răsfâng și asupra altor state membre. În cadrul noii guvernări economice a zonei euro și a UE, este necesar să se garanteze că reformele structurale necesare pentru eliminarea unor deficiențe fundamentale din unele economii sunt declanșate și se aplică mai devreme decât a fost cazul în perioada recentă. Comisia consideră că acest instrument are rolul de a răspunde nevoilor specifice care decurg din apartenența la zona euro. Obligațiile care decurg din utilizarea monedei unice implică necesitatea unor reforme rapide și la obiect. Ca atare, este necesar un instrument suplimentar de încurajare și susținere a reformelor care pot avea un impact pozitiv și asupra altor țări atunci când statele membre traversează perioade dificile.

Implementarea ambițioasă a reformelor structurale de către statele membre într-o manieră coordonată, luând în considerare dimensiunea zonei euro, poate duce la rezultate mai bune pentru toate țările implicate, contribuind la o creștere economică sustenabilă, la crearea de locuri de muncă și la asigurarea coeziunii sociale. Un nivel ridicat al capacității de ajustare și al competitivității ar proteja mai bine toate statele membre împotriva efectelor unei încetiniri a activității economice și ar evita apariția dezechilibrelor macroeconomice nocive care antrenează costuri economice și sociale.

Actualul cadru de supraveghere economică al UE oferă deja stimulente pentru adoptarea de reforme, de exemplu prin stabilirea unor obiective comune care trebuie atinse de fiecare stat membru, furnizarea periodică de orientări și supravegherea politicilor, utilizarea presiunii omologilor și schimbul de bune practici pentru a crea un mediu propice promovării convergenței și competitivității, precum și prin măsuri mai directe, cum ar fi aplicarea unor sancțiuni și a unor condiții macroeconomice specifice.

În proiectul său, Comisia a explicat motivele pentru care consideră că actualul cadru ar trebui completat cu un instrument specific care să ajute statele membre să realizeze anumite reforme-cheie prin furnizarea de asistență financiară pentru măsuri complementare în vederea depășirii posibilelor dificultăți sociale și politice întâmpinate în punerea în aplicare a

reformelor respective. Aceste reforme sunt în primul rând în interesul statului membru care le realizează, dar și în interesul mai general al zonei euro și al UE: statele membre care își îmbunătățesc reziliența contribuie pozitiv la bunăstarea partenerilor, în timp ce amânarea reformelor necesare din cauza efectelor negative, pe termen scurt, la nivel național poate avea efecte colaterale negative asupra altor parteneri. Sprijinul financiar pentru un set bine definit de reforme ar fi deosebit de important în cazurile în care dezechilibrele persistă în ciuda respectării cu strictețe a recomandărilor specifice adresate statului membru în cauză.

Instrumentul de convergență și competitivitate ar trebui să includă măsuri de siguranță pentru prevenirea hazardului moral (amânarea reformelor până în momentul în care se îndeplinesc condițiile pentru acordarea sprijinului financiar) și a riscului unor pierderi nerecuperabile apărute prin furnizarea de stimulente pentru reforme care ar fi fost puse în aplicare chiar și fără stimulentele respective. Acest nou mecanism de sprijin financiar ar trebui să intervină numai în sprijinul unor reforme importante, cu impact potențial asupra altor state membre, a zonei euro și a Uniunii Europene în ansamblu. În aceste împrejurări, noul instrument ar ajuta la realizarea unor reforme care nu ar fi întreprinse în condiții normale, care nu ar fi putut să fie adoptate într-o anumită perioadă de timp din cauza costurilor care ar fi trebuit să fie suportate de statul membru respectiv sau care nu ar putea fi aplicate decât ulterior, cu costuri mai ridicate pentru statul membru și, în general, pentru zona euro și pentru UE

2.2. Înțelegerile contractuale

Acoperire: opțiuni privind participarea statelor membre

În viziunea Comisiei, „înțelegerea contractuală” din cadrul instrumentului de convergență și competitivitate ar avea la bază cadrul de supraveghere existent al UE. Ea ar face legătura între orientările politice rezultate din recomandările specifice fiecărei țări emise în cadrul semestrului european și procesul național de implementare a reformelor structurale.

Este foarte important să se determine pentru care state membre ar trebui instituit instrumentul de convergență și competitivitate. Sfera sa de cuprindere ar putea include:

- toate statele membre din zona euro (cu excepția celor care fac obiectul unui program de ajustare macroeconomică⁴);
- modalități prin care să li se permită statelor membre care nu fac parte din zona euro să încheie o înțelegere contractuală; este vorba în special de statele membre care se pregătesc să adere la zona euro, ținându-se cont în același timp și de gradul lor de pregătire.

O altă chestiune importantă care trebuie abordată se referă la momentul activării instrumentului de convergență și competitivitate. Iată câteva opțiuni posibile:

- instrumentul de convergență și competitivitate ar putea fi utilizat de toate statele membre participante;
- instrumentul de convergență și competitivitate ar putea fi utilizat în cazul în care un stat membru participant face obiectul procedurii privind dezechilibrele macroeconomice; în acest caz, participarea ar trebui să fie voluntară sau obligatorie?

⁴ 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>

- instrumentul de convergență și competitivitate ar putea fi activat la invitația Comisiei de către un stat membru participant.

Care reforme ar trebui să intre sub incidența acestui instrument?

Opțiunile de punere în aplicare a noului instrument depind de sfera de cuprindere aleasă. De exemplu:

- în cazul participării voluntare, statele membre ar putea prezenta un plan de reforme concrete cu termene clare, pornind de la recomandările specifice fiecărei țări⁵; acesta ar constitui nucleul înțelegerii contractuale;
- dacă noul instrument se aplică statelor membre din zona euro în cadrul componentei preventive a procedurii privind dezechilibrele macroeconomice, atunci reformele propuse ar trebui să includă recomandările emise în cadrul procedurii privind dezechilibrele macroeconomice, mai precis măsuri care să vizeze competitivitatea, promovarea stabilității financiare și îmbunătățirea funcționării pieței forței de muncă, a pieței produselor și serviciilor și implicit a capacității de ajustare a economiei;
- în cazul statelor membre ale zonei euro care fac obiectul procedurii de dezechilibru excesiv, pentru a se evita suprapunerea instrumentelor de supraveghere, planul de măsuri corective (obligatoriu) ar înlocui înțelegerea contractuală; în acest caz, ICC ar accelera corectarea dezechilibrelor. Procedura necesară pentru elaborarea planului de măsuri corective, precum și a sistemului de monitorizare a punerii în aplicare, ar fi cea definită în Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice.

Întrebări pentru consultare:

- Căror state membre ar trebui să li se aplice instrumentul de convergență și competitivitate?
- În ce etapă ar trebui activat instrumentul de convergență și competitivitate?
- Ce tip de reforme ar trebui să fie eligibile pentru sprijin în cadrul instrumentului de convergență și competitivitate? Ar trebui să existe un prag în ceea ce privește anvergura sau importanța reformelor care ar urma să fie sprijinite? Sunteți de acord cu categoriile descrise mai sus? Dacă da, de ce? Dacă nu, de ce?
- Considerați că există și alte modalități de definire a reformelor care pot fi sprijinite cu ajutorul noului instrument în funcție de situația din diferite state membre?

Procedură

În conformitate cu sistemele existente de monitorizare și supraveghere, planurile de reformă ale statelor membre ar fi evaluate de Comisie. Această evaluare s-ar concentra în special asupra măsurilor propuse, în încercarea de a stabili dacă sunt adecvate, asupra acțiunilor de reformă suplimentare și asupra măsurii în care acestea soluționează problemele economice semnalate în recomandările specifice pentru fiecare țară. De asemenea, ea ar examina eventualele repercusiuni asupra altor state membre, precum și fezabilitatea implementării, ținând cont în special de calendarul propus. Evaluarea efectelor scontate ar ține cont, dacă este cazul, de impactul asupra sustenabilității finanțelor publice și de consecințele sociale.

⁵ Adoptate de Consiliu în contextul semestrului european.

Pe baza evaluării sale, Comisia ar urma să negocieze detaliile planului cu statul membru respectiv, după care ar înainta o propunere oficială Consiliului pentru ca acesta să aprobe înțelegerea contractuală. Reformele care urmează să fie sprijinite ar varia în funcție de situația specifică a statului membru respectiv: pentru unele țări, implementarea reformelor ar putea fi rapidă, în timp ce pentru altele ea ar putea dura mai mulți ani.

Consiliul ar aproba (după eventuale modificări) acțiunile propuse și calendarul de implementare. În cazul în care statul membru respectiv și Comisia nu ajung la un acord sau în cazul în care Consiliul nu este de acord cu înțelegerea contractuală, aceasta nu se încheie și nu se acordă sprijin financiar.

Comisia ar monitoriza punerea în aplicare a înțelegerii pe o bază anuală în contextul semestrului european, statele membre urmând să prezinte un raport privind progresele realizate în cadrul programelor naționale de reformă. Comisia ar evalua progresele înregistrate în implementarea reformelor și ar analiza dacă planurile de reforme convenite sunt adecvate în raport cu evoluția situației economice și cu provocările întâmpinate de statele membre. Acolo unde este necesar, atât Comisia, cât și statul membru ar putea propune modificări ale înțelegerii contractuale, ceea ce ar duce la un nou proces de negociere.

Deoarece se poate aștepta ca măsurile cuprinse în înțelegerile contractuale să includă planuri majore de reformă economică în sensul procesului de coordonare ex ante, ar trebui să existe o legătură puternică între cele două instrumente. Din acest motiv, Comisia lansează simultan o consultare cu privire la coordonarea ex ante a reformelor majore de politică economică.

Întrebări pentru consultare:

- Considerați că înțelegerile contractuale propuse ar trebui să fie negociate de Comisie cu statul membru respectiv?
- Considerați că acestea ar trebuie să fie decise de Consiliu?
- Considerați că atât Comisia, cât și statul membru în cauză ar trebui să aibă dreptul de a propune modificări ale înțelegerilor contractuale convenite? În ce condiții?
- Considerați că ar trebui să se prezinte rapoarte anuale cu privire la înțelegerile contractuale în contextul semestrului european?

2.3. Legitimitate și răspundere democratică

Unul dintre principalele obiective ale instituirii instrumentului de convergență și competitivitate este acela de a sprijini statele membre în procesul, uneori dificil, de punere în aplicare a reformelor majore necesare pentru a remedia deficiențele identificate în recomandările specifice fiecărei țări. O participare mai intensă a UE la procesul de reformă ar necesita implicarea activă și în timp util a parlamentelor naționale și altor părți interesate la nivel național.

Statele membre ar trebui să garanteze angajamentul național față de punerea în aplicare a înțelegerilor contractuale prin implicarea parlamentelor naționale, de preferință înainte de prezentarea planurilor de reforme concrete. În orice caz, parlamentele naționale ar trebui să fie implicate înainte de aprobarea înțelegerilor contractuale de către Consiliu. Dacă este cazul și în funcție de natura specifică a reformelor avute în vedere, pot fi implicate și alte părți interesate de la nivel național, cum ar fi partenerii sociali. Dacă este necesar și oportun, reprezentanți ai Comisiei ar putea să participe la dialogul cu parlamentele naționale cu privire la aplicarea instrumentului.

Parlamentul European ar trebui să fie pe deplin implicat în asigurarea legitimității și răspunderii democratice la nivelul UE. Având în vedere importanța măsurilor de reformă care ar urma să intre în sfera de cuprindere a instrumentului de convergență și competitivitate pentru buna funcționare a UEM în ansamblu, reprezentanți ai Comisiei ar putea participa la dialogul cu Parlamentul European, ori de câte ori acest lucru ar fi necesar. Ar putea fi luat în considerare și un dialog, sub o formă sau alta, cu reprezentanți ai Consiliului și ai statelor membre.

Întrebări pentru consultare:

- Sub ce formă ar trebui implicate parlamentele naționale în deciziile cu privire la înțelegerile contractuale?
- În ce mod ar trebui consultate alte părți interesate de la nivel național? Care ar fi acestea? În ce etapă a procesului?
- În ce mod ar trebui să fie reprezentanții Comisiei implicați în dialogul cu parlamentele naționale cu privire la înțelegerile contractuale?
- Sub ce formă ar trebui să participe reprezentanții Consiliului și ai statelor membre relevante la dialogul cu Parlamentul European privind înțelegerile contractuale? În ce etapă a procesului?

3. SPRIJIN FINANCIAR PENTRU FACILITAREA PUNERII ÎN APLICARE A REFORMELOR

În proiectul său pentru o Uniune economică și monetară profundă și veritabilă, Comisia consideră că pentru a susține implementarea reformelor structurale va fi nevoie de sprijin financiar. Una dintre opțiuni ar fi ca toate statele membre participante să contribuie în cadrul unui mecanism de sprijin financiar. Comisia are în vedere mai multe opțiuni, inclusiv în ceea ce privește obligația de a contribui la noul mecanism: contribuția ar putea fi impusă tuturor statelor membre participante sau ar putea fi obligatorie pentru toate statele membre din zona euro, indiferent dacă beneficiază sau nu de mecanism etc. Indiferent de opțiunea aleasă, mecanismul s-ar baza fie pe contribuții specifice, de exemplu prin aplicarea unei chei VNB, fie pe încasările rezultate din noile resurse financiare proprii rezervate acestui scop. Comisia prevede ca acest mecanism să fie inclus în bugetul UE ca venit alocat extern. Cu alte cuvinte, aceste cheltuieli nu ar face obiectul plafoanelor stabilite în Regulamentul CFM. Acest mecanism ar urma să fie definit într-un nou act legislativ care ar preciza beneficiarii potențiali (de exemplu, numai statele membre care contribuie) și ar autoriza cheltuielile. Comisia intenționează ca, într-o primă fază, să limiteze capacitatea mecanismului. Această capacitate ar putea crește în timp și odată cu acumularea de experiență în condițiile în care se dovedește a fi o modalitate eficace și rentabilă de promovare a reformelor. Odată introdus acest mecanism, este necesar să se stabilească și modul său de funcționare. Printre opțiunile analizate de Comisie se numără plata unei sume forfetare atribuite pentru fiecare înțelegere contractuală, de exemplu sub forma unui ajutor bugetar. Stabilirea și modul de utilizare ale sumelor respective și ale plății acestora ar depinde de condiții stricte precizate în înțelegerea contractuală. Condițiile ar fi legate de punerea în aplicare a reformelor convenite, dar nu și de atingerea vreunui obiectiv economic specific al acestor reforme. Sprijinul financiar ar consolida dimensiunea socială a UEM. De exemplu, contribuțiile financiare ale statelor membre ar putea fi utilizate pentru modernizarea sistemelor de formare profesională sau pentru eficientizarea politicilor active de ocupare a forței de muncă, dar nu ar putea fi legate direct de obiectivul încadrării în muncă a unui număr definit de persoane.

Noul instrument financiar ar trebui să fie coerent și compatibil cu instrumentele existente, cum ar fi fondurile structurale și în special Fondul social european, și să vină în completarea lor. Valoarea sa adăugată ar consta în sprijinul rapid, precis orientat și limitat în timp pe care l-ar oferi. Acest lucru este extrem de important în cazul condițiilor macroeconomice prevăzute pentru fondurile structurale în perioada 2014-2020.

Pentru a maximiza impactul său potențial, Comisia ar putea propune ca sprijinul financiar să fie angajat din etapa inițială, în momentul aprobării înțelegerii contractuale, și plătit în tranșe periodice sau în funcție de calendarul reformelor convenite. Sprijinul financiar ar fi condiționat de implementarea integrală și la termen a reformelor prevăzute în înțelegerea contractuală. Comisia ar putea emite avertismente în cazul în care un stat membru nu-și respectă contractul, solicitând statului membru respectiv să corecteze devierea semnalată și să propună un nou calendar. Dacă acesta continuă să nu-și îndeplinească obligațiile, sprijinul financiar ar urma să îi fie retras. Cazurile de nerespectare ar fi incluse în evaluarea anuală efectuată de Comisie și, în funcție de gravitatea abaterilor, plățile ar putea fi suspendate. Mecanisme similare s-ar aplica și în cazurile în care s-ar reveni asupra reformelor implementate anterior sau dacă s-ar lua alte măsuri care anulează efectul reformelor convenite.

Întrebări pentru consultare:

- Considerați că instrumentul de convergență și competitivitate necesită un nou instrument financiar?
- Sunteți de acord că acesta ar trebui să țină de bugetul UE, fără a face obiectul plafoanelor CFM menționate mai sus? În caz contrar, ce ați propune?
- Sunteți de acord că mecanismul financiar ar trebui să fie finanțat prin contribuții directe ale statelor membre? Credeți că toate statele membre ale zonei euro ar trebui obligate să contribuie?
- Considerați că ar trebui identificate resurse financiare specifice pentru finanțarea mecanismului? Aveți și alte propuneri?
- Sunteți de acord că doar statele membre care contribuie la fond ar trebui să aibă posibilitatea de a beneficia de pe urma acestuia?
- Considerați că implementarea incorectă a reformelor convenite ar trebui să antreneze suspendarea plăților?

4. ETAPELE URMĂTOARE

Pe baza rezultatelor discuțiilor ulterioare cu Parlamentul European și Consiliul, Comisia va face o propunere legislativă oficială în cursul anului 2013.