DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Dăianu, Daniel; Fugaru, Amalia; Mihailovici, Gabriela et al.

Book

Cadrul Financiar Multianual post-2020 : riscuri și oportunități pentru România

Provided in Cooperation with:
European Institute of Romania (EIR), Bucharest

Reference: Dăianu, Daniel/Fugaru, Amalia et. al. (2019). Cadrul Financiar Multianual post-2020 : riscuri și oportunități pentru România. Bucureşti : Institutul European din România.

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/11159/3145

Kontakt/Contact
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: *rights[at]zbw.eu*
https://www.zbw.eu/econis-archiv/

Standard-Nutzungsbedingungen:
Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

https://zbw.eu/econis-archiv/termsofuse

Terms of use:
This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Institutul European din România

Cadrul Financiar Multianual post-2020: riscuri și oportunități pentru România

Daniel DĂIANU (coordonator)
Amalia FUGARU
Gabriela MIHAILOVICI
Clara-Alexandra VOLINTIRU

STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI
SPOS 2018
NR. 1

Institutul European din România

Studii de Strategie și Politici SPOS 2018

Studiul nr. 1

Cadrul Financiar Multianual post-2020: riscuri și oportunități pentru România[1]

Autori[2]**:**

Daniel DĂIANU (coordonator)

Amalia FUGARU

Gabriela MIHAILOVICI

Clara-Alexandra VOLINTIRU

București, 2019

[1] Acest material nu ar fi fost posibil fără sprijinul colaboratorilor din Institutul European din România, Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Finanțelor Publice, cărora autorii le mulțumesc pentru cooperare.

[2] Opiniile exprimate în acest studiu aparțin autorilor și nu reprezintă punctele de vedere ale instituțiilor pentru care lucrează sau la care sunt afiliați. Autorii își asumă întreaga responsabilitate pentru ideile exprimate în acest studiu.

Coordonator de proiect din partea Institutului European din România: **Eliza Vaș**

© Institutul European din România, 2019

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9

Sector 3, Bucureşti

www.ier.gov.ro

ISBN online: 978-606-8202-64-8

Studiul exprimă opinia autorilor şi nu reprezintă poziţia Institutului European din România.

Despre autori:

Daniel Dăianu este membru al Academiei Române, membru al Consiliului de Administrație al Băncii Naționale a României și profesor de economie la Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA) din București. Anterior, dl Dăianu a fost prim-vicepreședinte al Autorității de Supraveghere Financiară (2013-2014), membru al Parlamentului European (2007-2009, coautor al raportului PE despre reforma reglementării și a supravegherii piețelor financiare), președinte al Consiliului de Supraveghere al Băncii Comerciale Române (2005- 2007), ministru de finanțe al României (1997-1998), economist șef al BNR (1992-1997) și ministru adjunct de finanțe (1992). Președinte al Societății Române de Economie (SOREC); Membru al Grupului UE la nivel înalt privind resursele proprii (HLGOR) condus de Mario Monti; Membru al Consiliului European pentru Relații Externe; Fellow al CASE; Trustee al Friends of Europe; Cercetător invitat la Universitatea Harvard, Wilson Center (Washington DC), IMF (Washington DC), NATO Defense College (Roma) etc; Profesor vizitator la Berkeley, UCLA, Universitatea din Bologna etc.; Membru în Comisia Mării Negre. Adresa de email este: daniel.daianu@bnro.ro.

Amalia Fugaru este consultant la Banca Națională a României, anterior ocupând poziții de analist atât în cadrul unor organisme internaționale (Banca Mondială, OECD) cât și în cercetarea românească (Institutul de Prognoză Economică). Deține un masterat în politică economică la London School of Economics and Political Science și un titlu de doctor în economie, despre modelele fiscale în Europa, acordat de Academia Română. Adresa de email este: amalia.fugaru@bnro.ro

Gabriela Mihailovici lucrează la Banca Națională a României și, de mai bine de 17 ani, se ocupă de problematica europeană, cu specializare pe economia integrării europene, guvernanța UEM, aderarea la UE și aderarea la zona euro, în special în domeniile specifice băncii centrale. Anterior a făcut parte din echipa BNR de pregătire a procesului de aderare la UE (2002-2007), coordonând tehnic echipa de experți responsabilă cu pregătirea dosarelor de negociere aferente BNR. A participat, cu regularitate, la reuniunile Comitetului Economic și Financiar-membri supleanți, la Bruxelles (2010-16). Cariera ei profesională a început la BNR, în 1996, ca economist la direcția de politică monetară și valutară și, din 2001, a continuat la Banca Mondială, Washington DC, ca expert în echipa departamentului de politici economice.

Suplimentar, Gabriela a fost implicată in câteva proiecte europene de asistență tehnică pe teme de pre-aderare și integrare in UE, cele mai multe coordonate de Banca Centrală Europeană pentru băncile centrale din: Serbia (2008-12), Bosnia-Herțegovina (2010-12), Croația (2004-2005) și, a coordonat tehnic primul proiect bilateral de asistență tehnică acordat Băncii Naționale a Moldovei (2010). În prezent participă, ca expert BNR, într-un proiect european de asistență tehnică coordonat de Bundesbank și acordat Băncii Naționale a Serbiei pe perioada negocierilor pentru aderarea la UE (2018-2019). Deține un masterat în relații internaționale de la Columbia University/School of International and Public Affairs și, un doctorat în economie despre guvernanța băncilor centrale de la Academia Română. Adresa de email este: gabriela.mihailovici@bnro.ro.

Clara Volintiru este conferențiar universitar în cadrul Departamentului de Relații Economice Internaționale (REI), al Academiei de Studii Economice din București (ASE). A absolvit studiile doctorale de la London School of Economics and Political Science (LSE) și a fost implicată în numeroase proiecte de cercetare internaționale în domeniul științelor comportamentale, buna guvernanță și economia informală. A fost consultant pentru asemenea organizații internaționale precum Banca Mondială, Comisia Europeană, Eurofound, Comitetul Regiunilor sau think tank-ul britanic PRIAD. Cele mai recente publicații ale sale au apărut la Oxford University Press sau în jurnale de specialitate precum European Political Science Review, Eastern European Politics sau Research & Politics. În spațiul public, comunică pe platforme online precum Forbes, European Politics and Policy (EUROPP), Emerging Europe, International Peace Institute Global Observatory, Huffington Post sau Washington Post. Adresa ei de email este: clara.volintiru@rei.ase.ro.com.

About the authors:

Daniel Dăianu is Member of the Romanian Academy, Member of the Board of the National Bank of Romania and Professor of economics at The School of Political and Administrative Studies in Bucharest; Before this, Mr Dăianu was the first deputy President of the Financial Supervision Authority (2013-2014), former member of the European Parliament (2007-2009, and co-author of the EP report on the reform of the regulation and supervision of financial market), Chairman of the Supervisory Board of Banca Comercială Română (2005-2007), Finance Minister of Romania (1997-1998), Chief Economist of the National Bank of Romania (1992-1997), Deputy Minister of Finance (1992); Chairman of The Romanian Economic Society (SOREC), Member of the EU High Level Group on Own Resources (HLGOR) coordinated by Mario Monti; Member of the European Council for Foreign Relations, Fellow of CASE (Warsaw), Member of the Board of Trustees of Friends of Europe; Fellowships at Harvard University, The Wilson Center (Washington DC), IMF (Washington DC), NATO Defense College (Rome), etc; visiting professorships at Berkeley, UCLA, Bologna University, etc. Member of the Black Sea Region Commission. Email: daniel.daianu@bnro.ro.

Amalia Fugaru currently works as a consultant with the National Bank of Romania. Her working experience includes analyst positions for both international organisations (The World bank, OECD) and Romanian research institutes (Institute for Economic Forecasting). She holds a MSc in political economy from the London School of Economics and Political Science and a PhD in economics on the subject of fiscal models in Europe from the Romanian Academy. Email: amalia.fugaru@bnro.ro

Gabriela Mihailovici (PhD Romanian Academy; Master of International Affairs, Columbia University/ School of International Affairs and Public Affairs) is advisor on European affairs at the National Bank of Romania and, she has been dealing with European policy issues for more than 17 years. Her education and research field lies within European foreign and public policies, with heaviness points in the field of EU economics of integration, UEM governance, EU and euro zone accession, especially in the areas of central banking, monetary and financial policies. Prior involving in consultancy area, Gabriela was a member of the NBR's team in charge with the EU accession preparatory process (2002-2007), and served as technical coordinator of the operational team responsible for the NBR's negotiations files groundwork. Regularly attended meetings of the Economic and Financial Committee - alternates in Brussels (2010-16). Her professional career began at NBR in 1996, where she worked as an economist for the monetary and foreign exchange policies department, and continued, in 2001, at the World Bank, Washington DC headquarters, as an expert in the economic policy department.

Furthermore, Gabriela has been involved in several European technical assistance projects on EU pre-accession and integration issues, mostly coordinated by the European Central Bank, for central banks of Serbia (2008-12), Bosnia-Herzegovina (2010-12), Croatia (2004-2005) or, on bilateral basis, for National Bank of Moldova (2010). Currently she serves as a 2-year NBR expert in a twinning project conducted by Bundesbank aimed to assist National Bank of Serbia in the effective conduct of EU accession negotiations. Email: gabriela.mihailovici@bnro.ro.

Clara-Alexandra Volintiru is Associate Professor in the Department of International Business and Economics (REI), at the Bucharest University of Economic Studies (ASE). She graduated from the London School of Economics and Political Science (LSE) and has been involved in various international research projects in the field of behavioural studies, good governance, informal exchanges and political economy. She has been a consultant for international organizations such as the World Bank, European Commission, Eurofound, Committee of Regions, Partnership for Research in International Affairs and Development (PRIAD). Her recent work has been published with Oxford University Press, or in such peer reviewed journals as European Political Science Review, Eastern European Politics or Research & Politics. She is also a contributor of such outlets as Forbes, European Politics and Policy (EUROPP), Emerging Europe, International Peace Institute Global Observatory, Huffington Post, or Washington Post. Email: clara.volintiru@rei.ase.ro.

CUPRINS

CUPRINS **5**

INTRODUCERE **8**

CAPITOLUL 1: **13**

RADIOGRAFIA UNIUNII EUROPENE DIN PERSPECTIVĂ BUGETARĂ **13**

1.1. Proiectul European și Bugetul Uniunii Europene **13**

1.2. Politica Bugetară în Uniunea Europeană – caracteristici generale **14**

1.2.1. Structura sistemului bugetar al Uniunii Europene 15

1.2.2. Mecanisme de finanțare: resurse proprii și contribuții naționale 17

I/ Cadrul legal și procedural 17

II/ Constrângeri legale 19

III/ Resurse proprii și contribuții naționale 19

CAPITOLUL 2: **21**

CADRUL FINANCIAR MULTIANUAL 2021 - 2027 - REPERE DE NEGOCIERE **21**

2.1. Cum au început negocierile? (faza de pre-negociere) **21**

2.2. Cum se negociază? (faza de negociere între statele membre și Comisia Europeană) **23**

2.3. Cum se încheie negocierile? (faza de negociere cu Parlamentul European și Consiliu) **24**

2.4. Opțiuni pentru ajungerea la un acord deplin și un calendarul prezumtiv de negociere **25**

CAPITOLUL 3: **28**

CADRUL FINANCIAR MULTIANUAL 2021 - 2027 - DESCRIERE ANALITICĂ **28**

3.1. Viziunea Comisiei Europene **28**

3.1.1. Cadrul procedural 28

3.1.2. Trecerea de la abordarea cantitativă la abordarea calitativă 28

I/ Analiza cantitativă 28

II/ Analiza calitativă 29

3.1.3. Ce aduce nou în cifre 30

3.1.4. Ce aduce nou în politica de cheltuieli: *mutarea accentului de la o listă de cheltuieli la o listă de proiecte investiționale care să se articuleze între ele coerent* 32

I/ Principii, structură, priorități și corelarea acestora cu veniturile, cu scopul maximizării valorii adăugate europene 32

II/ Noi instrumente dedicate susținerii procesului de convergență 37

III/ Domenii în care cresc cheltuielile – cifre concrete 39

3.1.5. Ce aduce nou în politica de venituri: *diversificarea surselor de venituri, schimbări în modul de finanțare a bugetului UE și accent pe valoarea adăugată la nivel european a utilizării bugetului UE* 40

I/ Reformarea surselor de venituri și impactul estimat 41

II/ Fondul European de Dezvoltare 44

3.1.6. Ce aduce nou în Politica de coeziune și valori 44
3.1.7. Ce aduce nou în Politica agricolă comună 60
3.1.8. Ce aduce nou în Politica europeană de investiții 68

I/ Îmbunătățirea condițiilor de investiții în Uniunea Europeană: proiectul programului InvestEU 68

II/ Întărirea legăturii dintre bugetul Uniunii Europene pe termen lung și reformele structurale 73

III/ Funcția europeană de stabilizare a investițiilor 74

3.2. Viziunea Parlamentului European 77

3.3. Viziunea politică a statelor membre 79

I/ Franța și Germania 79

II/ Statele hanseatice 80

III/ Statele din flancul sudic 80

IV/ Statele de la Visegrád 80

V/ România 81

CAPITOLUL 4: 85

IMPLICAȚII PENTRU ROMANIA - RISCURI SI OPORTUNITĂȚI 85

PRIORITĂȚI LA NIVEL NAȚIONAL 86

4.1. Procesul de negociere al CFM post-2020 și prioritățile naționale 86
4.1.1. Coordonarea eficientă a cadrului de negociere – câteva recomandări 86
4.1.2. Un Mandat Național cât mai bine articulat (coerent și consistent) 87
4.1.3. Posibile comuniuni de idei cu alte state membre 89

4.2. Relația dintre interesul național și interesul european 90

4.3. Impactul asupra bugetului național 92
4.3.1. Gestionarea fondurilor Uniunii Europene 93

4.3.2. Creșterea gradului de cofinanțare de la bugetul național 95
4.3.3. Politica agricolă comună 95
4.3.4. Politica de cercetare 108
4.3.5. Revizuirea de la mijlocul perioadei 109
4.3.6. Aplicarea regulii „N+2" în dezangajarea fondurilor 110

4.4. Flexibilitatea între programe și în cadrul programelor 111

4.5. Păstrarea criteriului PIB/locuitor 111

4.6. Relația dintre zona euro și statele membre din afara zonei euro 112

PRIORITĂȚI LA NIVEL EUROPEAN 114

4.7. Negocierea CFM post 2020 din perspectiva obiectivului european: valoarea adăugată europeană prin sinergii, flexibilitate și cooperare regională 114

4.8. Impactul asupra Uniunii Economice și Monetare: instrumentul de realizare a reformelor *(delivery reform tool)* finanțarea RSȚ, InvestEU 115

4.9. Politica condiționalităților 116

4.10. Importanța obiectivelor climatice 119

CONCLUZII 120

ANEXA 1 125

ANEXA 2 126

ANEXA 3 128

ANEXA 4 133

ANEXA 5 134

ANEXA 6 140

ANEXA 7 146

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ 151

INTRODUCERE

Mai mult ca oricând în istoria Uniunii Europene (UE) bugetul comun a devenit o temă de dezbatere/negociere care se leagă de urgențe de natură „existențială". Această apreciere nu este exagerată dacă avem în vedere declarații repetate ale multor oficiali de rang înalt din statele membre sau din instituțiile europene. Tensiunile generate de imigrația masivă, probleme legate de apărarea frontierelor UE, de securitate în general, schimbările climatice, subliniază nevoia de a se răspunde în mod colectiv la provocări mari. Iar un răspuns colectiv, la nivelul Uniunii, nu are cum să nu implice resursele UE. Din păcate, acest buget este mic, sub 2 la sută din totalul cheltuielilor publice la nivelul UE, în raport cu nevoile și provocările comune. În plus, dificultățile zonei euro (ZE) adaugă presiuni asupra bugetului UE – în condițiile în care instrumente care vizează sprijinul pentru state membre ale ZE ar trebui să fie finanțate prin intermediul bugetului UE.

Dincolo de o logică tranzacțională (*quid pro quo*) în discutarea și negocierea bugetului UE, există și realitatea unor viziuni diferite, a unor abordări diferite între statele membre, care are rădăcini în decalaje de dezvoltare și interese diferite. Extinderile UE din 2004 și 2007 au accentuat discrepanțele economice și explică de ce discutarea bugetului UE s-a complicat în timp. Avem, astfel, pe de o parte, un tablou economic tot mai eterogen al Uniunii, accentuat de criza financiară și economică (vezi clivajul de competitivitate între Nord și Sud în ZE); iar, pe de alta, provocări convenționale și neconvenționale tot mai numeroase. Acestea pun presiune teribilă pe bugetul UE. Este de menționat aici că folosul bugetului UE se cuvine să fie judecat în relație, în sinergie, cu bugetele naționale.

UE își gândește prioritățile politice pe cicluri de câte șapte ani și își cheltuie resursele financiare prin intermediul bugetelor anuale. Bugetul Uniunii Europene (Bugetul UE) finanțează aceste priorități, indicând astfel orientările politice și de politici comunitare. Fiecare buget anual face parte dintr-un ciclu bugetar de șapte ani cunoscut sub numele de Cadru Financiar Multianual (CFM) sau „perspectiva financiară", elaborat de Comisia Europeană (CE) și lansat spre negociere și aprobare în unanimitate către toate statele membre, cu acordul prealabil al Parlamentului European (PE).

Criticile cu privire la bugetul UE în general și la CFM, în particular, sunt generate cel puțin de trei aspecte: alocarea pe tipuri de cheltuieli, veniturile, respectiv modul de negociere al CFM.

Alocarea pe tipuri de cheltuieli (în care domină cele legate de Politica de coeziune și de Politica Agricolă Comună (PAC) este un subiect de dezbatere din cel puțin două motive. În primul rând, teoria federalismului fiscal arată că, o uniune la nivel internațional trebuie să livreze cetățenilor săi doar bunuri publice care sunt determinate de economii de scară și de externalități (Oates, 1999). În al doilea rând, există o diferență între teorie și practică. Astfel, cercetarea modului de alocare a cheltuielilor bugetului UE - cu precădere spre coeziune și PAC și subreprezentarea zonelor clasice de bunuri publice, cum ar fi educația - arată că există o divergență între teorie și practică (Alesina, Angeloni și Schuhknecht, 2005).

În literatura de specialitate există două motivații pentru diferența dintre ceea ce consideră teoria că este rațional și eficient în alocarea cheltuielilor la nivel de uniune fiscală și realitatea din UE: (i) situația de fapt este rezultatul unui parcurs determinat istoric, în care fiecare nou pas de integrare a necesitat compensații pentru statele care pierdeau din acest proces (Hix, 2005); (ii) situația de fapt este rezultatul modului în care se iau deciziile, care, nu arareori, tinde să avantajeze statele mici, dar care sunt prezente în număr mai mare în instituțiile europene cu putere de decizie în ceea ce privește bugetul – Consiliul UE sau Consiliul de Miniștri (Consiliul) și PE, prin intermediul procedurii legislative de codecizie (Mattila, 2006).

Corecția discrepanței între teorie și realitate a fost analizată și de raportul Sapir 2003, care propunea reconfigurarea obiectivelor bugetului UE către trei puncte: un fond pentru creștere (care să aibă alocat 45 la sută din buget), unul pentru convergență (care să absoarbă 35 la sută din buget), respectiv un fond care să sprijine angajații din sectoarele agricole și industriale care sunt restructurați (care să ocupe 20 la sută din buget). Chiar dacă această alocare a bugetului UE este mai aproape de *teoria bunurilor publice*, ea are cel puțin două neajunsuri: (i) bunurile publice care nu erau considerate în Raportul Sapir că ar necesita fonduri substanțiale au devenit acum de mare actualitate pentru UE, așa cum sunt securitatea frontierelor și controlul imigrației; (ii) se propune schimbarea filosofiei utilizării fondurilor, astfel încât statele membre devin parteneri de proiect și nu mai sunt doar beneficiari de fonduri (Haas și Rubio, 2017), ceea ce poate să diminueze eficiența utilizării fondurilor la nivel european.

Incapacitatea de a genera resurse proprii de finanțare la nivelul adecvat reprezintă o slăbiciune a UE. Deși Tratatul de la Roma prevedea înlocuirea contribuțiilor naționale cu resurse comunitare, acest lucru nu s-a întâmplat pentru că, mare parte a resurselor bugetului UE nu reprezintă resurse proprii veritabile (statele membre colectează în numele UE și transferă în bugetul anual al UE (Cipriani, 2014). Această situație este constatată de Raportul Monti (Monti, 2016), care a propus reformarea veniturilor bugetului UE prin: (i) modernizarea și simplificarea actualului sistem de resurse proprii și, prin (ii) diversificarea surselor de venituri. Raportul Monti vorbește și despre eventualitatea unui buget al ZE, care ar reclama resurse proprii.

Deși procesul de negociere a unui buget comun este o chestiune complexă, aceasta e necesar pentru că permite luarea unor decizii comune asupra unor probleme comune (Kölling, 2016). În literatura de specialitate se consideră că negocierile cu privire la CFM sunt o chestiune interguvernamentală și se apropie mai mult de procedurile federalismului fiscal, în timp ce aprobarea bugetului anual al UE este asemănătoare procedurilor la nivel național. Caracterul federal al negocierilor legate de CFM a fost întărit de trei schimbări survenite în ultimii 30 de ani în UE (Laffan, 2000): mecanismul de control al disciplinei bugetare, introdus prin aprobarea primului CFM 1988-1992 (pachetul Delors I), controlul utilizării fondurilor UE în conformitate cu obiectivele comunitare și creșterea rolului PE.

Ceea ce pare să nemulțumească observatorii procesului de negociere a CFM este atitudinea statelor membre cu privire la fondurile europene, văzute strict prin prisma îngustă a diferenței dintre cheltuieli [(contribuția la bugetul comun și venituri (fondurile alocate diverselor priorități)], ignorând conținutul acestor cheltuieli. Conținutul acestor cheltuieli se referă la valoarea adăugată europeană, dar definiția valorii adăugate europene pare să varieze de la un stat membru la altul.

Noua rundă de negociere a CFM pentru perioada 2021 - 2027 este *altfel* decât rundele anterioare întrucât UE pierde, prin Brexit, un stat membru net contributor, ceea ce provoacă un deficit în veniturile anuale ale bugetului UE estimat între 10 și 15 miliarde de euro[3].

Subestimarea negocierilor CFM post-2020 ar fi contraproductivă, cel puțin din două motive. Pe de-o parte, dinamica modificării ordinii priorităților pe termen scurt și mediu în UE este mare: ținând cont că, la momentul lansării exercițiului CFM post-2020 (în februarie 2018), prioritatea pe termen lung a fost încurajarea valorii adăugate europene, ulterior, odată cu prezentarea propunerii oficiale a CE, s-au adăugat și alte priorități stringente care cer acțiuni urgente și concrete, cum ar fi chestiunea migrației (securitate internă), viitorul politicii comerciale și rolul UE în sistemul comercial multilateral mondial, reziliența[4] și robustețea ZE și continuarea reformării guvernanței UEM. Pe de altă parte, sunt evidente reacțiile diferite ale unor state membre cu privire la valorile europene, principiile și viitorul Proiectului European.

Rolul CFM este definitoriu, pentru că: (i) translatează prioritățile politice ale CE în termeni financiari pentru o perioadă de cinci/șapte ani; (ii) stabilește limitele maxime superioare anuale pentru suma totală a cheltuielilor UE și pe categorii/priorități de cheltuieli (plafoane) cu scopul de a se asigura că există finanțare (fonduri adecvate) pe toată perioada CFM; (iii) asigură disciplină în ceea ce privește distribuirea fondurilor conform priorităților pe termen mediu și scurt; și, (iv) oferă un grad de predictibilitate pentru beneficiarii de fonduri europene cu privire la finanțarea proiectelor.

Nu trebuie confundat CFM cu bugetul anual al UE. Prin CFM se planifică cât de mult poate cheltui UE în fiecare an, în total și separat, pe acele programe și proiecte care reflectă prioritățile politice ale UE în cursul unei perioade de cel puțin cinci/șapte ani. Procedura bugetară anuală trebuie să respecte acele plafoane maxime, pe două tipuri de cheltuieli anuale: (i) angajamente legale prin care se acordă dreptul de a cheltui bani, dar fără obligația de a plăti în cursul aceluiași exercițiu financiar, ci pe parcursul mai multor exerciții financiare; și (ii) plăți, adică acele sume care trebuie plătite efectiv în cursul unui exercițiu financiar. Există, astfel un plafon total pentru cheltuielile totale din angajamente și din plăți, iar plafonul total din angajamente este egal cu suma plafoanelor pentru rubricile individuale.

Bugetul UE face obiectul următoarelor constrângeri legale: (i) nu poate intra în deficit, ceea ce înseamnă că, veniturile trebuie să acopere toate cheltuielile; (ii) există o limită maximă a cheltuielilor convenită de către guvernele și parlamentele statelor membre, așa numitul „plafon al resurselor proprii” ; (iii) nu poate genera datorie publică, pentru că poate cheltui doar ceea ce primește; (iv) trebuie să se încadreze în planul bugetar pe termen lung stabilit de CFM, care astfel controlează evoluția bugetului UE în funcție de categoriile de cheltuieli adoptate.

---

[3] Conform datelor prezentate de DG Budget, contribuția națională medie a Regatului Unit la veniturile UE în perioada 2014-2017 a fost de 12 la sută. Datele pot fi consultate aici: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

[4] Reziliența este definită într-un document al Comisiei UE ca reprezentând „capacitatea unei persoane fizice, a unei gospodării, a unei comunități, a unei țări sau a unei regiuni de a rezista, de a se adapta și de a-și reveni rapid din situații de stres și de șoc”. Sursa: Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Abordarea UE în materie de reziliență: să învățăm din crizele în domeniul securității alimentare, COM(2012) 586 final, disponibil la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2012:0586:FIN.

Sursele de venituri ale bugetului UE au rămas aceleași în ultimele decenii, respectiv: taxele vamale, contribuțiile de la statele membre bazate pe taxa pe valoarea adăugată (TVA) și contribuțiile bazate pe venitul național brut (VNB). În urma scăderilor constante a taxelor vamale, aproximativ 80 la sută din bugetul UE a ajuns să fie finanțat în prezent din contribuțiile naționale bazate pe TVA și VNB. Trebuie subliniat însă că, acestea din urmă nu sunt resurse proprii veritabile.

Conform prevederilor legale comunitare, UE decide, o dată la cel puțin cinci ani (deși în ultimul timp a fost o dată la șapte ani), reperele principale ale exercițiului de planificare multianuală CFM pentru bugetul total al UE pe termen lung. Următorul CFM al UE pe termen lung va fi lansat la 1 ianuarie 2021, pentru perioada 2021 - 2027, și va fi primul pentru UE cu 27 de state membre. În general, negocierile privind tot pachetul CFM implică, progresiv, trei instituții europene: instituția inițiatoare (CE) și cele două instituții care au putere bugetară: Consiliul și PE.

Negocierile cu privire la CFM post-2020 ar putea să se finalizeze la jumătatea anului 2019, într-un scenariu optimist, respectiv la finalul anului 2020, într-un scenariu pesimist. Primele șase luni ale anului 2019 coincid nu numai cu perioada de finalizare a negocierilor pentru CFM post-2020 dar și cu ciclul alegerilor europarlamentare. Din acest punct de vedere, va fi o provocare dublă pentru autoritățile române, cu atât mai mult cu cât perioada de negociere este, de fapt, doar de patru luni, din cauza dizolvării actualului PE și intrării în campanie electorală europeană (luna aprilie 2019).

Punctul de pornire al acestui studiu îl constituie pachetul legislativ propus de CE în varianta prezentată în luna mai 2018 (cu documentele subsecvente legate de propunerile de regulamente sectoriale); suplimentar, se mai ia în considerare faptul că, durata CFM nu va mai constitui un subiect de negociere și rămâne fixată la șapte ani. Conform acestei propuneri, România va avea alocat un volum mai mare de resurse decât în exercițiul financiar precedent. Dar, condițiile de eligibilitate și contextul sunt considerabil altele, ceea ce este examinat în prezent studiu acesta.

Principala ipoteză de lucru a studiului este că, în cadrul negocierilor CFM post-2020, statele membre intenționează să-și conserve pozițiile curente (anume, contribuțiile nete la bugetul UE), precum și alocările naționale din bugetul UE.

Obiectivul studiului este dublu: să întreprindă o analiză a propunerii CFM post-2020 și, pe baza acesteia, să identifice principalele riscuri și oportunități pentru România în cadrul negocierilor.

O altă particularitate a acestui studiu se referă la constrângerile legate de sursele de documentare: pe de o parte, avem ca obiect de analiză o temă aflată într-o permanentă dinamică, fiind încă în plin proces de negociere la nivelul statelor membre și a instituțiilor europene. Pe de altă parte, am avut la dispoziție, din motive lesne de înțeles, doar un cadru relativ îngust de documentare formalizată a pozițiilor oficiale de țară, căci nu foarte multe state membre și-au făcut cunoscut, până la data finalizării acestui studiu, punctul de vedere oficial cu privire la modificările legate de veniturile bugetului UE (fie ele proprii sau nu) și tipul alocărilor. Ca atare, bibliografia acestui studiu este atipică: cea mai mare parte a referințelor bibliografice indică documente oficiale instituționale ale CE, PE și ale Consiliului; complementar, pentru partea de analiză, autorii au utilizat și o serie de studii relevante pentru temele specifice abordate.

În plus, studiul nostru sugerează o cale de negociere fezabilă pentru autoritățile române prin care să se îmbine obiectivul național al menținerii alocărilor pentru realizarea convergenței, cu obiectivul comunitar pe termen lung de reorientare către valoarea adăugată europeană, cu scopul realizării mai multor sinergii care să țintească resursa umană (indiferent dacă se menține sau crește

contribuția la bugetul comunitar). Ceea ce propunem, de fapt, este trecerea de la un raționament bazat pe o listă de cheltuieli în folos național, la un raționament bazat pe o listă comună de priorități de îndeplinit în folos contribuabilului european din România.

Cei patru autori au discutat adesea, pentru elaborarea acestui studiu, cu experți din ministere, din autoritățile de resort autohtone, din cadrul misiunii noastre la Bruxelles. O constatare a autorilor pornind nu numai de la obiectivele asumate pentru exercitarea președinției Consiliului UE este că, există încă mult spațiu de ameliorare a dialogului interministerial, la nivel de experți și la nivel de conducere la vârf. Totodată, este dezirabil ca priceperea profesională a experților din ministere, rutina pozitivă pe care nu puțini au căpătat-o în timp în înțelegerea problematicii europene și a nevoii ca interesele majore ale României să fie articulate în raport cu probleme mari europene și cu interese ale UE să fie mai bine capitalizată de decidenții de la vârf. Un exemplu poate servi în acest sens. Aderarea României la zona euro (ZE) reclamă robustețea economiei noastre, dar și o robustețe mai mare a Uniunii Economice și Monetare (UEM). Iar robustețea acesteia din urmă este strâns legată de mecanismele de partajare a riscurilor, ceea ce implică și un buget al ZE (fie și sub forma unei capacități fiscale). Când unii oficiali români declară că ZE nu are nevoie de un buget propriu, este imposibil de găsit o explicație rezonabilă. Poziția corectă din punctul de vedere al României este, așa cum face și studiul nostru, că ZE are nevoie de un buget propriu, dar un asemenea dispozitiv fiscal nu trebuie să aspire resurse din bugetul UE.

Studiul are cinci capitole dintre care unul include concluzii si o serie de recomandări. Primul capitol radiografiază UE din perspectiva bugetară. Capitolul 2 examinează CFM prin prisma unor repere de negociere. Capitolul 3 face o analiză a CFM 2021 - 2017 propusă de CE. Capitolul 4 se ocupă de implicațiile noului CFM pentru România; aici se abordează, între altele, regimul de condiționalități, pregătirea cadrului intern pentru negocieri, posibile alianțe cu alte state membre, teme specifice de reflecție pentru autoritățile din România.

CAPITOLUL 1:

RADIOGRAFIA UNIUNII EUROPENE DIN PERSPECTIVĂ BUGETARĂ

Este dificil, dacă nu imposibil, de găsit în istoria de peste șapte decenii a Proiectului European o viziune strategică fiscal-bugetară închegată. Părinții fondatori nu au pornit la drum cu acest scop. Altele erau prioritățile acelor vremuri: Europa era profund marcată de tragedia lăsată în urmă de cele două războaie mondiale devastatoare, și doar un proiect politic de mare anvergură putea să repornească motoarele europene.

În acest context, era greu de abordat pe termen lung problema fiscală căci, de fiecare dată erau alte priorități politice pe termen scurt și mediu: în anii ’50 trebuia relansată economia Europei, apoi, în anii ’60 și ’70 a urmat promovarea și consolidarea pieței unice europene, care a avut un impact uriaș la nivelul fiecărui cetățean iar, în anii ’80-’90 și în primul deceniu al secolului 21 s-a derulat frenezia extinderii, ceea ce a făcut din UE cel mai de succes proiect politic de după cel de-al doilea război mondial. O decizie transnațională care să pună problema controlului asupra bugetelor naționale, sau a prioritizării veniturilor, a direcționării de transferuri către alte state membre sărace sau a împărțirii poverii datoriei publice nu avea cum să câștige consensul liderilor europeni, cel puțin din următoarele motive politice (studiate mai târziu și de o serie de studii academice: (i) problemele locale necesită soluții locale, (ii) adâncirea deficitului democratic și, în final, (iii) obligativitatea unor state membre de a plăti mai mult în favoarea altor state membre, ceea ce (iv) poate genera un hazard moral. Astfel, decenii la rând, fie s-a ocolit, fie a fost amânat procesul de adâncire a uniunii fiscale, iar odată cu declanșarea crizei din 2007-2008, s-a accentuat și mai mult lipsa de unitate în viziune și raționament strategic a statelor membre cu privire la viitorul Proiectului European.

1.1. Proiectul European și Bugetul Uniunii Europene

În absența voinței politice unanime, decidenții au preferat fie să îmbunătățească regulile (în vremuri liniștite), fie să reformeze sistemul fiscal-bugetar (în perioade de criză) și, mai puțin să acționeze ferm pentru închegarea unei uniuni fiscale autentice. Argumentele în favoarea unei uniuni fiscale nu au fost suficient de puternice încât să convingă: faptul că o Uniune Economică și Monetară (UEM) nu poate funcționa eficient numai cu un pilon monetar unic și fără un pilon fiscal unic sau că o uniunea fiscală ar spori credibilitatea piețelor financiare europene, obligațiile europene (Eurobonds) rivalizând cu obligațiunile americane (US bonds), iar un sistem de impozitare unic european și o mutualizare a datoriilor publice ar deveni simbolul unității statelor membre. Toate aceste considerații nu au constituit motive suficient de puternice pentru a coagula decizia politică a statelor net contributoare în sensul formării Statelor Unite ale Europei.

De-a lungul celor șapte decenii de existență a UE, politica bugetară a fost mai degrabă utilizată pentru realizarea obiectivelor și a priorităților politice pe termen scurt și mediu, respectiv pentru

realizarea acelor obiective pentru care nu se găsea finanțare în bugetele naționale, decât ca un scop în sine pentru consolidarea uniunii fiscale.

În timp ce politica cheltuielilor publice europene ține destinația, mărimea și structura cheltuielilor precum și căile, metodele, instrumentele necesare atingerii principalelor obiective și priorităților politice naționale și/sau europene, politica veniturilor trebuie să acomodeze volumul și provenienta resurselor financiare, metodele de prelevare și instrumentele fiscale folosite pentru constituirea fondurilor europene.

Istoric vorbind, orientarea politicii cheltuielilor și a politicii veniturilor bugetului UE s-a făcut în funcție de prioritățile politice pe termen scurt și mediu ale Proiectului European. Abia începând cu acest exercițiu bugetar și, mai ales, din exercițiul bugetar viitor se poate observa tendința de a orienta politicile fiscal-bugetare în funcție de prioritățile politice și de proiectele planificate a fi implementate pe termen mediu și lung.

1.2. Politica Bugetară în Uniunea Europeană – caracteristici generale

Sistemul bugetar al UE este format din: (i) bugetul anual al UE, (ii) mecanismele și instrumentele de finanțare a cheltuielilor bugetare pentru toate statele membre ale UE care transpun în practică prioritățile politice comune ale UE.

Sistemul bugetar al UE conține deja o gamă cuprinzătoare de instrumente cu impact semnificativ, de la granturi până la instrumente financiare, dar rămâne în continuare relativ mic. Cu un nivel de circa 1 la sută din VNB al UE, bugetul UE are dimensiuni limitate comparativ cu bugetele naționale și face obiectul constrângerii cu privire la echilibrul bugetar anual. Cu toate acestea, instrumentele UE au un impact economic și strategic semnificativ în mai multe state membre și sectoare. În prezent, bugetul UE face acest lucru în principal prin intermediul unor granturi acordate actorilor economici sau autorităților publice, care sunt administrate direct de către instituțiile europene sau împreună cu statele membre. În particular, în unele state membre, fondurile structurale și de investiții europene au reprezentat în ultimii ani mai mult de jumătate din totalul investițiilor publice, contribuind puternic la procesul de recuperare a decalajelor economice și sociale dintre țările și regiunile din întreaga Uniune. În plus, având în vedere faptul că sprijinul pe care îl acordă se întinde pe mai mulți ani, bugetul UE are, și își propune să aibă și mai mult în viitor, un efect stabilizator pe termen mediu a nivelului investițiilor publice. Bugetul UE, așa cum a demonstrat sprijinul acordat Greciei, poate juca un rol de stabilizare în caz de dificultăți economice[5]. Există, de asemenea, la nivelul UE – deși sunt limitate ca dimensiuni – o serie de instrumente care pot contribui în mod specific la atenuarea șocurilor economice de la nivelul național sau local[6].

[5] La 15 iulie 2015, Comisia a prezentat comunicarea „Un nou început pentru locuri de muncă și creștere în Grecia" [COM (2015) 400] și a propus o serie de măsuri excepționale, care au contribuit la maximizarea absorbției fondurilor UE pentru a sprijini economia reală din Grecia.

[6] Alte exemple de mecanisme de acest tip sunt Inițiativa „Locuri de muncă pentru tineri", care oferă sprijin statelor membre și regiunilor care se confruntă cu un șomaj ridicat în rândul tinerilor, Fondul de solidaritate al Uniunii Europene, care oferă

1.2.1. Structura sistemului bugetar al Uniunii Europene

Sistemul bugetar al UE reprezintă acea construcție instituțională prin care se autorizează, în fiecare an, finanțarea ansamblului activităților întreprinse la nivelul întregii Uniunii. Cei trei piloni ai acestei construcții sunt: *bugetul anual al UE* care finanțează, din *resursele proprii*, prioritățile pe termen mediu și lung ale UE, pe baza unui exercițiu ciclic de programare multianuală care durează cel puțin cinci ani (dar în ultimul timp a fost de șapte ani) numit *Cadrul Financiar Multianual* (sau perspectivă financiară multianuală) stabilit de CE și, adoptat cu unanimitate în Consiliu, după ce a obținut aprobarea PE.

Bugetul anual al UE stabilește sumele anuale maxime pe care UE le poate cheltui în diferite domenii, conform priorităților politice dintr-o anumită perioadă (cinci/șapte ani). Aceste limite maxime (*ceilings*) trebuie, obligatoriu, să se încadreze în plafoanele stabilite de CFM pentru atingerea obiectivelor și priorităților politice ale UE din perioada respectivă. Bugetul anual al UE are, de regulă, două mari destinații: (i) *pe plan intern*, în interiorul UE, să finanțeze acele priorități și obiective politice care au fost, de-a lungul timpului, esențiale pentru consolidarea Proiectului European: crearea și dezvoltarea pieței unice, coeziunea socială, introducerea euro, creșterea economică, crearea de noi locuri de muncă, dezvoltarea agriculturii și a zonelor sărace, dezvoltarea economică incluzivă, inteligentă și sustenabilă; (ii) *pe plan extern*, în afara UE, să finanțeze prioritățile și obiectivele de politică externă ale UE, precum: promovarea dezvoltării economice și sociale, menținerea păcii pe continentul european și nu numai, ajutorarea victimelor dezastrelor și conflictelor internaționale. În acest sens, trei categorii de state au fost finanțate, în timp, de la bugetul anual al UE: statele candidate sau în curs de aderare la UE (fostele state din blocul comunist), statele vecine, din Europa de Est, nordul Africii și Orientul Mijlociu și, statele din zonele aflate în curs de dezvoltare cu care unele state membre au legături istorice puternice, în special țările din Africa, Pacific și Caraibe (foste colonii).

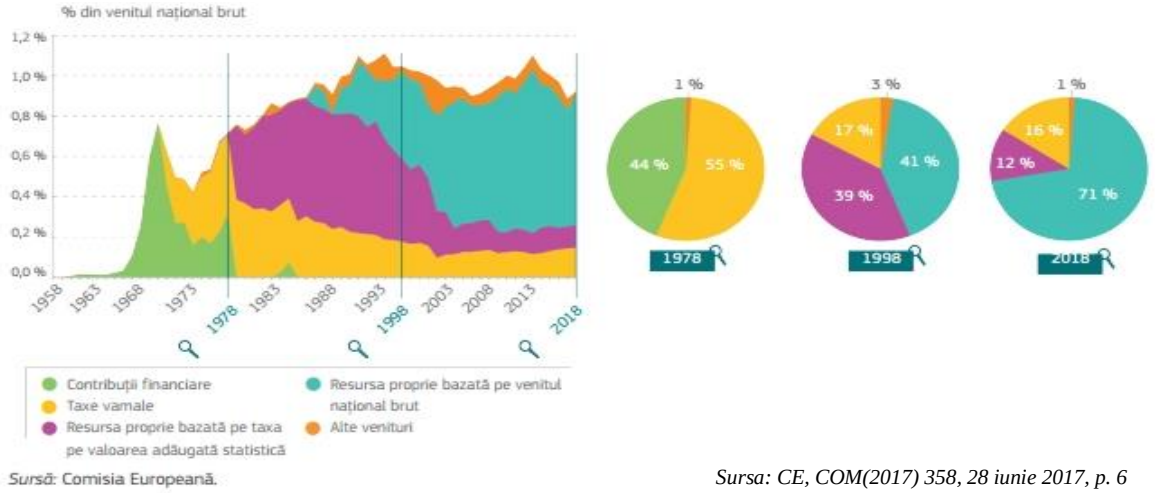
Resursele proprii sunt veniturile proprii ale UE utilizate pentru finanțarea cheltuielilor bugetului anual al UE și bugetului UE pe termen lung. Din punct de vedere juridic, aceste resurse aparțin UE. Statele membre le colectează în numele UE și le transferă în bugetul anual al UE. Resursele proprii se împart în trei categorii[7]: *(a) resurse proprii tradiționale*, formate, în principal, din taxe vamale (taxe impuse importurilor de produse provenite dintr-un stat din afara UE) și cotizații pentru zahăr, care, în prezent, contribuie cu aproximativ 12 la sută la veniturile totale; *(b) resurse proprii bazate pe TVA*, calculată ca o rată fixă uniformă de 0,3 la sută aplicată veniturilor din TVA-ul armonizat ale fiecărui stat membru (însă baza impozabilă a TVA-ului este plafonată la 50 la sută din VNB pentru fiecare țară), care, în prezent, reprezintă 11 la sută din veniturile totale; și, *(c) resurse proprii bazate pe VNB*, calculate ca o rată procentuală fixă standard aplicată VNB-ului fiecărui stat membru pentru cheltuielile care nu sunt acoperite din alte resurse proprii; acestea contribuie, în prezent, cu 76 la sută din veniturile totale, fiind și cea mai mare sursă de venituri. Mai există și alte

asistență financiară statelor membre/regiunilor afectate de dezastre majore și Fondul european de ajustare la globalizare, care oferă sprijin persoanelor care își pierd locul de muncă în urma unor schimbări structurale majore în structura comerțului mondial sau ca urmare a unei crize financiare și economice mondiale.

[7] Pentru detalii a se vedea „Normele UE referitoare la resursele proprii'' care definesc diferitele tipuri de venituri ale UE, metodele pentru calcularea și punerea la dispoziție a acestora disponibile la: http://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eu-revenue-own-resources/.

surse de venituri proprii ale UE, formate din: impozitele pe salarii plătite de către personalul UE, contribuțiile din partea țărilor din afara UE pentru anumite programe ale UE și amenzile plătite de către întreprinderile care încalcă normele de concurență sau alte legi, etc. care contribuie, în prezent, cu aproximativ 1 la sută la veniturile totale (Figura 1.1 - Federmair, Vorauer-Mischer, 2018).

Figura 1.1: Sursele de finanțare ale Bugetului UE



Sursă: Comisia Europeană.

Sursa: CE, COM(2017) 358, 28 iunie 2017, p. 6

La începutul fiecărui ciclu de programare multianuală (CFM) se aplică așa numita „decizie de resurse proprii'' (own resources decision): toate statele membre au dreptul suveran de a decide, prin consens, ce și câte resurse proprii pot ceda și transfera CE ca venituri europene proprii la bugetul UE pe parcursul întregului ciclu de planificare, precum și cheia/metoda de calcul a acestora.

CFM[8] este acel exercițiu de programare multianuală prin care se stabilește cadrul de implementare a bugetului anual al UE; de regulă, se alternează sintagma „CFM'' cu sintagma „bugetul UE pe termen lung''.

Orice exercițiu CFM pornește de la stabilirea priorităților politice pe termen mediu și lung pentru consolidarea Proiectului European. Primul CFM 1988 – 1992 (pachetul Delors I) a avut ca prioritate crearea pieței unice; al doilea CFM 1993 - 1999 (pachetul Delors II) a țintit coeziunea socială și introducerea euro; al treilea CFM 2000 - 2006 a fost consacrat extinderii UE; al patrulea CFM 2007 - 2013 a promovat competitivitatea și crearea de mai multe locuri de muncă; iar actualul CFM 2014 - 2020 are ca prioritate strategia Europa 2020 pentru o dezvoltare inclusivă, inteligentă și sustenabilă. Viitorul CFM 2021 - 2027 are ca prioritate maximizarea valorii adăugate europene în domenii ca îmbunătățirea infrastructurii energetice, de transport și de comunicații între țările UE, protecția mediului la nivel european, creșterea competitivității economiei europene pe plan mondial, sprijinirea

[8] Ideea creării CFM s-a născut în urma crizei bugetului UE de la sfârșitul anilor '70 și '80. În 1979, 1984, 1985 și 1987, Consiliul și PE nu au reușit să se pună de acord la timp cu privire la bugetul UE pentru anul următor. Această situație a atras după sine folosirea sistemului anevoios al doisprezecimilor provizorii, care a generat întârzieri legate de punerea în aplicare a programelor și de rambursarea plăților către statele membre.

oamenilor de știință și a cercetătorilor pentru proiecte transfrontaliere, etc. dar și oferirea unui răspuns adecvat la noile provocări cu care se confruntă Uniunea – migrația, securitatea frontierelor, apărarea.

Rolul CFM este definitoriu, pentru că: (i) translatează prioritățile politice ale CE în termeni financiari pentru o perioadă de cinci/șapte ani; (ii) stabilește limitele maxime superioare anuale pentru suma totală a cheltuielilor UE și pe categorii/priorități de cheltuieli (plafoane), cu scopul de a se asigura că există finanțare (fonduri adecvate) pe toată perioada CFM; se ajunge astfel să existe câte un plafon pe fiecare rubrică (headings) din buget, fie că se acordă finanțări prin programe (de tip ERASMUS+, LIFE sau programul de mediu), fie finanțări prin fonduri (cum ar fi, Fondul de coeziune (FC)); (iii) asigură disciplină în ceea ce privește distribuirea fondurilor conform priorităților pe termen mediu și lung; și (iv) oferă un grad de predictibilitate pentru beneficiarii de fonduri europene cu privire la finanțarea proiectelor lor.

A nu se confunda CFM cu bugetul anual al UE. Prin CFM se planifică cât de mult poate cheltui UE în fiecare an, în total și separat, pe acele programe și proiecte care reflectă prioritățile politice ale UE în decursul unei perioade de cel puțin cinci/șapte ani. Procedura bugetară anuală trebuie să respecte acele plafoane maxime, pe două tipuri de cheltuieli anuale: (i) angajamente legale prin care se acordă dreptul de a cheltui bani dar fără obligația de a plăti în cursul aceluiași exercițiu financiar, ci pe parcursul mai multor exerciții financiare; și (ii) plăți, adică acele sume care trebuie plătite efectiv în cursul unui exercițiu financiar. Există, astfel un plafon total pentru cheltuielile totale din angajamente și din plăți iar plafonul total din angajamente este egal cu suma plafoanelor pentru rubricile individuale.

1.2.2. Mecanisme de finanțare: resurse proprii și contribuții naționale

I/ Cadrul legal și procedural

Bugetul UE este reglementat de trei tipuri de acte normative: Tratatele UE, legislația UE și acordurile dintre instituțiile europene.

Tratatul de la Lisabona sau Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene (TFUE) a marcat un punct de cotitură în ceea ce privește politica bugetară a UE pentru că, a stipulat clar și transparent: (i) principiile generale cu privire la procedurile bugetare, respectiv principiul disciplinei bugetare (art. 310); (ii) principiul finanțării bugetului din resurse proprii (art. 311); (iii) plafoanele minime pentru cel puțin cinci ani (art. 312); (iv) programarea pentru anul financiar (art. 313-316); (v) procedurile pentru implementarea bugetului și control (art. 317-319), precum și (vi) dispozițiile comune (art. 320-324)[9].

Din punct de vedere procedural[10], *bugetul UE* se adoptă anual. Înainte de aprobarea TFUE, bugetul UE și CFM erau aprobate printr-un acord interinstituțional între CE, Consiliu și PE. După

[9] Pentru detalii a se vedea TFUE / Titlul II / secțiunea Dispoziții financiare / art. 310-324 inclusiv, disponibil la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN#page=135

[10] Pentru detalii a se vedea pagina de referință CFM de pe website-ul Consiliului Uniunii Europene, disponibilă la http://www.consilium.europa.eu/ro/policies/multiannual-financial-framework/

intrarea în vigoare a TFUE, s-a stabilit că, CE pregătește anual, pe baza CFM din perioada corespunzătoare, un proiect de buget al UE care urmează să fie transmis simultan către Consiliu și către PE, ambele fiind autoritățile bugetare europene (altfel spus, PE și Consiliul stabilesc împreună, în fiecare an, cheltuielile și veniturile UE). Procedura de examinare și apoi de adoptare a bugetului UE are loc din luna iunie până la sfârșitul lunii decembrie a fiecărui an premergător anului pentru care se stabilește bugetul. PE și Consiliul sunt obligate să respecte limitele cheltuielilor anuale stabilite în CFM din perioada corespunzătoare. PE modifică proiectul în funcție de prioritățile sale politice și îl retrimite Consiliului, care, la rândul său, poate să îl modifice înainte să-l retransmită PE. PE poate adopta sau poate respinge bugetul UE modificat în a doua lectură[11]. În cazul în care cele două instituții (Consiliul și PE) au opinii diferite, se intră în proceduri de negociere pentru găsirea unui compromis într-o perioadă de până la 21 de zile calendaristice; CE se implică pe toată durata negocierilor, de la început, când inițiază procesul printr-o scrisoare în care prezintă informațiile actualizate, și până la încheierea unui compromis acceptabil pentru toate părțile.

În ceea ce privește *procedura de aprobare a CFM*, o dată la cel puțin cinci ani, art. 312 alineatul 2 din TFUE prevede adoptarea[12] *regulamentului privind CFM*[13] care, stabilește norme privind întocmirea, execuția, gestiunea și auditul bugetului UE. De regulă, Regulamentul privind CFM este negociat sub formă de pachet legislativ, împreună cu alte elemente financiare esențiale cuprinse în următoarele tipuri de acte juridice:

(i) acte legislative privind resursele proprii care definesc tipurile de venituri ale UE și metodele de calculare a acestora;

(ii) acte normative sectoriale care instituie programele operaționale de cheltuieli/finanțate din bugetul UE (*spending programmes*) ale UE și care definesc condițiile de eligibilitate și criteriile pentru alocarea fondurilor pentru măsurile care vor fi puse în aplicare conform obiectivelor și priorităților UE - de exemplu, pentru politicile agricole, politicile de coeziune, de cercetare, etc. Scopul acestui regulament este să:
(ii1) faciliteze adoptarea bugetului anual al UE;
(ii2) traducă prioritățile politice în cifre pentru un ciclu bugetar de cel puțin cinci ani;
(ii3) asigure disciplina bugetară a UE;
(ii4) aducă un grad mai mare de predictibilitate asupra finanțelor UE.

De asemenea, art. 312 alineatul 3 prevede că CFM stabilește valorile plafoanelor anuale ale alocărilor pentru angajamente, pe categorii de cheltuieli și, cele corespunzătoare plafonului anual de credite pentru plăți; categoriile de cheltuieli, al căror număr e limitat, corespund principalelor sectoare de activitate ale UE.

---

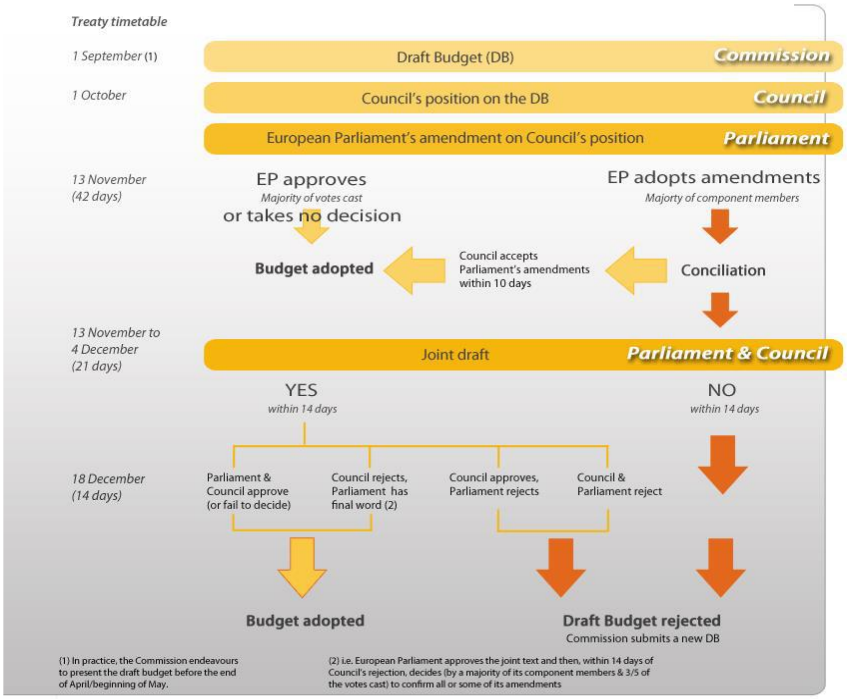
[11] Pentru detalii a se vedea pagina de referință CFM de pe website-ul *Comisiei* Europene http://ec.europa.eu/budget/annual/index_en.cfm

[12] Este necesară aprobarea în PE, pe baza unei proceduri legislative speciale, cu majoritate simplă. De remarcat că PE a obținut puterea bugetară abia după implementarea TFUE conform art. 312 alineatul (5) din TFUE, care prevede că „pe tot parcursul procedurii care conduce la adoptarea cadrului financiar, Parlamentul European, Consiliul și Comisia iau toate măsurile necesare pentru a facilita adoptarea”.

[13] Primul regulamentul financiar de acest fel a fost adoptat în 21 decembrie 1977, iar ulterior a fost modificat la fiecare ciclu de programare financiară multianuală.

Pe lângă aprobarea, în unanimitate, de către Consiliu, după consimțământul primit cu majoritate absolută din partea PE, toate domeniile bugetare trebuie reglementate prin acte legislative sectoriale, fie sub forma unui act de autorizare, fie în baza unui temei juridic, propus de către CE și aprobat de către Consiliu în mod individual, sau, în unele programe specifice, împreună cu PE (Figura 1.2). Trebuie menționat faptul că, prin procedura de consimțire (*consent procedure*), PE poate aproba sau respinge poziția Consiliului, dar nu poate introduce amendamente. Doar cu puține excepții, legislația sectorială se aprobă prin procedură legislativă ordinară în care Consiliul și PE au drepturi egale de decizie. De asemenea, pentru a schimba sistemul european de finanțare prin resurse proprii (*the own resources decision*) este necesar votul unanim al tuturor statelor membre simultan cu ratificarea de către cele 27 de parlamente naționale. Ca regulă procedurală, Regulamentul CFM trebuie aprobat, sau cel puțin ajuns la un acord formal între toate părțile implicate înainte de *legislația sectorială*.

Figura 1.2: Procedura bugetară pentru aprobarea CFM
(Sursa: Federmair, Vorauer-Mischer, 2018)



II/ Constrângeri legale

Bugetul UE face obiectul următoarelor constrângeri: (i) nu poate intra în deficit, ceea ce înseamnă că veniturile trebuie să acopere toate cheltuielile; (ii) există o limită maximă a cheltuielilor convenită de către guvernele și parlamentele statelor membre - „plafonul resurselor proprii”[14]; (iii) nu poate genera datorie publică, pentru că poate cheltui doar ce primește; (iv) trebuie să se încadreze în planul bugetar pe termen lung stabilit de CFM, care astfel controlează evoluția bugetului UE în funcție de categoriile de cheltuieli adoptate.

III/ Resurse proprii și contribuții naționale

Sursele de venituri ale bugetului UE au rămas aceleași în ultimele decenii, respectiv: taxele vamale, contribuțiile de la statele membre bazate pe TVA și, contribuțiile bazate pe VNB[15]. În urma

[14] Pentru detalii a se vedea pagina de internet a Consiliului, secțiunea „own resources’’, disponibilă la http://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-revenue-own-resources/

[15] Taxele vamale percepute de la operatorii economici, sunt colectate la granițele externe ale UE și sunt vărsate direct la bugetul UE. În momentul de față, statele membre rețin 20 la sută din suma respectivă cu titlu de costuri de colectare. În

unor scăderi constante ale taxelor vamale, aproximativ 80 la sută din bugetul UE este finanțat în prezent din contribuțiile naționale bazate pe TVA și VNB. Trebuie subliniat însă că, acestea din urmă nu sunt resurse proprii veritabile.

Veniturile din TVA și contribuțiile bazate pe VNB reprezintă o sursă de venituri stabilă și suficientă pentru bugetul UE, dar statele membre, în loc să aibă în vederea valoarea adăugată la nivel european a utilizării contribuțiilor respective, le consideră adesea ca un factor de cost, care trebuie redus la minimum. Aceasta se întâmplă din cauza insuficientei vizibilități a bunurilor publice europene și chiar a deficitului de solidaritate. În plus, contribuțiile bazate pe VNB și TVA pot fi judecate ca exprimând reticența unor state (în principal net contributoare) de a vedea bugetul UE cu grad înalt de autonomizare în sensul surselor de finanțare. O ilustrare a acestei stări de fapt ca și a naturii adesea „tranzacționale" (tip *quid pro quo*) a procesului de negociere a bugetului UE sunt „arieratele", întârzieri mari la onorarea obligațiilor de plată în contul acestui buget.

De-a lungul timpului, unele state membre au negociat ajustări și corecții, ceea ce a făcut ca actualul sistem de finanțare să fie din ce în ce mai complex. În prezent, există argumente puternice în favoarea eliminării tuturor acestor corecții. Odată cu retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord va lua sfârșit și corecția sa bugetară acordată în momentul aderării la UE. Același lucru este valabil și pentru celelalte corecții acordate unor state membre, luând ca reper corecția pentru Regatul Unit; concret, toate corecțiile legate de coeficienții de apel reduși ai resursei proprii bazate pe TVA și toate reducerile forfetare ale contribuțiilor bazate pe VNB vor expira în mod automat la sfârșitul anului 2020. Raportul Monti (Monti, 2016) este foarte clar din acest punct de vedere și ține de voința politică a statelor membre pentru a se elimina corecțiile, chiar dacă într-o manieră graduală.

---

prezent, în toate statele membre, bazele TVA sunt armonizate în urma unui proces statistic complex, ulterior percepându-se de la fiecare stat membru, cu unele excepții, o cotă uniformă de 0,3 la sută. Resursa proprie bazată pe VNB finanțează partea din buget care nu este acoperită de alte venituri. Se percepe același procentaj din VNB-ul fiecărui stat membru. Cota este stabilită în cadrul procedurii bugetare anuale. Doar unele state membre beneficiază de o reducere.

CAPITOLUL 2:

CADRUL FINANCIAR MULTIANUAL 2021-2027 - REPERE DE NEGOCIERE

Conform prevederilor legale mai sus amintite, UE decide, o dată la cel puțin cinci ani (deși în ultimul timp a fost o dată la șapte ani), reperele principale ale exercițiului de planificare multianuală CFM pentru bugetul total al UE pe termen lung. CFM 2021 - 2027 nu este bugetul anual al UE, deși negocierea CFM post 2020 implică negocierea unui nou buget al UE pe termen lung, care va avea repercusiuni și asupra bugetului anual al UE.

Așadar, următorul buget al UE pe termen lung va fi lansat la 1 ianuarie 2021, pentru perioada 2021 - 2027, și va fi primul pentru UE cu 27 de state membre.

În general, negocierile privind tot pachetul CFM implică, progresiv, trei instituții europene: instituția inițiatoare (CE) și cele două instituții care au puterea bugetară: Consiliul și PE.

2.1. Cum au început negocierile? (faza de pre-negociere)

Faza de pre-negociere a avut ca scop principal identificarea obiectivelor și a priorităților viitoare ale Proiectului European; Ceea ce propunem, de fapt, este trecerea de la un raționament bazat pe o listă de cheltuieli în folos național, la un raționament bazat pe o listă comună de priorități de îndeplinit în folos contribuabilului european din România. Pentru atingerea acestui scop, s-au derulat următoarele iterații:

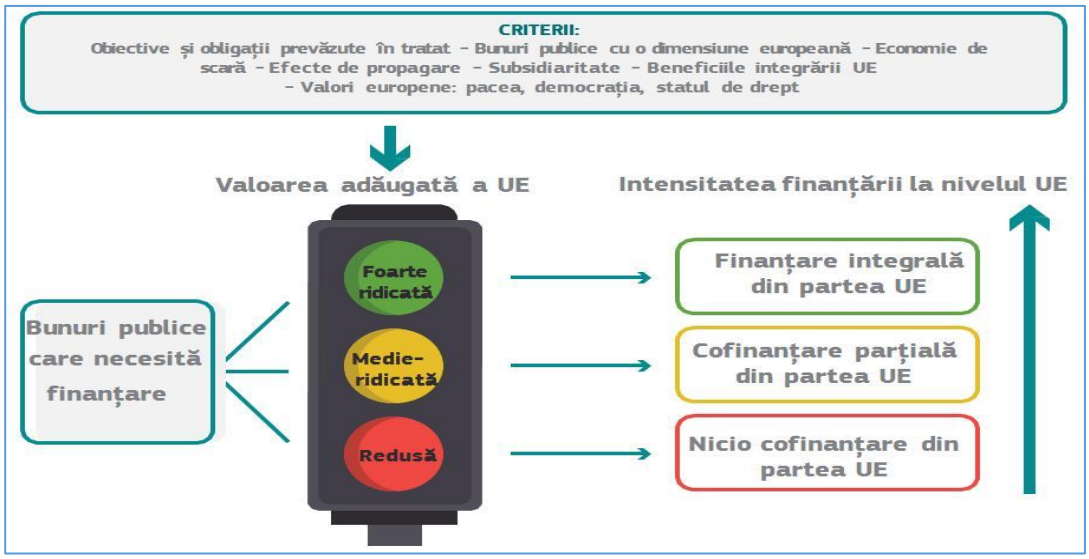
(a) *1 martie 2017*: CE a lansat spre dezbatere publică documentul „Cartea Albă privind Viitorul Europei”[16], pornind de la obiectivele din agenda propusă de președintele Jean-Claude Juncker în discursul „State of the Union”[17] susținut în fața membrilor PE la data de 14 septembrie 2016 și aprobată, două zile mai târziu, la Consiliul European de la Bratislava și apoi prin Declarația de la Roma din 25 martie 2017[18];

(b) *28 iunie 2017*: CE a lansat, spre consultarea parlamentelor naționale, al doilea document „the Commission's Reflection Paper on the future of EU Finances”[19] (Figura 2.1.) în care a expus

[16] COM(2017) 2025 of 1 iunie 2017 disponibil la https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf
[17] Disponibil la http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm
[18] Disponibilă la http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/
[19] COM(2017) 358 of 28 iunie 2017 disponibil la https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en

viziunea sa strategică cu privire la ce este de făcut pentru adâncirea pilonului fiscal al UE și cele cinci scenarii pentru viitorul fiscal al UE;

Figura 2.1: Valoarea adăugată a UE și finanțarea de la bugetul UE
Sursa: CE, COM(2017) 358, 28 iunie 2017, p. 9



(c) *14 februarie 2018*: CE a transmis, într-o comunicare despre viitorul bugetului UE pe termen lung[20], setul de priorități și de opțiuni politice pentru perioada 2021 - 2027, asupra căruia s-au exprimat circa 11 000 de respondenți (atât principalii decidenți europeni - PE și Consiliul UE - cât și principalii decidenți naționali din statele membre - parlamentele naționale, autoritățile naționale, beneficiarii de fonduri europene etc.[21]). Într-un final, s-a ajuns la o listă de priorități politice; principala prioritate pentru perioada 2021 - 2027 este „maximizarea valorii adăugate europene"[22] în domenii ca: îmbunătățirea infrastructurii energetice, de transport și de comunicații între țările UE, protecția mediului la nivel european, creșterea competitivității economiei europene pe plan mondial, sprijinirea oamenilor de știință și a cercetătorilor pentru proiecte transfrontaliere etc. Valoarea adăugată europeană în acest context se referă la aceste domenii în care finanțarea prin fonduri europene are un impact mai mare decât ar avea finanțarea prin bugetul național; altfel spus, dacă statele membre

[20] A se vedea comunicarea CE COM(2018) 98 disponibilă la https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf

[21] Rezoluțiile Parlamentului European din 14 martie 2018 privind „Următorul cadrul financiar multianual: pregătirea poziției Parlamentului privind cadrul financiar multianual post-2020" [2017/2052(INI)] disponibil la http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0239&format=XML&language=RO și „Reforma sistemului de resurse proprii al Uniunii Europene" [2017/2053(INI)] disponibil la http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0041+0+DOC+XML+V0//RO

[22] Conceptul este explicat în documentul CE „Bugdet'' disponibil https://europa.eu/european-union/topics/budget_en

acționează împreună obțin beneficii europene (o valoare adăugată europeană) mai mari decât dacă acționează individual (valoare adăugată națională) (Figura 2.1).

(d) *2 mai 2018:* intrarea în faza a doua (cea mai lungă a negocierilor) s-a produs trei luni mai târziu, odată cu translatarea financiară a acestor priorități politice în propunerile pentru viitorul CFM post-2020; astfel, CE a publicat pachetul legislativ privind viitorul CFM care cuprinde proiectele de acte legislative privind resursele proprii care definesc tipurile de venituri ale UE și metodele de calcul a acestora – toate materialele se regăsesc în Comunicarea CE din 2 mai 2018 intitulată „Un buget modern pentru o Uniune care protejează, capacitează și apără – Cadrul financiar multianual pentru perioada 2021-2027" (COM(2018)0321).

(e) *29 mai-12 iunie 2018*: cu o oarecare întârziere cauzată de neîncheierea la timp a negocierilor, CE a emis, progresiv, și ultimul set de acte normative, și anume propunerile legislative privind viitoarele programe financiare sectoriale, care au la bază aceeași prioritate politică - „obținerea de valoarea adăugată europeană" și o serie de obiective comune (*shared goals*) cum ar fi, de exemplu, protecția frontierelor externe ale UE sau migrație, terorism și amenințări cibernetice, apărare, educație și cunoaștere, conectivitate totală, cercetare-inovare, acțiune externă etc.

2.2. Cum se negociază? (faza de negociere între statele membre și Comisia Europeană)

Din perspectivă instituțională, **cadrul de negociere** este structurat astfel:

Format de lucru (pentru tot pachetul CFM post-2020, inclusiv propunerile de programe sectoriale):

- *discuții tehnice/sectoriale de lucru*: discuțiile cu privire la pachetul CFM au loc în cadrul Grupului de lucru Ad-hoc privind Cadrul Financiar Multianual/ *Ad-hoc Working Group* (AHWP MFF). Discuțiile purtate în perioada mai-iulie 2018, demarate de PRES BG și continuate de PRES AT a CONS UE au avut cu precădere un caracter exploratoriu. Începând cu luna septembrie, pornind de la rezultatele chestionarului de evaluare a propunerilor, transmis statelor membre de Președinția austrică pe 24 iulie 2018, negocierile au intrat într-o nouă fază. Această a doua etapă are ca obiectiv conturarea elementelor care vor face parte din următoarele *negotiating box*es[23], care conțin inclusiv elemente cu impact financiar din propunerile de regulamente sectoriale. Negocierile asupra propunerilor legislative sectoriale au loc în grupurile de lucru dedicate de la nivelul Consiliului. Discuțiile se poartă în conformitate cu principiul *„nothing can be considered as agreed until everything is agreed"*.
- *negocieri politice*: medierea acelor prevederi din *negotiating boxes* asupra cărora statele membre nu au reușit să atingă un consens la nivel tehnic, are loc, la nivel politic, în două etape: (i) în grupurile de pregătire a Consiliului, respectiv în: Comitetul Reprezentanților Permanenți la Bruxelles (CRP/Coreper, Partea 2 – ambasadori și Partea 1 - adjuncți de ambasadori) care pregătesc Consiliul de afaceri generale (CAG), responsabil general pentru acest dosar (menționăm

[23] Se face referire la acele prevederi din propunerile de regulamente ale CE care se supun negocierilor în cadrul grupurilor de lucru la nivel de experți.

însă că discuții despre CFM post-2020 pot avea loc și în alte Consilii UE, cu interes particular fiind Consiliul Ecofin) și, (ii) în Consiliul European, ce nu poate fi agreat politic în etapa 1.

Format decizional:

- *decizia tehnică/sectorială cu majoritate calificată*[24] se ia numai la nivelul grupurilor de lucru sectoriale, unde se poate ajunge la un acord general parțial pentru toate celelalte elemente care sunt în propunerile de programe sectoriale, altele decât prevederile aflate în *negotiating boxes*. De ce ar ajuta un astfel de demers? Pentru că există șansa ca, în cazul în care s-ar obține un acord general parțial, să se ajungă la eliminarea prevederilor dintre paranteze, cu următoarele trei excepții: prevederi legate de sume și de sursele de finanțare, criterii de alocare a fondurilor (inclusiv prevederi legate de statul de drept) și alte aspecte de politici orizontale.
- *decizie politică intermediară* se ia numai la nivelul grupurilor de pregătire a Consiliului (CRP/Coreper, Partea 2 – ambasadori și Partea 1- adjuncți de ambasadori) și, la final, în CAG. Președinția Austriei a Consiliului UE conduce cadrul de negociere atât în format tehnic cât și în format politic. Pentru primele șase luni din anul 2019 urmează Președinția României și, finalul anului viitor va aparține Președinției Finlandei.
- *decizia politică finală cu majoritate absolută*: se ia la nivel de șefi de state și de guverne care participă la Consiliul European.

2.3. Cum se încheie negocierile? (faza de negociere cu Parlamentul European și Consiliul)

Încheierea negocierilor depinde de voința politică a *tuturor* statelor membre și a *tuturor* instituțiilor europene (majoritatea absolută); este un efort comun de voință politică care să arate voința de utilizare a bugetului UE la potențialul său maxim pentru implementarea priorităților politice. La acest stadiu[25], susținem teza CE și a mai multor state membre conform căreia, încheierea cât mai rapidă a unui acord politic cu privire la bugetul UE pe termen lung post-2020 până la sau la Consiliul European de la Sibiu este vitală pentru o tranziție fără sincope către noul CFM, din cel puțin următoarele motive:

(i) *motive politice*: pentru a demonstra că UE este cu adevărat pregătită să pună în practică agenda politică de la Bratislava și Roma;

(ii) *motive strategice*: pentru a demonstra că, în urma retragerii Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, în 2019, Europa celor 27 de state membre rămâne unită și își poate stabili cu claritate obiectivele și direcția către care se îndreaptă;

[24] Se întrunește o majoritate calificată dacă sunt îndeplinite două condiții: (i) 55 la sută dintre statele membre votează pentru (în practică, aceasta înseamnă 16 din 28-1 state membre) și (ii) propunerea este sprijinită de un număr de state membre care reprezintă cel puțin 65 la sută din totalul populației UE. Metoda este folosită atunci când Consiliul ia decizii în cadrul procedurii legislative ordinare, cunoscută și sub denumirea de codecizie.

[25] Până la data de 30 octombrie 2018.

(iii) *motive pragmatice*: pentru a demonstra că UE oferă securitate juridică și financiară, precum și garanția că obiectivele politice se pot transforma în rezultate, adică noile propuneri pentru programele sectoriale (*spending programmes*) vor putea fi implementate începând cu 1 ianuarie 2021;

(iv) *motive tehnice*: pentru a demonstra că o eventuală întârziere crește mult costul de oportunitate (așa cum a fost cazul cu actualul CFM 2014 - 2020 când s-a întârziat cu implementarea, respectiv cu amânarea atragerii de fonduri) și, prelungește, sine die, punerea în practică a priorităților de finanțare a obiectivelor politice de adâncire a Proiectului European;

(v) *motive economice*: pentru a menține ritmul actual al redresării economice a ZE și a UE;

(vi) *motive de oportunitate*: pentru evaluarea succesului Președinției României.

2.4. Opțiuni pentru ajungerea la un acord deplin și un calendarul prezumtiv de negociere

Primele șase luni ale anului 2019 coincid nu numai cu perioada de finalizare a negocierilor pentru CFM post-2020 dar se suprapun și peste ciclul de alegeri europarlamentare. În acest sens, va fi o provocare grea pentru autoritățile române, cu atât mai mult cu cât perioada de negociere este, de fapt, doar de patru luni, din cauza dizolvării actualului PE și a intrării în campanie electorală europeană (în luna aprilie 2019).

Se conturează, așadar, trei scenarii de negociere pentru obținerea unui acord asupra CFM post-2020:

a/ scenariul optimist: se ajunge la un acord cu actualul PE, adică înainte de alegerile europarlamentare și înainte sau la Reuniunea la nivel înalt a liderilor de la Sibiu, din 9 mai 2019. Aceasta ar însemna un proces foarte condensat de negociere de circa 10 luni, din care șapte luni pentru Consiliu și Consiliul European și trei luni pentru PE, care să se finalizeze cu un acord politic la Consiliul European din decembrie 2018, după ce înainte, în luna noiembrie, ar putea fi convocat un Consiliu European extraordinar pentru finalizarea negocierilor. Însă, dacă se dorește implementarea/ tragerea efectivă a banilor pentru programele sectoriale începând cu data de 1 ianuarie 2021, atunci trebuie să se ajungă un acord formal și în ceea ce privește legislația sectorială cam tot în preajma Consiliului European de la Sibiu, știut fiind faptul că negocierile pentru fiecare program sectorial pot dura între 12 - 18 luni. Acest scenariu pare a fi destul de nerealist.

b/ scenariul pesimist: se așteaptă viitorul PE, după alegerile europarlamentare și, odată cu stabilirea noii configurații a PE, se reiau negocierile de către Președinția finlandeză și apoi de Președinția croată. Altfel spus, din punct de vedere al negocierilor, CFM post-2020 repetă procesul de negociere al CFM 2014 - 2020 (care a durat aproximativ 29 de luni), ceea ce ar împinge finalizarea negocierilor dincolo de Consiliului European de la Sibiu 2019, adică spre sfârșitul anului 2019 sau chiar începutul anului 2020.

c/ scenariul de mijloc: Președinția austriacă și Președinția română negociază și încheie cât de multe dosare sectoriale pot, se obține un acord general parțial și informal asupra acestora, iar pe actuala configurație a PE, se ajunge la un acord politic pentru CFM post-2020 la Consiliul European de la Sibiu 2019; apoi, negocieri pe propunerile de programe sectoriale și formalizarea juridică a întregului pachet (CFM plus legislația sectorială) se vor face de către viitorul PE cât mai rapid cu putință, pentru a putea da drumul atragerii efective de fonduri de la 1 ianuarie 2021.

Pentru primul și pentru al treilea scenariu, miza Consiliului European de la Sibiu și a Președinției României al Consiliului UE, este mare, căci poate oferi autorităților române oportunitatea să marcheze o președinție de succes prin încheierea negocierilor CFM 2021 - 2027 și aprobarea bugetului UE pe termen lung, sau, dacă nu se poate încheierea definitivă, atunci cu obținerea unui acord formal pentru cât mai multe prevederi conținute în *negotiating boxes* din propunerile de programe sectoriale din capitolele bugetare ale CFM post-2020, precum și din partea de venituri a bugetului UE pe termen lung.

Tabelul 1.1. prezintă detaliat calendarul de negociere pentru CFM 2021 - 2027 pentru scenariul optimist și parțial pentru scenariul intermediar.

Tabelul 1.1: Calendarul de negociere pentru CFM 2021 - 2027, scenariul optimist și intermediar

Ziua / An	Acțiune
2 mai 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE (adoptate de comisari) către PE
14 mai 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE (adoptate de comisari) către Consiliul UE
29 mai 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Regional development and cohesion
30 mai 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Investing in people, social cohesion values
31 mai 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Economic and Monetary Union
1 iunie 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Agriculture environment and climate
6 iunie 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) InvestEU. Connecting Europe Facility digital and space
7 iunie 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Research and innovation single market
8 iunie 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Tax and customs
11 iunie 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) European Solidarity Corps
12 iunie 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Migration and border management
13 iunie 2018	înaintarea propunerilor legislative ale CE pentru programul sectorial (spending program) Security and defence
14 iunie 2018	înaintarea propunerilor pentru programul sectorial (spending program) EU's neighbourhood and the world
28 - 29 iunie 2018	Consiliul European în Bruxelles
2 - 5 iulie 2018	Sesiunea plenară a PE
10 - 13 septembrie 2018	Sesiunea plenară a PE
20 septembrie 2018	Consiliul European Informal de la Viena
1 - 4 octombrie 2018	Sesiunea plenară a PE
18 - 19 octombrie 2018	Consiliul European în Bruxelles
22 - 25 octombrie 2018	Sesiunea plenară a PE
13 - 14 decembrie 2018	Consiliul European în Bruxelles
21 - 22 martie 2019	Consiliul European în Bruxelles
9 mai 2019	EU leaders' summit în Sibiu
23 - 26 mai 2019	Alegerile europarlamentare

Sursa: Comisia Europeană, secțiunea Bugetul UE pentru viitor, disponibilă la https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_ro

CAPITOLUL 3:

CADRUL FINANCIAR MULTIANUAL 2021-2027 - DESCRIERE ANALITICĂ

3.1. Viziunea Comisiei Europene

CE a prezentat propunerile legislative pentru viitorul buget al UE pe termen lung pentru perioada 2021 - 2027, care conțin un set de proiecte de acte legislative privind resursele proprii care definesc tipurile de venituri ale UE și metodele de calcul a acestora.

Prezentăm în secțiunile următoare principalele elemente de descriere analitică a tuturor documentelor aferente acestui pachet care, însumate, reprezintă circa 1000 de pagini:

3.1.1. Cadrul procedural

Din punct de vedere procedural, CE propune ca CFM 2021 - 2027 să beneficieze de o evaluare intermediară în anul 2023, cu scopul de a sincroniza, treptat, durata cadrului financiar cu ciclul politic de cinci ani al instituțiilor europene. Cu toate acestea, CE consideră că, trecerea la un ciclu de cinci ani în 2021 nu ar oferi un nivel optim de aliniere în vreme ce, ciclul de șapte ani va ajuta la suprapunerea ciclurilor începând cu 2028.

3.1.2. Trecerea de la abordarea cantitativă la abordarea calitativă

I/ Analiza cantitativă

Înainte ca CE să publice propunerea sa de CFM post-2020, s-a discutat mult despre alocările cantitative de fonduri europene. După publicare, situația s-a nuanțat, în sensul în care în propunerea CE s-a văzut că finanțările alocate PC scad ca volum total (CFM viitor comparativ cu CFM actual), prin politica de redistribuire, însă cresc alocările individuale pe state membre; în ZE primele trei state beneficiare nete sunt: Grecia (cu 8 procente), Italia (cu 6,4 procente) și Spania (cu 5 procente). Deși par favorizate, aceste state au acces la bani suplimentari cu o condiție: să îndeplinească Recomandările Specifice de Țară (RSȚ) și celelalte condiționalități cuprinse în exercițiul Semestrul European. La polul opus, pentru acele noi state membre care au trecut peste criză fără programe de finanțare din partea instituțiilor financiare (Polonia, Cehia, Estonia etc.) și care, ulterior crizei, au consemnat rate mari de creștere economică și, deci, progrese în materie de convergență, alocările din fondurile de coeziune în următorul buget pe termen lung vor fi mai mici în termeni cantitativi; cumulat, statele de la Visegrád și statele baltice (Estonia și Lituania) vor plăti un preț al succesului post-criză de circa o pătrime în ceea ce privește fondurilor de coeziune. Însă, pentru acele state membre noi, care în perioada post-criză au avut programe de asistență financiară cu instituțiile financiare internaționale (cazul României), scăderile pe alocări individuale sunt mult mai mici decât cele așteptate. România

este avantajată de noua viziune care ține astfel cont de nevoia mai mare de reforme și, deci, de convergență.

În al doilea rând, și tot din perspectivă cantitativă, s-a vorbit mult în ultimul timp despre succesul/insuccesul statelor membre în atragerea de fonduri europene; cifra de absorbție a devenit un fel de reper al politicilor economice din aceste state și un barometru de grăbire/încetinire a vitezei de convergență. S-a pus mult mai mult accent în discursul public pe cifra de absorbție decât pe calitatea programelor și a proiectelor finanțate din fonduri europene. Noul CFM post-2020 vine cu o abordare diferită: cifra de absorbție rămâne, fără îndoială, un reper al eficienței utilizării banilor europeni, însă capacitatea acestora de a genera valoare adăugată europeană devine prioritatea zero a viitorului exercițiu de programare financiară 2021 - 2027.

Majoritatea consultărilor publice întreprinse de CE în faza de pre-negociere a noului CFM post-2020 a reliefat un fapt real: creșterea reticenței autorităților locale precum și a companiilor care funcționează în multe regiuni defavorizate din ZE și din UE în general, de a accesa fondurile structurale europene. De aceea, propunerea CE include în viitorul CFM post-2020, pentru prima dată în istoricul CFM-urilor, aspecte de natură calitativă.

II/ Analiza calitativă

Indiferent de cifre, se specifică clar în propunerea CE că, ceea ce contează este rezultatul finanțării programelor din fonduri europene, mai precis, eficiența cu care sunt utilizați acești bani pentru a demonstra că viitorul CFM aduce cu sine o politică de dezvoltare prin investiții în regiunile defavorizate, aptă să creeze valoare adăugată și să aducă prosperitate cetățenilor europeni. Odată cu finalizarea negocierilor și implementarea noului buget al UE în perioada 2021 - 2027 statele membre au șansa unei *alte* abordări a politicii naționale de investiții, prin integrarea într-o viziune holistică, globală, de context european care să crească participarea la proiecte comune regionale, transeuropene (așa cum sugerează Franța, pentru colaborarea cu statele vecine din sud și Germania, pentru Germania de Est).

Ținând cont de insistența cu care CE abordează politica investițională la nivelul UE, ar trebui acordată mai multă atenție aspectelor de ordin calitativ care țintesc mai puțin cifrele și mai mult analizele de evaluare și de impact a acestor investiții asupra vieții de zi cu zi și a dezvoltării comunităților din statele și regiunile defavorizate. Propunerile CE privind debirocratizarea, simplificarea procedurală și descentralizarea pot fi interpretate și prin prisma faptului că țintesc atingerea unui grad mai mare de eficiență și de concentrare pe rezultatul final, pe ce aduce nou acel proiect în termeni de securitate, inovație, avans către economia digitală, modernizare și prosperitate – adică pe așteptările cetățenilor; dar mai țintesc încă ceva: responsabilitatea descentralizării alocării și cheltuirii banilor europeni să se ducă direct la autoritățile locale din teritoriu și să nu mai rămână un atribut (sau o povară) pe umerii autorităților naționale. Altfel spus, în termeni calitativi, problema se pune nu neapărat dacă și câtă convergență aduc (sau nu) banii europeni, ci ce fel de convergență și cu ce viteză se propagă reducerea discrepanțelor în interiorul statului sau a regiunii dezavantajate.

Așa se explică nevoia CE de a găsi noi surse de finanțare a acestor nevoi de dezvoltare a statelor și a regiunilor defavorizate.

3.1.3. Ce aduce nou în cifre

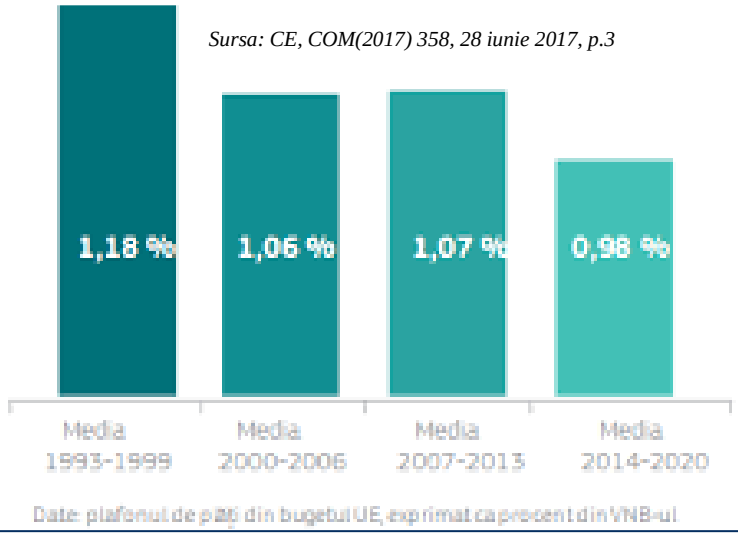
În primul rând, se compară actualul CFM care operează în format extins pentru 28 de state membre (UE28) cu viitorul CFM care este gândit pentru un format restrâns la 27 de state membre (UE27), dar din care au fost extrase cheltuielile pentru Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, fără însă a deduce contribuția sa netă pe partea de venituri.

În al doilea rând, se continuă comparația dintre prețurile constante și prețurile curente:

- prețurile constante sunt prețurile calculate pentru anul 2018, relevante din punct de vedere legal pentru că reflectă schimbările reale pe parcursul întregii perioade de șapte ani;
- prețurile curente încorporează inflația, calculată ca o rată medie anuală de 2 procente, adică 14 la sută pentru tot ciclul bugetar, cu scopul de a semnaliza impactul inflaționist asupra cheltuielilor bugetare europene și naționale.

Figura 3.1: Dimensiunea bugetului UE ca procent din VNB

Sursa: CE, COM(2017) 358, 28 iunie 2017, p.3



Bugetul *total* al UE planificat pe angajamente pentru perioada 2021 - 2027 marchează o stagnare în termeni reali deși cu o ușoară creștere în termeni nominali; în cifre absolute, vorbim de 1.134,58 miliarde euro (prețurile constante 2018) sau de 1.279,40 miliarde euro (prețurile curente), comparativ cu nivelul actual de 1.087 miliarde euro (la prețurile 2018) - detalii în Anexa 1. Ca dimensiune în VNB al UE format redus de 27 state membre, bugetul total planificat pe angajamente este de 1,114 la sută, față de 1,03 la sută cât este în prezent (Figura 3.1). Dimensiunea globală a bugetului UE pe termen lung nu pare că va fi afectată după plecarea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din UE, ca și în calitate de contributor net[26] - detalii în Anexa 1. Indiferent de cifre, Figura 3.1. arată că viitorul buget al UE pe termen lung este mai mult despre modificări interne, de structură, prin redistribuirea de resurse decât despre schimbări majore (Ferrer, Gros, 2018).

În al treilea rând, se oferă un tratament aparte Fondului European de Dezvoltare / European Development Fund (EDF)[27]; deși apare în afara plafonului bugetului, pentru următorul ciclu de

[26] CE, 2018, „EU Budget for the future'', 2 mai 2018, disponibil la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0358, p. 22

[27] Fondul European de Dezvoltare reprezintă aproximativ 0,03 la sută din venitul național brut al UE-27 (cca 30 miliarde euro în ciclul actual bugetar) și este un acord interguvernamental care finanțează programele de dezvoltare din Africa, Caraibe și Pacific și care urmează să fie integrat în bugetul total al UE începând cu următorul ciclul financiar 2021-2027.

programare bugetară este inclus în format integrat, cu o sumă alocată de peste 20 miliarde euro sub formă de angajamente.

În al patrulea rând, CE propune o revizuire a filozofiei de creștere a cheltuielilor. Astfel, două surse de finanțare devin majore: (i) resursele adiționale și, (ii) resursele redistribuite de la un domeniu la altul; de exemplu, va fi o creștere a proporției de finanțare în domeniul migrației și al securizării granițelor externe, a competitivității și securității în defavoarea celor mai importante programe sectoriale. Astfel, pentru viitorul format restrâns (UE27) se propun reduceri, estimate inițial de CE la 4,6 la sută[28], respectiv de 6 la sută aplicate programelor din PAC și din PC și comparativ cu nivelul din actualul al CFM calculat în formatul lărgit de UE28. Traduse, însă aceste cifre înseamnă următoarele: pentru PC în format UE27, finanțarea în termeni nominali se păstrează la același nivel disponibil în prezent pentru UE28, scade în termeni reali și se redistribuie altfel pe ani, adică: scade în primul an, dar crește ușor în următorii ani în termeni nominali, însă se menține la un nivel inferior în termeni reali. Pentru PAC în format UE27, finanțarea are planificată o altă traiectorie: se reduce constant în termeni reali pe tot intervalul de prognoză, deși suma totală nu fluctuează în termeni nominali.

Trebuie menționat că, deocamdată CE este ezitantă cu această abordare de reducere a cheltuielilor pentru PAC („it is not ready to take the bull by the horns”), iar faptul că nu a avansat o sumă concretă, ci doar ideea de principiu de creștere a cofinanțării naționale pentru dezvoltare rurală, certifică această ezitare. Dacă din punct de vedere al valorii adăugate europene există voci care susțin că PAC post-2020 pentru formatul UE27 nu mai corespunde realității pentru care a fost creată în trecut[29], căci s-a ajuns la un transfer circular de bani între fermieri, având Bruxelles ca intermediar principal. Însă, pentru noile state membre, PAC continuă să aibă un rol distributiv bine conturat, cu o contribuție importantă la dezvoltarea sectorului agricol din aceste state.

Până la urmă scopul principal al majorării cheltuielilor din viitorul buget pe termen lung al UE este acela de a livra cât mai multă valoare adăugată europeană, adică: bugetul UE care finanțează noile programe sau pe cele deja existente trebuie să producă un impact cât mai mare, adică mai mare decât ar produce dacă aceste programe ar fi finanțate din bugetele naționale (altfel spus, proiectele europene să fie mai eficiente decât cele naționale).

---

[28] Bugetul total pentru PAC este de 365 miliarde euro și s-a obținut prin scăderea alocării pentru Regatul Unit din bugetul aferent anului 2020, la care s-a aplicat o scădere de 4,6 la sută. Același principiu de calcul s-a folosit și în cazul bugetului PC.

[29] Reamintim principiul general al PAC: cu cât fermele sunt mai mari și provin din state mai bogate, cu atât accesul la finanțări este mai mare, căci subvențiile se acordă direct proporțional cu avuția statului, astfel încât cca ¾ din plățile directe se întorc înapoi la statele bogate contributoare nete.

3.1.4. Ce aduce nou în politica de cheltuieli: mutarea accentului de la o listă de cheltuieli la o listă de proiecte investiționale care să se articuleze între ele coerent

I/ Principii, structură, priorități și corelarea acestora cu veniturile, cu scopul maximizării valorii adăugate europene

Pentru a stabili o legătură cât mai strânsă dintre bugetul total al UE și prioritățile politice de pe agenda Bratislava și Roma pentru perioada 2021 - 2027, CE face o serii de propuneri pentru CFM post-2020 pornind de la principiile prosperității, durabilității[30], solidarității și securității.

Pornind de la scopul CFM post-2020 menționat în Regulamentul CFM - stabilirea unei anumite predictibilități și menținerea disciplinei politicii cheltuielilor din bugetul UE pe termen lung, CFM post-2020 aduce următoarele categorii de noutăți:

A] Flexibilizarea și modernizarea bugetului UE pe termen lung – pornind de la ultima revizuire a actualului CFM 2014-2020 pentru formatul extins de UE28 de la jumătatea ciclului de finanțare, propunerea CE pentru viitorul CFM pentru formatul restrâns de UE27 are ca elemente de bază disciplina bugetară și predictibilitatea programelor multianuale, precum și contribuțiile statelor membre. În plus, pornind de la instrumentele existente, CE propune mai multe niveluri de flexibilitate, atât în cadrul, cât și în afara CFM. În cadrul CFM anumite programe au prevăzute fonduri nealocate. La nivel de capitole sunt prevăzute marje mărite considerabil, comparativ cu actualul CFM. În plus, EGF, EUSF, EAR și Instrumentul de Flexibilitate vor rămâne în afara capitolelor CFM, fiind totodată considerabil consolidate. Pe scurt, principalele elemente de flexibilitate și de modernizare a CFM post-2020 sunt:

A1) flexibilizarea și simplificarea finanțării de la bugetul UE prin introducerea unui cadru unic de reglementare (*single rulebook*)[31] și extinderea principiului „auditului unic", pentru evitarea suprapunerii verificărilor, ceea ce va duce la uniformizarea normelor legislative și la diminuarea sarcinii administrative pentru beneficiari și autoritățile de management[32]; se includ aici și simplificarea și raționalizarea normelor privind ajutoarele de stat pentru a facilita conectarea instrumentelor bugetului UE cu finanțările naționale. Ceea ce nu se știe deocamdată este dacă acest cadru unic de reglementare va fi un compendium unic și masiv de reglementări complexe sau va fi doar o simplificare a actualelor reguli;

A2) punerea în practică a celei mai importante priorități politice a UE: valoarea adăugată europeană adică obținerea de cât mai multe bunuri publice europene finanțate atât din cheltuielile publice naționale cât și din cheltuielile publice europene, prin punerea în comun a resurselor poate da

---

[30] CE urmează să adopte până la sfârșitul anului 2018 un document de reflecție intitulat „Către o Europă durabilă până în 2030, privind acțiunile întreprinse pentru a îndeplini obiectivele de dezvoltare durabilă ale ONU, inclusiv privind Acordul de la Paris privind schimbările climatice", în care va aborda posibilele modalități de a integra într-o măsură și mai mare obiectivele de dezvoltare durabilă în procesul de elaborare a politicilor UE.

[31] În conformitate cu recomandările Grupului la nivel înalt de experți independenți privind monitorizarea simplificării pentru beneficiarii fondurilor structurale și de investiții europene, precum și cu recomandările Curții de Conturi Europene, ale Comitetului Regiunilor și ale Parlamentului European.

[32] În prezent funcționează un cadru unic de reglementare care acoperă șapte fonduri UE implementate în parteneriat cu statele membre (așa numitul cadru de gestionare partajată).

rezultate pe care statele membre nu le pot obține dacă acționează singure[33]. Fondul European pentru Investiții Strategice („Planul Juncker”) a fost creat pentru a oferi UE, într-un moment critic, impulsul necesar pentru relansare economică; dacă formatul actual al CFM este răspunsul UE la criza care a lovit Europa în 2008, viitorul CFM trebuie să meargă mai departe și să se axeze și mai mult pe componenta investițională, pe catalizarea proiectelor de investiții strategice cheie.

A3) creșterea rezilienței economiei ZE pentru a face față unei noi crize sau a unor evenimente neprevăzute; concomitent, bugetul UE trebuie să permită o reacție promptă la prioritățile politice și urgențele pe termen scurt (de exemplu, prioritățile care privesc gestionarea problemei migrației și securitatea granițelor). Pentru toate aceste situații flexibilitatea se asigură atât pe partea de (i) angajamente, printr-un nou instrument „rezerva Uniunii”, care va funcționa similar cu actuala Marjă Globală de Angajamente și care va fi finanțat exclusiv din dezangajări, adică din marjele rămase disponibile în cadrul plafoanelor pentru angajamente din exercițiul financiar anterior, precum și prin fonduri care au fost angajate în bugetul UE, dar care nu au mai fost cheltuite prin implementarea programelor, cât și pe partea de plăți. Astfel, (ii) se reexaminează domeniul de aplicare al acestor instrumente speciale, cum ar fi rezerva pentru ajutoare de urgență (*contingency margin*), Fondul de solidaritate al UE (ESF) și Fondul european de ajustare la globalizare (EFG), pentru a permite includerea în bugetul UE a unor mijloace financiare suplimentare care depășesc plafoanele fixate prin CFM. De asemenea, (iii) se flexibilizează „rezervele integrate”, adică sumele care pot fi transferate de la un program la altul în cadrul aceleiași rubrici care cresc de la 10 la sută la 15 la sută, (iv) se combină diferite forme de sprijin financiar, (v) se trece de la un mod de gestiune la altul, prin reprogramarea finanțării la jumătatea perioadei și efectuarea de revizuiri specifice ale alocărilor naționale, cu scopul ajustării la prioritățile și urgențele care apar în cursul perioadei de programare financiară și, (vi) se revizuiește principiul concentrării eforturilor de cheltuire a fondurilor europene; astfel, la începutul fiecărei perioade de programare, se stabilește o finanțare anuală pentru fiecare program care trebuie cheltuită într-un interval de doi ani de la alocare (așa numita regulă a lui N+2[34] în loc de N+3).

B] Eficientizarea structurii bugetului UE pe termen lung prin următoarele categorii de principii:

B1) economii în unele domenii de cheltuieli prin reducerea cu mai mult de o treime a numărului de programe, de exemplu prin regruparea în noi programe integrate a surselor de finanțare fragmentate și, prin simplificarea radicală a utilizării instrumentelor financiare. Câteva exemple grăitoare: (i)/în cadrul fiecărei priorități, programele vor fi regrupate, trecându-se de la cele 58 de

[33] A se vedea, de asemenea, documentul de lucru al serviciilor Comisiei SWD(2018) 171, pagina 7.

[34] Conceptul N+2 se regăsește în contextul normelor financiare care se aplică în cazul alocării anuale a finanțării europene provenind din Fondurile structurale și de investiții europene. În cazul în care finanțarea în cauză nu a fost cheltuită până la data respectivă, Comisia Europeană poate „dezangaja” viitoarele alocări de la buget. Atunci când fondurile nu sunt cheltuite sau când nu se fac cereri de plată până la sfârșitul celui de-al doilea an (N+2), se recurge la dezangajări automate. Sursa: glosarul de terminologie europeană disponibil la http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/glossary/n/nplus2

programe existente în actualul CFM, la 17 grupuri de politici (*policy clusters*)[35] și 37 de propuneri pentru programe sectoriale (*spending programmes*) organizate în jurul a 22 de priorități tematice în materie de cheltuieli, care corespund rubricilor (*headings*) din structura formală a bugetului – detalii în Anexa 2; și (ii)/ reducerea moderată a alocării bugetare pentru PAC și politica de coeziune, pentru a elibera resurse necesare altor activități și pentru a se readapta noilor obiective și priorități politice pe termen scurt; astfel, politica de coeziune va avea un rol mai important în sprijinirea reformelor structurale și în integrarea migranților, ceea ce explică alinierea și unirea sub aceeași rubrică (*heading 2*) a fondurilor de dezvoltare regională și coeziune, cu programul de sprijinire a reformelor structurale și de convergență, cu fondurile alocate educației/Erasmus+ și cu fondurile de coeziune socială și valori). În ceea ce privește modificarea altor rubrici (*headings*) din buget, CE mai propune descentralizarea finanțării în domeniul cercetării și al inovării (de exemplu, programul „Connecting Europe" primește o nouă rubrică („Single Market, Innovation and Digital") care înlocuiește rubrica din exercițiul actual „Competitiveness for Growth and Jobs", iar bugetul pentru justiție și afaceri interne se împarte în două secțiuni, ambele având alocări semnificativ mai mari decât în prezent: „Migration and Border Management" și „Security and Defence".

B2) un cadru mai coerent, mai transparent și cu obiective mai pragmatice care să arate modalitatea în care programele vor contribui la realizarea obiectivelor și priorităților politice, mai ales acolo unde există priorități transversale/orizontale/ valabile pentru un număr mare de domenii; de exemplu, pentru că investițiile reprezintă o prioritate majoră de politici orizontale, care se regăsește în mai multe programe (cele pentru economie digitală, durabilitate, securitate, migrație, capital uman și competențe, sprijinul pentru întreprinderile mici și inovare), CE propune simplificarea interacțiunilor și sinergii între aceste programe și cel mai mare fond InvestEU care include toată gama de instrumentele financiare aplicabile tuturor statelor membre (din ZE și din afara ZE) pentru acordarea de împrumuturi, garanții și alte facilități financiare cu scopul de a multiplica investițiile până la ținta de 650 miliarde euro;

B3) o schimbare de abordare a politicii cheltuielilor mai bine adaptată priorităților; despre modificarea proporției de finanțare a noilor priorități (migrația, competitivitate, aspecte externe) și a proporției de finanțare pentru domeniile tradiționale (PAC și PC) s-a vorbit mai sus. Concomitent însă are loc și o schimbare de filozofie la nivelul politicii cheltuielilor, printr-o mai bună raționalizare și o altfel de valorificare a veniturilor astfel încât să se pună accentul mai mult pe performanță în cadrul programelor, prin stabilirea de obiective mai clare și de concentrare pe un număr mai mic de indicatori de performanță de calitate superioară, pentru a facilita monitorizarea și măsurarea rezultatelor și efectuarea de modificări, atunci când este necesar. De exemplu, alinierea și unirea sub aceeași rubrică (*heading 2*) a fondurilor de dezvoltare regională și coeziune, cu programul de sprijinire a reformelor structurale și de convergență, cu fondurile alocate educației/Erasmus+ și cu fondurile de coeziune socială și valori arată o schimbare a viziunii CE asupra coeziunii: nu mai este vorba despre o listă de cheltuieli pentru asigurarea coeziunii și convergenței, ci de o listă de priorități de investiții care să se

[35] Aceste clustere de politici sunt grupate astfel: (a) cercetare și inovare; (b)investiții strategice europene; (c) piața unică; (d) spațiu; (e) dezvoltare regională și coeziune; (f) UEM; (g) investiția în oameni, coeziune socială și valori europene; (h) agricultură și politici maritime: (i) mediu și încălzirea climatică; (j) migrațiune; (k) controlul frontierelor; (l) securitate; (m) apărare; (n) acțiunea externă a Uniunii; (o) asistență pre-aderare; (p) administrație.

articuleze între ele coerent și care, împreună, să creeze sinergii către o viziune globală asupra convergenței unui stat membru. Ideea este, de fapt, de întărire a acestor sinergii între cheltuielile pe coeziune (considerate ca fiind deja tradiționale), cu cheltuielile pe formarea de capital uman specializat, dar și mobil (finanțat prin Erasmus+), dispus să se mute în zonele unde nu există forță de muncă înalt calificată sau acolo se vor finanța proiecte de dezvoltare tehnologică avansată și de inovație pentru sprijinirea economiei digitalizate; se creează astfel condiții nu numai pentru o creștere a vitezei de convergență, dar și pentru o diminuare a cifrei șomajului în rândul tinerei generații.

Nu se pot însă, deocamdată, trece cu vederea rezultatele anterioare din programele PAC și PC, mai ales când vine vorba despre eficiența cu care (nu) sunt implementate aceste politici la nivelul statelor membre. De aici nevoia de reformare, nu doar din cauza Brexit și a efectelor sale asupra bugetului UE pe termen lung, dar și din cauza unor deficiențe evidente semnalate de statele membre în modul de utilizare a fondurilor UE pentru aceste două politici: pe de o parte se contestă adevărata utilitate a programelor din PAC și nevoia stringentă de protejare a fermierilor europeni mici și mijlocii prin programe specifice, mai bine țintite, folosind mai puțini bani, dar cu o eficiență sporită; pe de altă parte, dată fiind adâncirea diferențelor dintre regiunile europene, apar tot mai multe semne de întrebare cu privire la eficiența PC, dacă a fost și se vrea a rămâne doar o politică de asistare a regiunilor mai puțin dezvoltate sau se dorește a fi transformată într-o politică europeană de dezvoltare cu un unic obiectiv: coeziunea teritorială și convergența economică.

C] Întărirea legăturii dintre finanțarea din partea UE, respectarea statului de drept și Semestrul European[36] cu scopul de a proteja bugetul UE de eventuale riscuri financiare care apar ca urmare a generalizării unor deficiențe în funcționarea statului de drept. CE nu consideră că această condiționalitate este un instrument de sancțiune, căci, susține că orice măsură în acest sens va ține seama de proporția problemei, a fiecărui caz în parte. CE interpretează că, prin respectarea statului de drept, sunt apărate interesele financiare ale UE și ale fiecărui stat membru în parte, iar blocarea plăților pe un anume program înseamnă că structura instituțională și juridică a acelui stat nu oferă suficiente garanții celorlalte state membre și, UE în general.

[36] „UE este o comunitate bazată pe statul de drept, ceea ce înseamnă și că instanțele independente de la nivel național și de la nivelul UE au sarcina de a veghea ca normele și reglementările asupra cărora am convenit să fie respectate și puse în aplicare în toate statele membre. Respectarea statului de drept este o condiție prealabilă esențială pentru buna gestiune financiară și eficacitatea finanțării din partea UE. Prin urmare, CE propune un nou mecanism prin care bugetul UE să fie protejat de riscurile financiare legate de deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept” documentul CE, SWD 2018 171 final, COM(2018) 321 final / 2 mai 2018, pg 5.

De aceea, CE propune ca viitorul regulament comunitar să ofere UE dreptul de a suspenda, reduce și restricționa accesul la fondurile europene, în mod proporționat, în funcție de natura, gravitatea și scopul deficiențelor apărute în respectarea statului de drept. Însă, programele trebuie continuate în sensul că nu vor înceta plățile către beneficiarii individuali de fonduri europene (companii, firme mici și mijlocii, institute de cercetare, școli, organizații, universități etc.). În opinia CE, nu beneficiarii trebuie trași la răspundere pentru carențele funcționării statului de drept, ci autoritățile statului, care vor trebui să preia obligația legală și financiară de a continua implementarea acelor proiecte cu probleme, făcând plățile din bugetul național – detalii în Caseta 3.1. Slăbiciunea propunerii CE este aceea că, nu specifică sfera sa de aplicabilitate (dacă se va aplica tuturor rubricilor (*headings*) din bugetul UE pe termen lung), sau doar unor anume categorii de fonduri si programe. Deocamdată, ceea ce se știe este faptul că această condiționalitate apare la 16 din 22 de propuneri de programe sectoriale care au prevederi de negociat între parantezele drepte[37].

Caseta 3.1: Bugetul Uniunii Europene și statul de drept

În conformitate cu normele actuale, toate statele membre și toți beneficiarii au obligația de a demonstra soliditatea cadrului de reglementare pentru gestiunea financiară, respectarea normelor relevante ale UE și existența capacităților administrative și instituționale necesare. Actualul cadru financiar multianual conține, de asemenea, dispoziții prin care se asigură faptul că eficacitatea fondurilor UE nu este subminată de politici economice și fiscale nesănătoase.

În prezent, Comisia propune întărirea protecției bugetului UE împotriva riscurilor financiare legate de deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre. În cazul în care aceste deficiențe afectează sau riscă să afecteze buna gestiune financiară sau protejarea intereselor financiare ale Uniunii, trebuie să fie posibil ca acest lucru să aibă consecințe asupra finanțării din partea UE. Orice măsură luată în conformitate cu această nouă procedură va trebui să fie proporțională cu natura, gravitatea și amploarea deficiențelor generalizate în ceea ce privește statul de drept. Aceasta nu ar afecta obligațiile pe care le au statele membre respective față de beneficiari.

Decizia prin care se stabilește dacă o deficiență generalizată în ceea ce privește statul de drept riscă să afecteze interesele financiare ale UE va fi propusă de către Comisie și adoptată de către Consiliu prin majoritate calificată inversă. Aceasta va ține seama de informațiile relevante, cum ar fi hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, rapoarte ale Curții de Conturi Europene și concluzii ale organizațiilor internaționale relevante. Înainte de luarea oricărei decizii, statul membru în cauză va avea posibilitatea de a-și prezenta argumentele.

Sursă: Documentul CE SWD 2018 171 final, COM(2018) 321 final / 2 mai 2018, pag 5

În ceea ce privește legătura dintre finanțarea UE și Semestrul European, regimul condiționalităților s-ar putea aplica îndeosebi în ceea ce privește Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR), Fondul de Coeziune (FC) și Fondul Social European plus (FSE+) astfel: se mențin atât condiționalitățile prealabile (condiționalitățile ex-ante), deși vor fi reduse ca număr, conceptul va

[37] Concret, între paranteze drepte mențiunea „statul de drept” apare la următoarele 16 propuneri de programe sectoriale: 1/EUAnti-Fraud Programme; 2/ Connecting Europe Facility (CEF); 3/ Digital Europe Programme; 4/ InvestEU; 5/ Space Programme; 6/ Horizon Europe Regulation; 7/Common Provisions Regulation; 8/FSE+; 9/Creative Europe Programme; 10/ERASMUS; 11/ Justice programme; 12/ Pericles programme; 13/ Rights and Values programme; 14/CAP financial rules; 15/ Life programme; 16/ EMFF.

fi același doar că vor lua forma unor condiționalități favorizante (*enabling conditions*[38]), cât și condiționalitățile macroeconomice, care vor fi întărite[39]. În plus, se propune ca monitorizarea respectării condițiilor favorizante să facă parte din exercițiul de implementare a PNR, spre deosebire de perioada actuală când condiționalitățile erau verificate doar la începutul ciclului de programare; de asemenea, s-a putea introduce și monitorizarea, la începutul și la jumătatea perioadei, a calibrării programării fondurilor în funcție de prioritățile identificate în documentele aferente Semestrului European (ex.: Analiza Anuală a Creșterii, rapoartele de țară etc).

Deja s-a avansat ideea că, RSȚ 2019 și 2024 vor fi „speciale", deoarece vor include și o identificare a necesarului de investiții (investment gap).

D] Corelarea obiectivelor și a priorităților cu veniturile - principala provocare pentru viitorul buget al UE pe termen lung este capacitatea sa de a acomoda prioritățile stabilite (maximizarea valorii adăugate europene și a obiectivelor comune), găsind, în același timp, soluții pentru problema deficitului de contribuții naționale generată de retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord; astfel, prioritățile noi ar trebui să fie finanțate din resurse noi, iar deficitul generat de ieșirea Regatului Unit din UE ar trebui să fie compensat parțial, prin resurse noi și, parțial, prin economii și prin realocarea de fonduri de la programele existente, dar fără a afecta bunul mers al acestor programe. Însă, pentru ca bugetul UE să aducă o contribuție semnificativă în multe dintre noile domenii prioritare, în special în cazul în care sunt create noi instrumente, va fi necesară majorarea surselor actuale de finanțare.

II/ Noi instrumente dedicate susținerii procesului de convergență[40]

Pentru statele membre din afara ZE, CE propune noi instrumente de atragere a fondurilor europene; scopul acestei propuneri este unul dublu: pe de o parte, să acorde sprijin pentru creșterea nivelului de convergență economică și socială, iar pe de altă parte, să mențină stabilitatea macroeconomică a ZE, prin încurajarea de programe de investiții care sprijină reformele structurale, cresc reziliența economiilor și capacitatea acestora de a face față șocurilor puternic asimetrice. Aceste noi instrumente sunt:

A] Programul de sprijin pentru reforme (Reform Support Programme), are planificat un buget total de 25 de miliarde euro pentru acordarea de asistență financiară și tehnică tuturor statelor membre, pentru îndeplinirea RSȚ din cadrul Semestrului European, adică a eforturilor naționale de a face reformă în domenii ca: piața produselor și piața muncii, educație, sistemele fiscale, piețele de capital, mediul de afaceri, investițiile în capitalul uman și reforma administrației publice. Programul de sprijin pentru reforme va funcționa ca un instrument complementar altor fonduri UE, oferind ajutor

---

[38] Aceste condiționalități ar urma să se concentreze mai mult pe obiectivele specifice al fondurilor mai sus menționate și, spre deosebire de perioada actuală, ar urma să fie monitorizate și aplicate pe toată perioada de programare.

[39] Principiul condiționalității macroeconomice va fi consolidat în sensul că statele membre nu vor putea să declare cheltuieli legate de obiective specifice dacă condițiile favorizante nu sunt întrunite. Acest lucru ar garanta faptul că toate operațiunile co-finanțate sunt conforme cu cadrul de politici al UE. Pentru România, această abordare poate duce la o creștere a riscului de dezangajare la nivel național, fiind conjugată cu revenirea la regula N+2 (Sursa: Reprezentanța României la Bruxelles, discuții bilaterale cu experții CE).

[40] Preluare din documentul CE „Un buget modern pentru o Uniune care protejează, capacitează și apără: Întrebări și răspunsuri'' disponibil la http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm.

pentru acele componente investiționale pentru care au fost identificate provocări structurale relevante. Complementaritatea și sinergiile între instrumente se vor realiza, la nivelul CE, prin exercițiul Semestrul European, iar la nivelul statelor membre prin optimizarea mecanismelor de coordonare de la nivel național prin care să se elimine suprapunerea/dublarea eforturilor de absorbție și o cooperare mai strânsă între autoritățile responsabile.

Acest instrument este dacă nu cel mai important, atunci printre cele mai importante pentru CE pentru că se dorește eficientizarea exercițiului anual Semestrul European. În acest scop, CE pune la dispoziția tuturor statelor membre următoarele trei instrumente distincte și complementare:

A1) instrumentul de realizare a reformelor („delivery reform tool"), cu un buget disponibil pentru toate statele membre de 22 de miliarde euro, oferă sprijin financiar pentru realizarea reformelor-cheie identificate prin RSȚ în contextul Semestrului European[41]. Și aici Semestrul European joacă un rol central, deoarece numai reformele identificate în contextul exercițiului Semestrului European sunt eligibile pentru sprijin financiar iar monitorizarea progreselor de implementare a RSȚ-urilor se va face prin raportul de țară. Astfel, se așteaptă sinergii cu alte instrumente, în special cu InvestEU – detalii la secțiunea dedicată. La o primă analiză, acest nou instrument seamănă cu instrumentul din exercițiul anterior European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) accesibil tuturor statelor membre și care, imediat după criză, a fost utilizat de statele membre din afara ZE (printre care și de România) pentru finanțarea programelor de asistență financiară împreună cu FMI și BCE; diferența dintre actualul instrument și vechiul instrument constă în ținta condiționalităților impuse statului membru cu probleme: dacă în trecut ținta erau condiționalitățile macroeconomice pentru întoarcerea la echilibre (re-accesarea piețelor și reducerea deficitului de cont curent), acum obligativitatea este îndeplinirea RSȚ prin condiționalități structurale. Practic, corelând alocarea de fonduri cu condiționalități pentru îndeplinirea RSȚ, centrul de greutate se mută aproape integral pe Semestrul European, care devine astfel epicentrul priorităților politice ale statelor membre care intenționează accesarea acestui instrument.

A2) instrumentul de sprijin tehnic („tehnical support instrument"), cu un buget de 0,84 miliarde euro, oferă sprijin financiar pentru realizarea reformelor de ameliorare a capacității administrative – actualul Structural Reform Support Service (Serviciul de sprijin pentru reforme structurale) prin care se finanțează peste 440 de proiecte de reformă în 24 de state membre (inclusiv în România).

A3) mecanismul de convergență, cu un buget de 2,16 miliarde euro, care oferă sprijin tehnic și financiar statelor din afara ZE pentru asigurarea unei tranziții cât mai reușite la ZE, fără să afecteze criteriile în vigoare pentru aderarea la ZE.

Detalii despre acest instrument de sprijin pentru reformele structurale sunt prezentate în Anexa 3.

[41] În luna martie 2018 a fost lansat un astfel de proiect-pilot cu Portugalia.

III/ Domenii în care cresc cheltuielile – cifre concrete[42]

CE propune o suplimentare pe marea majoritate a cheltuielilor pornind de la estimările realizate în format redus de 27 de state membre (UE27), cu mențiunea că, formula pentru determinarea alocărilor este spre dezbatere între statele membre, deși în propunerea CE se precizează că PIB/locuitor este criteriul predominant de alocare.

Așadar, comparativ cu actualul CFM, CE propune mărirea cheltuielilor după cum urmează:

- o creștere de aproape nouă ori a investițiilor în *transformarea digitală și rețele* pentru a ajunge la 12 miliarde euro; practic, acest domeniu are cel mai mare buget alocat (circa 9,2 miliarde euro[43]). De menționat aici este faptul că, suma alocată pentru cel mai mare buget poate fi completată de investiții sprijinite prin fondul InvestEU.
- o creștere mai mult decât dublă a numărului programelor destinate *tinerilor* (cum ar fi ERASMUS+, cu 30 de miliarde euro, și Corpul european de solidaritate, cu 1,3 miliarde euro), inclusiv 700 de milioane euro pentru a finanța biletele de tren Interrail pentru tineri;
- creșterea de aproape trei ori a cheltuielilor pentru *gestionarea frontierelor externe, migrația și azilul*, de la 13 miliarde euro cât sunt în prezent la aproximativ 35 de miliarde euro, ceea ce ar permite finanțarea activității, până în 2027, a 10 000 de polițiști de frontieră pentru Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră (Frontex) și Garda de Coastă precum și utilizarea Fondului de migrațiune și azil pentru integrarea refugiaților pe termen scurt, în sinergie cu politica de coeziune care va prelua sarcina de integrare a refugiaților pe termen mediu și lung;
- creșterea nivelului de investiții în *cercetare și inovare* cu 50 la sută, rezervând-se fonduri în valoare de 100 de miliarde euro pentru programele emblematice Orizont Europa *(*Horizon Europe*)* și Euratom;
- creșterea investițiilor în materie de *securitate* cu 40 la sută până la 4,8 miliarde euro și crearea unui Fond de apărare în valoare de 13 miliarde euro pentru a completa și cataliza cheltuielile în domeniul cercetării și dezvoltării și care va avea o componentă de mobilitate militară în întreaga UE finanțată cu 6,5 miliarde euro prin Mecanismul pentru interconectarea Europei;
- consolidarea finanțării pentru *acțiuni externe* cu 26 la sută, până la 120 de miliarde euro, cu un accent deosebit pe țările din vecinătatea UE (neighbourhood countries) și păstrând o rezervă specifică (nu o rezervă prealocată) pentru a face față provocărilor emergente, în special în ceea ce privește stabilitatea și migrația. Pentru a veni în completarea programelor finanțate din bugetul UE în domeniul apărării, Înaltul Reprezentant propune crearea unui instrument financiar european pentru pace în valoare de 10,5 miliarde euro, în afara bugetului, cu scopul de a consolida eventuale acțiuni comune în țări terțe din vecinătatea UE.
- Simplificând, în termeni cantitativi, lista modificării cheltuielilor în format UE27 comparativ cu forma actuală a CFM pentru UE28 este următoarea:

---

[42] Preluare din documentul CE „Un buget modern pentru o Uniune care protejează, capacitează și apără: Întrebări și răspunsuri'' disponibil la http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm
[43] Pentru detalii a se vedea Anexa 1.

- bugetul pentru politici de tineret – crește de 2,2 ori;
- bugetul pentru climă și mediu– crește de 1,7 ori;
- bugetul pentru migrație și protecția frontierelor - crește de 2,6 ori;
- bugetul pentru securitate comună - crește de 1,8 ori;
- bugetul pentru acțiuni externe a UE - crește de 1,3 ori;
- bugetul pentru administrație publică europeană stagnează;
- bugetul pentru politica de coeziune – scade cu 4,6 la sută;
- bugetul pentru PAC – scade cu 6 la sută.

3.1.5. Ce aduce nou în politica de venituri: diversificarea surselor de venituri, schimbări în modul de finanțare a bugetului UE și accent pe valoarea adăugată la nivel european a utilizării bugetului UE

I/ Problema procedurală cu privire la introducerea de noi resurse proprii

„Decizia privind resursele proprii", care este actul legal prin care se stabilește sistemul de finanțare globală al UE, poate fi modificată numai prin votul unanim al *tuturor* statelor membre și, numai după ratificarea de către *toate* parlamentele naționale. Ultima modificare calitativă substanțială a acestei decizii datează din anii '80, odată cu adoptarea așa-numitelor „pachete Delors" prin care s-a introdus, pentru unele rubrici, componenta bazată pe VNB, ca răspuns la creșterea cheltuielilor de adâncire a pieței unice și de extindere a UE.

„Decizia privind resursele proprii" se negociază în cadrul Grupului de lucru pe resurse proprii afiliat Consiliului (WPOR) împreună cu propunerile pentru următoarele regulamente: (i) „Regulamentul de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii''; (ii) „Regulamentul privind modificarea Regulamentului (CEE, Euratom) nr. 1553/89 al Consiliului privind regimul unitar definitiv de colectare a resurselor proprii bazate pe TVA" la care se adaugă (iii) „Regulament privind metodele și procedura prin care statele membre pun la dispoziția CE resursele proprii întemeiate pe baza fiscală consolidată comună a societăților/CCCTB, pe sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii/ETS și pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate care completează Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 care va continua să se aplice în cazul resurselor proprii existente".

„Decizia privind resursele proprii" acoperă și plafonul pentru cererile anuale de resurse proprii prin care statele membre primesc garanții cu privire la predictibilitatea politicilor fiscal-bugetare și la planificarea financiară (pentru actualul CFM acest plafon este 1,20 la sută din VNB UE28). În următorul CFM post-2020 acest plafon scade automat cu circa 16 la sută, respectiv cu ponderea Regatului Unit în VNB UE28, iar CE propune o majorare până la 1,29 la sută din VNB UE27[44].

[44] 1,29 la sută din totalul veniturilor naționale brute ale statelor membre la prețurile pieței pentru creditele pentru plăți și, respectiv, la un nivel de 1,35 la sută pentru creditele pentru angajamente" (pg. 17), disponibil la: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-325-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF

I/ Reformarea surselor de venituri și impactul estimat

Pornind de la recomandările Grupului la nivel înalt privind „Finanțarea viitoare a UE”, prezidat de Mario Monti (Monti, 2016), CE propune reformarea[45] veniturilor bugetului UE prin: (i) modernizarea și simplificarea actualului sistem de resurse proprii și (ii) diversificarea surselor de venituri. Ca urmare a introducerii unor surse de venituri suplimentare sau alternative se țintește o alimentare mai bună a bugetului UE pe termen lung, contribuind, totodată, la îndeplinirea obiectivelor economice, de securitate și politice pe termen lung ale UE și, la o mai bună distribuție a beneficiilor aduse de piața UE; structura propusă de finanțare din totalul resurselor proprii va fi: 80 la sută pentru realocări de fonduri și 20 la sută pentru economii. După cum se precizează în propunerea de Decizie a Consiliului din 2 mai 2018, „În cadrul sistemului actual, în funcție de exercițiu și de etapa din ciclul bugetar anual, resursele proprii bazate pe VNB acoperă între două treimi și trei sferturi din totalul veniturilor. Odată ce modificările propuse vor fi puse în aplicare, se preconizează că vor fi acoperite între 50 la sută și 60 la sută din totalul veniturilor. Este de amintit că de-a lungul anilor, ponderea contribuțiilor naționale bazate pe VNB a crescut ajungând la cca 70 la sută din resursele Bugetului în prezent –față de cca 10 la sută acum două decenii. În același timp ponderea taxelor vamale, ca resursă proprie, a scăzut constant (de prezumat și ca urmare a rundelor de liberalizare a comerțului mondial). Și ponderea TVA a scăzut mult: de la, de exemplu, cca 57 la sută în 1988, la sub 15 la sută în ultimul deceniu.

CE propune noi surse posibile de venituri care să finanțeze noile priorități politice ale UE (economia verde, schimbările climatice, migrația, securitatea etc.) și să contribuie la finanțarea celorlalte programe din bugetul UE pe termen lung. Nu se propun noi impozite, dar se dorește o simplificare și mai multă transparență prin:

a) Reducerea costurilor de colectare reținute de statele membre din resursele proprii tradiționale de la 20 la sută (nivelul lor inițial) la 10 la sută, iar impactul va fi monitorizat îndeaproape[46]; eliminarea va fi progresivă, corecțiile aferente componentei de venituri a bugetului fiind transformate în plăți forfetare transparente stabilite pentru fiecare stat membru. Aceste sume forfetare ar trebui să fie diminuate treptat, pe parcursul a cinci ani, până în momentul în care contribuțiile naționale (măsurate în procentaj din VNB) vor atinge un nivel echitabil, comparabil cu nivelul contribuțiilor celorlalte state membre care nu beneficiază de nicio corecție.

Tabelul 3.1: Evoluția prevăzută a structurii finanțării UE

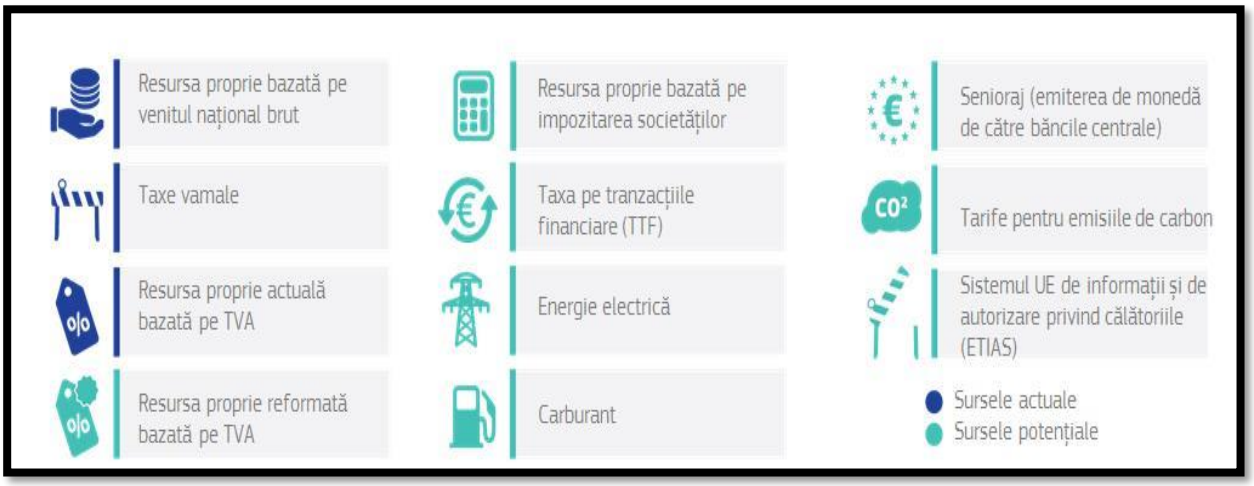
[45] Ultima reformă a avut loc în 1988 când s-a introdus indicatorul Produsul Național Brut / actualul VNB ca nouă resursă proprie.

[46] Statele membre care se confruntă cu provocări specifice în ceea ce privește controalele vamale vor avea de câștigat de pe urma consolidării programului „VAMĂ”. În plus, Fondul de gestionare integrată a frontierelor, în special prin noua componentă „Echipament de control vamal”, va ajuta autoritățile vamale naționale să achiziționeze echipamentul necesar. În cele din urmă, Programul de sprijin pentru reforme structurale va oferi asistență în vederea îmbunătățirii capacității administrative a autorităților vamale (Anexa 3).

	Bugetul 2018		Media estimată 2021-2027	
	Miliarde euro	*% din veniturile totale*	*Miliarde euro*	*% din veniturile totale*
Resurse proprii tradiționale	**23**	**15,8**	**26**	**15**
Contribuțiile naționale actuale din care	**120**	**82,9**	**128**	**72**
Resursa proprie (reformată) bazată pe taxa pe valoarea adăugată	*17*	*11,9*	*25*	*14*
Resursa proprie bazată pe venitul național brut	*103*	*71,0*	*103*	*58*
Noi resurse proprii din care:	**-**		**22**	**12**
Resursa proprie pe bază fiscală consolidată comună a societăților/CCTB	-	-	12	6
Resursa proprie bazată pe sistemul UE de comercializare a certificatelor de emisii	-	-	3	2
Resursa proprie bazată pe deșeurile de ambalaje din plastic	-	-	7	4
Resurse proprii totale	**143**	**98,7**	**176**	**99**
Alte venituri decât resursele proprii	2	1,3	**2**	**1**
Total venituri	**145**	**100,0**	**178**	**100**

Sursa: sumele pentru perioada 2021-2027 se bazează pe coeficienții de apel aplicabili, stabiliți în Propunerea de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene [COM(2018) 327, articolul 1].

Figura 3.2: Sursele de finanțare a bugetului UE pe termen lung



Sursa: CE, COM(2017) 358, 28 June 2017, p.31

b) *Simplificarea actualei resurse proprii bazate pe TVA*, astfel încât aceasta să se bazeze doar pe bunuri și servicii supuse unei cote standard de prelevare, rămânând, în același timp, pe deplin compatibilă cu recenta propunere a CE privind un regim definitiv de TVA în UE; mecanismul propus de CE se bazează exclusiv pe livrările cu cotă standard de TVA; impactul estimat este de 25 mld. euro anual (14 la sută din venituri) pentru CFM 2021 - 2027.

c) Eliminarea corecțiilor (*rebates*) va duce la creșterea contribuțiilor anumitor state membre printr-un *set de resurse noi proprii* care ar putea contribui, în medie, cu 22 de miliarde euro pe an, adică aproximativ 12 la sută, la totalul veniturilor la bugetul UE.
d) Identificarea de noi resurse proprii, care ar putea proveni de la:
   - sistemul de comercializare a certificatelor de emisii, prin alocarea către bugetul UE a unei cote de 20 la sută din veniturile obținute prin sistemul de comercializare a certificatelor de emisii, protejând în același timp mecanismele de corecție deja integrate în sistem[47]; s-ar putea astfel obține de la 7 miliarde euro la 105 miliarde euro în decursul perioadei de șapte ani (în funcție de prețul carbonului);
   - baza fiscală consolidată comună a societăților[48],incluzând sectorul digital - societățile mari beneficiază într-o măsură importantă de avantajele pieței unice, iar o contribuție calculată pe o bază fiscală armonizată a societăților ar consolida legătura dintre beneficiile aduse de piața unică și finanțarea UE. În mod concret, fiecare stat membru va aplica o rată de impozitare proprie națională asupra părții sale din profit și ar putea fi introdusă o cotă de prelevare la nivelul UE; impactul ar fi între 21 de miliarde euro și 140 de miliarde euro în decursul perioadei de șapte ani. Este de menționat că, această măsură trebuie cântărită în corelare cu nevoia de combatere a evaziunii fiscale și a optimizării fiscale în UE – în condițiile în care multe bugete naționale au dificultăți. Romania este vital interesată de combaterea evaziunii și optimizării fiscale având în vedere nivelul scăzut al veniturilor sale fiscale (sub 26 la sută din PIB în 2017).
   - contribuție națională calculată pe baza cantității de deșeuri de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate (încurajează tranziția Europei către o economie circulară prin punerea în aplicare a Strategiei europene privind materialele plastice). Aceste noi resurse proprii ar putea contribui la finanțarea noilor priorități din buget, ceea ce ar permite reducerea proporțională a contribuțiilor naționale bazate pe VNB; impactul calculat ar porni de la 10,5 miliarde euro la 56 de miliarde euro pe parcursul celor șapte ani.

Per total, pe baza propunerilor CE, se estimează că ponderea noilor resurse proprii se va ridica la o medie anuală de aproximativ 22 de miliarde euro în perioada 2021 - 2027, sumă care corespunde unui procent de aproximativ 12 la sută din veniturile bugetului UE. Acest lucru va contribui la finanțarea unor noi priorități naționale și la reducerea contribuțiilor bazate pe VNB. Se așteaptă ca diversificarea surselor de venituri bugetare, combinată cu reechilibrarea progresivă a bugetului (trecerea de la programe cu alocări la nivel național către noi priorități trans-europene), să încurajeze proiecte cu mai multă valoare adăugată europeană. În paralel, CE propune economii la unele domenii de cheltuieli și reforme la nivelul întregului buget pentru a spori raționalizarea acestuia și pentru a valorifica la maximum fiecare euro cheltuit.

Principiile de bază ale noului cadru financiar sunt: a/ veniturile viitoare care provin în mod direct din politici UE sa fie vărsate la bugetul UE; b/ majorarea plafonului resurselor proprii (care ar

[47] Sistemul european de comercializare a certificatelor de emisii este un instrument-cheie al acțiunii UE în vederea reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră în mod eficient din punct de vedere al costurilor și are legătură directă cu funcționarea pieței unice.
[48] Definită ca un set unic de reguli comune de calculare a profitului impozabil al societăților din UE.

ține cont și de integrarea Fondului European de Dezvoltare în bugetul UE); c/ eliminarea treptată a corecțiilor.

Trebuie spus că ar putea fi avute în vedere și alte noi resurse care să alimenteze Bugetul UE, dintre care unele sunt menționate în Raportul Monti (Monti, 2016) - o taxă pe tranzacțiile financiare, veniturile din senioraj ale BCE. Aceste două posibile surse/resurse sunt importante din perspectiva formării unui „buget al zonei euro", în condițiile în care România are ca obiectiv aderarea la ZE. Asemenea resurse au importanță și pentru ca nevoile ZE să nu aspire resurse din bugetul UE (mai ales că aderarea României la ZE nu este realistă pe termen scurt). Pe de altă parte, Romania are interesul ca reformele din ZE (o capacitate fiscală proprie, eventuala creare a unui Fond Monetar European (FME), consolidarea Fondului Unic de Rezoluție, o schemă colectivă de garantare a depozitelor) să o facă cât mai robustă – nu în cele din urmă, având în vedere poziția dominantă exercitată de grupuri străine în sistemul financiar autohton și perspectiva de posibilă aderare la Uniunea Bancară (UB) înainte de aderarea la ZE.

II/ Fondul European de Dezvoltare

Integrarea Fondului European de Dezvoltare în bugetul UE va trebui să fie însoțită de o creștere a plafoanelor fixate în „Decizia privind resursele proprii". O marjă suficientă între plăți și plafonul resurselor proprii este necesară pentru a se asigura faptul că UE este în măsură, în orice situație, să: (i) își îndeplinească obligațiile financiare, chiar și în perioade de încetinire a creșterii economice sau de criză economică și, (ii) își mențină ratingul AAA.

3.1.6. Ce aduce nou în Politica de coeziune și valori

Scopul priorității tematice „Coeziune și valori" nu se schimbă, în comparație cu ceea ce reprezintă PC a UE în actualul CFM. Astfel, PC[49] urmărește în continuare (i) încurajarea convergenței și (ii) diminuarea disparităților economice, sociale și teritoriale (atât în interiorul statelor membre cât și la nivelul UE), la care se adaugă (iii) implementarea priorităților decise la Bratislava în 2016 și la Roma în 2017[50]. Prioritățile avute în vedere la reuniunea de la Bratislava (migrația și frontierele externe, securitatea internă și externă respectiv dezvoltarea economică și socială, tineret) au fost rafinate în Declarația de la Roma prin formularea a patru deziderate pentru Uniunea Europeană: sigură și securizată; prosperă și durabilă; socială; mai puternică pe scena mondială.

Ceea ce se schimbă este faptul că sumele prevăzute în CFM sunt considerate investiții și nu cheltuieli. Această modificare calitativă (de viziune) este implementată și prin indicatorii legați de accesarea finanțărilor (negociabili în cadrul general al negocierilor CFM post-2020).

În structura CFM post-2020, comparativ cu actualul CFM, au apărut modificări prin comasarea anumitor programe și reorganizarea priorităților. În esență, însă, programele existente se vor regăsi,

[49] Conform documentului „Un buget modern pentru o Uniune care protejează, capacitează și apără", COM(2018) 321, p.10, obiectivele politicii de coeziune sunt obținute prin utilizarea în special a sumelor provenind din Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și FC.

[50] Documentele sunt disponibile la: http://www.consilium.europa.eu/media/21241/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-ro.pdf și la: http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/

sub o formă sau alta, și în CFM post 2020. Astfel, programe care se regăsesc în actualul CFM în cadrul Liniei 3 (Securitate și cetățenie) – Justiție, Drepturi și cetățenie sau Europa Creativă – vor face parte în CFM post-2020 din prioritatea tematică „Coeziune și valori".

Modificarea, care constituie obiect de negociere a CFM post-2020, se referă la faptul că se trece de la structura CFM organizată pe linii și sub-linii (*headings și subheadings*) la structura pe priorități tematice, cărora le sunt alocate plafoane și sub-plafoane (*ceilings și subceilings*). Dacă în cazul sub-liniilor sumele nu puteau fi realocate între sub-linii și linii, în cazul plafoanelor și sub-plafoanelor realocarea este posibilă, neexistând constrângeri bugetare.

În structura CFM actual, PC este încadrată într-o linie separată 1B în cadrul Liniei 1 și cuprinde șase sub-linii. În propunerea pentru CFM post-2020, prioritatea tematică „Coeziune și valori" nu se mai regăsește într-o linie separată și are trei sub-plafoane.

Tabelul 3.2. prezintă comparativ structura CFM 2014-2020 și 2021-2027 din punctul de vedere al PC:

CFM 2014-2020 *(în angajamente, prețuri 2011, miliarde euro)*		**CFM 2021-2027** *(în angajamente, prețuri 2018, miliarde euro)*	
Linia 1 - Creștere inteligentă și incluzivă, din care:	490,908	Prioritatea tematică - Coeziune și valori, din care:	391,974
Politica de coeziune, din care:	336,020	Dezvoltare regională și coeziune, din care:	242,209
Convergența regională	162,590	Fondul european de dezvoltare regională	200,622
Regiuni în tranziție	38,952	Fondul de coeziune, din care:	41,374
Competitivitate	53,143	Mecanismul pentru interconectare Europei	10,0
Cooperare teritorială	11,700	Sprijinirea comunității cipriote turce	0,213
Fondul de coeziune	68,710	Uniunea economică și monetară, din care:	22,281
Regiuni ultraperiferice și slab populate	0,926	Programul de sprijin pentru reforme (inclusiv instrumentul de realizare a reformelor și Mecanismul de convergență)	22,181
		Protecția monedei euro împotriva falsificării	0,007
		Altele	0,093
		Investiții în oameni, în coeziune socială și în valori	123,466
		Fondul social european +, din care:	89,688
		Sănătate, ocuparea forței de muncă și inovare socială	1,042
		Erasmus+	26,368
		Corpul european de solidaritate	1,113
		Europa Creativă	1,642
		Justiție, drepturi și valori	0,841
		Altele	1,185
		Agenții descentralizate	2,629
		Marjă	4,018

Sursa: Comunicările Comisiei, COM(2011) 500 final (p. 26), respectiv COM(2018) 321 final (p.32)

Una dintre modificările neașteptate cu privire la structura priorității tematice „Coeziune și valori" este includerea temei legată de UEM. Privită din perspectiva unui buget de investiții, această modificare nu mai este surprinzătoare. Principala componentă a bugetului alocat acestui domeniu,

Programul de sprijin pentru reforme, ținește realizarea convergenței prin investiții, dar care să contribuie la creșterea rezilienței[51] economiilor statelor membre.

Componenta UEM din cadrul priorității tematice „Coeziune și valori" a CFM post-2020 este divizată în trei segmente: Programul de sprijin pentru reforme, Funcția europeană de stabilizare a investițiilor pentru UEM, stabilită în afara plafoanelor bugetului UE și, respectiv, Programul PERICLES de Protecție a monedei euro împotriva falsificării.

Primele două segmente sunt de interes din punctul de vedere al conceptului de investiții. Programul de sprijin pentru reforme și Funcția europeană de stabilizare a investițiilor pentru UEM reprezintă, în esență, programe de investiții, dar: (i) au utilizatori diferiți; (ii) vizează momente separate ale ciclului economic; (iii) sumele se utilizează, în ambele cazuri, prin gestiune directă.

Funcția europeană de stabilizare a investițiilor are o utilitate evidentă pentru ZE[52], din punctul de vedere al susținerii investițiilor. În cazul unui șoc asimetric puternic se poate întâmpla ca un stat membru ale ZE să nu mai aibă acces la piețele financiare pentru a își finanța cheltuielile publice. Într-o astfel de situație este afectat atât statul membru respectiv cât și ZE (prin contagiune). Funcția europeană (prin intermediul unor instrumentele de tipul împrumuturilor concesionale reciproce și granturi pentru acoperirea cheltuielilor cu dobânzile[53]) va putea îmbunătăți situația finanțelor publice ale statului membru și mai ales va evita extinderea problemelor către ZE.

Programul de sprijin pentru reforme se adresează tuturor statelor membre UE și urmărește accelerarea convergenței economice și sociale dintre statele membre. Logica economică pe care se bazează acest Program este aceea că creșterea competitivității și a productivității contribuie și la susținerea creării de locuri de muncă, a investițiilor și a creșterii economice, dar conduce și la accelerarea convergenței economice și sociale, respectiv la consolidarea rezilienței. Cele mai mari sume din acest program sunt alocate Instrumentului de realizare a reformelor. Acest instrument reprezintă o sursă semnificativă de finanțare a investițiilor, mai ales pentru statele care se confruntă cu situații de deficite excesive. Contribuția financiară pe care CE o va aloca unui stat membru va urmări îndeplinirea unui set de reforme structurale[54], decis de statul membru, pe baza RSȚ.

O sumă mult mai mică de bani este alocată mecanismului de convergență. Acest instrument este dedicat investițiilor pentru statele care nu sunt membre ale ZE, dar doresc să își finanțeze

---

[51] Un document supus analizei Eurogrup-ului („Economic resilience in EMU") în septembrie 2017 definește reziliența economică drept „abilitatea unei economii de a face față unui șoc și de a reveni rapid la potențialul de creștere, după ce a intrat în recesiune". Interesul pentru creșterea rezilienței economiilor statelor membre este determinat de doi factori, conform aceluiași document: (i) fluctuațiile economice se transmit rapid de la o economie la alta (mai repede în interiorul zonei euro decât în interiorul UE) și (ii) economiile reziliente înregistrează fluctuațiile economice de amploare mai mică (pentru că șocurile economice nu mai au efecte persistente asupra veniturilor și numărului de locuri de muncă). Documentul poate fi consultat aici https://www.consilium.europa.eu/media/23535/eurogroup-15-september-item1-com-note-economic-resilience-in-emu.pdf

[52] Propunerea Comisiei nu exclude participarea la acest instrument a statelor care nu sunt membre ale ZE. Aceste aspecte sunt discutate în altă parte a acestei lucrări.

[53] Alte instrumente care ar putea fi create, conform propunerii Comisiei, sunt discutate în altă parte a acestei lucrări.

[54] Reformele structurale sunt măsuri care contribuie la modificarea configurării economiei (companii, indivizi, ramuri economice) și modului în care relaționează ele (cadrul instituțional și de reglementare).

reformele necesare intrării în ZE. Trebuie subliniat că alocările din Mecanismul de convergență pot deveni accesibile statelor membre în cadrul Instrumentului de realizare a reformelor la finalul anului 2023, dacă un stat membru eligibil nu va lua măsurile necesare pentru a solicita sprijin prin Mecanismul de convergență.

A treia componentă a programului de sprijin pentru reforme - Instrumentul de asistență tehnică - se adresează tuturor statelor membre ale UE care au nevoie, în efortul lor de realizare a unor reforme structurale legate de cadrul instituțional sau administrativ, de asistență tehnică.

Propunerea CE pentru CFM post-2020, din punctul de vedere al sumelor alocate, reprezintă un punct de plecare în negocieri. Astfel, niciuna dintre sumele prevăzute în cadrul priorității tematice „Coeziune și valori" nu este garantată, ci va reprezenta subiect de negociere. Contextul negocierilor este complicat și de iminența ieșirii Regatului Unit din UE, iar importanța utilizării fondurilor UE de către România este cu atât mai mare[55] (Isărescu, 2018).

Tabelul 3.3 prezintă sumele alocate în cadrul priorității tematice „Coeziune și valori" în angajamente, prețuri curente, miliarde euro

Coeziune și valori	Total	România
Dezvoltare regională și coeziune	273,000	30,76656
Fondul european de dezvoltare regională	226,308	
Investiții pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă	215,172	
Cooperare teritorială europeană	9,500	
Regiunile ultraperiferice și zonele cu densitate redusă a populației	1,637	
Fondul de coeziune	46,692	
Contribuția la Mecanismul pentru Interconectarea Europei – CEF (MIE), din	11,285	
Sprijinirea comunității cipriote turce	0,240	
Uniunea economică și monetară	25,608	

[55] Guvernatorul BNR afirma la începutul anului 2018 că există „o provocare suplimentară căreia trebuie să-i facem față pe termen mediu, și mă refer aici la faptul că Uniunea Europeană va traversa o perioadă de ample transformări, unele determinate de ieșirea Marii Britanii din Uniunea Europeană. Aceste transformări se vor reflecta în mod sigur și în arhitectura bugetară europeană, generând incertitudini cu privire la viitorul fondurilor structurale și de coeziune. De aceea este important pentru România să se mobilizeze și să urgenteze eforturile de atragere a fondurilor europene în actualul cadru financiar multianual. (Isărescu, 2018)"

[56] Conform Anexei la Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize, COM(2018) 375 final, p.180. Documentul este disponibil la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0009.03/DOC_2&format=PDF

Programul de sprijin pentru reforme	25,000	0,672[57]
Instrumentul de realizare a reformelor	22,000	0,477[58]
Mecanismul de convergență	2,160	0,195[59]
Instrumentul de asistență tehnică	0,840	
Funcția europeană de stabilizare a investițiilor pentru uniunea economică și	0,600	
PERICLES – Protecția monedei euro împotriva falsificării	0,008	
Investiții în capitalul uman, în coeziunea socială și în valorile europene		
Fondul social european+	101,174	
Fondul social european	100,000	
Ocuparea forței de muncă și inovare socială	0,761	
Sănătate	0,413	
Erasmus+	30,000	
Corpul european de solidaritate	1,260	
Justiție, drepturi și valori	0,947	
Drepturi și valori	0,642	
Justiție	0,305	
Europa creativă	1,850	
MEDIA	1,200	
Cultură	0,650	

Sursa: Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize, COM(2018) 375 fina și anexe

Sumele prevăzute pentru România în cadrul Programului de sprijin pentru reforme (0,477, respectiv 0,195 miliarde euro) se referă la contribuția financiară maximă disponibilă pentru România (menționată la articolul 9 din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Programului de sprijin pentru reforme). Aceste sume sunt disponibile pentru prima etapă, de 20 de luni de la intrarea în vigoare a Regulamentului [(conform articolului 10, aliniatele 1 și 2 din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Programului de sprijin pentru reforme COM(2018) 391 final)].

Oportunitatea acestor fonduri trebuie valorificată spre a nu repeta experiența utilizării fondurilor din actualul CFM în ceea ce privește impactul suboptimal asupra economiei prin utilizarea lor într-o măsură redusă pentru formarea brută de capital fix și în mare măsură pentru finanțarea

[57] Suma este rezultatul adunării fondurile disponibile pentru Instrumentul de realizare a reformelor (art.9) și Mecanismul de convergență (art.10, alin.2) din Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Programului de sprijin pentru reforme COM(2018) 391 final. Documentul poate fi consultat aici https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:02e3ae29-64af-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0013.01/DOC_1&format=PDF

[58] Conform Anexei la Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Programului de sprijin pentru reforme COM(2018) 391 final, pg. 2.

[59] Conform Anexei la Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Programului de sprijin pentru reforme COM(2018) 391 final, pg. 3.

cheltuielilor curente (cu salarii sau achiziția de bunuri și servicii) legate de realizarea proiectelor (Georgescu, 2017).

În ceea ce privește alocarea sumelor pe durata CFM post-2020, trebuie avute în vedere trei elemente, care sunt de natură să limiteze accesul la fondurile europene: modalitatea de alocare a fondurilor, condițiile de prefinanțare și cofinanțare, respectiv măsurile pe care le poate lua CE. În plus, toate aceste trei chestiuni fac obiectul negocierilor.

Alocarea sumelor

Primul element se referă la alocarea sumelor în funcție de trei criterii: pe durata CFM post-2020, între statele membre și între obiectivele diferitelor programe.

Alocarea sumelor pe durata CFM post-2020

În cazul alocării pe durata CFM post-2020, factorul de risc este reprezentat de revizuirea de la mijlocul perioadei, respectiv sumele care vor putea fi alocate în anii 2025, 2026 și 2027. În cazul FEDR, FSE+ și Fondului de coeziune, conform prevederilor Considerentului 19 din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final, revizuirea se bazează atât pe evaluarea rezultatelor obținute în perioada de până în anul 2024 cât și pe RSȚ, care vor fi elaborate în anul 2024.

Propunerea CE insistă, pentru a sublinia importanța investițiilor în acest CFM post-2020, asupra faptului că în anul 2024 trebuie evaluate toate alocările statelor membre din cadrul obiectivului „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică" al politicii de coeziune. Mai mult, Considerentul 62 din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final prevede faptul că ajustarea sumelor defalcate pentru fiecare stat membru pentru perioada 2025-2027 se va face pe baza celor mai recente statistici disponibile la acea dată și pentru divergențe cumulate de peste ± 5 la sută.

Revizuirea sumelor după anul 2023, așa cum s-a arătat mai sus, este valabilă și în cazul sumelor prevăzute pentru Programul de sprijin pentru reforme.

Evaluarea la mijlocul perioadei este valabilă, conform art. 104 (4) al Propunerii de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final, și în cazul fondurilor transferate de la FC către MIE / Mecanismul pentru Interconectarea Europei. Sumele de bani alocate MIE, care nu au fost angajate pentru proiecte de infrastructură de transport până la finalul anului 2023, vor fi puse la dispoziția tuturor statelor membre eligibile pentru finanțare din FC, în vederea finanțării proiectelor de infrastructură de transport.

O altă sursă de risc este legată de negocierea cifrei cu care este indexat cuantumul anual, așa cum prevede art. 103 al Propunerii de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final. Cuantumul pentru coeziunea economică, socială și teritorială disponibile pentru angajamentul bugetar pentru perioada 2021 - 2027 este de 330,6 miliarde euro, calculat la prețurile din 2018, urmând ca acesta să fie indexat cu 2 la sută în fiecare an. Însă în cazul în care rata inflației în ZE (și/sau inflația medie în UE) se va situa peste acest nivel în cadrul UE, atunci statele beneficiare vor pierde.

Decizia CE, în cazul propunerilor de finanțare trimise de statele membre pentru Programul de sprijin pentru reforme structurale, trebuie să fie făcută, conform art. 12 alin. 1, în termen de patru luni. Coroborând această prevedere cu faptul că prima tranșă a sprijinului care poate fi acordată prin acest

Program se încheie la finalul anului 2024, se poate argumenta că timpul de punere în aplicare al programului propus de statul membru (de cel mult trei ani, așa cum prevede art.11 alin.1) ar putea să fie prea scurt. Având în vedere că măsurile incluse în propunerile făcute de statul membru trebuie să fie în linie cu RSȚ este rezonabil să se considere că răspunsul CE ar putea veni într-un termen mai scurt.

Alocarea sumelor între statele membre și între regiuni

Conform considerentului 60 al Propunerii de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final, FC rămâne destinat statelor membre al căror VNB pe cap de locuitor este sub 90 la sută din cel al mediei UE.

O sursă de risc este introdusă de Considerentul 38. Aceasta se referă la sustenabilitatea investițiilor finanțate din FEDR, FSE+ și FC. Astfel, se precizează că dispozițiile din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final trebuie să garanteze faptul că „investițiile în infrastructură sau investițiile productive sunt de lungă durată". Dar, pentru statele beneficiare, în lipsa unei operaționalizări multianuale a strategiilor din domeniile care vor absorbi astfel de fonduri europene, va fi foarte dificil să garanteze cerința formulată de CE.

În al doilea rând, trebuie precizat că sumele alocate fiecărui tip de regiune, definite conform art. 102 alin. 2 și art. 104 alin. 1, se calculează pe baza statisticilor (raportul dintre PIB-ul pe cap de locuitor pentru fiecare regiune, măsurat în standarde ale puterii de cumpărare și calculat pe baza datelor Uniunii pentru perioada 2014 - 2016, și PIB-ul mediu al UE-27 pentru aceeași perioadă de referință) aferente anilor 2014 - 2016. Chiar dacă în această perioadă regiunile din România au avansat din punctul de vedere al indicatorului urmărit, crescând peste nivelul de 50 la sută, totuși rămân, cu o excepție, sub pragul de 75 la sută (valabil pentru „regiunile mai puțin dezvoltate")[60].

În al treilea rând, este important de subliniat riscul de a primi mai puțini bani pe care îl au regiunile „mai puțin dezvoltate" din România comparativ cu regiunile de același fel din cadrul statelor care au primit mai multă migrație netă din țări din afara UE începând cu data de 1 ianuarie 2013, așa cum menționează alin. 1 lit. g) din anexa XXII, cu privire la metodologia de alocare a resurselor globale către statele membre, prevăzută la art.103 alin. 2[61]. O altă sursă de risc este legată de prevederea cu privire la modul de calcul al alocării pentru fiecare stat în cadrul FC. Astfel, pentru aceste alocări este importantă populația eligibilă, dar populația României, în special din zonele cu un grad de dezvoltare mai redus, a intrat într-un declin pronunțat după anul 2015. De aceea, România ar trebui să negocieze ca perioada de calcul a populației eligibile să nu se extindă peste anul 2015.

În al patrulea rând, art. 105 prevede posibilitatea ca un stat membru să beneficieze, dacă face acest demers la începutul CFM post-2020 sau la momentul evaluării intermediare, de o realocare a fondurilor prevăzute pentru obiectivul „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică" de maximum 15 la sută din alocările totale pentru regiunile mai puțin dezvoltate către

[60] Conform art.104 alin.1 lit.a) regiunile „mai puțin dezvoltate" au alocate pentru obiectivul „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică" 198,6 miliarde euro.

[61] Alin. g) prevede că se acordă o primă de 400 euro pe persoană pe an, aplicată ponderii populației din regiunea cu o migrație netă din țări din afara UE în statul membru începând de la 1 ianuarie 2013.

regiuni de tranziție sau regiuni mai dezvoltate și de la regiunile de tranziție către regiuni mai dezvoltate și invers (din alocările pentru regiunile mai dezvoltate sau regiunile de tranziție către regiuni mai puțin dezvoltate).

În al cincilea rând, o sursă de risc pentru România (și pentru alte state cu interes în obiectivele finanțate prin FSE+) o poate reprezenta eligibilitatea unor entități sau participarea unor beneficiari din Marea Britanie în cadrul FES+, așa cum prevăd art. 25 alin. 2 și 3, art. 28 alin. 3 și 4, respectiv art. 30, alin. 1 lit. c) din Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul social european Plus (FSE+) COM(2018) 382 final.

În al șaselea rând, România trebuie să facă o evaluare de oportunitate pentru sumele și criteriul de alocare din cadrul Programului de sprijin pentru reforme. România și Polonia sunt avantajate din punctul de vedere al criteriului populației, utilizat pentru determinarea alocării fondurilor, prevăzut de art.9, art. 10 și Anexa Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului de sprijin pentru reforme COM(2018) 391 final.

În al șaptelea rând, România trebuie să prevadă costurile suplimentare pe care atragerea de fonduri prin intermediul FSE+ le impune prin intermediul Anexei propunerii de Regulament. Conform acestui document (COM(2018) 382 final - ANNEXES 1-3), aproape toți indicatorii comuni pentru sprijinul general acordat prin componenta FSE+ cu gestiune partajată (prevăzuți în Anexa 1 din COM(2018) 382 final - ANNEXES 1-3) reprezintă date cu caracter personal, a căror utilizare necesită cheltuieli suplimentare legate cel puțin de: înregistrarea operatorilor de date cu caracter personal, protecția datelor cu caracter personal, responsabilii de protecția datelor cu caracter personal.

Alocarea sumelor între obiective

Principala sursă de risc este finanțarea MIE din FC, prin reducerea cuantumului alocat fiecărui stat membru din FC și transferul sumelor către MIE, cuantum care se stabilește în mod proporțional pentru întreaga perioadă, așa cum se precizează în art. 104 alin. 4 din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final. Riscul este dublu pentru că pe lângă pierderea de fonduri din FC apare și riscul de a nu putea beneficia nici de aceste fonduri, având în vedere că 30 la sută din resursele transferate MIE sunt puse, imediat după transfer, la dispoziția tuturor statelor membre eligibile pentru finanțare din FC, în vederea finanțării proiectelor de infrastructură de transport, începând cu exercițiul financiar 2021. Dar pentru ca statul eligibil să poată accesa aceste fonduri trebuie ca proiectele să fie deja eligibile la momentul demarării noului CFM (la începutul anului financiar 2021).

Există un risc de a pierde fonduri din cauza unei disparități între intensitatea interesului pentru obiectivele legate de schimbările climatice între România și CE. Unul dintre obiectivele care apare cu o greutate sporită în noul CFM este combaterea schimbărilor climatice.

Astfel, se dorește ca un procent de 25 la sută din cheltuielile bugetului UE să fie dedicate pentru sprijinirea îndeplinirii obiectivelor climatice[62]. Practic, anexa I a Propunerii de Regulament al

[62] Această țintă este valabilă, în cazul priorității tematice Coeziune și valori" pentru: (i) toate fondurile din cadrul temei dezvoltare regională și coeziune (cu excepția Sprijinului pentru comunitatea cipriotă turcă), (ii) Programul de sprijin pentru

Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final cuprinde pentru fiecare domeniu de intervenție, aferent fiecărui obiectiv de politică, lista coeficienților pentru calcularea sprijinului acordat obiectivelor privind schimbările climatice și respectiv lista coeficienților pentru calcularea sprijinului acordat obiectivelor de mediu pentru sumele care vor fi cheltuite din FEDR, FSE+ și FC.

Concret, sprijinirea îndeplinirii obiectivelor climatice este prevăzută a se face prin utilizarea a 30 la sută din fondurile din cadrul FEDR și respectiv 37 la sută din pachetul financiar total al Fondului de coeziune, conform Considerentului 14 din Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune COM(2018) 372 final.

România, conform prevederilor art. 2 alin. 1 lit. b coroborat cu prevederile art. 3 alin. 4 lit. c din Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune COM(2018) 372 final[63], trebuie să aloce cel puțin 30 la sută din resursele ei totale din FEDR către Obiectivul Prioritar 2 (o Europă mai ecologică, cu emisii scăzute de carbon prin promovarea tranziției către o energie nepoluantă și echitabilă, a investițiilor verzi și albastre, a economiei circulare, a adaptării la schimbările climatice și a prevenirii și gestionării riscurilor) prin următoarele: promovarea măsurilor de eficiență energetică; promovarea energiei din surse regenerabile; dezvoltarea la nivel local a unor sisteme energetice, rețelele și sisteme de stocare inteligente; promovarea adaptării la schimbările climatice, a prevenirii riscurilor și a rezilienței în urma dezastrelor; promovarea gestionării durabile a apelor; promovarea tranziției la o economie circulară; dezvoltarea biodiversității, a infrastructurii verzi în mediul urban și reducerea poluării. Chiar dacă multe dintre aceste obiective au fost vizate de beneficiarii de fonduri din România prin alte programe trebuie analizat riscul de a accepta nivelul propus de CE („cel puțin 30 la sută”).

Una dintre oportunități, dar care poate deveni risc în condițiile necunoașterii și neutilizării (adică a respingerii în favoarea utilizării prin gestiunea statului membru), este posibilitatea, prevăzută de art. 21 alin. 1 din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final, ca statele să poată transfera, după ce au solicitat aceasta în prealabil de la CE, până la 5 la sută din alocările financiare ale programului, de la oricare fond către oricare alt fond[64] executat prin gestiune partajată sau către orice instrument executat prin gestiune directă sau indirectă.

O sursă de risc, din punctul de vedere al reorientării intereselor CE în atribuirea fondurilor către alte obiective, vine dinspre Considerentul 64 din cadrul Propunerii de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final, care se referă la alocarea de fonduri din

---

reforme, (iii) fondurile din cadrul temei Investiții în oameni, în coeziunea socială și în valori (cu excepția Programului Europa creativă).

[63] Documentul poate fi consultat aici http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-372-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF

[64] Atenție trebuie acordată și faptului că, conform art. 19 alin. 5, statele pot să transfere o sumă de până la 5 la sută din alocarea inițială a unei priorități și nu mai mult de 3 la sută din bugetul programului către o altă prioritate a aceluiași fond sprijinind același program. Pentru programele sprijinite de FEDR și FSE+, transferul vizează numai alocările pentru aceeași categorie de regiuni.

resursele FEDR, FSE+ și Fondului de coeziune către inițiativa urbană europeană. Important de subliniat este faptul că aceste resurse sunt implementate de către CE prin gestiune directă sau indirectă.

O sursă de risc, pentru modul în care dorește România să aloce fondurile programelor din cadrul obiectivului „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică", vine din propunerea de a finanța din fondurile FEDR, cu o alocare minimă la nivel național de 6 la sută, pentru susținerea OP 5 (o Europă mai aproape de cetățeni prin promovarea dezvoltării durabile și integrate a zonelor urbane, rurale și de coastă și a inițiativelor locale) prin promovarea: (i) dezvoltării integrate în domeniul social, economic și al mediului, a patrimoniului cultural și a securității în zonele urbane; (ii) dezvoltării integrate în domeniul social, economic și al mediului la nivel local, a patrimoniului cultural și a securității, inclusiv în zonele rurale și de coastă și inclusiv prin dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității [65]. Riscul este legat nu numai de faptul că această prioritizare poate sau nu să coincidă cu cea a autorităților din România, dar și de faptul că autoritățile din România nu vor fi pregătite în timp util pentru a face față acestui obiectiv, în maniera propusă de CE, din punctul de vedere al pregătirilor în domeniile legislativ (definirea zonelor urbane funcționale, operaționalizarea Strategiei de dezvoltare teritorială a României) și financiar, prin execuția anuală a bugetului (cu privire la fondurile necesare autorităților locale din municipiile vizate de propunerea CE din Regulamentul citat).

O sursă de risc din Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune COM(2018) 372 final vine din propunerea de la art. 6 alin. 1, conform căreia sunt excluse de la finanțare anumite investiții, care pentru România ar putea fi încă de interes, ca de exemplu prevederea de la lit. e - investițiile în infrastructura aeroportuară, cu excepția regiunilor ultraperiferice – sau lit. j) finanțarea achiziționării de material rulant utilizat în transporturile feroviare[66].

O sursă de risc pentru fondurile alocate României prin FSE+ o reprezintă faptul că autoritățile naționale ar putea opta, conform intereselor lor[67], pentru o altă repartizare a procentelor între obiectivele prevăzute în art. 7 alin. 3 (25 la sută pentru incluziune socială), alin. 4 (2 la sută pentru reducerea deprivării materiale) și alin. 5 (10 la sută pentru sprijinirea încadrării în muncă a tinerilor și tranziția de la școală la muncă, parcursurilor de reintegrare în sistemul educațional sau de formare și educația de tip „a doua șansă", în special în contextul punerii în aplicare a Garanțiilor pentru tineret) ale Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul social european Plus (FSE+).

România ar putea avea la dispoziție, prin intermediul Programului de sprijin pentru reforme sume semnificative (conform Tabel 3), cu condiția ca oportunitatea accesării lor prin acest program

[65] Aceasta este propunerea conținută în Considerentul 25 și art. 9 alin. 2 din Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune COM(2018) 372 final.
[66] Excepția ii) prevăzută la lit. j lasă o variantă de lucru pentru potențialii beneficiari din România, dar cu condiția ca achiziția să fie destinată furnizării de servicii de transport feroviar pe linii deschise total concurenței, ceea ce implică o analiză nouă a oportunităților pentru strategia de transport pe căile ferate.
[67] Această opțiune trebuie să se sprijine pe cele 238 măsuri ale Planul de acțiuni pentru implementarea Programului Național de Reformă 2018 (PNR) și a Recomandărilor Specifice de Țară 2018 (RSȚ).

să fie discutată în raport cu realizarea reformelor structurale deja începute prin intermediul altor programe sectoriale, finanțate prin fondurile aparținând temei Dezvoltare regională și coeziune.

Sumele de care ar putea beneficia România în cadrul Programului de sprijin pentru reforme sunt supuse riscului de a scădea pentru că art. 12 alin. 2 lit. a) prevede că un stat membru poate primi suma totală, jumătate sau nimic din contribuția financiară maximă, dacă angajamentele în materie de reformă sunt considerate ca fiind „majore", „semnificative" sau nu îndeplinesc în mod satisfăcător criteriile stabilite în art. 11 alin. 7. CE arată în articolul menționat că aceste angajamente trebuie să respecte cinci condiții: (i) soluționează în mod eficace provocările identificate în contextul semestrului european; (ii) reprezintă un pachet cuprinzător de reforme;(iii) consolidează performanța și reziliența economiei statului membru în cauză; (iv) au un impact de durată, după caz, prin consolidarea capacității administrative și instituționale a statului membru în cauză; (v) acordurile interne propuse de statele membre în cauză vor asigura punerea eficientă în aplicare a angajamentelor în materie de reformă pe o perioadă de maximum trei ani, inclusiv etapele și țintele propuse și indicatorii aferenți. Pentru eficiența demersului statului membru care înaintează un program de reforme atributele ar trebui definite în raport de îndeplinirea unora (până la ce nivel[68]) sau a tuturor celor cinci condiții. Faptul că indicatorii și țintele sunt propuse de statul membru nu garantează înțelegerea egală a atributelor menționate mai sus de către CE și statul respectiv.

Fixarea limitelor între care se manifestă interesul pentru negocierea fondurilor europene din FEDR și FC în cadrul negocierilor CFM post-2020 trebuie să aibă în vedere cel puțin trei aspecte.

Primul dintre ele se referă la rezultatul analizei realizate prin intermediul softului DANA din care reiese că o strategie câștigătoare în negocierea CFM post-2020 ar fi aceea de a arăta că fondurile europene care sunt alocate României contribuie la dezvoltarea durabilă. Astfel, analiza obiectivelor de politică stabilite prin art. 4 din Proiectul de regulament comun COM(2018) 375 final trebuie să rezulte într-o prioritizare a lor în funcție de cât de mult contribuie realizarea lor, prin intermediul fondurilor din FEDR și FC, la dezvoltarea durabilă a României.

Această clasificare a obiectivelor propuse de Comisie trebuie să aibă în vedere principiul dezvoltării durabile, care trebuie ponderat cu stadiul de la care pleacă România și principalele domenii în care are nevoie de intervenție imediată.

Nu trebuie neglijat în acest demers nici modul în care CE a decis să aloce resursele din cadrul Strategiei Orizont 2020 – „cel puțin 60 la sută la dezvoltarea durabilă și 35 la sută la acțiunile de combatere a schimbărilor climatice".

Într-o astfel de logică prioritate ar avea obiectivele menționate la art.4 (i) alin. 2 lit. a) investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică în statele membre și în regiuni, care urmează să fie sprijinite de FEDR, FSE+ și FC; (ii) alin.1 lit.e) o Europă mai aproape de cetățeni, prin promovarea dezvoltării durabile și integrate a zonelor urbane, rurale și de coastă și a inițiativelor locale; (iii) alin.1 lit. c) o Europă mai conectată, prin dezvoltarea mobilității și a conectivității TIC regionale.

---

[68] Dar altfel decât sunt definite în Anexa II din documentul citat, prin trei grade (ex. „high extent and high efficacy", „medium extent and medium efficacy" și respectiv „low extent and low efficacy").

Al doilea aspect, care poate fi util în stabilirea punctelor cardinale ale cadrului în România negociază accesul la FEDR și FC în CFM post-2020, este reprezentat de interesul acordat de CE problematicii mediului și schimbărilor climatice, așa cum sunt prevăzute (dar încă negociabile) în propunerile de regulament. Astfel, se propune utilizarea în acest sens a 30 la sută din fondurile din cadrul FEDR, respectiv a 37 la sută din pachetul financiar total al FC.

Într-o astfel de logică, în ordonarea obiectivelor ar trebui să apără, în urma celor trei menționate mai sus obiectivul menționat la art. 4 alin. 1 lit. b) o Europă mai ecologică, cu emisii scăzute de carbon, prin promovarea tranziției către o energie nepoluantă și echitabilă, a investițiilor verzi și albastre, a economiei circulare, a adaptării la schimbările climatice și a prevenirii și gestionării riscurilor.

În al treilea rând, delimitarea întinderii interesului României în negocierea accesului la FEDR și FC în CFM post-2020 trebuie considerată din punctul de vedere al limitelor pe care le fixează Comisia cu privire la coordonarea cu alte fonduri și instrumente (așa cum prevede art. 4 alin. 4).

În acest caz, România ar trebui să poată reașeza ordinea obiectivelor rezultată din această analiză prin cântărirea atentă a posibilității și probabilității de a implementa programe finanțate din Programul de sprijin pentru reforme, inclusiv Instrumentul de punere în practică a reformelor și Instrumentul de sprijin tehnic[69], care să servească în special obiectivului menționat la art. 4 alin. 2 lit. (a) investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică în statele membre și în regiuni.

O astfel de ordonare nu presupune că celelalte obiective principale prevăzute a fi finanțate din FEDR și FC vor fi ignorate în realizarea Acordului de parteneriat, ci doar faptul că o parte mai mare din fondurile prevăzute sunt mai importante pentru realizarea obiectivelor care reies din analiza de mai sus.

Ierarhizarea obiectivelor specifice relevante pentru FEDR și FC ar trebui să aibă ca punct de pornire capacitatea de a aduce la îndeplinire, cel puțin până la revizuirea de la mijlocul perioadei, a rezultatelor considerate relevante pentru fiecare obiectiv specific în parte, așa cum sunt enunțate în tabelul cu privire la Setul de bază de indicatori de performanță pentru FERD și FC menționați la art. 7 alin. 3 din Anexa II COM(2018) 372 final[70].

Urmând acest criteriu de ierarhizare, prioritatea se va acorda acelor obiective specifice pentru care nu sunt necesare investiții majore (care necesită timp), dar care contribuie la dezvoltarea durabilă. Astfel, prioritate ar putea primi: a) obiectivul specific (i) Promovarea dezvoltării integrate în domeniul social, economic și al mediului, a dezvoltării patrimoniului cultural și a securității în zonele urbane din cadrul obiectivului de politică 5 (O Europă mai aproape de cetățeni prin promovarea dezvoltării durabile și integrate a zonelor urbane, rurale și de coastă și a inițiativelor locale) pentru că nu necesită investiții, realizarea acestui obiectiv fiind măsurat prin Populația care beneficiază de strategii de dezvoltare urbană integrată; b) toate obiectivele specifice obiectivului de politică 4 (O Europă mai

[69] Această analiză trebuie, conform propunerilor CE, să pornească de la măsurile prevăzute în două documente pe care România, ca stat membru, și le asumă în cadrul procesului de guvernanță economică – RSȚ, respectiv PNR.

[70] Documentul poate fi consultat aici http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-372-F1-RO-ANNEX-2-PART-1.PDF

socială – implementarea Pilonului european al drepturilor sociale) - (i) Sporirea eficienței pieților forței de muncă și facilitarea accesului la locuri de muncă de calitate prin dezvoltarea inovării și a infrastructurii sociale; (ii) Îmbunătățirea accesului la servicii de calitate și favorabile incluziunii în educație, formare și învățarea pe tot parcursul vieții prin dezvoltarea infrastructurii; (iii) Îmbunătățirea integrării socioeconomice a comunităților marginalizate, a migranților și a grupurilor dezavantajate prin măsuri integrate care să includă asigurarea de locuințe și servicii sociale; (iv) Asigurarea egalității de acces la asistență medicală prin dezvoltarea infrastructurii, inclusiv la asistență primară.

Obiectivele care pot fi sprijinite prin intermediul FSE+ trebuie analizate suplimentar din două puncte de vedere (pentru că incumbă riscuri pentru România cu privire la accesarea fondurilor). În primul rând, intervențiile care urmează să fie finanțate trebuie să fie alese pe baza provocărilor identificate în PNR și a recomandărilor incluse în RSȚ, așa cum prevede art. 7 (alin. 1 și alin. 2) din Propunerea de regulament privitoare la FSE+. În al doilea rând, intervențiile care sunt luate în calcul în cadrul FSE+ trebuie să prevadă sinergii cel puțin cu Programul Orizont Europa, așa cum se arată la Considerentul 17 din Propunerea de regulament privitoare la FSE+ (în sensul în care „persoanele să dobândească abilitățile și competențele necesare pentru locurile de muncă ale viitorului”).

Alegerea între obiectivele specifice ale obiectivelor de politică 1 (O Europă mai inteligentă, prin promovarea unei transformări economice inovatoare și inteligente), 2 (O Europă mai ecologică, cu emisii scăzute de carbon prin promovarea tranziției către o energie nepoluantă și echitabilă, a investițiilor verzi și albastre, a economiei circulare, a adaptării la schimbările climatice și a prevenirii și gestionării riscurilor) și 3 (O Europă mai conectată prin dezvoltarea mobilității și a conectivității TIC regionale), care toate necesită un grad mai mare sau mai mic de investiții, pot fi ierarhizate în funcție de amploarea contribuției lor, oglindită de realizările și rezultatele menționate în Anexa II mai sus amintită, la dezvoltarea durabilă, respectiv la rezolvarea problemelor de mediu. Trebuie amintit aici că o parte din obiectivele specifice prevăzute la obiectivul de politică 1 pot contribui la realizarea unei dezvoltări durabile, așa cum este cazul obiectivelor specifice, (iii) Impulsionarea creșterii și competitivității IMM-urilor și, (iv) Dezvoltarea competențelor pentru specializare inteligentă, tranziție industrială și antreprenoriat.

Ierarhizarea obiectivelor specifice propusă mai sus este însă dependentă de analiza privind îndeplinirea condițiilor favorizante până la momentul intrării în vigoare a CFM post-2020, conform Anexei IV Condiții favorizante tematice aplicabile FEDR, FSE+ și Fondului de coeziune – articolul 11 alineatul (1) din COM(2018) 375 final.

Acest demers necesită o comunicare eficientă între ministere cu privire la capacitatea de a elabora și implementa (acțiuni concrete, responsabili, termene de realizare) până la finalul anului 2020 pașii necesari pentru a completa elementele lipsă din condițiile favorizante pentru obiectivele specifice de interes pentru România. Din acest punct de vedere există numeroase analize asupra cărora instituțiile din România au insistat, cu referiri speciale pentru obiectivele legate de capitalul uman și piața muncii (Isărescu, 2017)[71].

---

[71] Spre exemplu, în anul 2017 Guvernatorul BNR sublinia faptul că „...dat fiind că potențialul economiei românești este afectat în special de trenarea redresării investițiilor publice și a derulării reformelor structurale, ar trebui să se acționeze cu prioritate pentru remedierea problemelor care împiedică progrese rapide în aceste domenii. Din lunga listă a acestor

Poziționarea României în negociere trebuie să aibă în vedere atât nevoile sale, rezultate din prioritizarea pe obiective (având în vedere obiectivele specifice, tipurile de intervenție, indicatorii și condițiile favorizante), cât și principalele coaliții care se pot forma pe fiecare obiectiv în parte. Spre exemplu, poate exista o negociere cu statele membre care sunt mai mult interesate de obiectivul prevăzut la art. 4 alin. 1 lit. a) o Europă mai inteligentă, prin promovarea unei transformări economice inovatoare și inteligente, în sensul în care finanțarea acestuia ar trebui făcută mai mult prin InvestEU (mai ales în cazul statelor care au infrastructura financiară necesară pentru a impulsiona acest finanțarea activităților cu grad crescut de risc), în timp ce FEDR și FC ar trebui să finanțeze celelalte obiective.

Poziționarea României în negociere are obligația să nu ignore faptul că trebuie să apere acele fonduri care îi sunt alocate, *ab initio*, pe criterii transparente (de populație), așa cum este cazul Programului de sprijin pentru reforme, Instrumentului de punere în practică a reformelor și Instrumentului de sprijin tehnic. Negocierea în favoarea păstrării acestor fonduri poate câștiga o coaliție apreciabilă de state dacă se are în vedere că răspunde la două categorii de interese – prima se referă la faptul că realizarea reformelor finanțate de aceste fonduri duc la corectarea dezechilibrelor economice ale statelor membre într-o formă care permite supravegherea din partea CE; a doua rezultă din aceea că atenuarea surselor de dezechilibru economic duce la protejarea de efectul de contagiune atât la nivel regional cât și la nivelul statelor membre ale ZE.

Prefinanțare, cofinanțare și dezangajare

În cazul FEDR, FSE+ și FC, CE plătește o prefinanțare bazată pe valoarea totală a sprijinului din partea fondurilor, care, cu condiția existenței fondurilor, se plătește pentru fiecare fond în tranșe anuale într-un procent de 0,5 la sută în fiecare dintre cei șase ani ai perioadei 2021-2026[72]. Negocierile cu privire la resursele de finanțare ale CFM post-2020 ar putea duce la micșorarea acestor tranșe anuale (dacă nu se ajunge la un consens cu privire la suma totală propusă sau la creșterea resurselor) sau la întârzierea primei tranșe (dacă negocierile nu se încheie la timp), prevăzută pentru 1 iulie 2021.

Art. 106, prin alin. 3 și 4 din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final, stabilește că rata de cofinanțare pentru obiectivul „Investiții pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică" la nivelul fiecărei priorități nu poate depăși 70 la sută pentru regiunile mai puțin dezvoltate. Același procent de cofinanțare este valabil atât pentru FC cât și pentru programul Interreg, în timp ce pentru FSE+ se pot stabili rate de cofinanțare mai mari pentru prioritățile care sprijină acțiuni inovatoare. Aceasta înseamnă că statele membre trebuie să participe cu o cotă de cofinanțare mai mare decât erau obișnuite până acum, iar riscul de a nu putea asigura din bugetul național partea de cofinanțare este în creștere.

---

reforme aș face o mențiune specială pentru cele care vizează piața muncii, ale cărei deficiențe structurale, și anume capacitatea scăzută de a reține vârfurile, neconcordanța între pregătirea forței de muncă și cerințele angajatorilor, mobilitatea internă încă scăzută, reprezintă constrângeri din ce în ce mai pronunțate la adresa potențialului de dezvoltare." (Isărescu, 2017)

[72] Acestea sunt prevederile art. 84 alin.1 și 2 din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final.

Riscurile cu privire la dezangajarea sumelor alocate sunt legate în special de regula N+2. Dezangajarea este descrisă de prevederile art. 99 alin. 1 din Propunerea de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM(2018) 375 final, care spune că aceasta poate fi decisă în două cazuri: (i) dacă suma din cadrul unui program nu a fost utilizată pentru prefinanțare în conformitate cu prevederile regulamentului[73] sau (ii) dacă nu a fost depusă o cerere de plată în conformitate cu reglementările[74] până la data de 26 decembrie a celui de al doilea an calendaristic care urmează anului angajamentelor bugetare pentru anii 2021 - 2026.

Intervenția CE

CE poate reacționa la modul de utilizare a fondurilor alocate unui stat membru, pe lângă prevederile cu privire la respectarea statului de drept (discutate în altă secțiune a acestei lucrări[75]), prin suspendarea plăților sau prin aplicarea de corecții financiare[76].

Suspendarea plăților este o măsură de răspuns în cazul lipsei bunei guvernanțe și poate afecta parțial sau total (conform art. 91) atât angajamentele cât și plățile (așa cum se menționează în art. 15 alin. 6 și 7).

Suspendarea angajamentelor și plăților este decisă, în primul rând, pentru deficiențele în corectarea dezechilibrelor excesive. Acesta este un risc semnificativ pentru că el se referă la capacitatea de a elabora politici economice care conduc la echilibru macroeconomic, ușor de implementat și bine structurate. Elaborarea anuală a Planului de acțiuni pentru implementarea Programului Național de Reformă și a RSȚ (a se vedea Anexa cu privire la acest subiect) ar trebui să contribuie la construirea expertizei necesare pentru elaborarea de astfel de politici. În plus, implementarea acestor măsuri ar trebui să conducă la evitarea cazurilor în care se suspendă plățile, enumerate în paragraful următor.

În art. 15 alin.7, literele a) – e) sunt definite cele cinci cazuri în care se suspendă plățile:

a) statul membru nu a întreprins acțiuni eficace pentru corectarea deficitului său excesiv;

b) Consiliul adoptă două recomandări succesive în cadrul aceleiași proceduri de dezechilibru pentru că statul membru a transmis un plan de acțiuni corective nesatisfăcător;

c) Consiliul adoptă două decizii succesive în cadrul aceleiași proceduri de dezechilibru pentru că statul membru nu a întreprins acțiunile corective recomandate;

---

[73] Se referă la art. 84, conform căruia prefinanțarea trebuie să respecte conținutul programelor aprobat de Comisie.

[74] Descrise de art. 85 și 86 ale Propunerii de Regulament al Parlamentului și al Consiliului COM (2018) 375 final și care se referă la conținutul și calendarul de depunere al acestora.

[75] Acestea sunt valabile, în cazul priorității tematice Coeziune și valori" pentru: (i) toate fondurile din cadrul temei dezvoltare regională și coeziune (cu excepția Sprijinului pentru comunitatea cipriotă turcă), (ii) Uniunea economică și monetară (cu excepția Programului de sprijin pentru reforme) (iii) fondurile din cadrul temei Investiții în oameni, în coeziunea socială și în valori.

[76] Conform art. 90, Comisia poate întrerupe termenul de plată aplicabil plăților, cu excepția prefinanțării, pentru o perioadă maximă de șase luni în cazul în care este îndeplinită oricare dintre următoarele condiții: (a) există dovezi care sugerează o deficiență gravă și pentru care nu au fost luate măsuri corective; (b) Comisia trebuie să efectueze verificări suplimentare în urma primirii unor informații conform cărora cheltuielile prezentate într-o cerere de plată pot fi legate de o neregulă.

d) CE nu autorizează plata asistenței financiare acordate statului membru pentru că statul membru nu a luat măsurile menționate în Regulamentul (CE) nr. 332/2002 al Consiliului;

e) Consiliul decide că un stat membru nu respectă programul de ajustare macroeconomică sau măsurile solicitate printr-o decizie a Consiliului.

În al doilea rând, suspendarea parțială sau totală a plăților apare în cazul în care răspunsurile date de un stat membru la deficiențele semnalate de CE nu există, nu sunt adecvate sau există probleme de legalitate a cheltuielilor. Acesta este un risc semnificativ pentru că el se referă la capacitatea administrației de a răspunde în timp util atunci când sunt semnalat deficiențe. Mai mult, trebuie subliniat că indiferent de rezultatul negocierilor prevederii legate de deficiențele cu privire la statul de drept, situațiile enumerate în art. 91 pot avea efecte semnificative asupra absorbției de fonduri pentru că deficiențele grave sunt menționate și în acest articol.

Conform art. 91, sunt cinci situații în care, după ce în prealabil CE a acordat statului membru posibilitatea de a prezenta observații, plățile pot fi suspendate parțial sau total:

a) statul membru nu a luat măsurile necesare pentru remedierea situației care a dat naștere la o întrerupere a plăților;

b) există o deficiență gravă;

c) cheltuielile din cererile de plată sunt legate de o neregulă care nu a fost remediată;

d) există un aviz motivat al CE cu privire la o încălcare în temeiul articolului 258 din TFUE care pune în pericol legalitatea și regularitatea cheltuielilor;

e) statul membru nu a luat măsurile necesare în conformitate cu art. 15 alin. 6.

Aplicarea de corecții financiare, care se referă la reducerea sprijinului din partea fondurilor pentru un program, este descrisă în art. 98. Corecțiile financiare se aplică în trei cazuri:

a) există o deficiență gravă, care a pus în pericol sprijinul din partea fondurilor deja plătite pentru program;

b) cheltuielile conținute în conturile acceptate sunt neregulamentare și nu au fost depistate și raportate de statul membru;

c) statul membru nu și-a îndeplinit obligațiile, care ar fi putut împiedica suspendarea parțială sau totală a plăților conform art. 91, înaintea deschiderii procedurii de corecție financiară de către CE.

Subiectul care este supus negocierilor este Anexa XXI care descrie cazurile în care CE aplică corecții financiare forfetare sau extrapolate. Riscurile legate de corecțiile financiare forfetare sunt legate în primul rând de lista celor trei elemente care sunt avute în vedere atunci când este aplicată corecția financiară forfetară pentru că prevenirea unor astfel de situații se referă la costuri în plus în administrarea fondurilor, dacă se admite faptul că elementele care sunt urmărite de CE în stabilirea corecției ar trebui să fie urmărite în permanență și de statul membru pentru fiecare program în parte. Cele trei elemente se referă la:

(i) gravitatea deficienței (deficiențelor grave) privite în contextul sistemului de gestiune și control în ansamblu;
(j) frecvența și amploarea manifestării deficienței (deficiențelor) grave;
(k) nivelul prejudiciului financiar pentru bugetul UE.

Prevederile Considerentelor 27 și 29 indică faptul că statele membre vor trebui să previzioneze costuri legate de urmărirea și evaluarea programelor, conform Considerentului 27, prin (i) instituirea unor comitete de monitorizare și prin (ii) înlocuirea rapoartelor anuale de implementare, în cazul FEDR, FSE+ și al Fondului de coeziune, cu un dialog de politică structurat anual, bazat pe cele mai recente informații și date privind implementarea programului, puse la dispoziție de statul membru. Mai mult, Considerentul 29 solicită o frecvență mai mare a raportării electronice privind datele cantitative, ceea ce implică costuri suplimentare legate de constituirea, menținerea și analiza acestor noi baze de date.

În al doilea rând, riscurile legate de corecțiile financiare forfetare vin din modul în care este determinat nivelul corecției (5 la sută, 10 la sută, 25 la sută sau 100 la sută) pentru fiecare tip de deficiență sau deficiențe grave („deficiențele grave sunt determinate de faptul că sistemul nu funcționează în mod coerent"; „deficiențele grave sunt determinate de faptul că sistemul nu este total operațional sau funcționează nesatisfăcător sau intermitent"; „deficiențele grave sunt frecvente și răspândite"; „deficiențele grave sunt fundamentale, frecvente sau răspândite"). Riscul, în acest caz, provine din faptul că analiza este de tip calitativ, iar în lipsa unui dialog continuu cu CE și a unei cunoașteri comprehensive a modului în care sunt apreciate diferite situații de către CE costurile legate de aplicarea corecțiilor ar putea deveni semnificative.

3.1.7. Ce aduce nou în Politica agricolă comună

Conform noii gândiri a CE în raport cu valoarea adăugată europeană pe care obiectivele de finanțare o asigură, se consideră că PAC oferă următoarele soluții pentru provocările actuale ale UE[77]:

- asigurarea unei piețe unice și a unor condiții de concurență echitabile prin intermediul unei plase de siguranță comune privind veniturile și prevenirea posibilelor denaturări ale concurenței;
- consolidarea rezistenței sectorului agricol al UE, necesară pentru valorificarea globalizării și prin obținerea de rezultate în ceea ce privește principalele provocări legate de schimbările climatice și de biodiversitate, precum și de calitatea solului, a apei și a aerului.

PAC 2021 - 2027 este definită de nouă obiective: (i) sprijinirea veniturilor fiabile, (ii) creșterea competitivității, (iii) reechilibrarea puterii în cadrul lanțului alimentar, (iv) combaterea schimbărilor climatice, (v) promovarea utilizării durabile a resurselor naturale, (vi) protejarea biodiversității, (vii) sprijinirea reînnoirii generațiilor, (viii) promovarea ocupării forței de muncă și a creșterii economice și (ix) asigurarea unei calități înalte a alimentelor. În implementarea acestor obiective, arhitectura PAC din cadrul CFM 2021 - 2027 va conține: (i) o serie de îmbunătățiri în sensul flexibilizării și responsabilizării, între statele membre și între subcomponente ale PAC prin intermediul Planului strategic național; (ii) o mai mare granularitate de diagnostic a nevoilor, mai mare la nivel subnațional.

[77] COM(2018) 32 Anexă la Comunicarea Comisiei, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF

PAC post-2020 se concentrează asupra obiectivelor care acoperă toate cele trei dimensiuni ale agriculturii durabile în UE[78]:

- Promovarea unui sector agricol inteligent și robust;
- Intensificarea atenției acordate mediului și acțiunilor climatice și participarea la realizarea obiectivelor UE în domeniul mediului și al climei respectiv,
- Consolidarea structurii socioeconomice a zonelor rurale.

Obiectivele respective sunt completate de obiectivul transversal al modernizării sectorului prin stimularea și împărtășirea cunoștințelor, prin promovarea inovării și a digitalizării în agricultură și în zonele rurale și prin încurajarea adoptării acestor măsuri.

CE vizează realizarea unui nou model de a obține rezultate pentru PAC în care statele membre ar avea mai multă flexibilitate pentru a-și personaliza deciziile și a le adapta la circumstanțele locale. În acest sens, consultarea opțională a Comitetului Regiunilor[79] poate răspunde într-o anumită măsură nevoii dezvoltării unui cadru de finanțare care să recunoască mai bine distincția dintre bunuri publice europene și bunuri publice locale, precum și a specificităților structurale de la nivel subnațional.

Caseta 3.2: Cadrul de monitorizare și evaluare a performanței

Noul model va fi organizat în jurul următoarelor principii:

- Indicatorii de context rămân pertinenți, întrucât reflectă aspectele relevante ale tendințelor generale din economie, mediu și societate și sunt susceptibili să aibă o influență asupra performanței.
- Selectarea unui set limitat de indicatori mai bine direcționați ar trebui să fie realizată astfel încât să se aleagă indicatorii care arată cât mai fidel cu putință dacă intervenția sprijinită contribuie la realizarea obiectivelor de referință în comparație cu scenariul de bază stabilit și prin utilizarea de definiții clare.
- Performanța globală a politicii va fi evaluată multianual cu ajutorul indicatorilor de impact. Evaluarea anuală a performanței politicii se va baza pe lista completă a indicatorilor de rezultat.
- Indicatorii de realizare ar crea, anual, o legătură între cheltuieli și performanța în materie de implementare a politicii. Acesta este un exercițiu anual de verificare a performanței și, se bazează pe o listă de indicatori de realizare (prestabiliți în anexa propunerii de regulament de creare a normelor privind sprijinul pentru planurile strategice).
- Fiabilitatea indicatorilor de performanță relevanți poate fi facilitată prin sinergiile dintre datele statistice și cele administrative, dar necesită prezența unui sistem de controale de calitate.

Sursă: Documentul CE SWD 2018 171 final, COM(2018) 392 final / 2 mai 2018, pag 10

Planul strategic PAC pentru fiecare stat membru înseamnă că fiecare stat membru va trebui să efectueze o analiză cuprinzătoare a nevoilor sale specifice și să elaboreze un plan care să reflecte modul în care statul membru în cauză urmează să utilizeze finanțarea aferentă acestei politici pentru a răspunde nevoilor respective (ex: instrumentele care vor fi utilizate și stabilind ținte proprii).

[78] COM(2018) 32 Anexă la Comunicarea Comisiei, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF

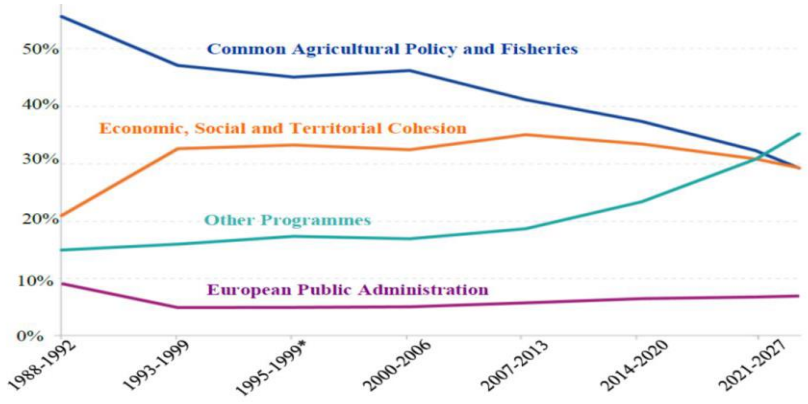
[79] Vezi Propunerea de Regulament privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10262-2018-INIT/en/pdf

Convergența la nivel UE va fi asigurată *ex ante* prin aprobarea prealabilă a CE și pe parcursul cadrului operațional, când statele membre vor transmite CE un raport privind performanța care va arăta progresele înregistrate în direcția atingerii țintelor stabilite în raport cu rezultatele planificate. Planurile strategice vor fi verificate pentru a se garanta că nu generează distorsiuni ale pieței unice sau o povară excesivă pentru beneficiari sau pentru administrații. Cadrul PAC 2021 - 2027 pare să aibă o orientare mult mai specifică pe rezultate, cu un set de indicatori predefinit și un nou sistem de monitorizare și ghidare a implementării PAC cu instrumente dedicate de sancțiune sau recompensă[80].

CE va analiza apoi rapoartele anuale și, dacă este necesar, va propune recomandări pentru îmbunătățirea performanței. În cazul României, nu a existat acest tip de abordare integrată la nivel programatic între intervențiile PAC și, prin urmare, dezvoltarea unei strategii integrate pentru ambii piloni ai acestei politici va fi o provocare prioritară în perioada imediat următoare.

Figura 3.3: Principalele politici de finanțare din Bugetul UE

Sursă: CE, COM(2017) 358, 28 June 2017, p.4



PAC a fost de multe ori un subiect contencios în spațiul decizional european, această politică fiind deopotrivă privită ca reflectând o abordare protecționistă excesivă, cât și insuficientă. În raport cu noul CFM 2021 - 2027, PAC trebuie să răspundă unei serii de provocări în ceea ce privește logica de programare (ex: cererea de protecție, mecanismele de protecție, procedurile de alocare bugetară, criterii de eligibilitate) precum și în ceea ce privește sustenabilitatea cheltuielilor și valoarea totală a sumelor alocate (Figura 3.3[81]).

[80] EU Budget: The Cap after 2020, https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-common-agricultural-policy-after-2020-2018-jun-01_en

[81] Pentru a înțelege provocările PAC în CFM 2021 - 2027 este important să înțelegem o serie de critici sau nemulțumiri în raport cu evoluția PAC pe parcursul ultimelor decade. În primul rând, se poate observa o tendință de alocare descrescătoare constantă la nivelul PAC de la un cadru financiar la altul. Continuă să fie programul cu pondere semnificativă în bugetul UE, dar se poate observa o prevalență din ce în ce mai mare a intervențiilor derivate din Politica de Coeziune. Deși ponderea cheltuielilor agricole și de coeziune a scăzut de-a lungul anilor, aceste politici reprezintă în continuare peste 70 la sută din total, dar cheltuielile s-au axat din ce în ce mai mult pe domenii, cum ar fi cercetarea, rețelele transeuropene și acțiunea externă, precum și pe programele gestionate direct la nivel european. Totuși, este important de punctat că în termeni de valoare absolută, transferurile bugetare pentru PAC (și în special pentru componenta de plăți directe) au crescut pe parcursul ultimelor decade datorită procesului de extindere în 2004, 2007 și 2013. Alocările aferente politicii agricole comune și celor doi piloni au avut o tendință descendentă procentual pe parcursul ultimilor ani, dar această tendință va fi înregistrată cu precădere pe cadrul financiar multianual viitor conform estimărilor experților. Scăderea procentuală este

Tabelul 3.4: Politica agricolă comună, alocarea propusă pentru CFM 2021 - 2027,
cifre în prețuri curente, milioane euro

Pachetul financiar total pentru 2021 - 2027	**365 005**
din care:	
• Fondul european de garantare agricolă (FEGA)	286 195
• Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR)	78 811

Sursa: COM(2018) 32 Anexă la Comunicarea Comisiei, p.59[82]

Viitorul PAC[83] poate să aducă noi elemente de asimetrie bugetară prin introducerea cofinanțărilor naționale pentru Pilonul 1 al plăților directe. Majoritatea plăților din cadrul PAC (pilonul I - Plăți directe) sunt, în momentul de față, finanțate integral de bugetul UE (ceea ce creează astfel o legătură directă între beneficiari și mecanismul redistributiv al bugetului UE în ansamblul lui). Într-o cercetare din 2017 pentru Comisia AGRI din cadrul PE asupra provocărilor PAC în noul cadru financiar 2021 - 2027 se propunea introducerea cofinanțărilor naționale, luate în calcul pentru Pilonul 1 al plăților directe.

---

mare: de la aproximativ 80% din bugetul comunitar în anii '80, la 43% în 2007, la 35% până la finalul actualului cadru financiar multianual și mai departe până la doar 27% cât este estimat că va reprezenta bugetul PAC până la finalul cadrului financiar multianual 2021 - 2027. Totuși, dacă luăm în calcul cifrele absolute ale alocărilor pentru politica agricolă comună și valoarea totală a bugetului comunitar, putem observa în figura de mai jos, că dinamica bugetului politicii agricole comune este mult mai constant decât se menționează public de multe ori. Astfel, ponderea bugetului PAC nu este în atât de mare măsură diminuată de scăderea alocărilor sale pe parcursul ultimilor ani, pe cât este generată de creșterea mare a altor tipuri de cheltuieli la nivelul bugetului comunitar.
În perioada 2014 - 2020 alocarea pentru PAC la nivelul UE a fost de 408 mld. euro, din care 312,7 mld. euro prin Fondul european de garantare agricolă (FEGA) pentru Pilonul 1 și 95,6 mld. euro prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) pentru Pilonul 2. În perioada 2021 - 2027 alocarea pentru Politica Agricolă Comună la nivelul UE se anticipează a fi de 365 mld. euro, din care 286,2 mld. euro prin Fondul european de garantare agricolă (FEGA) pentru Pilonul 1 și 78,8 mld. euro prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) pentru Pilonul 2. Astfel, din totalul de aproximativ 43 mld. euro pe care se anticipează că PAC îi va pierde în perioada următoare de finanțare raportat la cadrul actual, cea mai mare scădere este înregistrată la nivelul plăților directe, FEGA pierzând aproximativ 27 mld. euro, la nivelul Pilonului 2, FEADR fiind diminuat cu aproximativ 17 mld. euro

[82] Documentul poate fi consultat aici https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF

[83] Cu toate acestea, într-o cercetare din 2017 pentru Comisia AGRI din cadrul PE asupra provocărilor PAC în noul cadru financiar 2021 - 2027 , se propun trei modele pentru viitorul plăților directe (Pilonul 1):

- Modelul 1 – Ajustări tehnice (steady-as-she-goes) presupune că factorii de decizie vor prelungi structura actuală a plăților directe până la următoarea perioadă de programare, dar vor dori să facă unele modificări tehnice legislației pentru a-i îmbunătăți eficacitatea și pentru a simplifica gestionarea sa.
- Modelul 2 – Orientare pe ferme (back to the future) urmărește exemplul Statelor Unite, în care plățile decuplate directe sunt eliminate, iar economiile sunt utilizate pentru a introduce plăți anticiclice sau o serie de instrumente de stabilizare a venitului. Plățile anti-ciclice nu par să prezinte niciun beneficiu. Există posibilitatea de a transfera resursele spre instrumente de stabilizare a venitului, dar acestea ar trebui gestionate în principal la nivelul statelor membre.
- Modelul 3 – Reevaluarea factorului verde (sustainable countryside) readuce în discuție plata de ecologizare și ia în considerare patru opțiuni diferite pentru a o înlocui. Acestea includ transformarea obligațiilor de ecologizare în ecocondiționalitate; înlocuirea obligațiilor de ecologizare cu o abordare de tip „listă cu opțiuni" la nivelul statului membru/la nivel regional; adoptarea „ecologizării condiționate", prin care dreptul de a primi o plată de bază ar fi condiționat de participarea la o măsură de bază de agromediu și climă în Pilonul 2; și transferul plății de ecologizare pentru măsuri voluntare de agromediu și climă în Pilonul 2.

La nivelul ponderii exploatațiilor de mici dimensiuni există totuși diferențe considerabile între statele membre. De exemplu, în Germania, mai puțin de 9 la sută dintre exploatații sunt de mici dimensiuni, în timp ce, proporția exploatațiilor agricole de mici dimensiuni este de 92 la sută în România și de 97 la sută în Malta[84]. Mai mult decât atât, în unele zone rurale nu există surse alternative credibile de locuri de muncă și de venituri în afara celor provenite din agricultură.

În România spre exemplu, sectorul primar (agricultura, silvicultura și pescuitul) reprezintă 4,3 la sută din VAB și 23,1 la sută din ocuparea forței de muncă, nivel cu mult peste mediile europene, atât în termeni economici (1,5 la sută în VAB UE-28), cât și în ceea ce privește ocuparea forței de muncă (4,3 la sută în UE-28)[85].Mai mult decât atât, cele mai recente date Eurostat ne arată o diferență semnificativă la nivelul României între exploatările agricole [3,6 milioane reprezentând o treime (33,5 la sută)] din numărul total al exploatațiilor din UE) și ponderea suprafețelor agricole utilizate (România se clasa a treia după statele insulare Malta și Cipru în 2013)[86].

În contra-partidă, PAC 2021 - 2027 propune o serie de măsuri menite să aducă mai multă flexibilitate și reactivitate la nevoile locale, în contextul în care există îngrijorări mari cu privire la fragmentarea PAC. Astfel, CE propune o plafonare a plăților per fermă la 100.000 euro și cu aplicarea degresivității între 60.000 euro și 100.000 euro, transferul unei cote de cel puțin 2 la sută din alocările pentru plățile directe din fiecare stat membru către sprijinul complementar pentru venit tinerilor fermieri și prime de instalare de aproximativ 100.000 euro. Mesajul de ansamblu al acestui set de măsuri este de a crea o imagine granulară și realistă a beneficiarilor CAP cu o orientare certă către cei care pot să producă valoare adăugată și constituie grupul țintă specific. Mai mult decât atât, statele membre vor avea și posibilitatea de a transfera până la 15 la sută din alocările lor din PAC între plățile directe și dezvoltarea rurală (în sens bidirecțional), cu scopul de a se asigura finanțarea necesară pentru prioritățile și măsurile identificate. Un procent mai ridicat poate fi transferat dinspre plățile directe către pilonul II, pentru intervențiile care vizează obiectivele în domeniul mediului și al climei și granturile pentru instalarea tinerilor fermieri.

[84] CE, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_ro.pdf

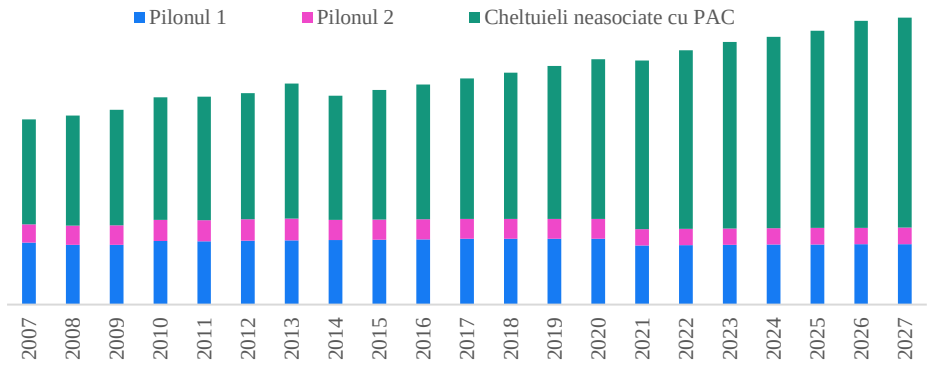
[85] CE, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by_country/documents/cap-in-your-country-ro_ro_0.pdf , p. 6.

[86] CE, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm_structure_statistics/ro#Informa.C8.9Bii_suplimentare_Eurostat

În ultima perioadă, PAC a trecut printr-un amplu proces de reformă, care s-a concretizat într-un set de regulamente care stabilesc cadrul legislativ al PAC pentru perioada 2014 - 2020. Actele de bază constau în trei regulamente ale Consiliului și ale PE privind: i) planurile strategice care urmează a fi elaborate de statele membre în cadrul politicii agricole comune (planurile strategice PAC) și finanțate de Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR), ii) organizarea comună a piețelor (OCP), iii) un regulament orizontal privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea PAC. Noi reglementări precum cele pentru piața concurențială (ex: Regulament 1308/2013)[87] reprezintă una dintre principalele provocări transectoriale pe care le întâmpină PAC în perioada următoare.

Figura 3.4: Alocări politica agricolă comună (2007-2027) (mil. euro)

Sursă: IEG Policy, The new CAP and the EU budget



O organizare comună a piețelor (OCP) se referă la setul de norme utilizate pentru a organiza piața unică a produselor agricole (ex: siguranța pieței, măsuri excepționale în cazul perturbării pieței, standarde de comercializare, programe școlare pentru distribuire de lapte, fructe și legume către elevi, dispoziții comerciale). OCP include de asemenea un număr de programe operaționale pentru o serie de sectoare, precum sectorul fructelor și legumelor, sectorul apicol, sectorul vitivinicol, cel al hameiului și cel al măslinelor. În perioada 2021 - 2027, 20 de miliarde euro sunt propuși ca alocare pentru măsurile de sprijinire a pieței[88].

În mare parte, Regulamentul OCP va rămâne neschimbat în viitoarea PAC, cu câteva excepții. O schimbare importantă este aceea că programele operaționale sus-menționate vor trebui integrate în planul strategic PAC al fiecărei țări, iar statele membre vor avea posibilitatea (dacă consideră necesar) de a concepe programe operaționale (numite și intervenții sectoriale) pentru alte sectoare. Acestea pot fi toate sectoarele agricole – de la cereale și carne la semințe, plante vii și arbori –, dar cu excepția alcoolului etilic și a tutunului. Statele membre pot rezerva până la 3 la sută din bugetul lor aferent pilonului 1 pentru aceste intervenții sectoriale. Aceste scheme vor sprijini producătorii care se reunesc

[87] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&from=fr
[88] MEMO/18/3974, Bugetul UE: politica agricolă comună după 2020, p.5

în cadrul organizațiilor de producători în scopul de a întreprinde acțiuni comune în favoarea mediului sau de a-și consolida o poziție mai bună în lanțul alimentar.

Provocările CAP în raport cu obiectivele de dezvoltare sustenabilă ale UE sunt mari în CFM 2021 - 2027[89]. „Câștigătorii" din sectorul agricol în termeni de valoare adăugată în ultimii ani au fost: Bulgaria, regiunile din sudul României, Slovacia, Cehia, Danemarca, regiunile din sudul Marii Britanii și Irlanda[90]. Corelația cu politica de coeziune ar trebui să fie mare pentru a menține obiectivele de dezvoltare structurală în interiorul pieței unice.

O atenție sporită este acordată în cadrul PAC 2021 - 2027 schimbărilor climatice. Astfel, minimum 30 la sută din Pilonul 2 va fi corelat cu intervenții legate de politica de mediu și 40 la sută din bugetul total al PAC urmează să fie direcționat către măsuri dedicate sprijinirii obiectivelor de combatere a efectelor schimbărilor climatice.

Un nou sistem de „condiționalitate" va face ca sprijinul pentru venit sau prima anuală pe suprafață din cadrul intervențiile pentru dezvoltarea rurală să depindă de aplicarea unor practici agricole favorabile mediului și climei. De asemenea, un nou sistem, al așa-numitelor „programe ecologice" finanțate din alocările naționale destinate plăților directe, va fi obligatoriu pentru statele membre, deși fermierii nu vor fi obligați să participe la ele. Conform CE, aceste programe ecologice vor trebui să vizeze obiectivele PAC legate de mediu și climă în moduri complementare celorlalte instrumente relevante disponibile și să depășească nivelul deja impus prin cerințele privind condiționalitatea. Cu toate acestea, fiecare stat membru va putea să conceapă aceste programe după cum consideră necesar.[91]

O abordare de tip *recompensă și pedeapsă* (*stick and carrot*) structurează logica intervențiilor PAC 2021 - 2027, previzionându-se o rezervă de 5 la sută din bugetul total ca stimuli de recompensă pentru statele membre care își ating obiectivele legate de climă, mediu și biodiversitate. Noi obligații privind sistemul de „condiționalitate" includ: (1) conservarea solurilor bogate în carbon prin protejarea zonelor umede și a turbăriilor, (2) instrumentul obligatoriu de gestionare a nutrienților la îmbunătățirea calității apei, reducerea amoniacului și nivelurile de oxid de azot și (3) rotația culturilor în locul diversificării culturilor din cadrul actualei plăți pentru practici agricole benefice pentru climă.

CE promovează o nouă abordare de complementaritate între programe și instrumente financiare și, își dorește ca PAC 2021 - 2027 să poată realiza sinergii reușite cu programul Orizont Europa[92] în cadrul căruia va fi prevăzută suma de 10 miliarde euro pentru sprijinirea cercetării și a inovării în domenii precum industria alimentară, agricultura, dezvoltarea rurală și bioeconomia. Se vor asigura, de asemenea, sinergii cu programul LIFE, programul UE pentru mediu și politici climatice, în vederea optimizării absorbției fondurilor care sprijină investițiile în domeniul mediului

---

[89] Vanino, S. et al (2017). Research for Agri Committee-policy support for Productivity Vs Sustainability in EU Agriculture: towards viable farming and green growth. 10.2861/514946.

[90] Powell, J. R., Vigani, M., Hawketts, E., Schuh, B., Gorny, H., Kaucic, J., & Kirchmayr-Novak, S. (2016). The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs.

[91] MEMO/18/3974, Bugetul UE: politica agricolă comună după 2020, p.4.

[92] Vezi clusterul „Hrana și resursele naturale", al cărui obiectiv este de a transforma sistemele agricole și alimentare în sisteme complet sigure, durabile, rezistente, circulare, diversificate și inovatoare.

și pentru realizarea unor evaluări operaționale ale stării mediului agricol și ale impactului politicilor, este necesară promovarea unor strânse sinergii cu programul spațial.

În concluzie, PAC 2021 - 2027 poate introduce o serie de elemente noi precum[93]:

- Un nou model de punere în aplicare, care reunește operațiunile într-un instrument unic de programare - planul strategic al politicii agricole comune
- Mai multă flexibilitate și simplificare, bazându-se pe obiective comune decise la nivelul UE, statele membre vor dispune de o marjă sporită pentru a-și corela nevoile cu sistemele de intervenție pe care acestea le vor stabili în planul lor strategic național, asigurând astfel o orientare mai pronunțată către obținerea de rezultate.
- O distribuție mai echilibrată a plăților prin degresivitate și plafonare obligatorie la nivel de exploatație, care scad în funcție de dimensiunea exploatației agricole, favorizând redistribuirea către exploatațiile mijlocii și către cele mai mici.
- O legătură mai strânsă cu obiectivele de mediu prin care primirea integrală a sprijinului PAC depinde de respectarea de către beneficiari a standardelor de bază referitoare la mediu, schimbările climatice, sănătatea publică, sănătatea animalelor, sănătatea plantelor și bunăstarea animalelor, sistemul de condiționalitate care se va aplica tuturor beneficiarilor și se vor introduce schemele ecologice voluntare.
- O nouă rezervă pentru agricultură pentru a răspunde crizelor generate de evoluțiile imprevizibile de pe piețele internaționale sau de șocuri specifice sectorului agricol în urma unor acțiuni întreprinse de țări din afara UE. Va fi necesar să se prevadă în planurile strategice sprijin pentru instrumentele de gestionare a riscului, inclusiv pentru stabilizarea veniturilor.

Cum se reflectă noile coordonate ale Politicii Agricole Comună în România pentru cadrul de programare 2021 - 2027?

Pentru exercițiul financiar 2014 - 2020, România a avut alocate aproximativ 20,4 mld. euro pentru plăți directe și dezvoltare rurală (în creștere față de alocarea totală anterioară de 13,8 mld. euro pentru CFM 2007- 2013). În contrast, în viitorul exercițiu financiar, România poate avea alocate 20,3 mld. euro pentru plăți directe și dezvoltare rurală.

- *Pilonul 1*: Una dintre principalele provocări aferente sistemului de plăți directe este dimensiunea relativ redusă a proprietăților agricole din România (92,2 la sută dintre proprietățile agricole din România sunt mai mici de 5 hectare[94]). Totuși, numărul de cereri pentru plăți directe aferent exploatațiilor care nu depășesc 5 ha, în 2018, este de 73.50 % conform informațiilor din Sistemul Integrat de Administrare și Control (IACS), gestionat de Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA).
- *Pilonul 2*: o provocare majoră o reprezintă reducerea alocărilor aferente dezvoltării rurale. În același timp, ratele de cofinanțare propuse pentru implementarea măsurilor aferente pilonului 2 suferă o scădere semnificativă de la cofinanțarea de 85 la sută (pentru exercițiul financiar 2014-

[93] Factsheet Politica Agricolă Comună, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-common-agricultural-policy-may2018_ro.pdf

[94] Romania – CAP in your country https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by_country/documents/cap-in-your-country-ro_en.pdf

2020) la 70 la sută pentru toate intervențiile FEADR. Se acceptă anumite excepții: cofinanțare de 80 la sută pentru intervențiile de atingere a obiectivelor de mediu și climă, investiții non-productive, sprijin pentru acțiunile PEI (Parteneriatul European pentru Inovare)[95] și LEADER[96] și, cofinanțare de 100 la sută pentru operațiunile finanțate din fondurile transferate către FEADR din FEGA. Pentru sprijinul financiar aferent zonelor cu constrângeri naturale sau alte constrângeri specifice (art. 66) rata de cofinanțare scade și ea de la 85 la sută la 65 la sută. De asemenea, se elimină un anumit tip de regiune care a permis ca până acum Regiunea București Ilfov să fie finanțată cu o rată FEADR de 75 la sută. În propunerea CE[97] sunt doar două tipuri de regiuni, respectiv „mai puțin dezvoltate" și „celelalte regiuni". Pentru „celelalte regiuni" rata FEADR propusă este de 43 la sută.

3.1.8. Ce aduce nou în Politica europeană de investiții

I/ Îmbunătățirea condițiilor de investiții în Uniunea Europeană: proiectul programului InvestEU[98]

Proiectul programului InvestEU continuă demersurile din Planul de investiții pentru Europa (PIE, promovat inițial și sub denumirea de Planul Juncker), stabilit inițial pentru perioada 2015 - 2018 și extins ulterior până în anul 2020. PIE are ca obiectiv mobilizarea capitalului privat pentru finanțarea investițiilor din UE. Impactul Fondului European de Investiții Strategice (FEIS – detaliile sunt discutate în Caseta 3.2) asupra economiei europene este estimat la 0,7 la sută din creșterea PIB în anul 2020 (față de 2,3 la sută impact global al BEI asupra PIB UE), în timp ce pe termen lung, până în 2036, contribuția FEIS la creșterea PIB UE se reduce la 0,4 la sută (la fel și contribuția grupului BEI, la 1,5 la sută[99]). Numărul de locuri de muncă create, direct sau indirect, de operațiunile FEIS aprobate până la mijlocul anului 2018 este estimat la cca. 1 milion[100]. InvestEU devine astfel principalul mecanism al UE de susținere a obiectivelor politice europene prin care: (i) se mobilizează investițiile publice și private la nivelul tuturor statelor membre ale UE și, (ii) se direcționează aceste investiții către deficiențele pieței unice și lacunele sale investiționale care stau în calea atingerii obiectivelor UE privind reziliența, convergența, competitivitatea și creșterea economică sustenabilă și durabilă.

---

[95] Parteneriatul European de Inovare pentru productivitate și durabilitate agricolă (PEI-AGRI) a fost înființat ca o nouă metodă de sprijinire a sectoarelor agricol și forestier de a deveni mai productive, durabile și capabile de a combate provocările actuale cum ar fi: concurență acerbă, volatilitatea prețurilor pieței, schimbările climatice și reguli de mediu mai stricte.

[96] *Liaison Entre Actions de Développement Rural* (LEADER) este un program menit să susțină dezvoltarea rurală. În momentul de față, proiectele LEADER + sunt gestionate la nivelul unor Grupuri de Acțiune Locală (GAL) în teritoriu.

[97] Propunere de Regulament a Parlamentului European și a Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 {SWD(2018) 301 final} - {SEC(2018) 305 final} disponibil la http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AGRI/DV/2018/06-11/COM_COM20180393_RO.pdf

[98] Informațiile din această secțiune provin din fișa de prezentare a fondului Invest EU/working paper WK 7090/2018 INIT precum și din consultări cu colaboratorii din cadrul Ministerului Finanțelor Publice.

[99] Assessing the macroeconomic impact of the EIB Group, Banca Europeană de Investiții, iunie 2018

[100] Evaluation of the European Fund for Strategic Investments, of the European Investment Advisory Hub, and of the European Investment Project Portal, SWD (2018) 316 final

Deși pornește de la logica actualului PIE, raționamentul proiectului programului Invest EU se bazează pe un alt tip de guvernanță chiar dacă modalitățile de finanțare rămân aceleași:

- Structura Invest EU completează structura și obiectivele actualului FEIS astfel: (i) componenta fondul de garantare InvestEU, (ii) componenta de asistență tehnică InvestEU Advisory Hub și (iii) componenta portalul de investiții InvestEU Portal (Caseta 3.3). Așadar, sub această umbrelă, CE intenționează să adune până la 14 instrumente financiare existente în actualul CFM și să coordoneze circa 13 servicii de asistență tehnică sub un singur centru consultativ.
- InvestEU este conceput astfel încât să se concentreze mai bine pe decalajele pieței unice în politicile sectoriale predefinite pentru a atinge obiectivele politice ale UE. Principalul obiectiv pe termen lung al InvestEU este crearea de valoare adăugată europeană în acele sectoare care contribuie la creșterea competitivității UE. Din perspectiva statului membru, utilizarea programului InvestEU ar trebui să contribuie la realizarea priorităților naționale (adică, cele de politici publice, inclusiv cele de politici investiționale în sectorul public și cele care facilitează investițiile private); crearea de valoare adăugată națională ar putea fi un obiectiv complementar și doar acolo unde statele membre nu au putut până acum să creeze același tip de valoare sau acolo unde statele membre s-au confruntat cu șocuri puternice asimetrice, respectiv cu programe de asistență financiară bazate pe politici austere. Statele membre trebuie să-și definească marjele de interes național astfel încât să asigure un echilibru între interesul european pe termen lung și prioritățile naționale pe termen lung; de exemplu, pentru 2021 - 2027 obiectivele concrete ale InvestEU sunt: (i) infrastructură socială și antreprenoriat social pentru criza migrației, (ii) infrastructură durabilă pentru proiecte investiționale pan-europene de mică și mare anvergură și, (iii) cercetare, inovare, digitalizare pentru creșterea vitezei convergenței, și (iv) integrarea piețelor de capital și consolidarea pieței unice, inclusiv prin promovarea finanțării durabile. Acestea trebuie articulate cu prioritățile investiționale ale statului membru și cu restul surselor de finanțare (din bugetul general consolidat). Problema, în acest caz, este cât de bine vor reuși statele membre să cupleze interesul național cu cel european; o sinergie redusă pe orizontală, între fondul InvestEU și celelalte fonduri disponibile la nivel european și la nivel național, ar genera riscuri de neatragere de fonduri, în vreme ce o sinergie mai mare ar crește atât oportunitățile de investiții naționale (publice și private), cât și capacitatea administrativă a sectorului public din România de a combina fonduri și programe cu obiective și surse diferite de finanțare. Un rol orizontal important în gândirea corelării priorităților naționale cu cele europene îl are dezvoltarea durabilă, împreună cu combaterea schimbărilor climatice. Finanțarea InvestEU va fi direcționată în proporție de 30 la sută pentru operațiuni de investiții care contribuie la combaterea schimbărilor climatice, față de nivelul de 25 la sută propus orizontal pentru cheltuielile din bugetul UE, ridicând nivelul de ambiție al UE pentru îndeplinirea Acordului de la Paris din decembrie 2015.
- Creșterea investițiilor în Europa necesită însă stimulente și pe partea cererii, pentru facilitarea acesteia fiind de importanță realizarea pieței unice, cadrul legislativ predictibil și asigurarea unui joc concurențial echitabil. La acest moment, nu sunt clare demersurile necesare îndeplinirii celui de-al patrulea obiectiv al programului InvestEU - privind integrarea piețelor de capital și consolidarea pieței unice - și nu sunt prezentați indicatori de monitorizare.
- Totodată, cererea de investiții în Europa este împiedicată de eșecuri în propunerea de proiecte viabile, fiind necesară sprijinirea companiilor în identificarea, pregătirea și structurarea proiectelor

de investiții[101]. România se găsește în eșalonul de maximă prioritate pentru acordarea de asistență tehnică, atât în ceea ce privește infrastructura strategică de transport și infrastructura energetică, sectorul de digitalizare și cercetare-inovare, precum și în ceea ce privește întreprinderile mici și mijlocii [102].

- Alocarea bugetară de 15,2 miliarde euro pentru InvestEU ar permite CE să furnizeze o garanție de 38 miliarde euro, adică un nivel de provizionare de 40 la sută; acest procent se bazează pe tipul de produse financiare avute în vedere și pe riscul portofoliilor de proiecte de investiții, luând în considerare experiența din cadrul FEIS și a instrumentelor financiare din actualul CFM. Articolul 10 din propunerea de regulament[103] privind dispozițiile comune privind programele de gestiune partajată prevede că statele membre pot aloca, în mod voluntar, fondului InvestEU până la 5 la sută (cu flexibilitate în sus în cazuri justificate în mod corespunzător)[104]. Această alocare reprezintă constituirea „compartimentului statelor membre" ca garanție la UE – detalii în Caseta 3.3. Rata indicativă de provizionare de 40 la sută poate fi ajustată în sus sau în jos, în funcție de riscurile legate de produsele financiare destinate utilizării. Statul membru în cauză menține pasivul contingent mai mare decât suma prevăzută în fondul de garantare și se angajează la o garanție retroactivă în favoarea UE pentru această datorie. Prevederile legale propuse sunt încă neclare cu privire la mecanismele și implicațiile utilizării acestei opțiuni.

În plus, este de așteptat ca fiecare partener de implementare să contribuie cu resurse financiare în cadrul fiecărui acord de garantare, adăugând un total estimat de 9,5 miliarde euro și, sporind astfel contribuția financiară combinată a InvestEU până la un total de 47,5 miliarde euro. Această sumă va fi, la rândul său, influențată de finanțarea partenerilor de implementare, susținuți de garanția UE și de atragerea de fonduri de la investitori privați și de la alți investitori publici. Multiplicatorul global așteptat pentru InvestEU în cadrul CFM post-2020 este de 13,7, ceea ce, în opinia CE ar permite declanșarea a unui volum total de investiții de circa 650 de miliarde euro. Acest factor de multiplicare este puțin mai mic decât cel din actualul FEIS (15); efectul multiplicator al finanțărilor prin PC și PAC în actualul CFM, în scenariul optimist al unui grad de absorbție de 100 la sută, ar fi de 1 la 0,42 (la fiecare finanțare de 1 euro, investițiile generate ar fi de 42 eurocenți)[105]. În cazul României, efectul multiplicator al celor 430 de milioane de euro[106] utilizați până în iulie 2018 ca finanțare din cadrul FEIS este de 1 la 4,2 - adică pentru fiecare euro finanțat

---

[101] Market gap analysis for advisory services under the European Investment Advisory Hub (EIAH), August 2016, EIAH, http://eiah.eib.org/publications/index

[102] Și Market gap analysis for advisory services under the European Investment Advisory Hub (EIAH) Phase II – Advisory Services for SMEs, Decembrie 2017, EIAH, http://eiah.eib.org/publications/index

[103] Negocierile au loc în cadrul reuniunilor consilierilor financiari (FiCo), pornind de la Propunerea de Regulament COM (2018) 439, Evaluarea de impact SWD (2018) 314, Evaluarea independentă SWD (2018) 316, publicate de COM pe 6 iunie 2018.

[104] Formularea exactă este: „statele membre pot să aloce, în acordul de parteneriat sau în cererea de modificare a unui program, cuantumul FEDER, al FSE +, al Fondului de coeziune și al EMFF să fie contribuit la InvestEU și să fie acordat prin garanții bugetare. să nu depășească 5 la sută din alocarea totală a fiecărui fond, cu excepția cazurilor justificate în mod corespunzător".

[105] Tabelul nr. 2.1. „Proiecția fondurilor europene care ar putea fi accesate de România în exercițiul bugetar 2014-2020 și potențialul lor investițional (miliarde euro)", p. 7 în Lazea (2012)

[106] Conform datelor publicate de Comisia Europeană. Documentul este disponibil aici https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/romania-country-factsheet-297x210-july18_ro.pdf

sunt generate investiții de 4,2 euro. Astfel, având în vedere succesul FEIS în mobilizarea investițiilor în întreaga UE, CE a propus extinderea duratei și a capacității acestuia de a stimula investițiile; așa a apărut FEIS 2.0[107] care poate fi utilizat pentru finanțarea proiectelor din următoarele domenii: bioeconomie, mediu și utilizarea eficientă a resurselor, cercetare, dezvoltare și inovare, sectorul digital, energie, sectorul social, transporturi, dezvoltare regională și întreprinderi mici și mijlocii[108].

- Punerea în aplicare a „compartimentului statelor membre''– detalii în Caseta 3.3. - va fi asigurată prin acorduri de garanție încheiate între CE și partenerii de implementare indicați de statul membru în cauză. Produsele financiare vor fi aceleași ca în cadrul „compartimentului UE'', dar pot fi, de asemenea, adaptate la nevoile unui stat membru.
- Din perspectiva CE, avantajele accesării fondului InvestUE sunt: (i) lipsa nevoii de cofinanțare națională pentru furnizarea „compartimentelor statelor membre'' ca garanție la UE; (ii) încrederea în mecanismul de garantare al UE care beneficiază de statutul creditelor UE și de o utilizare potențial mai eficientă a resurselor disponibile în cadrul gestiunii partajate; (iii) simplificarea implementării prin produse financiare și canale de livrare; (iv) mai puțină povară administrativă pentru statul membru datorită rolului de conducere al CE, inclusiv raportarea și auditul; (v) un mecanism simplificat de control al ajutorului de stat. În cazul în care, după nouă luni de la semnarea acordului de contribuție, nu s-a încheiat niciun acord de garanție (sau valoarea contractului de contribuție nu este integral angajată prin unul sau mai multe contracte de garanție), acordul de contribuție fie va fi reziliat, fie va fi modificat, sumele neutilizate ale provizionului fiind transferate din nou în programul original de gestionare partajată.
- Agenda României în domeniul politicii investiționale în viitorul CFM ar trebui să fie diferită de cea din actualul CFM. Începând cu 2021 se va acorda mai multă atenție pe complementaritatea cu politicile naționale, respectiv va crește proporția bugetului implementat prin instrumente financiare, rata de cofinanțare a granturilor, iar condiționarea cu implementarea RSȚ va fi mai strânsă.

[107] Așa-numitul FEIS 2.0 extinde durata garanției de la mijlocul anului 2018 până la sfârșitul anului 2020 și își majorează obiectivul de investiții de la 315 miliarde euro la cel puțin 500 de miliarde euro. De asemenea, FEIS se axează mai mult pe finanțarea micilor întreprinderi, pune un accent mai mare pe proiectele și sectoarele durabile și oferă mai mult sprijin pentru consiliere la nivel local. FEIS 2.0 a intrat în vigoare în data de 30 decembrie 2017.

[108] Extras din documentul disponibil la https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/romania-country-factsheet-297x210-july18_ro.pdf, pag. 1.

Caseta 3.3: Detalii despre InvestEU, potrivit propunerii Comisiei Europene, COM (2018) 439 final

Componenta Fondul de garantare InvestEU

- Va îngloba actualul FEIS și toate instrumentele financiare finanțate din bugetul UE (gestiune directă), cum sunt instrumentele financiare (equity, debt și risk sharing) din cadrul programelor COSME, Orizont 2020, Life, Europa Creativă, CEF (cu o valoare totală de 5.4 miliarde euro în perioada actuală de programare).
- Va avea 4 anvelope financiare, bazate pe cele 4 obiective ale UE: (i) infrastructură sustenabilă (până la 11,5 miliarde euro), (ii) cercetare, inovare și digitizare (până la 11,25 miliarde euro), (iii) IMM-uri sociale (până la 11,25 miliarde euro), (iv) investiții sociale și abilități (până la 4 miliarde euro)
- Va fi structurat în 2 compartimente:

Compartimentul UE: conține o garanție bugetară aferentă InvestEU, propusă să fie în valoare de 38 de mld. euro, cu o rată de provizionare de 40 la sută (respectiv 15,2 miliarde euro). Bugetul UE va contribui cu 14,2 miliarde euro, urmând ca 1 miliarde euro să fie adăugat din profiturile obținute din instrumentele financiare curente. Fondul va fi suplimentat cu contribuții de la parteneri (BEI, alte instituții financiare internaționale, bănci naționale de dezvoltare ș.a.). State terțe pot contribui la fond prin participare în numerar.

Compartimentul național (al statelor membre): va conține fondul de garantare constituit prin contribuții voluntare ale statelor membre, de exemplu din fonduri structurale și de investiții. Această garanție va fi utilizată exclusiv pentru proiecte în statul respectiv în cadrul sub-compartimentului dedicat. Se aplică regulile gestiunii indirecte, inclusiv pe ajutor de stat, nefiind necesară cofinanțarea. CE încheie cu statul membru un acord de contribuție (AC contribution agreement). Rata de provizionare este 40 la sută, dar poate fi ajustată în funcție de riscurile aferente produselor financiare care se intenționează să fie folosite. Statul membru își asumă o obligație viitoare (contingent liability) pentru partea din garanția neprovizionată–fiind prevăzută necesitatea unei (contra)garanții emise de statul membru.

Garanția InvestEU va fi implementată prin intermediul BEI dar și prin alte instituții financiare (bănci/instituții naționale de dezvoltare și alte IFI: BERD, BDCE, BM), potrivit condițiilor din Regulamentul financiar. BEI va fi partenerul privilegiat în implementarea compartimentului UE, 75 la sută din garanție urmând a fi oferită unei instituții care poate acoperi toate statele membre. Alte instituții pot fi selectate dacă pot acoperi cel puțin trei state membre, inclusiv în consorțiu. Pentru implementarea compartimentului UE, cât și a compartimentului statului membru, CE va face o evaluare a regulilor și procedurilor partenerilor de implementare. Totodată, este necesară și încheierea unui acord de garantare între CE și fiecare partener de implementare (respectiv banca națională de dezvoltare) pentru toate instrumentele care vor fi implementate de acesta și pentru toate ferestrele de sprijin.

Componenta de asistență tehnică InvestEU Advisory Hub

Împreună cu portalul, platforma de servicii de asistență tehnică are alocat un buget de 525 milioane euro, reprezentând resurse pe care partenerii de implementare le vor utiliza pentru îmbunătățirea capacității companiilor de a pregăti proiecte de investiții viabile.

România poate contribui la bugetul InvestEU Advisory Hub, voluntar, cu sume din fonduri structurale și de investiții. Se pot solicita comisioane pentru a recupera o parte din costurile aferente serviciilor prestate.

Va avea prezență locală acolo unde este nevoie (mai ales în statele membre sau în regiunile care întâmpină dificultăți în a prezenta proiecte spre finanțare din Fondul InvestEU și va folosi experiența CE și a partenerilor în implementare pentru acordarea de asistență tehnică.

Componenta InvestEU Portal

Este o interfață între investitori și promotorii de proiecte, fără însă a oferi garanția finanțării InvestEU a unui proiect publicat pe acest portal.

CE va transmite proiectele listate pe portal către partenerii de implementare relevanți.

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Ca urmare, prioritățile naționale și, deci, și interesul național, trebuie corelate cu prioritățile politice și, deci, cu interesul politic european, pentru stabilirea obiectivelor investiționale și accesul României la programul comun european InvestEU, încercând să fructifice avantajele și să minimizeze sau să ocolească dezavantajele sale. Posibilitatea de a nu merge pe această logică și de a rămâne exclusiv în raționamentul național ar aduce mari deservicii demersului de a aborda candidatura României la ZE, pentru că un stat care se vrea a fi membru al ZE trebuie să urmeze politicile comune ale ZE, conform TFUE; iar politica investițională a ZE va deveni, începând cu 2021, prin noul CFM, o politică comună a ZE și a UE.

Comparația dintre fondurile alocate pentru politica investițională în actualul CFM și viitorul CFM este sintetizată în tabelul 3.4:

Tabelul 3.4: Fondurile alocate pentru politica investițională (actualul și viitorul CFM)

Mld EUR	2014-2020 FEIS + IF		2021-2027 Fondul InvestEU		% (garanții+IF)	
Obiective politice	Garanție bugetară+IF	Investiții mobilizate	Garanție bugetară+IF	Investiții mobilizate	2014-2020	2021-2027
Infrastructură durabilă	12,22	216,37	11,5	185	39%	30%
Cercetare, inovare și informatizare	7,56	148,25	11,25	200	24%	30%
IMMuri	9,41	171,85	11,25	215	30%	30%
Infrastructură socială, antreprenoriat social	2,23	26,52	4	50	7%	10%
Total	**31,42**	**562,99**	**38**	**650**	100%	100%
Buget UE	**14,52**		**15,2**			
Rata provizionare	**46.21%**		**40%**			

Sursă: SWD (2018) 314, calcule proprii

Notă: rata de provizionare pentru 2014-2020 este o medie dată de sumele din tabel, în timp ce rata de provizionare a FEIS este 35%(redusă de la 50% inițial) Sursa: CE și calculele Ministerului Finanțelor Publice

II/ Întărirea legăturii dintre bugetul Uniunii Europene pe termen lung și reformele structurale

În propunerea CE, îndeplinirea măsurilor din RSȚ, respectiv a angajamentelor asumate de autoritățile naționale prin Planul Național de Reformă (PNR) și a altor recomandări specifice Semestrului European se transformă, practic, în condiționalități pentru o serie de propuneri pentru toate programele sectoriale reunite în rubrica 2 (heading 2) și, posibil, prin sinergii orizontale, și către alte programe[109]. Obiectivul urmărit de propunerea CE este acela de a programa fondurile UE în așa

[109] De pildă, una din propunerile avansate de CE în luna septembrie 2018, la nivel tehnic, se bazează pe intenția de a propune statelor membre, atât înaintea procesului de programare financiare, cât și la jumătatea perioadei, concomitent cu

fel încât să sprijine într-o măsură mult mai mare implementarea RSȚ și să răspundă în mod eficient provocărilor legate de investiții, așa cum sunt ele identificate în PNR-urile elaborate de fiecare stat membru[110]. Concret, FEDR, FC și FSE+ ar putea ajuta la implementarea acelor proiecte de investiții care să stimuleze creșterea economică (growth enhancing projects). Noul instrument oferit de CFM post 2020 ,,Programul de sprijin pentru reforme" (detaliat în altă parte a acestui studiu) va fi accesibil tuturor statelor membre UE și va avea ca scop accelerarea convergenței economice și sociale dintre statele membre. Logica economică pe care se bazează acest Program este aceea că, o creștere de competitivitate și de productivitate contribuie și la susținerea creării de locuri de muncă, a investițiilor și a creșterii economice, dar conduce și la accelerarea convergenței economice și sociale, respectiv la consolidarea rezilienței.

Cele mai mari sume din acest nou instrument sunt alocate uneia din cele trei componente - ,,instrumentul de realizare a reformelor'' (,,delivery reform tool") (detaliat la altă secțiune). Acest instrument reprezintă o sursă semnificativă de finanțare a investițiilor, mai ales pentru statele care se confruntă cu situații de dezechilibre macroeconomice. Contribuția financiară pe care CE o va aloca unui stat membru va urmări îndeplinirea unui set de reforme structurale, decis de statul membru, pe baza RSȚ. Astfel, prin cuplarea alocării de fonduri cu condiționalitățile pentru îndeplinirea RSȚ se estimează că se va impulsiona rolul exercițiului de monitorizare Semestrul European.

Însă, ceea ce nu se știe, deocamdată, este dacă va exista un fel de factor corector pentru acele state membre care au întârziat reformele structurale în anii post-criză, ca urmare a necesității de a implementa condiționalitățile macroeconomice rezultate din programele de sprijin financiar și din politicile de austeritate, precum și/sau alte condiționalități asociate procedurilor de deficit excesiv sau de dezechilibre macroeconomice. Altfel spus, nu se știe dacă aceste state vor fi beneficiare ale unui sprijin financiar mai generos prin noul CFM post-2020 care să finanțeze accelerarea reformelor și întârzierile în procesul de recuperare a decalajelor (*catching-up*).

III/ Funcția europeană de stabilizare a investițiilor

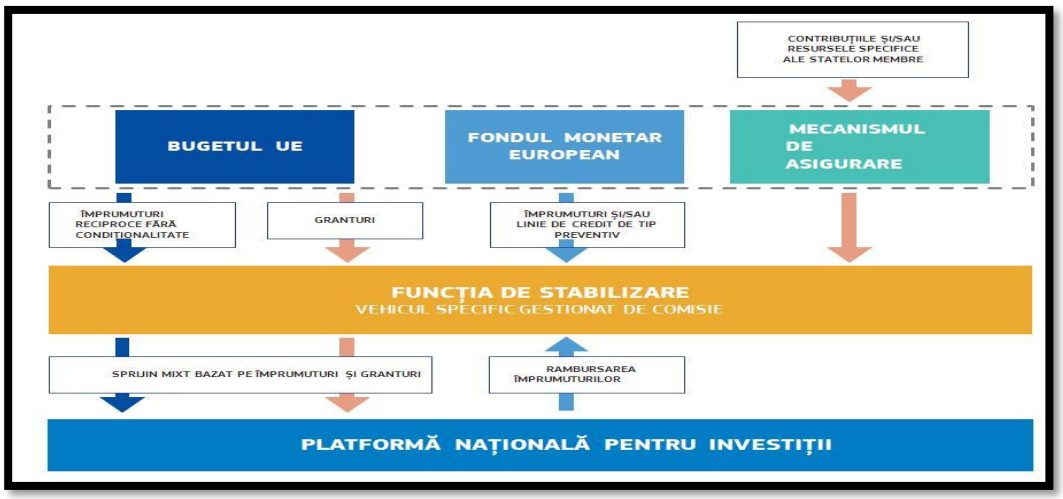
Este menită să contribuie la menținerea nivelului investițiilor în cazuri de șocurilor asimetrice majore. Facilitatea se adresează statelor membre din ZE precum și acelor state membre din afara ZE care vor să contribuie pe bază voluntară. Acest program are o utilitate evidentă pentru ZE, din punctul de vedere al susținerii investițiilor. Astfel, în cazul unui șoc asimetric puternic se poate întâmpla ca un stat membru ale ZE să nu mai aibă acces la piețele financiare pentru a își finanța cheltuielile publice. Într-o astfel de situație este afectat atât statul membru respectiv cât și ZE și chiar și statele din afara ZE (prin contagiune). În acest caz, prin această nouă facilitate, se pot accesa împrumuturi concesionale reciproce („back-to-back") și granturi pentru acoperirea cheltuielilor cu dobânzile garantate din bugetul UE în valoare de până la 30 de miliarde euro, cu scopul de a se îmbunătăți

RSȚ, o listă de orientări specifice investiționale sau chiar o foaie de parcurs clară pentru investițiile în reforme; astfel, s-ar operationaliza legătura dintre provocările identificate în PNR și nevoile specifice de investiții. Însă, deocamdată este neclar sub ce formă se va concretiza această intenție.

[110] Statele membre urmează a fi invitate să prezinte, oricând pe parcursul anului, propuneri de angajamente de reformă, ca anexă la PNR.

situația finanțelor publice ale statului membru; în plus, va fi posibil să se acorde și un ajutor financiar pentru finanțarea dobânzilor la bugetele naționale la data rambursării din veniturile obținute din emisiunile de monedă (numai statele membre din ZE). Împrumuturile vor oferi sprijin financiar suplimentar în perioadele în care finanțele publice devin insuficiente, iar investițiile prioritare trebuie să fie menținute (Figura 3.5).

Figura 3.5: Funcție de stabilizare europeană în sprijinul investițiilor



Sursa: CE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:52017DC0822

CE așteaptă crearea unei legături mai strânse cu Semestrul European[111] pentru asigurarea unei coerențe mai bune între sursele de finanțare și eligibilitatea investițiilor publice - condiționalitatea în acest caz va fi dată de îndeplinirea unor criterii de eligibilitate bazate pe respectarea deciziilor și recomandărilor din Semestrul European (detalii în Capitolul 4). Ca urmare, statele membre trebuie să pună în practică politici fiscale sănătoase și să creeze rezerve bugetare în perioadele economice prospere, dar și stabilirea unor sinergii mai bine între aceste instrumente și alte fonduri, în special cu proiectul program InvestEU.

Această funcție nu are doar un rol național, pentru reglarea politicii fiscal-bugetare a statelor membre. Propunerea CE țintește, simultan, și obiectivul CE de îmbunătățire a funcționării ZE și a UEM în general. De aceea, ceea ce va conta cu adevărat pentru economia ZE cu această funcție de stabilizare va fi nu numai păstrarea caracterul său anti-ciclic pe termen lung, ci și dimensiunea nivelului investițional pe care va reuși să o dea viitorului buget pe termen lung, respectiv, cât de mult (ca sumă totală) va putea să adune pentru finanțarea unui număr cât mai mare de proiecte trans-naționale/pan-europene de investiții; iar pentru asta trebuie clarificat rolul exact pe care-l va juca BEI

[111] în funcție de un declanșator cu dublă activare bazat pe rata șomajului, ca indicator relevant al impactului unui șoc asimetric major într-un stat membru (sursa: Reprezentanța României la Bruxelles, discuții bilaterale cu experți CE).

în sprijinirea CFM post-2020, precum și gradul de implicare a băncilor/instituțiilor de dezvoltare/ promovare (*national promotional banks and institutions NPBIs*) și a instituțiilor financiare internaționale/ băncilor de dezvoltare multilaterale.

În plus, ceea ce este deocamdată ambiguu în propunerea CE, se referă la problema absorbției șocurilor puternic asimetrice, cum va fi rezolvată în caz de o nouă criză în ZE. Se știe deja despre eterogenitatea ZE, aproape fiecare stat membru este diferit din punct de vedere economic, și tocmai dimensiunea și structura fiecărei economii contează în ceea ce privește probabilitatea expunerii diferențiate la șocuri; una din lecțiile ultimei crize a arătat limitele instrumentelor aflate la dispoziția statelor membre pentru o absorbție rapidă și eficace a impactului șocurilor puternic asimetrice, care au condus la politici restrictive puternice, la grave tulburări sociale și chiar la pierderea accesului la piețele de finanțare. Persistă încă întrebări cu privire la propunerea CE despre viitorul CFM post-2020: va exista voința pentru a se agrea existența unei capacități fiscale[112] comună a ZE? Dacă da, atunci această capacitate fiscală va fi parte a bugetului UE pe termen lung sau va fi un instrument de sine stătător în afara CFM post-2020? și, atunci pe ce pilon se va sprijini?

- strict pe un pilon *economic anti-ciclic*, care să țintească stabilitatea macroeconomică a ZE, prin sprijinirea investițiilor și a șomajului, promovarea reformelor structurale în ZE ca politici anti-ciclice care să asigure o mai mare reziliență a structurilor economiei și o mai bună convergență a performanțelor? Va fi această funcție de stabilizare prin investiții preluată simultan sau separat de o schemă europeană de șomaj (*European unemployment insurance*), de fondul de investiții (Fondul European pentru Investiții Strategice sau Invest EU care sprijină investițiile private în UE punând la dispoziție o modalitate flexibilă de a multiplica efectele unei finanțări publice limitate pentru declanșarea investițiilor private), sau de alte fonduri de urgență (*emergency fundings*, cum ar fi „a rainy day fund”) care se vor crea pentru ZE? Sau,
- va mai include și un pilon *politic* care să dea undă verde deciziei politice pentru un buget comun și o trezorerie comună a ZE, precum și pentru finalizarea Uniunii Bancare (UB) prin consolidarea capacității Fondului unic de rezoluție de a face față rezoluțiilor bancare și finalizarea schemei unice europene de garantare (EDIS)?

Astfel, îmbinând cei doi piloni, o viitoare capacitate fiscală integrată a ZE ar oferi garanții suplimentare de protecție de ultimă instanță și ar consolida capacitatea de reacție colectivă la șocuri puternic asimetrice (dificultăți pentru unele bănci, prevenirea contagiunii prin ruperea cercului vicios dintre datoria suverană și bănci, reducerea riscurilor sistemice etc.).

[112] O definiție a capacității fiscale ar putea fi „the ability of government, groups, institutions, etc. to generate revenue. The fiscal capacity of governments depends on a variety of factors including industrial capacity, natural resource wealth and personal incomes”, disponibil la http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/589774/EPRS_IDA(2016)589774_EN.pdf

3.2. Viziunea Parlamentului European[113]

PE a fost mandatat să analizeze și să negocieze propunerile legislative ale CE referitoare la CFM post-2020 prin două rezoluții[114] adoptate cu o largă majoritate la 14 martie 2018. Fiind preocupat de faptul că propunerea CE „diminuează sprijinul de care beneficiază principalele politici de solidaritate ale UE”, unul din obiectivele mandatului de negociere al PE cu Consiliul este acela „de a elabora un CFM mai ambițios, în beneficiul cetățenilor’’[115]. În acest scop, pornind de la comparația cu actualul CFM, PE are un prim set de opinii cu privire la:

- metodologia de alocare a sumelor per programe: comparativ cu actualul CFM, pentru acele programe care primesc mai mult, cifrele sunt mari doar în valori nominale căci, în termeni reali sunt considerabil mai scăzute; pentru programele la care se propun reduceri de alocări, nivelul tăierilor este „semnificativ” mai mare decât valori prezentate inițial de CE; în acest scop, PE „intenționează să utilizeze propriile calcule, pe baza unor prețuri constante și ținând seama de retragerea Regatului Unit”;
- continuarea ritmului de scădere în termeni reali a valorii totale a finanțării CFM se poate dovedi a fi „insuficient pentru acoperirea nevoilor presante și pentru noile priorități politice și provocările emergente cu care se confruntă UE”: viitorul CFM post-2020 are un volum total alocat mai mic față de perioada actuală și chiar mai redus comparativ cu CFM 2007 - 2013;
- reducerea „radicală” a nivelului de finanțare a PAC cu 15 la sută și a politicii de coeziune cu 10 la sută, pentru că „vor avea un impact negativ asupra naturii și obiectivelor acestor politici, cum ar fi reducerile propuse pentru Fondul de coeziune (cu 45 la sută) sau pentru Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (cu peste 25 la sută)”; din punct de vedere social, nu este de acord cu propunerea de scădere, cu 6 la sută, a finanțării FSE, „în ciuda domeniului de aplicare extins al acestuia și a integrării inițiativei „Locuri de muncă pentru tineri”).
- flexibilitatea viitorului CFM post-2020: sprijină propunerile care: (i) îmbunătățesc reutilizarea creditelor dezangajate care finanțează rezerva UE, (ii) cresc alocările pentru instrumentele speciale, (iii) resping constrângeri aplicabile marjei globale pentru plăți, (iv) stabilesc înființarea unui mecanism european de stabilizare a investițiilor, care va completa funcția de stabilizare a bugetelor naționale în cazul unor șocuri asimetrice majore;

În acest sens, PE este mandatat să susțină, în negocierea cu Consiliul, următoarele elemente de poziție necesare aprobării Regulamentului privind CFM[116]:

---

[113] Această secțiune include informații disponibile până la data de 5 octombrie 2018.

[114] Pentru detalii a se vedea rezoluția PE pentru pregătirea poziției PE privind CFM post-2020 (P8_TA(2018)0075) și rezoluția PE privind reforma sistemului de resurse proprii al UE (P8_TA(2018)0076).

[115] Fiind vorba despre poziția oficială a PE, toate textele încadrate între ghilimele reproduc întocmai poziția PE și sunt citate din Rezoluția PE din 30 mai 2018 referitoare la cadrul financiar multianual 2021 - 2027 și la resursele proprii (2018/2714(RSP)).

[116] Fiind vorba despre elementele de mandat ale PE, toate textele încadrate între ghilimele reproduc întocmai poziția PE și sunt citate din Rezoluția PE din 30 mai 2018 referitoare la cadrul financiar multianual 2021-2027 și la resursele proprii (2018/2714(RSP)).

- „toate elementele pachetului privind CFM/resursele proprii, inclusiv cifrele din CFM post-2020, ar trebui să rămână pe masa negocierilor până la încheierea unui acord final” – este vorba despre acordul politic, imediat următor acordului tehnic obținut la nivelul grupurilor tehnice de lucru;
- Volumul total al finanțării CFM 2021 - 2027 „ar trebui să fie echivalent cu 1,3 la sută din VNB-ul UE-27’’;
- „menținerea finanțării alocate PAC și politicii de coeziune pentru UE-27 cel puțin la nivelul bugetului pentru perioada 2014 - 2020 în termeni reali, respectând arhitectura generală a acestor politici”;
- „triplarea bugetului actual alocat programului Erasmus+”;
- „dublarea finanțării specifice dedicate IMM-urilor și combaterii șomajului în rândul tinerilor, cu scopul de a crește nivelul bugetului actual pentru cercetare și inovare cu cel puțin 50 la sută, astfel încât acesta să ajungă la 120 de miliarde euro”;
- „dublarea pachetului financiar al programului Life +, cu scopul de a crește în mod semnificativ investițiile prin intermediul Mecanismului pentru interconectarea Europei, și asigurarea unei finanțări suplimentare pentru securitate, migrație și relațiile externe”;
- „sprijinirea propunerilor CE privind reforma sistemului de resurse proprii al UE”, respectiv „propunerea de a introduce trei noi categorii de resurse proprii ale UE, precum și simplificarea actualei resurse proprii bazate pe TVA”, solicitând sprijin din partea CE și a Consiliului pentru „consolidarea rolului Parlamentului în cadrul procedurii de adoptare a resurselor proprii”;
- „integrarea obiectivelor de dezvoltare durabilă în toate politicile și inițiativele UE din următorul CFM”;
- sprijinirea „principiului potrivit căruia veniturile viitoare generate direct de politicile UE ar trebui să fie direcționate către bugetul UE și, eliminarea tuturor formelor de reduceri și corecții”, deși există rezerve cu privire la ritmul de introducere a acestor noi resurse proprii care să determine reducerea contribuțiilor naționale;
- „după adoptarea Acordului de la Paris, cheltuielile pentru politicile ce vizează schimbările climatice ar trebui să fie majorate în mod semnificativ în comparație cu actualul CFM și să atingă pragul de 30 la sută cât mai curând posibil și, cel târziu, până în 2027” – apare o nuanță comparativ cu propunerea CE în ceea ce privește ritmul mai alert al alocării pentru obiectivele privind schimbările climatice;
- intenționează să îmbunătățească formularea articolului propus în Regulamentul CE cu privire la sarcina, de a realiza o revizuire la jumătatea perioadei a CFM” care să fie obligatorie din punct de vedere juridic, și „care ar trebui să fie propusă și instituită în timp util, pentru a permite următorului PE și următoarei CE desemnate să realizeze o ajustare semnificativă a cadrului pentru perioada 2021 - 2027”;
- „își reiterează poziția în favoarea instituirii unui mecanism prin care statele membre care nu respectă valorile consacrate la articolul 2 din TFUE să poată suporta consecințe financiare” – este vorba despre „protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre”.

3.3. Viziunea politică a statelor membre[117]

Propunerea CE pentru CMF 2021 - 2027 a fost construită pe premisa reducerii finanțării politicii de coeziune cu circa 7 la sută în termeni nominali; la distribuția fondurilor pe state membre, s-a văzut că, de fapt, Romania va beneficia de o creștere cu 8 procente a fondurilor structurale după 2020. Concret, de la cele 25,2 miliarde de euro rezervate României în actualul CFM, se ajunge la 27,2 miliarde de euro. Deși nu este definitivă, pare a fi o veste bună pentru România.

I/ Franța și Germania

Cuplul politic, care se dorește a fi promotorul reformării ZE, dorește abordarea simultană a principalelor dosare de negociere, îmbinând tema CFM post-2020 cu tema reforma UEM, migrație, apărare și securitate; în final, obiectivul politic de negociere pe termen lung este ajungerea la compromis între aceste priorități. Însă acest lucru nu este deloc ușor: dacă prioritatea pe termen lung este reformarea ZE, pe termen scurt ambele state trebuie să facă față altor priorități. De exemplu, problema înființării unui buget comun al ZE versus problema gestionării migrației versus problema CFM post-2020 – toate trei problemele au fost pe ordinea de zi a Consiliului European din 28 - 29 iunie 2018[118]; cu toate că la Meseberg în 19 iunie 2018[119] s-a obținut un acord politic franco-german cu privire la înființarea unui buget comun al ZE, ținând cont de gravitatea și urgența temei migrației și a posibilului impact politic asupra coaliției de guvernământ din Germania, Consiliul European a fost dedicat aproape în întregime găsirii de soluții imediate problemei migrației[120]. Subiectul CFM 2021 - 2027 rămâne încă în suspans, iar tema bugetului ZE depinde, în continuare, de decizia cu privire modalitatea în care viitorul CFM post-2020 poate să-i asigure cele două surse de finanțare: (i) economiile realizate prin redistribuirile din interiorul politicii de coeziune (și a altor politici) și, (ii) introducerea unei noi taxe pe tranzacțiile financiare. Dacă, în paralel, se va concretiza și decizia de reformare a Mecanismului European de Stabilitate (ESM) și de transformare a acestuia în Fondul Monetar European atunci, în cazul unei noi crize, statele membre vulnerabile vor putea avea acces la o linie de creditare direct de la bugetul UE, nu doar la un instrument de lichiditate temporară[121] cuplat cu creditarea de la Fondul Monetar Internațional (așa cum este în prezent).

---

[117] Această secțiune include informații disponibile până la data de 20 iulie 2018.

[118] Pentru detalii a se vedea documentele finale ale Consiliului European 28 - 29 iunie 2018 disponibile la http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/

[119] A se vedea declarația comună franco-germană disponibilă la https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/06/214-18-_Meseberg-Declaration2.pdf

[120] impunerea de cote obligatorii pentru relocarea migranților în interiorul UE și consens asupra acordului de la Dublin privind politica de azil – sursă: documentele Consiliului European 28 - 29 iunie 2018 disponibile la http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/

[121] În prezent, în cazuri foarte specifice, UE are competența de a lua și a da bani cu împrumut; așa este cazul împrumuturilor acordate statele membre din afara ZE în caz de dificultăți în ceea ce privește balanța lor de plăți în cadrul mecanismului de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți. Același raționament se aplică în prezent și pentru împrumuturile acordate în cadrul Mecanismului European de Stabilizare Financiară. Întrucât fondurile obținute și împrumuturile aferente sunt operațiuni reciproce (back-to-back), nu există niciun impact direct asupra bugetului UE atât timp cât statele membre beneficiare își onorează obligațiile. Însă, odată cu transformarea Mecanismului European de Stabilitate în Fondul Monetar European, se vor pune la dispoziția statelor membre linii de creditare care vor avea impact direct asupra bugetului UE.

Factorul timp poate întârzia mai mult sau mai puțin implementarea deciziilor din acordul de la Meseberg de reformare a Proiectului European, nu numai pentru că este nevoie de modificarea TFUE (și deci, de acordul *tuturor* statelor membre), dar și pentru că un compromis între flancul nordic și cel sudic este greu de obținut câtă vreme problema migrației rămâne nerezolvată: Italia și Grecia fac față tot mai greu fluxului migrationist și provocărilor la adresa securității granițelor, cerând o poziție singulară (*header*) în viitorul CFM post-2020 special dedicată finanțării programelor de combatere a migrației ilegale și o cooperare sporită cu statele de origine sau de tranzit migratoriu (Libia și Siria); statele din nord (Suedia, Finlanda) sunt nemulțumite de statele din sud în legătură cu controlul ineficient din bazinul mediteraneean, în Austria, Olanda, Italia, Germania etc. iar partidele populiste promovează politici anti-migrationiste. În plus, disensiunile pe tema migrației nu sunt numai între statele membre dar sunt și în interiorul statelor membre, al coalițiilor de guvernământ[122].

II/ Statele hanseatice

Olanda, Austria, Germania/Bavaria, statele scandinave, statele baltice care, în trecut au sprijinit reforma UEM și viziunea franco-germană de continuitate a Proiectului European, sunt, în prezent, mai puțin entuziaste cu privire la propunerile din acordul franco-german de la Meseberg de adâncire a uniunii fiscale și propun o concentrare pe prioritățile politice pe termen scurt (câteva din aceste state au partide politice populiste membre în coaliția de guvernământ): reducerea fluxului imigrationist, nedistribuirea alocărilor din politica de coeziune către statele și regiunile sărace, concesii mai mici în ceea ce privește PAC, etc.. Statele baltice rămân însă, cu unele nuanțări, susținătoare ale politicii de coeziune în perioada post-2020.

III/ Statele din flancul sudic

Italia, Grecia, Bulgaria au priorități politice pe termen scurt specifice: Grecia – rediscutarea datoriei publice, Italia – relaxarea condiționalităților fiscale și o modificare în mandatul BCE care să permită cumpărarea directă de titluri de stat, iar Bulgaria – o integrare cât mai rapidă în ZE („fast track to eurozone accession”), un rol de mediator în problema migrației și în reglementarea politicii de acordare a azilului în statele membre ale UE[123]. Grecia, Bulgaria și Italia se numără printre statele care beneficiază de creșteri ale alocărilor pentru politica de coeziune față de perioada actuală.

IV/ Statele de la Visegrád

„(...) propunerea Comisiei este inacceptabilă. Suntem gata să căutăm un compromis, dar Europa Centrală ar trebui să fie tratată corect față de alte priorități și regiuni (...). Polonia se află pe o traiectorie pozitivă de dezvoltare economică, iar rolul transferurilor din bugetul UE va scădea; cu toate

---

[122] Aluzie la cazul Germaniei: deși cancelarul Merkel este în favoarea unei abordări mai relaxate a problemei migrației, ministrul de interne, care este și președintele partidului de guvernământ din Bavaria are o abordare mai tranșantă de constituire a unor centre de primire și sortare a refugiaților în afara granițelor UE („disembarkation centres outside the EU’’).

[123] De exemplu, pe perioada cât a deținut Președinția Consiliului UE, Bulgaria a militat pentru a finaliza „a deal on a broad legislative package, only to encounter the same unbridgeable divide between hard-line countries like Hungary, which oppose any mandatory distribution of asylum seekers, and coastal nations like Italy that have been hit hardest by the arrivals of refugees and economic migrants, and want quotas to spread the burden’’ – declarația de pe website-ul președinției bulgare.

acestea, nu ne dăm consimțământul pentru revoluția bugetară”[124] iar Ungaria „a arătat preocupări semnificative cu privire la reducerile planificate la finanțarea din fonduri de coeziune, precum și la propunerea Comisiei de a condiționa fondurile UE de criteriile statului de drept”[125]. La Consiliul European din 28 - 29 iunie 2018, liderii grupului de la Visegrád au declarat, cu referință directă la viitorul CFM post-2020 că „nu ar trebui să fie o Uniune cu două viteze” pe chestiuni financiare[126].

V/ România

Până în prezent, poziția oficială a autorităților române a fost exprimată de:

A] Preşedintele Klaus Iohannis, reprezentantul României la Consiliul European

„Ambiția noastră este să facilităm discuțiile în așa fel încât, dacă este posibil, să finalizăm negocierile pe cadrul financiar multianual înainte de alegerile parlamentare. Este, sigur, un obiectiv extrem de ambițios și singuri nu putem să rezolvăm această problemă, dar suntem dispuși să ne implicăm cu toate resursele necesare pentru a atinge acest obiectiv, dacă găsim înțelegere la toți partenerii”[127].

B] Parlamentul României, Camera Deputaților, Comisia pentru buget, finanțe și bănci, care, în conformitate cu prevederile art. 172 alin. (1) și ale art. 173 alin. (1) din Regulamentul Camerei Deputaților, a adoptat următorul proiect de opinie cu privire la viitorul CFM post-2020[128]:

- are rezerve cu privire la propunerea de reducere a finanțării politicilor tradiționale ale UE – politica agricolă și cea de coeziune (politica de dezvoltare regională) cu 5, respectiv 7 la sută și consideră că este posibil ca „această intenție să mai poată fi supusă negocierilor pentru CFM post-2020 din cadrul Consiliului UE şi a PE în perioada următoare”.
- are rezerve cu privire la propunerea de introducere de noi standarde și criterii pentru finanțarea programelor structurale ale UE, mai ales în ceea ce privește condiționarea acestor finanțări de respectarea statului de drept, căci „poate juca un rol negativ, inhibant, descurajant, în procesul de reducere a decalajelor socio-economice între statele membre ale UE”.
- are rezerve cu privire la propunerea de noi resurse proprii sub forma cotei de prelevare de 3 la sută aplicată noii baze fiscale consolidate comune a societăților (care va fi introdusă treptat după adoptarea legislației necesare);

[124] Konrad Szymański, Poland’s state secretary for European affairs, declarație pentru Vishegrad Insight, 29 mai 2018, disponibila la https://visegradinsight.eu/v-i-survey-reaction-to-new-eu-budget/

[125] Declarația premierului maghiar Viktor Orban la intâlnirea liderilor grupului de la Visegrad cu președintele Franței Emanuel Macron, 28 iunie 2018, disponibilă la https://twitter.com/ViktorOrban?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.politico.eu%2Farticle%2Feuropean-council-summit-live-blog-brexit-eurozone-migration%2F

[126] Declarația premierului polonez Mateusz Morawiecki la intâlnirea liderilor grupului de la Visegrad cu președintele Franței Emanuel Macron, 28 iunie 2018, disponibilă la https://twitter.com/PremierRP_en

[127] Declarația oficială a președintelui României la finalizarea lucrărilor Consiliului European din 28 - 29 iunie 2018, Bruxelles, disponibil la https://www.agerpres.ro/politic/2018/06/29/iohannis-vrem-sa-facilitam-discutiile-pe-cadrul-financiar-european-ca-negocierile-sa-fie-incheiate-inainte-de-alegerile-parlamentare--136883

[128] Detalii disponibile la http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act?ida=151655&frame=0

- are rezerve cu privire la propunerea privind creșterea ratei cofinanțării naționale, în paralel cu scăderea prefinanțării, căci ce ar putea avea un impact major asupra bugetului de stat.

C] Guvernul României, Ministerul Afacerilor Externe: ministrul delegat pentru Afaceri Europene spune că România „pledează în favoarea elaborării unui cadru financiar multianual simplificat, transparent și flexibil, care să confere predictibilitate în atingerea obiectivelor pe termen lung ale Uniunii Europene. În acest sens, susținem menținerea unor alocări financiare adecvate pentru politica de coeziune și politica agricolă comună, care și-au demonstrat capacitatea de se adapta circumstanțelor în continuă schimbare, precum și eficiența în oferirea unui răspuns adecvat cerințelor și așteptărilor cetățenilor". Ca urmare, „în calitate de viitoare Președinție a Consiliului Uniunii Europene, România intenționează promovarea unui dialog consolidat cu toate statele membre și cu instituțiile europene, în vederea atingerii unui acord politic echilibrat pe acest dosar deosebit de important în definirea viitorului Uniunii Europene."[129]. În cadrul întrevederii cu Günther Oettinger din data de 30 noiembrie 2018, ministrul delegat a subliniat că Președinția României la Consiliul Uniunii Europene va depune toate eforturile pentru finalizarea și, după caz, avansarea substanțială a negocierilor pe cât mai multe dosare de interes prioritar la nivel european, urmărind în egală măsură, calitatea formulelor de compromis şi obținerea unui acord în timp util[130].

D] Guvernul României, Ministrul Agriculturii și Dezvoltării Rurale a subliniat că „România are o poziție fermă și constantă pentru trei mari probleme: milităm pentru un nivel financiar mai consistent al viitoarei Politici Agricole Comune, considerăm că plafonarea afectează fermierii români, fiind de neacceptat pentru România. Un alt aspect amintit de către ministrul român al agriculturii a vizat importanța continuării convergenței externe. „România apreciază ca necesară și corectă structura PAC, prin cei 2 piloni, dar nivelul de finanţare este insuficient și nu răspunde pe deplin obiectivelor pe care ni le-am propus privind securitatea alimentară. Schimbările climatice sunt o realitate și nu o ficțiune, condițiile de mediu impun costuri suplimentare. Fermierilor noștri nu putem sa le cerem sa facă mai mult si mai bine cu bani mai puțini, în condiții mai grele și mai restrictive", a subliniat ministrul român al agriculturii. De asemenea, ministrul Petre Daea a punctat faptul că „ne dorim ca relațiile bilaterale bulgaro-române să mențină același trend ascendent ca în ultimii ani, domeniul agricol fiind un punct esențial în colaborarea dintre cele două state"[131]. Precizăm că poziția

[129] Declarația dlui Victor Negrescu, ministru delegat pentru afaceri europene, preluată din comunicatul de presă 11 ianuarie 2018, disponibil la https://www.mae.ro/node/44633

[130] Detalii sunt disponibile la http://www.mae.ro/node/47290

[131] Declarație preluată din Comunicatul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale din data de 9 iulie 2018 disponibil la http://www.madr.ro/comunicare/4504-intalnirea-ministrului-petre-daea-cu-omologul-sau-din-republica-bulgara.html, reiterată de Ministrul Agriculturii și Dezvoltării Rurale în intervenția avută în cadrul Consiliului Afrifish de la Bruxelles din data de 16 iulie 2018 disponibila la http://www.madr.ro/comunicare/4516-interventia-ministrului-petre-daea-in-consiliul-agrifish-16-iulie-a-c-privind-politica-agricola-comuna.html

Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale a fost reiterată și de Prim-Ministrul României la întâlnirea cu președintele CE la Bruxelles din data de 10 iulie 2018[132].

E] Guvernul României, Ministerul fondurilor europene: „Subliniem importanța menținerii FSE sub umbrela Politicii de coeziune astfel încât să se atingă obiectivele din Tratat privind coeziunea socială și să se asigure sursele de finanțare pentru ocuparea și dezvoltarea capitalului uman.

În cadrul Politicii de coeziune, FSE reprezintă un instrument esențial pentru combaterea provocărilor de natură socială cu care se confruntă UE și care sunt într-o dinamică continuă, reprezentând principala sursă de finanțare pentru ocuparea forței de muncă, incluziunea socială, egalitatea de gen și reducerea sărăciei, domenii fără de care creșterea și competitivitatea nu ar fi posibile.

În contextul dezbaterilor privind oportunitatea comasării într-un singur fonda actualelor fonduri/ instrumente sociale și de ocupare (FSE, FEAD, YEI, FEG, EaSI), România nu susține această opțiune având în vedere regulile diferite de gestionare, precum și specificitatea criteriilor de eligibilitate pentru fondurile menționate.

Considerăm că actualele priorități de investiții definite la nivelul Regulamentului FSE sunt suficient de cuprinzătoare pentru a răspunde provocărilor cu care România se confruntă.

Pentru a asigura un randament optimal al investițiilor finanțate din bugetul UE trebuie să se țină seama de evoluțiile/mutațiile semnificative de după criză, mai ales din punct de vedere economic, social și demografic care justifică o abordare mult mai flexibilă în stabilirea obiectivelor de investiții și simplificarea semnificativă a modului de gestionare a fondurilor aferente politicii de coeziune.

În vederea simplificării procesului de gestionare a fondurilor sociale (FSE, FEAD, YEI, FEG, EaSI), considerăm că este necesară o demarcare clară a direcțiilor de acțiune specifice fiecărui fond la nivelul regulamentelor, inclusiv cu reflectarea modalității în care acestea interacționează.

De exemplu, în ceea ce privește Inițiativa pentru Ocuparea Tinerilor (YEI), pachetul financiar aferent ar trebui să țină cont de nevoile identificate la nivelul fiecărui stat membru. Totodată, alocarea financiară YEI ar trebui să acopere întreaga perioadă de programare și să vizeze toate regiunile mai puțin dezvoltate, cu direcționarea investițiilor la latitudinea statului membru în funcție de nevoile identificate.

În ceea ce privește cadrul de implementare, acesta trebuie să fie simplificat și clar reglementat. În acest fel, se va realiza corelarea nevoilor identificate cu alocarea financiară disponibilă, conducând, inclusiv, la eficientizarea investițiilor din fondurile ESI.

Susținem utilizarea mai largă la nivelul FSE a opțiunilor de cost simplificate cu scopul de a răspunde cerințelor de reducere a sarcinii administrative, atât pentru autoritățile de management, cât și pentru beneficiari.

---

[132] Conform Comunicatului Guvernului României disponibil la http://gov.ro/ro/print?modul=stiri&link=premierul-viorica-dancila-in-vizita-de-lucru-la-bruxelles

Totodată considerăm că este important să se asigure un proces transparent al dezvoltării acestor opțiuni și consultarea cu statele membre astfel încât acestea să fie adaptate la toate tipurile de operațiuni și să nu genereze în mod contrar o creșterea contribuției naționale pentru acoperirea cheltuielilor generate”[133].

F] Guvernul României, Ministrul finanțelor publice s-a exprimat în ceea ce privește: (i) UB, susținând „calibrarea Uniunii Bancare în beneficiul comun al statelor euro și non-euro și introducerea stabilizatorului comun în cadrul ESM, împreună cu liniile de credit din statele participante non-euro”[134]; (ii) Programul de Sprijin pentru Reforme Structurale și Funcția de Stabilizare, în sensul în care „România susține instrumentele care facilitează convergența în interiorul UE și necesitatea ca acestea să fie accesibile tuturor statelor membre, indiferent dacă sunt parte a Zonei Euro”[135]; (iii) Programul InvestEU, pronunțându-se „pentru asigurarea echilibrului geografic în alocarea fondurilor și a subliniat nevoia simplificării și flexibilității în vederea accesării acestui program de către Statele Membre”[136].

[133] Poziția Ministerului Fondurilor Europene comunicată la data de 18 octombrie 2018.
[134] Conform comunicatului de pe website-ul instituției: http://www.mfinante.gov.ro/acasa.html?method=detalii&id=999606891
[135] Conform comunicatului de pe website-ul instituției: http://www.mfinante.gov.ro/acasa.html?method=detalii&id=999606893
[136] Conform comunicatului de pe website-ul instituției: http://www.mfinante.gov.ro/acasa.html?method=detalii&id=999606893

CAPITOLUL 4:

IMPLICAŢII PENTRU ROMANIA - RISCURI SI OPORTUNITĂŢI

Prezentăm în tabelul 4.1. o matrice a principalelor teme de reflecție pentru autoritățile române în procesul de negociere a CFM post-2020, divizată pe priorități la nivel național (perioada de stat membru) și priorități europene (perioada Președinției):

Lista PRIORITĂȚILOR NAȚIONALE din perspectiva CFM post-2020:	**Lista PRIORITĂȚILOR EUROPENE din perspectiva CFM post-2020:**
4.1. Procesul de negociere al CFM post-2020 și prioritățile naționale: 4.1.1. Coordonarea eficientă a cadrului de negociere 4.1.2. Un Mandat Național cât mai bine articulat (coerent și consistent) 4.1.3. Posibile comuniuni de idei cu alte state membre	4.7. Negocierea CFM post-2020 din perspectiva obiectivului european: valoarea adăugată europeană prin sinergii, flexibilitate și cooperare regională
4.2. Relația dintre interesul național și interesul european	4.8. Impactul asupra Uniunii Economice și Monetare: instrumentul de realizare a reformelor (*delivery reform tool*), finanțarea RSȚ, InvestEU
4.3. Impactul asupra bugetului național 4.3.1. Gestionarea fondurilor europene 4.3.2. Creșterea gradului de cofinanțare de la bugetul național 4.3.3. Politica agricolă comună 4.3.4. Politica de cercetare 4.3.5. Revizuirea de la mijlocul perioadei 4.3.6. Aplicarea regulii „N+2'' în dezangajarea fondurilor	4.9. Politica condiționalităților
4.4. Flexibilitatea între programe și în cadrul programelor	4.10. Importanța obiectivelor climatice
4.5. Păstrarea criteriului PIB/locuitor	
4.6. Relația dintre ZE și statele membre din afara ZE	
• *Maximizarea beneficiilor/oportunităților* • *Minimizarea costurilor/riscurilor*	• *Maximizarea beneficiilor/oportunităților* • *Minimizarea costurilor/riscurilor*

Pentru fiecare dintre aceste priorități delimităm, mai jos, principalele aspecte legate de:

- Maximizarea beneficiilor / oportunităților
- Minimizarea costurilor / riscurilor.

PRIORITĂȚI LA NIVEL NAȚIONAL

4.1. Procesul de negociere al CFM post-2020 și prioritățile naționale

4.1.1. Coordonarea eficientă a cadrului de negociere – câteva recomandări

Perioada negocierilor CFM post-2020 se împarte, în cazul României, în două etape: (i) semestrul al doilea 2018 (și, dacă va fi cazul și semestrul al doilea 2019), când România deține președinția din umbră a Consiliului UE când poate să-și susțină poziția de stat membru și, (ii) perioada președinției Consiliului UE din primul semestru al anului 2019 când România trebuie să susțină poziția și interesele UE. Ca urmare, matricea de calcul strategic în procesul de negociere ar fi putea fi următoarea:

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților, sugerăm ca, printr-o abordare echilibrată a condiționalităților s-ar putea ajunge la un echilibru strategic cât mai bun între decizia tehnică și decizia politică la nivel înalt:

Decizia tehnică este, în mare parte, rezultanta dezbaterii, la nivel de experți naționali, a textului din proiectele de regulamente sectoriale în cadrul grupurilor sectoriale (cu excepția prevederilor din parantezele drepte), și, într-o mai mică măsură, a modalității în care Președinția austriacă și Președinția română doresc să gestioneze problema (să grăbească sau să temporizeze discuțiile). Calendarul Președinției austriece indică un ritm alert de lucru: s-a încheiat prima rundă de consultări/tatonări și evaluarea individuală a fiecărui pachet legislativ, a fost transmis chestionarul de evaluare pentru toate statele membre, a avut loc și doua rundă de consultări tehnice iar la mijlocul lunii septembrie 2018 au fost planificate primele consultări politice în cadrul CAG.

De felul în care România își pregătește poziția la nivel tehnic depinde modul în care România își susține poziția la nivel politic. Altfel spus, cu cât sunt lăsate mai puține (sau mai multe) probleme (ne)soluționate la nivel tehnic, cu atât se duc mai puține aspecte spre decizie la nivel politic și se minimizează timpii de negociere. Nu trebuie uitat că la nivel tehnic se poate obține mai ușor un acord formal, căci este nevoie doar de o majoritate calificată, în timp ce la nivel politic este nevoie de o majoritate absolută. Viteza sporită cu care se acționează la nivel tehnic poate fi un aspect pozitiv pentru evaluarea eficacității Președinției României, în timp ce încetinirea poate fi și un instrument de negociere dacă există într-adevăr o listă de priorități de negociat. Politicile de compromis și de *soft power* joacă în această balanță de decizii un rol important.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor, o coordonare și o colaborare interinstituțională constantă este de preferat.

De modul în care se organizează autoritățile române depinde nu numai negocierea cu succes a noului CFM post-2020 cât și succesul președinției României. Rolul MAE și MFP în gestionarea acestui dosar este definitoriu în ambele etape de negociere (în afara și în timpul Președinției), atât în ceea ce privește coordonarea instituțională cât și în ceea ce privește procesul în sine de luare a deciziilor.

În continuare sunt semnalate câteva posibile zone de vulnerabilitate pentru autoritățile române, punând accent pe câteva probleme: (i) organizarea internă a ministerelor de linie care să faciliteze obținerea mandatului instituțional în timp real, în timpul negocierilor , dacă și când este nevoie, (ii) fluxul informațiilor - transmiterea în timp către MAE a rapoartelor de activitate de la grupurile

sectoriale pentru ca MAE să poate centraliza la timp toate informațiile de la grupurile de lucru sectoriale, coordona și transmite mai departe elementele rămase nerezolvate (*pending issues*) care necesită negociere pe linie politică în cadrul formalizat de CAG și Coreper2 si Coreper1, (iii) resurse umane – nevoia de experți care să cunoască și să înțeleagă problemele europene necesită timp de formare, de lecturare (să nu uităm că pachetul CFM are peste 1000 de pagini) și memorie instituțională de lungă durată (mobilitatea instituțională este mare și formarea noilor angajați ia timp), (iv) comunicarea politică interministerială între decidenții politici (miniștri și secretarii de stat care participă la Consiliile UE), (v) nevoia de decizie politică și reacție politică în timp real – comunicarea la nivel înalt și între echipele de lucru (staff-ul din preajma decidenților la cel mai înalt nivel) pe probleme europene și pe probleme de politică externă și, nu în cele din urmă, (vi) un Mandat național coerent și cât mai bine articulat inter-instituțional, cu marje de manevră disponibile: (a) la nivel politic (pe principiile de bază ale CFM), (b) la nivel de politici (pe subiectele și temele noului CFM post-2020, nu pe temele actualului CFM sau pe teme clasice de tip PC și PAC), (c) la nivel decizional – intervenția explicită pe prevederile din *negotiating boxes* și, (d) la nivel tehnic – intervenția explicită pe textul regulamentelor sectoriale.

4.1.2. Un Mandat Național cât mai bine articulat (coerent și consistent)

A] Pentru maximizarea oportunităților, sugerăm, în tabelul 4.2, o serie de posibili pași de utilizat în analiza internă a propunerilor legislative sectoriale:

Nr. crt.	Definirea pașilor	Modul de realizare	Responsabili	Rezultat	Beneficiar
1	Analiza condițiilor legale	Compararea prevederilor din actualul CFM cu propunerea pentru CFM post-2020	Ministerele de linie	Lista modificărilor în cazul CFM post-2020	Ministerele de linie
2	Analiza repoziționării programelor și fondurilor în cadrul CFM	Compararea prevederilor din actualul CFM cu propunerea pentru CFM post 2020	Ministerele de linie	Configurarea programelor și fondurilor în cazul CFM post 2020	Ministerele de linie
3	Analiza consistenței obiectivelor (definite ca măsuri, durată în timp și buget alocat) urmărite de ministere în activitatea lor curente	Compilarea Listei și a Configurării cu Obiectivele	Ministerele de linie	Lista Temelor de interes pentru ministere	Ministerele de linie
4	Compararea Temelor cu RSȚ	Verificarea consistenței între Teme și cele 238 de măsuri din Planul de acțiuni pentru implementarea PNR2018 și a RSȚ2018 – Anexa 4	Ministerele de linie + MAE	Lista Subiectelor de interes pentru România	Ministerele de linie + MFP + MAE
5	Fezabilitatea Subiectelor de interes	Compararea Subiectelor de interes cu gradul de operaționalizare al strategiilor din ministerele de linie și gradul în care	Ministerele de linie + MFP + MAE	Lista Elementelor de interes pentru România, care pot fi supuse negocierilor	Ministerele de linie + MFP + MAE

		fiecare Subiect de interes răspunde cerinței de sustenabilitate pe termen lung (capacitatea de implementare și de alocare de fonduri)			
6	Stabilirea strategiilor de apărare a Elementelor de interes pentru România	Realizarea de variante de negociere pentru fiecare Element în parte, în funcție de repoziționarea actorilor în negocierile de la nivelul UE	MAE, MFE și MFP	Lista variantelor optime de apărare a pozițiilor de negociere	MAE

De asemenea, este foarte important ca în realizarea pozițiilor de negociere să fie avut în vedere solicitarea CE, adică: în cadrul fondurilor prevăzute pentru politica de coeziune o parte semnificativă trebuie alocate sprijinirii îndeplinirii obiectivelor climatice (cel puțin 30 la sută din fondurile din cadrul FEDR și respectiv 37 la sută din pachetul financiar total al Fondului de coeziune), ceea ce înseamnă o reprioritizare a obiectivelor pe care le-a urmărit România până acum în utilizarea acestor fonduri.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor, sunt importante următoarele:

Un mandat național care se concentrează pe un singur obiectiv, de care ar depinde întregul succes al negocierilor, este expus riscului de eșec. De aceea, trebuie evitată realizarea unui mandat care să se concentreze eventual pe apărarea nivelului fondurilor alocate prin politicile de coeziune și agricolă. Mai exact, trebuie identificate acele puncte din cadrul celor două politici care sunt de interes și pentru statele care nu împărtășesc punctul de vedere al României și asupra lor trebuie pregătite variante de negociere (așa cum este spre exemplu finanțarea per migrant; un alt exemplu îl constituie țintirea finanțărilor care pot contribui la închiderea gap-ului de dezvoltare între România și media UE pe termen mediu și lung, ceea ce înseamnă să acorde interes și investițiilor (așa cum este spre exemplu InvestEU).

Un alt mod de a minimiza riscul de nerealizare a obiectivelor României în cadrul negocierilor cu privire la CFM post-2020 este de a detalia cât mai mult gradul de acceptare sau de respingere pentru fiecare obiectiv urmărit în parte. În modul acesta, în logica teoriei jocurilor, pot fi gândite multiple variante de negociere pe fiecare obiectiv în parte (spre exemplu, poziția față de propunerea privind procentul care trebuie dedicat finanțărilor legate de schimbările climatice poate fi detaliată per tipuri de obiective specifice relevante, astfel încât să poată fi găsite puncte comune de interes cu alte state).

Unul dintre riscurile care poate rezulta din modul în care este gândit mandatul național este acela de a nu lua în calcul toate componentele CFM post-2020 existente în propunerea CE, ceea ce ar avea ca efect pierderea unor șanse de a realiza negocieri și sprijin reciproc cu alte state membre (față de interesele cărora pe anumite teme care nu reprezintă o miză pentru România). Minimizarea acestui risc implică o colaborare eficientă între MAE și ministerele de linie, în care ministerele de linie ar trebui să atragă atenția si să ofere MAE informații calitative despre astfel de subiecte (un exemplu în acest sens îl poate constitui Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime). Un avantaj în plus al realizării unui astfel de exercițiu este că va fi de folos ministerelor de linie pe durata exercitării Președinției rotative.

4.1.3. Posibile comuniuni de idei cu alte state membre

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților, sugerăm următoarele:

Unul dintre subiectele cele mai disputate de CE, Consiliul, PE, respectiv statele membre, în agrearea noului CFM post-2020 l-ar putea reprezenta reducerea fondurilor alocate prin FEDR și FC în cadrul priorității tematice Coeziune și valori.

Înțelegerea fiecăruia dintre actorii menționați asupra reducerii fondurilor alocate prin FEDR și FC este însă diferită, pentru că perspectiva fiecăruia dintre actori este diferită. De aceea, în analiza posibilelor comuniuni de idei între actorii relevanți pentru negocierea acestui aspect al CFM post-2020 este utilizat un program – DANA (Dynamic Actor Network Analysis)[137] - care permite reprezentarea și înțelegerea perspectivei[138] fiecărui actor asupra deciziilor pe care le poate lua.

Pornind de la principiile care stau la baza CFM post-2020, expuse în altă secțiune[139], și de la viziunea actorilor interesați, așa cum sunt descrise în secțiunea anterioară, se pot trage cel puțin cinci concluzii cu privire la atitudinea actorilor interesați față de propunerea CFM post 2020 în ceea ce privește PC.

Factorul (elementul care face legătura între acțiunile unui actor și obiectivele sale) care are cea mai mare relevanță pentru toți actorii implicați în această problemă este dezvoltarea durabilă[140]. Astfel, o primă o concluzie o reprezintă faptul că, pentru a evita reducerea fondurilor dedicate politicii de coeziune trebuie ca actorii interesați să demonstreze în ce fel contribuie fondurile pe care ar putea să le piardă la dezvoltarea durabilă.

Există o serie de factori care sunt comuni modului de înțelegere al CFM post-2020 pentru mai mulți actori. Acești factori comuni duc la formarea unor percepții care sunt împărtășite între actori. Astfel, modelul arată că părerea statelor care sunt net beneficiare de fonduri europene este împărtășită de către CE. În același timp, CE și PE au o înțelegere foarte apropiată asupra (i) modului în care decurge procesul de negociere a CFM și (ii) țintelor. Astfel, a doua concluzie este aceea că statele membre net beneficiare de fonduri nu au nici un interes să schimbe poziția de negociere a CE, iar CE, dacă dorește ca propunerea sa să treacă de Consiliu, trebuie să se alieze cu PE.

Interesant este faptul că cel mai mult de pierdut, în cazul unor acțiuni ale statelor membre net beneficiare de fonduri, are Consiliul, în timp ce influența acțiunilor statelor net contribuitoare asupra Consiliului pare să fie mult mai mică. În același timp, statele membre net beneficiare de fonduri au

---

[137] Metodologia Programului DANA este descrisă pe scurt în Anexa 6.

[138] În general, fiecare actor care este implicat în luarea unei decizii are o viziune proprie asupra subiectelor despre care trebuie luată o decizie, ordinea în care subiectele intervin în luarea deciziei, responsabilii care intervin în fiecare etapă a luării deciziei etc.)

[139] Informațiile introduse în program sunt cele disponibile la finalul lunii iunie 2018. Programul va fi actualizat dacă vor fi puse la dispoziția autorilor studiului informații noi.

[140] Pe baza definirii acțiunilor, țintelor, factorilor pentru fiecare dintre actorii menționați, modelul arată că cea mai mare frecvență a definirii unui factor ca țintă o deține dezvoltarea durabilă.

cel mai mult de pierdut în cazul unor acțiuni ale PE. Concluzia care rezultă de aici este că statele membre net beneficiare de fonduri trebuie să fie foarte interesate de modul în care decurg, respectiv de rezultatul analizelor și discuțiilor din PE.

Invers, cel mai mult de câștigat în cazul unor acțiuni ale statelor membre net beneficiare de fonduri le are Consiliul, iar cel mai mult de câștigat din acțiunile Parlamentului au statele membre net beneficiare de fonduri. Pe de altă parte, Consiliul are foarte puțin de câștigat din acțiunile statelor membre net contribuitoare. Concluzia care decurge din acestea este că la nivelul Consiliului părerea statelor membre net beneficiare de fonduri este foarte importantă, iar statele membre net beneficiare trebuie să fie foarte atente la acțiunile PE.

Există, așa cum este de așteptat, un conflict de obiective între statele membre net beneficiare de fonduri și cele net contribuitoare, dar există și un conflict de obiective (nu la fel de puternic) între statele net contribuitoare și CE. Astfel, a cincea concluzie care poate fi formulată este că statele membre net beneficiare de fonduri au foarte puțin de câștigat din a crea conflicte concomitent cu CE și cu statele membre net contribuitoare.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor, sugerăm următoarele:

Analiza rețelelor de interese (modul în care se grupează statele membre) pe fiecare problematică în parte supusă negocierii poate să arate care sunt subiectele de negociere în cazul cărora România ar putea să își reducă pierderile. Aplicarea teoriei jocurilor, (de exemplu prin intermediul programului Gambit) poate identifica modul de rezolvare a negocierilor pe anumite problematici, astfel încât rezultatul să mulțumească toate părțile (în cazul exemplului flexibilității trebuie analizate toate componentele acesteia și în funcție de poziționarea altor state pe fiecare dintre acestea – acord, dezacord, indiferență – se poate realiza o strategie de negociere care să mulțumească o coaliție majoritară de state membre).

4.2. Relația dintre interesul național și interesul european

Discuția despre necesitatea combinării interesului național cu cel european, cel puțin pe anumite dosare sau pe dosarele mari de negociere, se rezumă, pentru scopul acestui material, la o discuție despre gestionarea riscurilor pe mai multe planuri.

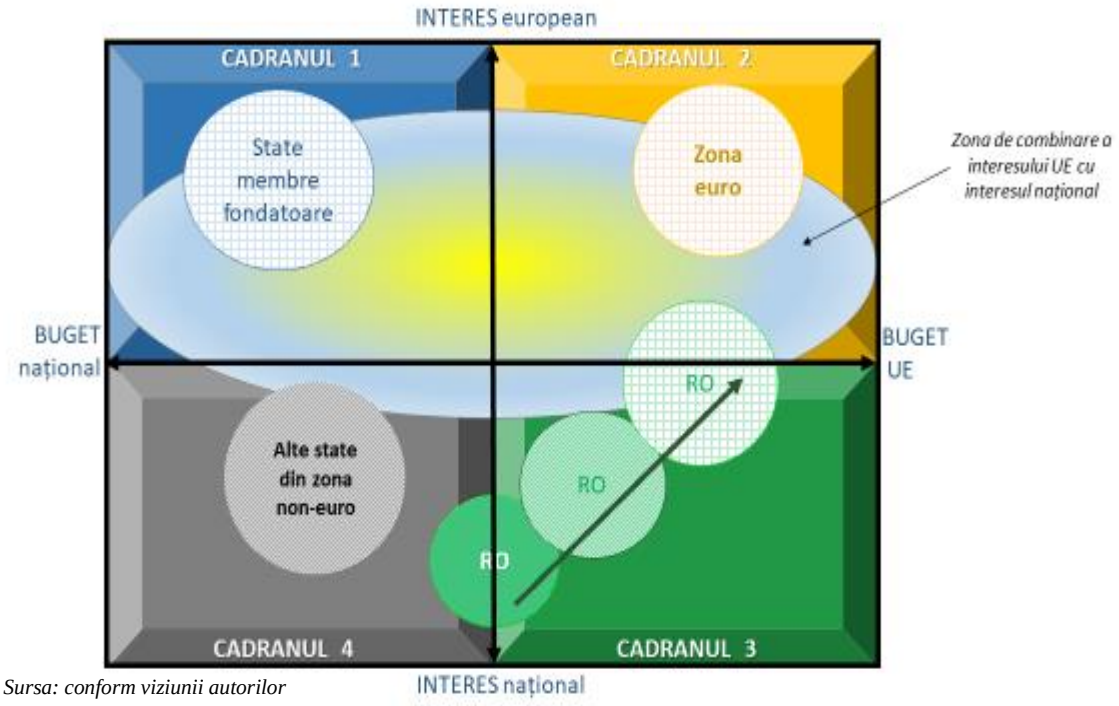
Pe de o parte, este vorba despre pregătirea României pentru a face față unei noi crize: nu ne este indiferent dacă economia românească are, de una singură și prin forțe proprii, capacitatea de a absorbi șocurile puternice asimetrice ale unei viitoare crize, precum și capacitatea de a se reface singură și fără să apeleze la creditori internaționali; adică, relația dintre împărțirea versus reducerea riscurilor.

Pe de altă parte, este vorba despre locul României în arhitectura UEM: noul CFM ne oferă posibilitatea de a arăta ce poate face și cum poate contribui România, ca stat membru candidat la ZE, la politicile europene ale UE, în general, și ale ZE în particular; adică, problema capacității României de a contribui la gestionarea comună a riscurilor din UE. Sigur, aici însă intervin aspecte de detaliu, cum ar fi: poate într-adevăr bugetul UE să complementeze prioritățile și, deci, să servească interesul național în asigurarea de bunuri publice? Care, sau cât din funcțiile statale naționale (servicii sociale,

servicii medicale, armată și apărare, cercetare și inovație, protecția granițelor, etc.) sunt mai eficiente dacă sunt gestionate împreună (statele membre și instituțiile europene) și care sunt suficiente să rămână la nivel național pentru a livra mai multă valoare adăugată europeană? Cum se împart și cum se gestionează riscurile?

Și, nu în ultimul rând, se poate aduce în discuție contribuția României la inițiativele de reformare a guvernanței ZE – de exemplu, subiectul privind un viitor buget al ZE. Pentru viitoarele state membre ale ZE, crearea unui buget al ZE) simultan cu o capacitate comună de împrumut susținută de acest buget) ar fi benefic din cel puțin două perspective: în primul rând, abordarea problemelor de stabilitate financiară ar putea fi diferită: prin centralizarea unor venituri și a unor cheltuieli, se creează o serie de stabilizatori automați care ar putea finanța deficitele ciclice la nivelul UE (mai ales pe cale critice aflate în partea de jos a ciclului financiar și/sau economic – concret, este vorba despre posibilitatea de finanțare a statele membre care se confruntă cu dificultăți financiare din motive economice externe pe care nu le pot controla); în al doilea rând, statele membre periferice sau cele candidate la ZE ar putea beneficia, suplimentar față de fondurile puse la dispoziție prin CFM post-2020, de accesul la un buget de investiții care să accelereze reziliența și convergența economică a UEM.

Figura 4.1. ilustrează complexitatea relației dintre interesele naționale și cele europene din perspectiva expunerii la riscuri:



Sursa: conform viziunii autorilor

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților, sugerăm ca interesele economice și politice ale României să se orienteze cât mai mult către interesele ZE (cadranul 2 din Figura 4.1) care pledează pentru creșterea robusteții ZE; aceste interese implică aranjamente fiscale adecvate, combinate între reducerea și partajarea riscurilor (mai multe detalii pe această temă sunt prezentate în Anexa 5).

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor, sugerăm o poziție rezervată față de statele membre care au poziții contrare intereselor ZE (cadranul 4 din Figura 4.1).

4.3. Impactul asupra bugetului național

Politica condiționalităților[141] și politica utilizării bugetului UE ca un instrument politic are un lung istoric cu rădăcini adânci în problemele de fond ale dezvoltării Proiectului European: politicile de redistribuire, politicile de diminuare a deficitelor prin măsuri de austeritate, adâncirea uniunii fiscale prin instituții și instrumente de transfer specifice unei uniuni federale, sprijinirea priorităților europene versus prioritățile naționale etc. În tot acest context, bugetul UE, chiar dacă este mic în volum, a fost utilizat mai degrabă ca un instrument politic care a facilitat și a sprijinit, prin cooperarea dintre statele membre, atingerea obiectivelor politice ale UE.

Fără a contesta rolul politic important al bugetului UE pe termen lung, trebuie spus că încă de acum 15 ani au existat voci (Sapir, 2003) care au semnalat nevoia înăspririi condiționalităților pentru o eficiență sporită în utilizarea banilor europeni – detalii în Caseta 4.1.

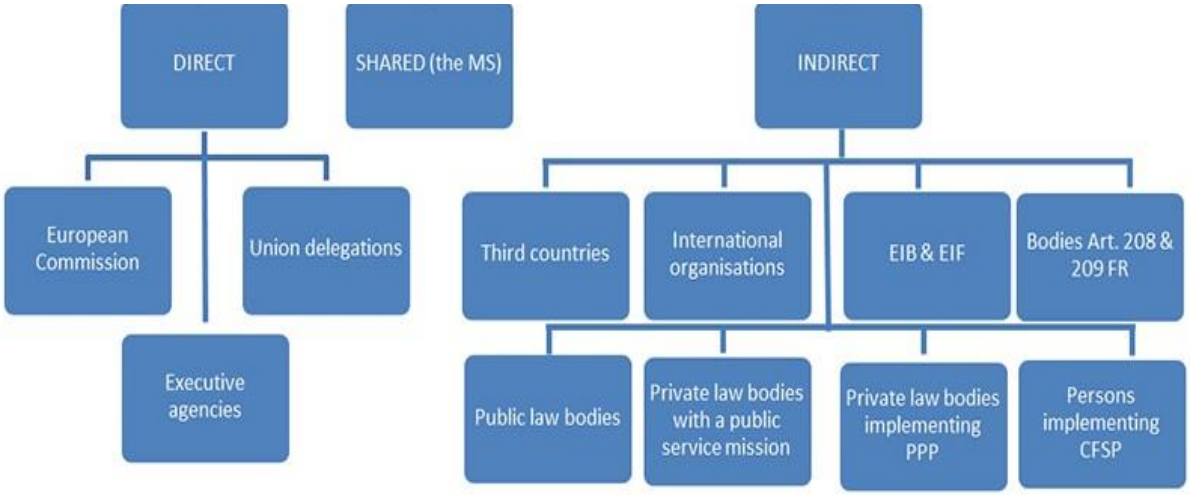
Pornind de la acest istoric, CFM post-2020 promovează următoarele principii de politică a condiționalităților pentru care se pare că există deja un consens informal între statele membre sau cel puțin între statele membre creditoare nete și CE cu privire la:

- *Principiul prioritizării*: implementarea de programe care să livreze valoare adăugată europeană. În funcție de această prioritate pe termen lung autoritățile naționale din statele membre își construiesc, subsecvent, lista de priorități naționale pe termen scurt și mediu, care, pe cât posibil, să asigure consistență între fonduri și, împreună, să livreze, la rândul lor, consistență listei de priorități naționale (de exemplu, consistența națională între Erasmus+, programul de sprijinire a reformelor structurale și fondurile de coeziune care înseamnă consistență pe termen lung între investiții în infrastructura fizică, în capitalul uman și în special în mobilitatea forței de muncă specializată în economia digitalizată care să se ajusteze rapid noilor progrese tehnologice; sau, consistență în ceea ce privește politica națională de investiții și o sinergie cât mai mare între toate fondurile de investiții și Invest EU).
- *Principiul concentrării eforturilor:* întărirea legăturii dintre RSȚ/PNR din cadrul Semestrul European, statul de drept și rezolvarea unor priorități și provocări pe termen scurt (criza refugiaților, securitatea granițelor, etc).

[141] In the political economy, 'conditionality describes the use of conditions attached to the provision of benefits such as a loan or bilateral aid', (Watts, 2008).

- *Principiul gestionării multiple a bugetului UE* prin care se încurajează gestionarea directă de către CE[142], gestionarea indirectă de către state membre partenere, terțe, instituții financiare internaționale[143] și, gestionarea partajată de către statele membre responsabile cu distribuirea fondurilor și administrarea/gestionarea cheltuielilor [144] (Figura 4.2).

Figura 4.2: Gestionarea bugetului UE – diferite modalități de implementare
Sursa: CE, 2018, secțiunea gestionarea fondurilor europene disponibilă la http://ec.europa.eu/budget/explained/management/managat_who/who_en.cfm.



4.3.1. Gestionarea fondurilor Uniunii Europene

Cheltuielile bugetului UE sunt eterogene prin natura lor. Cheltuielile agricole, cele structurale, cu cercetarea sau administrative generează rezultate diferite și, în consecință, o valoare adăugată europeană inegal percepută/distribuită de la o țară beneficiară la alta. În plus, din cauza diversității circumstanțelor și structurilor economiilor statelor membre, sumele cheltuite din bugetul UE nu pot genera aceleași beneficii economice pentru toate statele membre.

---

[142] CE gestionează direct bugetul atunci când proiectele sunt derulate de către serviciile sale, la sediul său central, în delegațiile UE sau prin intermediul agențiilor executive ale UE. Gestiunea implică atribuirea granturilor, transferul de fonduri, activități de monitorizare, selectarea contractanților etc; sursa: CE, secțiunea gestionarea fondurilor europene disponibilă la https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/management-eu-funding_ro

[143] Programele de finanțare sunt gestionate indirect dacă sunt derulate de către țări partenere din UE, țări terțe, organizații internaționale sau agenții de dezvoltare ale statelor membre ale UE; sursa: CE, secțiunea gestionarea fondurilor europene disponibilă la https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/management-eu-funding_ro

[144] În acest caz, UE încredințează gestionarea programelor statelor membre UE. Aproximativ 80 la sută din fondurile acordate de UE se derulează în gestiune partajată; sursa: CE, secțiunea gestionarea fondurilor europene disponibilă la https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/management-eu-funding_ro

Intenția noii propuneri a CE cu privire la CFM post-2020 este să îmbunătățească gestionarea cât mai eficientă a bugetului UE prin trecerea către gestiunea directă și partajată pentru cât mai multe programe, cu scopul creșterii valorii adăugate europene și a evitării înlocuirii fondurilor naționale cu cele europene, cum s-a întâmplat după criză; aceasta înseamnă, printre altele, o succesiune mai bine planificată a programelor de finanțare, o execuție bugetară cât mai bună care, în final, să poată genera o maximizare a valorii adăugate europene. Pentru România, acest tip de strategie are implicații în ceea ce privește: modul de programare a bugetului general consolidat (anual versus multianual), modul în care este distribuit fluxul fondurilor europene la nivel național, modalitățile de pre-finanțare, mecanismul decontării fondurilor nerambursabile, contabilitatea proiectelor finanțate din fonduri europene, gestionarea riscurilor cu privire la neregulile care pot duce la rezilierea contractelor de finanțare etc.

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților, sugerăm ca:

În primul rând, regândirea structurii cheltuielilor publice pentru investiții, astfel încât să fie împărțite între cele care pot face parte din proiecte europene și cele care trebuie finanțate național (și stabilirea căilor de promovare a celor cu valoare adăugată europeană).

În al doilea rând, regândirea, până în 2021, a structurilor autorităților de management astfel încât să poată fi capabile să facă față gestiunii directe și partajate (ministerele și autoritățile de implementare din România să înceapă deja să investească în resurse umane, logistice și administrative proprii). Aici însă intervine problema calității instituțiilor în pregătirea competitivă a proiectelor și a îmbunătățirii capacității administrative a sectorului public de a promova astfel de proiecte și de a gestiona fluxurile europene.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor credem că ar fi important ca ministerele care gestionează fondurile UE să-și alinieze prioritățile individuale și cele naționale pornind de la prioritățile europene și nu de la modalitatea de gestionare a fundurilor UE. Mutarea accentului de la o listă de cheltuieli la o listă de proiecte investiționale care să se articuleze între ele coerent și indiferent de modul de gestiune a fondurilor este principalul beneficiu al noului CFM post-2020 la care statele membre se pot alinia încă de pe acum sau pot pierde această oportunitate. Pentru România, păstrarea gestiunii partajate este comodă instituțional, administrativ, procedural și politic. Pe scurt, este în interes național, dar ne îndepărtează de interesul european.

De exemplu, utilizarea gestiunii partajate pentru ambii piloni ai PAC poate crea un risc pentru atragerea fondurilor de către România cel puțin în trei momente ale recunoașterii cheltuielilor: controalele efectuate de autoritatea națională, transmiterea raportărilor anuale către CE, controlul efectuat de CE. Diminuarea riscului se poate face cel puțin prin îmbunătățirea cunoașterii de către beneficiarii de fonduri a condițiilor care duc la suspendarea/reducerea rambursărilor, efectuarea investițiilor necesare realizării capacității tehnice pentru culegerea, analiza și raportarea anuală a datelor către CE, îmbunătățirea cunoașterii de către organismele de guvernanță din domeniu a condițiilor care duc la suspendarea/reducerea rambursărilor.

4.3.2. Creșterea gradului de cofinanțare de la bugetul național

Această inițiativă poate deveni un risc major pentru România din două puncte de vedere. În primul rând, în momentul actual spațiul fiscal este relativ redus și alocarea de fonduri pentru cofinanțare va necesita regândirea structurii cheltuielilor bugetare în România.

Astfel, la nivelul anului 2017 veniturile bugetului general consolidat ar fi putut acoperi (fără să creeze deficit) cheltuielile de funcționare a statului (cheltuielile de personal, cele cu bunuri și servicii, respectiv serviciul datoriei publice) și parțial politica de transferuri. Chiar dacă nevoia de cofinanțare pentru următorul CFM în cazul PC (nu va depăși o treime din sumele alocate României, adică aproximativ 10 miliarde euro) pare mică (aproximativ 1 la sută din PIB, la nivelul indicatorului din 2017), în condițiile specificate mai sus ea poate crea dificultăți în programarea bugetară.

În al doilea rând, în actualul buget național consolidat se remarcă o tendință de stopare a descentralizării finanțelor publice, ceea ce înseamnă că presiunea asupra finanțelor publice centrale va crește, pentru a acoperi necesarul de cofinanțare reclamat de diversele proiecte care ar trebui finanțate din bugetele administrațiilor publice locale. Acest al doilea aspect este cu atât mai important cu cât tendința următorului CFM este de a se adresa la un nivel administrativ cât mai scăzut, acolo unde se află și nevoile cetățenilor.

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților, sugerăm ca:

În primul rând, în programarea multianuală a bugetului general consolidat sumele necesare cofinanțării să se ridice la nivelul anului în care s-a înregistrat cea mai mare cheltuială cu acest element bugetar, astfel încât să nu fie pusă în pericol realizarea proiectelor din cauza lipsei componentei de cofinanțare.

În al doilea rând, în elaborarea anuală a legii bugetului, în ceea ce privește procentele din încasările din taxe și impozite, să fie avute în vedere și nevoile de cofinanțare pentru proiectele cu finanțare europeană desfășurate de autoritățile locale. Aceasta ar presupune o colaborare mai apropiată între MFP și MDRAP (sau alte ministere, respectiv agențiile de monitorizare).

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor credem că ar fi important ca:

În programarea multianuală a bugetului general consolidat sumele necesare cofinanțării să fie considerate cel puțin pentru proiectele care vizează investiții, astfel încât efectul de multiplicator al investițiilor asupra economiei să nu fie pus în pericol de neexecutarea proiectelor din cauza lipsei fondurilor necesare cofinanțării.

În elaborarea anuală a legii bugetului, în ceea ce privește procentele din încasările din taxe și impozite, să fie avute în vedere măcar nevoile de cofinanțare pentru proiectele de investiții legate de infrastructură și capitalul uman cu finanțare europeană desfășurate de autoritățile locale (un criteriu pentru a alege proiectele pentru care să fie asigurată cofinanțarea este dacă răspund cerințelor formulate prin RSȚ). Aceasta ar presupune o colaborare eficientă între MFP și MDRAP (sau alte ministere, respectiv AM-uri).

4.3.3. Politica agricolă comună

I] Impactul asupra bugetului național

România ar putea să primească în viitorul CFM aproximativ 20,4 miliarde euro, cu 13,7 miliarde alocate pilonului 1 (13,3 miliarde plăți directe și 363 milioane euro pentru sectorul vitivinicol și sectorul apiculturii) și 6,7 miliarde euro destinați pilonului 2, de dezvoltare rurală. În CFM 2014 - 2020, România are alocate pentru PAC fonduri de aproximativ 20,7 miliarde euro cu 12,7 miliarde alocate pilonului 1 (12,4 miliarde plăți directe și 333 milioane euro pentru sectorul vitivinicol) și 8 miliarde euro destinați pilonului 2, de dezvoltare rurală. Alocările aferente României în propunerea pentru PAC 2021 - 2027 sunt similare ca nivel total celorlalte state membre de mari dimensiuni precum Italia (36,3 miliarde euro) sau Polonia (30,4 miliarde euro)), însă considerabil scăzute în raport cu perioada actuală (aprox. 10 mld. euro). După cum se poate observa în Anexa 7, România este a șasea țară din UE-27 în momentul de față (după Franța, Spania, Germania, Italia și Polonia) ca nivel al cuantumului total al alocărilor pentru PAC, în cadrul CFM 2021 - 2027. În ceea ce privește componentele PAC, România își menține poziția pentru alocările pe Pilonul II Dezvoltare rurală, dar acest clasament este dominat de Polonia de această dată, cu 9.2 mld euro față de 6.7 mld euro alocați României. În ceea ce privește alocările pentru Pilonul I, atât la nivelul strict al plăților directe, cât și în formulă cumulată cu alocările pentru piețe, România este devansată ușor de Grecia, cu aproximativ 14 mld euro, față de aproximativ 13 mld euro alocați României în această etapă.

Considerăm că pentru statele membre, pentru care cuantumul mediu la ha, plăți directe, este sub media UE-27, anvelopele (pachetele) financiare inițiale nu ar trebui să fie calculate prin reducerea cu 3,9% a plafonului din anul 2020. România pierde o sumă de cca 47 mil euro în 2021 și 20 mil euro în 2022 față de 2019/2020, perioadă în care fermierii români sunt net dezavantajați față de alți fermieri din statele membre.

De asemenea, suprafața de referință la nivelul celei din anul 2016, bază de calcul în mecanismul de convergență externă, nu este cea mai potrivită alegere, având în vedere că România înregistrează o creștere de aprox. 400 mii ha în 2018 față de 2016 și, pe cale de consecință, România pierde o alocare totala pe perioada 2021 - 2027 de cca 188 milioane euro.

În cadrul CFM 2014 - 2020 convergența externă a generat redistribuirea a aproximativ 2.9 mld euro de la statele cu plăți mai mari pe hectar la statele cu plăți mai mici. Cu toate acestea, bilanțul impactului pozitiv nu include toate noile state membre cărora le este destinată în mod special această măsură. În perioada viitoare de finanțare, este clar că mecanismul de convergența externă a plăților directe va continua.

Nivelul convergenței externe pentru plățile directe ar trebui să fie cu mult mai mare. România ar trebui să insiste pentru continuarea procesului de convergență externă a plăților directe la un nivel mai ridicat decât cel propus. Cuantumul mediu la ha al plăților directe pentru România și alte state membre (Portugalia, Letonia și Lituania) este cu cca 30 la sută mai mic decât cuantumul mediu la ha al UE-27.

Un alt impact bugetar negativ asupra alocărilor PAC aferente României în perioada următoare îl poate avea metoda de calcul a suprafeței agricole sau mai precis, anul de referință la care se raportează această. La nivelul anului 2016, suprafața agricolă a României este evaluată ca fiind de 9,4 hectare, dar estimările mai recente plasează suprafața totală la nivel de 9,7 hectare. Dacă nu se iau în calcul cele mai recente evaluări, riscăm să pierdem aproximativ 200 milioane euro din alocările bugetare PAC în CFM 2021 - 2027.

Conform estimărilor de impact ale CE, o scădere de aproximativ 5 la sută (în prețuri curente) sau 12 la sută (în termeni reali—ajustat cu inflația) a bugetului PAC în cadrul viitor de finanțare, comparativ cu cel actual implică o scădere de mai mult de 8 la sută a mediei de venit a fermierilor din UE, cu efecte pronunțate pentru anumite sectoare, precum cel al crescătorilor de animale[145].

Tabel 4.1: Fondurile alocate PAC în actualul CFM și propunerea pentru CFM post-2020

	CFM 2014-2020 (miliarde euro)	CFM 2021-2027 (miliarde euro)	Variația CFM post 2020 comparativ CFM actual (%)
Pilonul I	309	286	-7
Pilonul II	100	79	-21
Total Pilon I + Pilon II	409	365	-11

Sursa: http://eu.europa.eu/budget/mff/preallocations/index_en.cfm , respectiv https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF

Bugetul aferent CFM 2014 - 2020 are însă specificitatea de fi bugetul PAC pentru 28 de state membre. Astfel, în cadrul CFM 2014 - 2020, Marea Britanie primea aproximativ 22 mld euro pentru Pilonul I (a cincea cea mai mare alocare după Franța, Germania, Spania și Italia) și 3 mld euro pentru Pilonul II. Se poate observa în Tabelul 4.1. că diferența de cuantum alocat PAC pe fiecare componentă este mult mai mare decât simpla reducere a alocărilor din cauza Brexit. Trebuie totuși luat în calcul faptul că CFM 2021 - 2027 este aferent UE-27, iar alocările CFM 2014 - 2020 erau menite să acopere situația aferentă UE-28.

Tot la nivelul CE, au existat cinci scenarii de implementare a viitoarei PAC, dar la nivelul tuturor opțiunilor venitul fermierilor rămâne afectat negativ. Principalele motive sunt: reducerea și redistribuirea sprijinului bugetar (în special pentru fermele mici și mijlocii), reducerea plăților directe (din cauza realocării fondurilor pentru gestionarea riscurilor) și modificările practicilor agricole (pentru a spori performanța ecologică și climatică a PAC)[146].

În funcție de obiectivele vizate există în momentul de față mai multe opțiuni de intervenții în ceea ce privește plățile directe din cadrul Pilonului 1:

- Plăți directe de bază.
- Plăți pentru înverzire pentru fermierii care au dreptul la o plată în cadrul schemei de plată de bază sau al schemei de plată unică pe suprafață și care aplică pe toate hectarele lor

[145] Commission Staff Working Document Impact Assessment SWD (2018) 301 [în engleză], accesibil la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c1206abb-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF

[146] Commission Staff Working Document Impact Assessment SWD (2018) 301 [în engleză], accesibil la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c1206abb-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF, p. 10.

eligibile practicile agricole benefice pentru climă și mediu; (30 la sută din pachetul financiar național de plăți directe).

- Plăți pentru tinerii fermieri (până la 2 la sută din pachetul financiar național de plăți directe)

Procentajul de 70 la sută care rămâne este alocat „plății de bază”, după deducerea întregii sume angajate pentru rezervele naționale de drepturi (obligatorii până la 3 la sută din pachetele naționale) sau schemei de plată unică pe suprafață, și următoarelor plăți pentru care statele membre mai pot opta să le implementeze:

- Plățile complementare redistributive (până la 30 la sută), prin intermediul cărora se poate acorda un ajutor suplimentar pentru primele hectare ale unei exploatații;
- Plăți pentru zonele rurale cu constrângeri naturale (până la 5 la sută);
- Sprijin cuplat (până la 15 la sută) reprezentând un ajutor cuplat cu producția în favoarea anumitor zone sau tipuri de activități agricole din motive economice sau sociale.

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților, sugerăm următoarele:

În dezvoltarea mix-ului de instrumente financiare pe care România le va adopta în cadrul PAC ciclul financiar multianual 2021 - 2027, să se elimine plafonările pe angajamentele suplimentare de mediu, astfel încât pierderile din diminuarea ratelor de cofinanțare să se poată compensa într-o anumită măsură pe acest tip de intervenții. Față de un nivel de cofinanțare din bugetul comunitar de numai 75 la sută (față de 85 la sută în CFM actual), cofinanțarea este de 80 la sută pentru intervențiile de atingere a obiectivelor de mediu și climă, investiții non-productive. Mai mult decât atât, rezultatul reducerii plăților directe sau o parte a acestuia, poate fi utilizat cu o rată de cofinanțare națională de 0 la sută în cadrul Pilonului 2 de dezvoltare rurală. Utilizarea eficientă a resurselor PAC prin realocări este fundamentală în menținerea unui nivel similar de finanțare cu cel actual, în condițiile în care propunerea de alocarea pentru dezvoltare rurală pentru România va fi mai mică cu 15,68 la sută decât cea din acest CFM.

Programarea cheltuielilor bugetului național pe termen mediu poate să fie degrevată de o parte din efortul necesar pentru agricultură, având în vedere prevederile referitoare la Pilonul I al PAC – lipsa necesității cofinanțării din partea statului membru și, respectiv, măsurile anuale de aplicare generală.

Alocare mai mare pentru fonduri destinate cercetării și intervenției în raport cu provocările specifice României (schimbările climatice, transmiterea bolilor și dăunătorilor). Ideea de a „face mai mult cu mai puțin” se traduce prin diminuarea fondurilor totale alocate PAC în simultaneitate cu angajamentele suplimentare pe care statele membre și le asumă în plan intersectorial, în special în ceea ce privește politica de mediu/schimbări climatice. Această viziune este însă dublată de o alocare mai mare la nivel UE a fondurilor destinate activităților inovative și de cercetare și dezvoltare. Pentru România, poate fi o oportunitate alocarea fondurilor suplimentare destinate cercetării în două din cele patru domenii de specializare inteligentă pe care România și le-a asumat încă din CFM-ul actual pentru a se constitui într-un pol competitiv în domeniul agriculturii ecologice la nivel regional: bioeconomie și schimbări climatice și mediu.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor credem că ar fi important ca:

Principalele riscuri identificate în raport cu propunerile PAC pentru România sunt legate de: plafonarea obligatorie a cuantumului plăților directe, capacitatea de calculare a costurilor cu forța de

muncă pentru stabilirea nivelului subvențiilor, diminuarea ratei de cofinanțare din bugetul comunitar, impunerea abordărilor intersectoriale și înregistrarea cadastrală a suprafețelor agricole. Ca măsură generală de minimizare a acestor riscuri este bine să fie avut în vedere, în redactarea strategiei naționale, a planului de proiecte și a procedurilor de finanțare, impactul negativ ce poate decurge din aceste aspecte.

În actualul ciclu de finanțare, România a ales ca instrumente voluntare plata redistributivă pentru primele 30 ha (min. 5 la sută din plafonul național pentru plăți directe) în locul reducerii cu minimum 5 la sută a cuantumului plăților directe care urmează să fie acordate unui fermier pentru schema unică pe suprafață într-un anumit an calendaristic pentru partea din sumă care depășește 150.000 euro. Conform analizelor de impact de la acel moment, această opțiune a însemnat asigurarea unui avantaj pentru fermele de 5-125 ha. În CFM 2021 - 2027 se propune pentru toate statele membre un sistem unitar de plafoane obligatorii pentru plățile directe pentru marii fermieri la nivelul a 100.000 euro și cu aplicarea degresivității între 60.000 euro și 100.000 euro. Pentru a minimiza impactul financiar negativ asupra marilor fermieri, această plafonare ar trebui completată de un sistem de sprijin cuplat (până la 15 la sută din pachetul financiar național de plăți directe). Conform noilor propuneri, fermele mici și medii vor primi un sprijin mai mare pe hectar.

Impactul negativ pe care prevederile de plafonare la nivelul plăților directe îl poate avea asupra fermelor mari mai poate fi mediat prin programarea atentă a utilizării fondurilor economisite. Astfel, se pot aloca sume importante prin instrumente precum plăți pentru zonele rurale cu constrângeri naturale, plăți compensatorii pentru practici agricole de agromediu și climă sau plăți pentru agricultura ecologică). Mai mult decât atât, este important să se poată stabili cu maximă claritate nivelul costurilor legate de salariile și alte tipuri de răsplată primite în schimbul desfășurării activității agricole (inclusiv impozitele și contribuțiile sociale aferente ocupării forței de muncă), deoarece acestea nu intră sub incidența plafoanelor anterior menționate.

În momentul de față se folosește mecanismul de plată unică pe suprafață care implică costuri de oportunitate numai la nivelul suprafețelor agricole contestate/suprapuse, dar acestea sunt mult mai mici decât dacă s-ar trece la un mecanism de plată pe fermă care ar presupune stabilirea și gestionarea drepturilor de plată. Pentru identificarea corectă a parcelelor agricole, este oportună înregistrarea cadastrală a terenurilor. Deși programul național de înregistrare cadastrală este în plină desfășurare, în momentul de față numai 36 la sută din suprafețele agricole din România sunt înregistrate cadastral. Astfel, pentru a reduce pierderile aferente procedurii de plată, trebuie menținut mecanismul de plată pe suprafață și nu cel de plată pe fermă.

Pilonul II al PAC necesită atât programare multianuală, cât și cofinanțare, ceea ce creează un risc pentru atragerea fondurilor europene din cauza dificultăților pe care procesul bugetar din România le are în programarea cheltuielilor pe termen mediu. Diminuarea riscului, strict din perspectiva domeniului agricol, se poate realiza prin utilizarea la maxim a sinergiilor care se pot realiza cu programele Orizont Europa, LIFE, respectiv Programul spațial al UE.

II] Propuneri de plafonare a plăților directe

Plățile directe către fermieri vor fi reduse începând de la 60 000 de euro și plafonate pentru sumele de peste 100 000 de euro pe fermă.

Conform art. 15 vizând reducerea plăților, din propunerea de Regulament privind planurile strategice de PAC la nivelul statelor membre (COM (2018) 329), „statele membre ar trebui să reducă cuantumul plăților directe care urmează să fie acordate unui fermier pentru un an calendaristic dat și care depășesc 60 000 euro, după cum urmează:

(a) cu cel puțin 25 la sută în cazul intervalului 60 000 - 75 000 euro;
(b) cu cel puțin 50 la sută în cazul intervalului 75 000 - 90 000 euro;
(c) cu cel puțin 75 la sută în cazul intervalului 90 000 - 100 000 euro;
(d) cu 100 la sută în cazul cuantumurilor de peste 100 000 euro''.

Această măsură este, potrivit CE, concepută pentru a asigura o distribuție mai echitabilă a plăților, dorindu-se ca rezultatul reducerii să finanțeze sprijinul redistributiv complementar pentru venit în scopul sustenabilității pentru fermele mai mici sau medii.

Cu toate acestea, în proiectul de aviz al Comitetul Economic și Social European asupra Propunerii de regulament privind planurile strategice PAC (NAT/747 „PAC – propuneri legislative") se precizează că „Sprijinul pentru venitul redistribuit complementar va reduce și mai mult nivelul plăților directe și al veniturilor pentru fermierii care depind cel mai mult de plățile directe pentru veniturile lor, dintre care mulți sunt fermieri cu normă întreagă, și va transfera plățile către fermierii cu fracțiune de normă și către fermierii care depind mai puțin de plățile directe pentru întregul lor venit."

În acest context, este necesară o analiză atentă asupra stabilirii unui număr maxim de hectare pentru care ar putea fi plătit sprijinul redistributiv complementar, posibilitatea de a se aplica specific unor tipuri de ferme definite și asupra surselor de finanțare. Nu în ultimul rând, atunci când se va stabili nivelul sprijinului redistributiv complementar pentru venit trebuie evaluate nevoile pentru obiectivul specific (a) „sprijinirea veniturilor fiabile ale fermelor și a rezilienței în întreaga Uniune, în vederea îmbunătățirii securității alimentare".

Propunerea CE de a plafona obligatoriu cuantumul plăților directe care urmează să fie acordate unui fermier pentru un an calendaristic dat și care depășesc 100.000 de euro înseamnă pentru proprietarii exploatațiilor agricole mari din România pierderi semnificative. Impactul asupra marilor fermieri din România al acestei măsuri poate fi estimat a fi între 400[147] și 800[148] de milioane euro. Cu toate acestea, nivelul plafonului național, plățile directe ce urmează a fi implementate de România, cuantumul la ha pentru fiecare plată directă decuplată sau cuplată, dinamica ce se va înregistra în schimbarea structurii fermelor din România, tipurile de intervenții solicitate de fermieri vor influența impactul plafonării cuantumul plăților directe asupra fermelor mari.

Conform celor mai recente date ale Eurostat, la nivelul anului financiar 2017, plățile mai mari de 100 000 euro au reprezentat 28.2% din totalul plăților directe. Astfel, 2060 de beneficiari au primit alocări ce depășesc noua propunere de plafon. Raportându-ne la un cuantum total al al plăților directe (mai mari de 100 000 euro) în valoare de 475,54 mil euro în 2017, putem evalua media plăților pentru

[147] Estimare bazată pe ipoteza că 2 mil. de hectare sunt afectate de această măsură, raportată la o subvenție de aproximativ 200 euro pe hectar.
[148] Estimare bazată pe ipoteza că 4 mil. de hectare sunt afectate de această măsură, raportată la o subvenție de aproximativ 200 euro pe hectar.

această categoria de beneficiari la aproximativ 231 000 euro. Astfel încât, putem estima o diminuare medie cu mai mult de jumătate a veniturilor din PAC în categoria fermelor mari (de cele mai multe ori va fi mult mai mare), în CFM 2021 - 2027.[149] La nivelul anului 2016, în România, 5,9 milioane de hectare sunt exploatate de către cei 12.310 fermieri care au exploatații agricole de peste 100 de hectare (Anexa 7). Acestor actori economici le vor scădea accesul la finanțare și investițiile dacă varianta actuală de plafonare se va menține. În esență, 47,8 la sută din suprafețele agricole din România sunt deținute de cele 0,36 la sută dintre ferme cu suprafețe mai mari de 100 ha. Deși cea mai numeroasă categorie de ferme, cu 2,4 mil. în cazul fermelor care au între 1 și 2 hectare, suprafața agricolă exploatată de acestea reprezintă numai 16 la sută din total.[150]

Conform actualei propuneri de PAC, primul prag de plafonare (cu 25 la sută) s-ar aplica exploatațiilor agricole mai mari de 300 hectare, în timp ce ultimul prag de plafonare (100 la sută) s-ar aplica exploatațiilor agricole mai mari de 500 de hectare.

Alternativa pe care România o poate susține este formula de sprijin cuplat pentru venit aferent sectoarelor și producțiilor sau tipurilor specifice de agricultură aferente, importante din motive economice, sociale sau de mediu sau de subvenții regresive.

De asemenea, este necesară o analiză atentă asupra stabilirii unui număr maxim de hectare pentru care ar putea fi plătit sprijinul redistributiv complementar, posibilitatea de a se aplica specific unor tipuri de ferme definite și asupra surselor de finanțare. Nu în ultimul rând, atunci când se va stabili nivelul sprijinului redistributiv complementar pentru venit trebuie evaluate nevoile pentru obiectivul specific (a) "sprijinirea veniturilor fiabile ale fermelor și a rezilienței în întreaga Uniune, în vederea îmbunătățirii securității alimentare".

Fermierii propun compensarea acestor măsuri prin creșterea subvențiilor de agromediu și prin acordarea unor facilități pentru angajarea oamenilor din mediul rural. Deși aceste aspecte sunt deja prevăzute în propunerile de regulament pentru PAC 2021 - 2017, nu este clară încă forma pe care acestea o vor lua pentru a putea compensa restricțiile de cuantum total propuse.

Cel mai mare risc în cazul în care plafonările pentru marii fermieri se mențin este ca aceștia să se (re)fragmenteze pentru a își crește nivelul subvenției. Un astfel de proces însă ar scădea randamentul comercial al unei categorii oricum restrânsă de producători agricoli de scară mare.

Reducerea plăților directe ar avea drept consecințe subminarea unităților agricole viabile și reducerea competitivității agriculturii din România.

---

[149] Calculele se bazează pe datele MADR (reproduse în Anexa 7), Informații statistice România (mai 2018), accesibil la: http://www.madr.ro/docs/ind-alimentara/rica/2018/info-statistice-ro-rica.pdf

[150] Eurostat, Farm indicators by agricultural area, type of farm, standard output, legal form and NUTS 2 regions [ef_m_farmleg]

III] Calcularea costurilor cu forța de muncă

În calcularea plăților directe din cadrul PAC 2021 - 2027 se vor lua în continuare în considerare costurile cu forța de muncă. Înaintea aplicării plafoanelor anterior menționate, statele membre scad din cuantumul plăților directe care urmează a fi acordate unui fermier într-un an calendaristic dat:

a) salariile legate de o activitate agricolă declarate de fermier, inclusiv impozitele și contribuțiile sociale aferente ocupării forței de muncă și
b) costul echivalent al forței de muncă permanente și nesalariate legate de o activitate agricolă practicată de persoane care lucrează în cadrul fermei în cauză și care nu primesc un salariu sau care primesc o remunerație mai mică decât cuantumul plătit în mod normal pentru serviciile prestate, dar care sunt răsplătite prin rezultatul economic al întreprinderii agricole.

Pentru a calcula cuantumurile menționate la literele (a) și (b), statele membre utilizează salariile standard medii legate de o activitate agricolă la nivel național sau regional, înmulțite cu numărul unităților de muncă anuale declarate de fermierul în cauză.

Totuși, calcularea costurilor cu forța de muncă este deseori problematică din cauza unor factori caracteristici sectorului agricol din România precum: muncă nedeclarată, lucrători sezonieri etc. Conform datelor Inspecției Muncii, în anul 2017 au fost depistate 34.167 persoane care desfășurau muncă nedeclarată în România[151]. Potrivit unui raport Eurofound, principalele tipuri de muncă nedeclarată în România includ: substituirea contractelor de muncă sezonieră pentru angajări permanente, contracte de muncă suprapuse pentru muncitorii sezonieri și angajarea informală a zilierilor (lucrătorilor de zi) — pentru toate dintre acestea, sectorul agricol fiind menționat ca unul dintre primele trei sectoare economice ca risc de incidență[152].

Conform datelor INSSE[153], numărul de angajați din sectorul agricol s-a înjumătățit în perioada 2000 - 2016, scăzând de la 139.513 de salariați în 2000, la numai 66.634 de salariați în agricultură în 2010, revenind la un nivel de 83.951 de salariați în 2016. Dar, sectorul agricol este în mod special un caz sensibil la probleme de calitate statistică asupra forței de muncă, deoarece o pondere foarte mare din totalul forței de muncă este nesalariată (aprox. 85 la sută[154]).

Deși ponderea fermierilor plătiți din totalul celor care au depus cereri de finanțare la Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) pe parcursul ultimilor ani a crescut, ajungând la aproximativ 98 la sută la nivelul celor mai recente date disponibile, numărul total de fermieri care au depus cerere de finanțare a scăzut constant în România. Față de anul 2007, când APIA înregistra aproximativ 1,2 milioane de fermieri care au depus cereri de finanțare, la nivelul anului 2016, au fost înregistrate numai 901.268 fermieri.

---

[151] Inspecția Muncii Raport de Activitate pentru 2017 Conform Legii nr. 544 din 2001, accesibil la https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2017.pdf/1a898dfa-6e03-4b82-bf59-8bd20e494dc5 .

[152] Eurofound, Comparative Analytical Report on „Inequalities in working conditions: exploring fraudulent forms of contracting work and self-employment in the European Union" Romania , 2016.

[153] Calcule proprii pe baza datelor din baza de date TEMPO/INS.

[154] http://www.cdep.ro/proiecte/bp/2017/300/40/4/em344.pdf .

Agricultura familială este cel mai răspândit model de agricultură în UE, marea majoritate a exploatațiilor agricole fiind în continuare gestionate ca exploatații individuale[155]. Termenul „exploatație familială" este utilizat pentru a desemna orice exploatație aflată sub gestiune familială, unde cel puțin 50 la sută din forța de muncă agricolă regulată este asigurată de către mâna de lucru din cadrul familiei. Aceste exploatații sunt caracterizate în general prin utilizarea pe scară largă a forței de muncă din cadrul familiei. Conform celor mai recente date Eurostat, la nivelul anului 2016, aprox. 3 mil. de ferme erau „exploatații familiale" (consumau mai mult de 50 la sută din producția totală) din totalul de 3.4 milioane de ferme existente în România.

În ceea ce privește costul mediu orar al forței de muncă a salariaților din sectorul agricol, acesta a crescut constant pe parcursul ultimilor ani, față de 8,47 lei/oră, ajungând în 2016 (cele mai recente date statistice disponibile) la 15,44 lei/oră, conform INSE[156]. Aceste costuri medii orare reflectă îndeaproape dinamica înregistrată la nivelul întregii economii. Cu toate acestea, nivelul costurilor medii orare din sectorul agricol suferă variații semnificative în funcție de tipul de activitate pe care muncitorii agricoli o îndeplinesc.

IV] Rata de cofinanțare

Conform propunerii Comisiei privind CFM pentru perioada 2021 - 2027, în ceea ce privește dezvoltarea rurală, se propune reechilibrarea finanțării între UE și bugetele statelor membre. În conformitate cu ceea ce se prevede pentru fondurile structurale și de investiții europene, o creștere a ratelor de cofinanțare națională va permite menținerea, în mare parte, la același nivel a sprijinului public pentru zonele rurale europene. Distribuirea sprijinului FEADR se bazează pe criterii obiective, regiunile mai puțin dezvoltate ar trebui să beneficieze în continuare de rate de cofinanțare mai ridicate, principiu care se va aplica și anumitor măsuri precum LEADER și plăților pentru angajamentele în materie de gestiune. Statelor membre li se va oferi un anumit nivel de flexibilitate pentru transferurile între alocări. Până la 15 la sută din plățile directe respective pot fi transferate către alocările FEADR și vice-versa. Un procent mai ridicat poate fi transferat dinspre plățile directe către alocările FEADR pentru intervențiile care vizează obiectivele în domeniul mediului și al climei și granturile pentru instalarea tinerilor fermieri[157].

Principiile mai sus menționate în Regulamentul nr. 393 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune pentru alocările pilonului 2 de dezvoltare rurală în cadrul viitorului CFM se traduc printr-o scădere în cazul României. Deși, comparativ cu alte state, România beneficiază de alocări mai generoase prin prisma numărului de regiuni „mai puțin dezvoltate".

În esență, alocarea din bugetul comunitar pentru dezvoltarea rurală în România scade cu aproximativ 1,3 miliarde euro (de la 8 015 mil. euro în CFM 2014-2020 la 6 759 milioane euro în CFM 2021 - 2027). Aceste alocări reflectă și faptul că rata de cofinanțare comunitară scade de la 85

[155] Curtea de Conturi Europeană, Raport special nr. 1 (2016) Sprijinul pentru veniturile fermierilor: este sistemul utilizat de Comisie pentru măsurarea performanței acestui sprijin bine conceput și bazat pe date temeinice?, p. 11.
[156] Calcule proprii pe baza datelor din baza de date TEMPO/INS.
[157] COM (2018) 393, p. 10 (Capitol Implicații Bugetare).

la sută în CFM 2014-2020 la aproximativ 70 la sută în CFM 2021 - 2027. După cum se menționează și în principiile enunțate în Regulamentul privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea PAC (COM (2018) 393), se acceptă anumite excepții: cofinanțare de 80 la sută pentru intervențiile de atingere a obiectivelor de mediu și climă, investiții non-productive, sprijin pentru acțiunile PEI și LEADER și cofinanțare de 100 la sută pentru operațiunile finanțate din fondurile transferate către FEADR din FEGA. Pentru sprijinul financiar aferent zonelor cu constrângeri naturale sau alte constrângeri specifice (art. 66) rata de cofinanțare scade și ea de la 85 la sută la 65 la sută.

Impactul bugetar negativ estimat pentru perioada 2021 - 2027 pentru România în ceea ce privește PAC poate fi estimat prin diferența de alocare aferentă pilonului 2 implică un impact bugetar de aproximativ 1,3 miliarde euro. Această sumă se dublează la un impact total de aproximativ 2,9 mil. euro prin creșterea ratei de cofinanțare națională (evaluată la nivelul de bază de 70 la sută) dacă se va dori menținerea unui nivel similar al alocărilor pentru dezvoltare rurală în România.

Există două scenarii posibile de scădere a presiunii bugetare pe care pilonul 2 de dezvoltare rurală îl va aplica asupra bugetului național. În primul rând, se pot face alocări mai mari pentru programe care răspund obiectivelor de mediu și climă sau fac parte din intervenții de tip PEI și LEADER, a căror nivel de cofinanțare națională crește cu doar 5 la sută—contribuția UE scăzând de la 85 la sută la 80 la sută.

În al doilea rând, se poate lua în calcul opțiunea utilizării fondurilor transferate din pilonul 1, față de care nu există cofinanțare națională. Cu toate acestea, această a doua variantă este problematică din punct de vedere organizațional, generând o concurență între programe gestionate la nivelul aceleași instituții. Mai mult decât atât, un document de evaluare a politicii agricole comune în cadrul financiar multianual actual arată un grad scăzut de coordonare între intervențiile aferente pilonului 1 și cele aferente pilonului 2 la nivelul tuturor statelor membre[158].

V] Perspectivă inter-sectorială

Angajamentele intersectoriale fac ca PAC să aibă un impact bugetar. Astfel, la nivelul bugetului național, dincolo de alocările bugetare ale Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, și alte ministere vor avea atribuții, competențe și responsabilități în implementarea resurselor PAC. Una dintre dimensiunile principale intersectoriale ale PAC este legată de politica de mediu.

Există foarte puține documente strategice de referință în momentul de față care să poată structura felul în care PAC 2021 - 2027 va răspunde diverselor angajamente de mediu în România. Cu toate acestea, între obiectivele pe care Pilonul 2 le poate finanța la nivelul statelor membre sunt specificate o serie de măsuri specifice politicii de mediu. Dintre acestea putem menționa[159]:

---

[158] Mapping and analysis of the implementation of the CAP (2016), p. 10. Accesibil la: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/exec-sum_en.pdf

[159] Al doilea pilon al PAC: politica de dezvoltare rurală. Accesibil la http://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/110/al-doilea-pilon-al-pac-politica-de-dezvoltare-rurala .

- menținerea practicilor agricole, care aduc o contribuție favorabilă mediului și climei și încurajează schimbările necesare în acest sens (măsurile de agromediu și climă)[160].
- angajamente privind adoptarea sau menținerea practicilor și metodelor specifice agriculturii ecologice (plăți pentru conversie sau în favoarea păstrării practicilor agriculturii biologice);
- plăți legate de Natura 2000 și de directiva-cadru pentru apă;
- plăți pentru zone care se confruntă cu constrângeri naturale sau cu alte constrângeri specifice.

Plățile directe în cadrul „programe ecologice" (acele programe aferente pilonului 1 vizând aplicarea unor practici agricole favorabile mediului și climei) ar putea fi acordate fie ca un complement la plățile directe ale fermierilor, fie ca scheme autonome în cadrul cărora valorile plăților se bazează pe costurile suplimentare și pe pierderile de venit pe care le suportă fermierii[161]. În complementaritate, bugetele pentru dezvoltarea rurală pot fi folosite și pentru a finanța o serie de alte acțiuni precum transferul de cunoștințe, investițiile favorabile mediului, inovarea și cooperarea[162].

VI] Înregistrare cadastrală a suprafețelor agricole

În CFM 2021 - 2027, se mențin alocările pentru venit prin mecanismul de plată pe fermă (drepturi de plată) și plata sprijinului ca sumă uniformă per hectar. În cazul ambelor mecanisme, nivelul încă scăzut de înregistrare cadastrală a suprafețelor agricole implică pierderi pentru România. Cu toate acestea, cele mai mari pierderi de absorbție s-ar putea produce în cazul mecanismului de plată pe fermă.

Planul național de cadastru și carte funciară (PNCCF) vizează înregistrarea cadastrală sistematică a tuturor imobilelor și suprafețelor agricole din România în următorii ani. Conform informațiilor oficiale oferite de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară (ANCPI), la nivelul lunii august 2018, un total de 3,4 mil. hectare de teren agricol au cadastru. Cu toate că procesul de înregistrare va continua pe parcursul următorilor ani, raportat la suprafața totală de terenuri agricole din România de 9,4 hectare (la nivelul anului 2016, estimările mai recente plasând suprafața totală la nivel de 9,7 hectare).

În acest context, plată unică pe suprafață rămâne singura variantă fezabilă pentru ciclul financiar viitor. Totuși, și această variantă cuprinde pierderi la nivelul absorbției de fonduri din PAC deoarece suprafețele incerte (cu suprapuneri între suprafețele solicitate la plată) sunt respinse la plată. Astfel încât, la nivelul anului 2016, se înregistrau aproximativ 727.716 hectare diferență între suprafețele determinate după controale (din totalul schemelor solicitate) și suprafața finală autorizată la plată de către Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA).

Principalele riscuri aferente procesului de înregistrare cadastrală a terenurilor agricole în România evaluate de ANCPI sunt:

---

[160] Introducerea acestor măsuri în programele de dezvoltare rurală este obligatorie, dar angajamentele nu trebuie să se rezume la normele obligatorii.
[161] MEMO/18/3974, Bugetul UE: politica agricolă comună după 2020, p.4.
[162] MEMO/18/3974, Bugetul UE: politica agricolă comună după 2020, p.5.

a) schimbarea politicii guvernamentale în domeniul realizării cadastrului în Romania, ca urmare a modificării priorităților strategice și pierderea de către ANCPI a gestionarii veniturilor proprii pentru implementarea PNCCF;

b) dificultățile pe care le poate întâmpină ANCPI în asigurarea bugetului pentru finalizarea cadastrării proprietăților in perioada de implementare a programului, precum și în promovarea unor modificări legislative necesare pentru implementarea acestuia;

c) întârzieri în demararea lucrărilor de înregistrare sistematica (la nivel de UAT în special) cauzate de procedurile de achiziție îndelungate și anevoioase;

d) procedurile de achiziție publică derulate pentru contractarea lucrărilor de înregistrare sistematică nu se finalizează cu atribuirea de contracte, fie ca urmare a lipsei de ofertanți, fie ca urmare a depunerii de către aceștia a unor oferte neconforme, aspecte ce generează atât întârzieri în realizarea obiectivelor, cât și alocări importante de resurse materiale și umane;

e) lipsa de cooperare în implementarea contractelor de înregistrare sistematică între părțile implicate: prestatori, primării, oficii de cadastru și publicitate imobiliară, cetățeni;

f) lipsa de interes a primăriilor pentru solicitarea finanțării de către ANCPI a lucrărilor de înregistrare sistematică la nivel de sector cadastral, coroborată cu lipsa de personal în general și a personalului de specialitate de la nivelul primăriilor, baze de date privitoare la imobile și proprietari incomplete și incorecte;

g) lipsa de participare a cetățenilor la lucrările de înregistrare sistematică, ceea ce generează întârzierea procesului, ca urmare a eforturilor de identificare a proprietarilor, coroborată cu neîndeplinirea scopului lucrărilor, acela de înregistrare a tuturor deținătorilor.

VII] Susținerea noilor generații de fermieri

Țările vor trebui să rezerve cel puțin 2 la sută din alocarea lor destinată plăților directe pentru sprijin complementar pentru venit tinerilor fermieri care au înființat o nouă exploatație pentru prima oară. Acesta se poate acorda ca supliment la plata de bază celor stabiliți pentru prima dată în agricultură. Acest sprijin va fi completat prin sprijin financiar pentru dezvoltarea rurală și diferite măsuri de facilitare a accesului la terenuri și la transferul acestora. Programul „Tinerii fermieri" din poate oferi tinerilor agricultori un bonus de 25 la sută (maxim) pe parcursul primilor cinci ani de activitate în acest sector. Tinerii agricultori ar avea de asemenea prioritate atunci când este vorba despre primirea plăților directe din rezerva națională / regională[163].

În momentul de față 40 la sută din fermierii activi au mai mult de 50 de ani și 97 la sută dintre fermierii români au învățat agricultură doar din practică. Astfel încât, înnoirea generațională în agricultură și în economia rurală în general este foarte importantă. Acest lucru este determinat de 3

[163] Young Farmers Program [în engleză], accesibil la: https://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/young-farmers_en.

factori: accesul la pământ, accesul la capital, accesul la cunoștințe[164]. În contextul viitorului PAC în care inovarea și productivitatea vor fi determinante, noua generație de fermieri nu se poate dezvolta fără o educație tehnică și antreprenorială temeinică, modernă, conectată la piață.

Imaginea în oglindă ne arată că România are cel mai mare număr de fermieri cu vârste sub 35 de ani în Uniunea Europeană. Cu aproximativ 280.000 de tineri agricultori, România reprezintă o treime din această grupă de vârstă la agricultorii europeni. Mai mult decât atât, România are și cel mai mare grup de agricultori cu vârsta cuprinsă între 35 și 44 de ani: 609 610 - din nou o treime din această grupă de vârstă în UE și aproape dublul celui de-al doilea clasat ca număr total, Polonia[165]. Dat fiind acest context, după cum am menționat anterior, România are un interes special în realizarea cu succes a acestui program.

VIII] Competitivitatea fermelor mici și mijlocii

Sprijinul redistributiv complementar pentru ferme mici și mijlocii în România reprezintă o preocupare importantă pentru Ministerul Agriculturii în contextul în care se dorește asigurarea unui sprijin echitabil și mai bine orientat pentru venitul fermierului (convergența internă). În mod tradițional, în majoritatea statelor membre, sume mari de bani se îndreptau către fermele mari, fiind dezavantajate fermele mici și mijlocii. Comisia a luat notă de această situație introducând noile plafonări pe Pilonul 1 pentru suprafețe mari. România poate folosi aceste noi prevederi ale CFM 2021 - 2017 pentru a întări și mai mult competitivitatea (extrem de scăzută în momentul de față) a fermelor mici și mijlocii.

Din totalul de 3,4 mil. de ferme din evidența Eurostat, numai 0,36 la sută au mai mult de 100 de hectare. În contrast, peste 70 la sută din fermele din România au între 1 și 2 hectare. Un raport recent asupra motoarelor de dezvoltare economică din Europa Centrală și de Est sugerează încadrarea României (alături de Bulgaria) în categoria de centru producători de alimente (*South East Food Hub*); deși România are 33.5 la sută din fermele Uniunii Europene, acestea sunt foarte mici și ineficiente, 25 la sută dintre fermierii din România trăind sub pragul de subzistență[166].

Ținând cont că s-au mai estompat conotațiile negative pe care soluțiile asociative în sectorul agricol le evocă din cauza perioadei comuniste, o serie de măsuri inovative în acest sens pentru fermele mici și mijlocii au dat randament pe parcursul ultimilor ani (ex: cooperative, *food hubs*)[167]. Astfel, în contextul în care entitățile asociative din sectorul agricol reprezentau mai puțin de 1 la sută în 2010,

---

[164] Alexandra Toderiță, director executiv CRPE. Pentru detalii suplimentare vezi Propunere prioritate *România PAC post 2020 – educație agricolă pentru formarea viitoarei generații de fermieri a României* ce vizează facilitarea transferului inter-generațional în agricultură ca o direcție importantă a noii Politici Agricole Comune (post 2020) și integrarea acestei măsuri în configurarea PNDR 2020-2027.

[165] European Commission (2016) Young farmers and the CAP, [în engleză], accesibil la: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4dbd4d5-b12a-4a3d-99ee-56f4bcd325b3 .

[166] Legatum Institute (2018) The Central and Eastern European Prosperity Report. [în engleză] accesibil aici: https://www.erstegroup.com/content/dam/at/eh/www_erstegroup_com/de/Presse/Pressemeldungen/2018/09-sep/Legatum%20Institute%20CEE%20Prosperity%20Report%202018.pdf

[167] Toderiță, A. (2018) Viitorul fermelor mici și mijlocii ale României: asociere și educație. Raport CRPE, accesibil aici: http://www.rndr.ro/documente/Asociere_si_educatie_agricola_-_Alexandra_Toderita-CRPE-26_martie.pdf.

se poate observa un reviriment: între 2009 și 2013 au fost înființate 499 de cooperative agricole[168], iar până în decembrie 2017, au fost înregistrate un total de 1 083 cooperative agricole. Cu toate acestea, datele furnizate de Oficiul Registrului Comerțului indică faptul că numai cca. jumătate dintre aceștia au avut activitate economică (au depus documentele financiare) în cursul anului precedent. Astfel încât, România ar trebui să investească în continuare și să elaboreze politici publice adaptate pentru a consolida (din punct de vedere cantitativ și calitativ) sectorul cooperativelor agricole în perioada CFM 2021 - 2027, deoarece „exemplele pozitive existente și interesul crescând al agricultorilor demonstrează că este într-adevăr un instrument de creștere a productivității, a accesului la piață, precum și a nivelului de investiții și competitivitatea generală a fermelor mici și mijlocii”[169][170].

Un alt model pilotat în prezent pentru agregarea producției micilor fermieri și pentru a le ajuta să ajungă pe piață, este hub-ul alimentar (*food hub*). Acest model acționează pe principiul centralizării resurselor[171]. Aceste hub-uri regionale au rolul de a agrega, stoca, procesa și distribui produsele agricole către piețe locale, la prețuri convenabile atât pentru consumatori, cât și pentru micii producători[172]. Noile propuneri de regulament PAC 2021 - 2027 pot favoriza în mare măsura acest tip de inițiative pentru fermele mici și mijlocii.

4.3.4. Politica de cercetare

Una dintre provocările pentru statele membre în negocierea CFM o constituie identificarea și valorificarea oportunităților de utilizare a fondurilor europene. O astfel de ocazie se referă, în general, la toate categoriile de programe care au alocare fonduri în creștere (așa cum au fost enumerate în altă parte a acestui studiu) și, în special, la programul Orizont Europa, Programul-cadru pentru cercetare și inovare al UE. Acest program înregistrează o creștere a fondurilor de la 80 de miliarde de euro în CFM 2014 - 2020 la aproximativ 100 de miliarde de euro în CFM 2021-2027.

Importanța pentru statele membre a domeniului finanțat de acest program nu este determinată doar de creșterea finanțării la care au acces cercetătorii din statele membre, ci mai ales de contribuția pe care domeniul finanțat o are la dezvoltarea economică. Astfel, așa cum se arată în documentele CE, aproximativ două treimi din creșterea economică a Europei în ultimele decenii a fost generată de inovare.

---

[168] CRPE (2013) An Innovative Measure for Financing Association in Agriculture: Facilitation and Individualized Support. Proposal for RDP 2014-2020. [în engleză] accesibil aici: http://www.crpe.ro/en/wp-content/uploads/2013/11/CRPE-Policy-Brief-22-Proposal-for-supporting-agricultural-associations-RDP-2014-2020.pdf

[169] Idem.

[170] Ca urmare a intervențiilor de succes pilotate în perioada 2012-2015 de dezvoltare a cooperativelor agricole pentru fermele mici și mijlocii din România, PNDR 2014-2020 a alocat puncte suplimentare aplicanților care făceau parte dintr-o cooperativă agricolă în accesarea măsurilor naționale—M. 02 Consultanță și M. 16 Cooperare), dar și în accesarea axei LEADER—Grupuri de Acțiune Locală (GAL).

[171] Romanian-America Foundation (RAD) Programul de dezvoltare a Food Hub-urilor, pentru mai multe detalii: https://www.rafonline.org/en/programe/food-hub-development/.

[172] CRPE Policy Brief no. 29 – Role of regional food hubs in the US [în engleză] accesibil aici: http://www.crpe.ro/en/agriculture-role-regional-food-hubs-supporting-small-farmers-usa/ .

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților

Programul Orizont Europa are cel puțin trei avantaje: (i) nu necesită cofinanțare de la bugetul public, ceea ce înseamnă că (ii) nu implică necesitatea unei programări multianuale la nivel național și (iii) proiectele sunt selectate pe baza unei proceduri *inter pares*.

Pentru a beneficia de aceste avantaje este important ca institutele de cercetare naționale să demareze aranjamentele legale necesare pentru a constitui clusterele de cercetare care să le permită să propună idei de cercetare care să aibă șanse mari de a primi finanțare. În al doilea rând, bugetul național poate gestiona mai bine resursele interne. Astfel, domeniile de cercetare, conexe unor domenii cărora le sunt alocate cheltuieli prin bugetul național, pot fi susținute din fonduri europene. Pentru aceasta este necesar ca pentru domeniile cheie din bugetul național să fie decise temele conexe de cercetare, astfel încât aplicabilitatea rezultatelor cercetărilor să fie garantată. În al treilea rând, autoritățile trebuie să sprijine institutele de cercetare sau departamentele de cercetare din companiile din România astfel încât temele de cercetare și proiectele (corespondente domeniilor cheie din bugetul național) să fie temeinic pregătite și să prezinte interes pentru UE, astfel încât șansele lor de selectare a proiectelor să crească. Se detașează ca importanță proiectele care au componentă de mediu, având în vedere faptul că CFM post 2020 are o componentă semnificativă legată de schimbările climatice.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor credem că ar fi important să fie avute în vedere următoarele aspecte:

Programul Orizont Europa poate genera cel puțin două riscuri pentru atragerea finanțării pentru proiecte de cercetare din România. În primul rând, autoritățile din România nu sunt implicate în gestiunea fondurilor, CE fiind cea care efectuează plățile direct către beneficiari. În al doilea rând, fondurile din acest program nu sunt pre-alocate pentru statele membre, ci se distribuie pe bază de competiție între proiecte.

Pentru a diminua riscul de a nu atrage fonduri, rezultat din faptul că gestiunea fondurilor este făcută direct de către CE, este de dorit ca cercetătorii din România să fie ajutați de către autoritățile din România să cunoască cât mai bine procedurile, termenele și condițiile legate de programul Orizont Europa (inclusiv faptul că în CFM post 2020 sarcina administrativă este redusă prin simplificarea normelor, iar pentru parteneriate este propusă o nouă abordare). În al doilea rând, pentru reducerea riscului legat de absorbția fondurilor, care poate proveni din competiția între proiecte la nivel european, trebuie dedicate resurse inclusiv pentru cunoașterea principalelor teme de interes pentru cercetătorii din spațiul european de cercetare (Consiliul European pentru Inovare, care va completa Institutul European de Inovare și Tehnologie).

4.3.5. Revizuirea de la mijlocul perioadei

Pentru un segment important al fondurilor europene de interes pentru România este prevăzută revizuirea sumelor și îndeplinirii condiționalităților și obiectivelor la mijlocul perioadei. Această propunere a CE poate reprezenta un risc sau o oportunitate cel puțin în funcție de gradul de pregătire al autorităților în ceea ce privește etapele premergătoare depunerii proiectelor și de modul în care legislația națională permite execuția proiectelor și absorbția fondurilor.

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților credem că ar fi important ca:

AM-urile care încă nu au fost autorizate ar trebui să fie pregătite pe baza celor mai noi prevederi, astfel încât să beneficieze de faptul că nu vor trebui supuse din nou unui proces de aprobare.

CE în propunerea pentru CFM post-2020 arată că nu va fi nevoie de o nouă autorizare a organismelor de management care deja au fost autorizate.

Modificările legate de achizițiile publice, organismele cu atribuții de consultare și control al utilizării fondurilor să intre în vigoare înainte de decembrie 2020, astfel încât depunerea de proiecte în cadrul CFM post-2020 să nu fie pusă în pericol de revizuirea din 2023.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor ar putea fi avute în vedere următoarele:

Instituțiile care au fost desemnate pentru analizarea propunerilor din CFM post-2020 cu privire la finanțările prevăzute prin Programul de sprijin pentru reforme, Instrumentul de realizare a reformelor și Mecanismul de convergență ar trebui să înceapă pregătirea pentru utilizarea acestor fonduri anterior finalului anului 2020. Acest demers este facilitat cel puțin de doi factori. În primul rând, ansamblul măsurilor care trebuie luate sunt deja cunoscute, respectiv agreate cu CE pentru că fac parte din PNR, respectiv RSȚ. În al doilea rând, autoritățile din România au deja experiență cu Programul de sprijin pentru reforme, iar propunerea CE privind CFM post 2020 nu vine cu schimbări legate de funcționarea acestui instrument.

4.3.6. Aplicarea regulii „N+2” în dezangajarea fondurilor

Aplicarea acestei reguli de dezangajare este un factor de risc pentru accesarea de fonduri care reprezintă interes pentru România din două motive, unul fiind legat de structura cheltuielilor bugetului consolidat, iar celălalt de volumul rezervelor bugetului sau al capacității de îndatorare în perioada de desfășurare a CFM post-2020. Propunerea CFM post-2020 arată că finanțarea investițiilor în infrastructură nu mai sunt un obiectiv principal, ceea ce înseamnă că proiectele pe care bugetul general consolidat al României le-ar fi putut face cu fonduri europene trebuie reintroduse în structura cheltuielilor bugetului. Pentru a putea finaliza proiectele a căror finanțare ar putea fi stopată în viitorul CFM post-2020, prin aplicarea regulii „N+2”, bugetul național ar trebui fie să prevadă o rezervă care să fie dedicată acestui scop, fie să se asigure că datoria publică este sustenabilă și nu este vulnerabilă, iar piețele permit realizarea de împrumuturi.

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților este important cel puțin ca:

Finanțările să fie îndreptate către acele obiective care nu necesită o pregătire îndelungată a proiectelor și care aduc un beneficiu maxim economiei naționale (spre exemplu obiectivele care sunt legate de dezvoltarea capitalului uman).

Gândirea proiectelor să facă uz la maxim de principiul flexibilității astfel încât să poată fi accesate fonduri europene din programe diferite.

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor ar putea fi avute în vedere următoarele:

În cazul proiectelor de infrastructură care vor fi prinse în finanțările europene prin CFM post-2020 ar trebui prevăzute încă de acum sumele, care ar putea fi supuse riscului de dezangajare, ca sume aferente acțiunilor multianuale.

Simulările cu privire la datoria publică pe termen mediu ar trebui să ia în calcul astfel de sume, astfel încât să nu vulnerabilizeze cadrul macroeconomic.

4.4. Flexibilitatea între programe și în cadrul programelor

Acest tip de flexibilitate se referă la cel puțin patru aspecte: (i) crearea de rezerve integrate în cadrul programelor, ceea ce înseamnă că există șanse ca nivelul sumelor la care România are acces să fie diminuate, mai ales atunci când atragerea de fonduri este lentă; (ii) creșterea sumei care poate fi transferată de la un program la altul, în cadrul aceleiași rubrici, de la 10 la sută la 15 la sută, ceea ce poate să reprezinte, în funcție de nivelul de pregătire al procesului, atât un risc cât și o oportunitate pentru totalul fondurilor pe care le pot accesa beneficiarii din România; (iii) introducerea unor prevederi (care permit „combinarea" diferitelor forme de sprijin financiar, tranziția de la un tip de gestiune a fondurilor la altul sau „reprogramarea" fondurilor la jumătatea perioadei CFM) poate constitui un risc pentru atragerea de fonduri în România, în lipsa introducerii aceluiași grad de flexibilitate în proceduri și modul de programare de către autoritățile și beneficiarii din România; (iv) revizuirea alocărilor naționale la jumătatea perioadei CFM reprezintă un risc evident pentru atragerea de fonduri, ținând cont de experiența actualului CFM.

Flexibilitatea între rubrici și exerciții, care presupune extinderea atât a domeniului cât și a dimensiunii actualei marje globale pentru plăți. Aceasta reprezintă un risc major pentru atragerea de fonduri în România, pornind de la exemplul actualului CFM, în care marja a fost majorată la jumătatea perioadei. Riscul pentru România este cu atât mai mare cu cât, așa cum arată exemplul actualului CFM, atragerea de fonduri până la jumătatea CFM este suboptimală. Conform „nivelurilor globale ale angajamentelor per program pentru întreaga durată a cadrului financiar multianual" prezentate în Comunicarea CE, marja globală pentru prioritatea tematică „Coeziune și valori" ajunge la 4,528 miliarde euro. Scopul acestei posibilități de transfer între fondurile din diferitele programe ale UE este acela de a îmbunătăți coordonarea între investițiile în infrastructură și cele legate de dezvoltarea capitalului uman și a mediului înconjurător. Pentru România aceasta poate constitui o oportunitate, dar materializarea ei este condiționată de dezvoltarea capacității administrative necesare unei cooperări între diferitele autorități de management.

4.5. Păstrarea criteriului PIB/locuitor

Propunerea CE privind politica de coeziune post-2020 păstrează criteriul PIB pe locuitor în proporție de 81 la sută comparativ cu 86 la sută în prezent, diferența fiind alocată altor criterii, de exemplu: nivelul șomajului în rândul tinerilor, schimbările climatice sau primirea și integrarea migranților. Aceste noi criterii nu au potențialul să devină un risc pentru alocarea fondurilor în cazul României cel puțin pentru primii doi indicatori care sunt favorabili României, dar pot deveni problematici dacă se va aplica al treilea indicator sau alți indicatori derivați[173].

A] Maximizarea beneficiilor/oportunităților din păstrarea acestui criteriu este strâns legată de utilizarea eficientă, în general, a fondurilor din politica de coeziune.

[173] Detalii au fost furnizate la secțiunea 3.1.6 paragrafele prin în care este menționată alocarea unei sume per migrant.

B] Minimizarea costurilor/riscurilor incumbă cel puțin două elemente. Primul se referă la faptul că în pregătirea negocierilor, România trebuie să aibă o idee clară despre cât de probabil este și cât de mult ar putea fi afectată de scăderea proporției acestuia sub nivelul prevăzut în propunerea CE (81 la sută). În al doilea rând, în pregătirea negocierilor România trebuie să cântărească atent între plusurile și minusurile, pentru interesele ei legate de accesarea de fonduri, criteriilor legate de schimbările climatice comparativ cu cele legate de primirea și integrarea migranților. Chiar dacă la prima vedere, schimbările climatice deja reprezintă o sursă de stres pentru autoritățile din România, cu privire la alocarea fondurilor între obiective, o analiză mai adâncă trebuie să arate care este impactul asupra economiei naționale a celor două criterii, în funcție de proporția pe care ar putea să o primească fiecare dintre ele.

4.6. Relația dintre zona euro și statele membre din afara zonei euro

Statele membre din afara ZE primesc acces la un nou instrument care să faciliteze aderarea la ZE.

A] Pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților, sugerăm concentrarea pe condițiile în care se face accesarea acestui instrument:

- eligibilitatea statelor membre din afara ZE: acele state care dovedesc că au făcut pași concreți în direcția aderării, într-o perioadă dată de timp[174];
- există o clară separare între componenta de sprijin financiar și componenta de sprijin tehnic (detalii in Figura 4.3):
    - sprijinul financiar nu are legătură cu costurile reformelor: în prima etapă (primele 20 de luni) se oferă 50 la sută din totalul sumei alocate pentru România, iar în faza următoare (până la sfârșitul programului) restul de 50 la sută, plus eventualele sume care nu au fost utilizate în prima etapă dar care vor fi redistribuite în anume condiții – detalii în text la secțiunea 4.1.6. Trebuie spus însă că accesarea sprijinului financiar se va face pe baza unui sistem de rating care urmează a fi stabilit în viitor de CE printr-un regulament specific[175].
    - Avantajul„instrumentului de realizare a reformelor” („delivery reform tool”) (detaliat la altă secțiune) este că, în caz de dezechilibre macroeconomice, poate reduce anvergura șocurilor (cumpără timp) până la accesarea unui program de asistență financiară cu CE - *BoP assistance to EU countries outside the euro area* - (și, eventual cu FMI)[176].
    - solicitarea de sprijin tehnic se poate face numai în următoarele circumstanțe:
        - pentru sprijinirea reformelor privind guvernanța economică a UE (inclusiv transpunerea în legislația națională a legislației europene):

[174] Eligible Member States: all non-euro-area Member States, provided that they have taken demonstrable steps towards adopting the single currency within a given timeframe

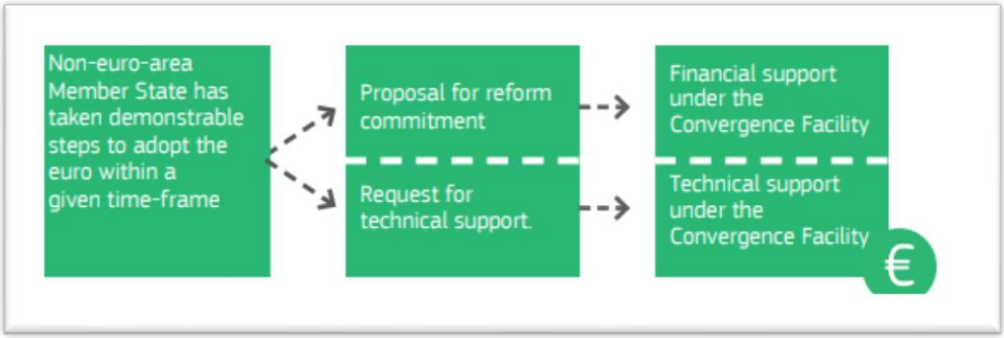
[175] A rating system based on the assessment criteria defined in the Regulation will be set up to determine the financial contribution.

[176] Regulamentul (CE) nr. 332/2002 al Consiliului din 18 februarie 2002 de înființare a unui mecanism de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre disponibil la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32002R0332

- pentru programele de ajustare economică, bazate pe condiționalitățile macroeconomice ex-ante și ex-post;
- reformele promise de statul membru prin Planul de acțiune pentru implementarea PNR și RSȚ (cele 238 de măsuri pentru anul 2018 – Anexa 4);
- pregătirea și implementarea angajamentelor pentru reformele mai sus menționate;
- pregătirea și implementarea reformelor specifice aderării la ZE.

- eligibilitatea reformelor: aplicația/depunerea dosarului trebuie să aibă în vedere numai acele obiective care se încadrează în reformele eligibile, adică în acele reforme relevante pentru intrarea în ZE, identificate prin Semestrul European – mai concret, obiectivele care să fie consistente cu una sau mai multe din cele 238 măsuri din Planul de acțiuni pentru implementarea PNR 2018 și a RSȚ 2018. Suplimentar, se mai pot adăuga acțiunile care ar putea fi solicitate în cazul în care apar proceduri suplimentare de genul: Procedura de deficit excesiv și/sau Procedura de Dezechilibre Macroeconomice.

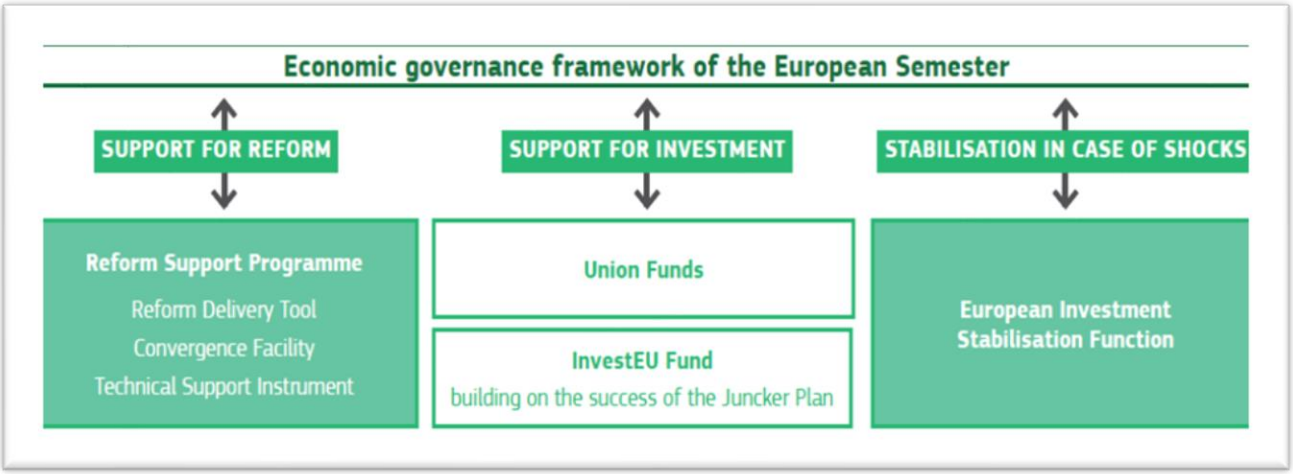
Figura 4.3: Alocarea de fonduri în cadrul programului de sprijin pentru reforme



Sursa: prezentarea CE către autoritățile române, slide23, 10 iulie 2018

- un avantaj poate fi acela al asigurării complementarității cu alte fonduri: de exemplu: (i) Fondul InvestEU și sinergia cu alte fonduri: H2020, Cosme, Life, Connecting Europe, Creative Europe; sau (ii) cu Reform Support Programme prin care se promovează implementarea reformelor structurale; sau (iii) pentru îmbunătățirea mecanismelor interne de coordonare a sinergiilor/complementarității dintre programe – detalii în Figura 4.4:

Figura 4.4: Complementaritatea între principalele fonduri din cadrul Bugetului UE post-2020



Sursa: prezentarea CE către autoritățile române, slide 24, 10 iulie 2018

B] Pentru minimizarea costurilor/riscurilor:

Pentru autoritățile române însă sunt două riscuri care se pot însă transforma și în oportunități pentru mai multe reforme structurale:

- Riscul că aceste instrumente sunt condiționate de respectarea angajamentelor asumate prin PNR și RSȚ. În prezent, România nu are un istoric avantajos din acest punct de vedere, dovadă fiind cele 238 de măsuri din Planul de acțiune pentru anul 2018 (Anexa 4). Dacă însă, se reușește o cuplare a unui număr cât mai mare de măsuri din acest Plan de acțiune cu sursele de finanțare disponibile pentru CFM post-2020, atunci se creează oportunitatea pentru adâncirea reformelor structurale. Altfel spus, este nevoie de asumarea răspunderii, de găsirea surselor de finanțare adecvate și de voință politică pentru implementare.
- Riscul că aceste instrumente să fie ignorate și, ca urmare, sumele alocate să nu fie trase integral în al treilea val de derulare a Programului de sprijin pentru reformă (primul cadran din Figura 4.4) care se finalizează în această toamnă. La nivel de coordonare, deocamdată acest program nu este asumat instituțional!

PRIORITĂȚI LA NIVEL EUROPEAN

4.7. Negocierea CFM post-2020 din perspectiva obiectivului european: valoarea adăugată europeană prin sinergii, flexibilitate și cooperare regională

Prin concentrarea pe sinergiile europene, se preconizează să se obțină o mai bună complementaritate între instrumente de finanțare care să faciliteze atingerea unor obiective comune, să prevină suprapunerea și să evite neimplementarea proiectelor europene. Această abordare urmărește îmbunătățirea coerenței pentru obținerea de cât mai multă valoarea adăugată europeană.

A] Maximizarea beneficiilor/oportunităților s-ar putea face astfel: (i) la nivel european, se schimbă accentul pe mai multă inovare în contextul fondurilor structurale și de investiții / ESI (excluzând FSE);

s-a văzut în actualul CFM că Europa într-adevăr adaugă valoare atunci când investește durabil în proiecte orientate spre dezvoltare, digitalizare, fluxuri de informații și de tehnologie. În plus, s-a demonstrat că și piața internă creează valoare adăugată; dar, generează și divizare și inegalitate socială. Prin urmare, obiectivul FSE de îmbunătățire a participării pe piața forței de muncă a grupurilor vulnerabile și de promovare a incluziunii sociale corespunde și prioritității noastre naționale. O abordare comună a problemei refugiaților cu reintegrare rapidă și sprijinirea statelor membre în combaterea șomajului în rândul tinerilor (în rândul tinerilor vulnerabili) ar aduce, de asemenea, o valoare adăugată mai consistentă atât la nivel european cât și la nivel național. (ii) Suplimentar, oportunități de cooperare în regiune, între două sau mai multe țări ar putea fi extinse prin libertatea de alegere a partenerului, indiferent dacă regiunile sunt fizic adiacente. Mai multe oportunități pentru cooperarea internațională / regională ar oferi regiunilor/statelor membre șansa de a găsi cel mai bun partener din toate statele membre ale UE. De exemplu, implementarea strategiilor regionale de inovare pentru specializarea inteligentă (RIS) care oferă o bază bună pentru abordarea principalelor priorități europene și regionale - tranzițiile energetice, economia circulară și adaptarea climatică. Pentru țări ca România, potențialul strategiilor de specializare inteligentă poate fi mărit dacă, simultan cu concentrarea pe inovație, se complementează cu o strategie națională de creștere economică durabilă, care să conecteze și necesarul de alte investiții importante (printre altele, educație și formare, infrastructură, IMM-uri și mediul înconjurător).

B] Minimizarea costurilor/riscurilor s-ar putea face prin (i) creșterea capacității instituționale a autorităților din România de gestionare a sinergiilor între proiecte și între instituții, (ii) crearea unei bănci naționale de investiții (bănci promoționale) care să faciliteze sinergiile între instrumentele financiare.

4.8. Impactul asupra Uniunii Economice și Monetare: instrumentul de realizare a reformelor *(delivery reform tool)* finanțarea RSȚ, InvestEU

Obiectivul UEM este creșterea convergenței economice și sociale și menținerea stabilității macroeconomice prin sprijinirea reformelor care promovează reziliența pe plan intern, precum și contribuția la menținerea nivelului de investiții în cazul șocurilor asimetrice majore[177].

A] Maximizarea beneficiilor/oportunităților s-ar putea realiza prin utilizarea noilor instrumente bugetare propuse de CFM post-2020 să sprijine stabilitatea și convergența în cadrul ZE, precum și progresele în această direcție în statele care s-au angajat să adere la ZE.

Cele două noi instrumente - programul de sprijin pentru reforme și funcția europeană de stabilizare a investițiilor - vor contribui la convergența economică și socială și la menținerea stabilității macroeconomice prin sprijinirea reformelor care promovează reziliența pe plan intern (ZE și UE), precum și prin contribuția la menținerea nivelului de investiții în cazul șocurilor asimetrice majore.

[177] Pentru detalii a se vedea propunerea CE ,, the EU budget and the Economic and Monetary Union'' disponibilă la https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-economic-monetary-union-may-2018_en.pdf

Acestea vor veni în completarea altor fonduri ale UE, în special fondurile structurale și de investiții europene (InvestEU).

B] Minimizarea costurilor/riscurilor vizează riscurile de stagnare sau de reversare a convergenței în ZE și între ZE și statele din afara ZE. Acest lucru s-ar putea realiza atât prin noua Funcție europeană de stabilizare a investițiilor, cât și prin componenta sub formă de granturi pentru acoperirea costurilor aferente dobânzilor, în vederea stabilizării nivelurilor investițiilor din statele membre în caz de șocuri asimetrice puternice. Componenta sub formă de granturi este importantă, deoarece: (i) va ajuta statele membre să facă față impactului șocurilor, (ii) va facilita rambursarea împrumuturilor la scadență, (iii) subliniază importanța valorii adăugate europene creată prin finanțarea din contribuții ale statelor membre din ZE (echivalente cu un procentaj din veniturile monetare).

4.9. Politica condiționalităților

Principiul reformei regimului de condiționalități: până la exercițiul 2007 - 2013 doar politica de coeziune a fost supusă regimului de condiționalități[178] macroeconomice – este vorba despre obligativitatea îndeplinirii criteriilor de la Maastricht și a Pactului de Stabilitate și Creștere pentru statele membre care aderau la ZE; aceste condiționalități erau adoptate de Consiliu, dar nu erau obligatorii[179] pentru statele cu probleme atâta vreme cât mecanismele de penalizare aveau doar un caracter voluntar (proceduri de tip „name and shame” sau „peer pressure”). După criză, pentru CFM

[178] Article 4 of Regulation (EC) 1084/2006 „Conditions applying to access to Fund assistance” says that assistance from the Fund shall be conditional on specific rules.
[179] Article 121 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

2007 - 2013, condiționalitățile au fost extinse și adâncite, dar prioritatea nu a fost pe partea punitivă, ci pe efectele pozitive, în sensul de a nu penaliza, ci de a încuraja statele cu probleme să se concentreze pe prioritățile politice ale reconsolidării Proiectului European ca un întreg și pe termen lung (coeziunea, incluziunea socială, inovația, crearea de locuri de muncă și competitivitate).

Abia actualul CFM 2014 - 2020 deschide calea unui regim de reformare a politicii bugetare a UE, prin axarea pe coeziunea economică și socială, pe creștere economică și pe legătura cu obiectivele Strategiei Europa 2020 – de exemplu, pentru prima dată toate cele cinci fonduri ESI au fost legate de condiționalități cu privire la guvernanță.

CFM post-2020 preia the Common Strategic Framework (CSF) împreună cu sistemul actual de trei condiționalități pe care le adnotează astfel: *(i) condiționalități ex-ante* se mențin dar vor fi reduse ca număr și, vor lua forma unor condiționalități favorizante (enabling conditions[180]), a căror monitorizare va fi parte din exercițiul de implementare a PNR, spre deosebire de perioada actuală când condiționalitățile erau verificate doar la începutul ciclului de programare; *(ii) condiționalități macroeconomice* vor fi menținute și întărite (în sensul că statele membre nu vor putea să declare cheltuieli legate de obiective specifice dacă condiționalitățile

Caseta 4.1: Istoricul politicii condiționalităților în bugetul UE

Raportul Sapir semnala, încă din 2003, că bugetul UE are „șansa'' de a se transforma într-o relicvă istorică dacă raționamentul privind cheltuielile, veniturile și procedurile fiscal-bugetare nu devine consistent cu obiectivele politice ale Proiectului European aflat atunci în plin proces de extindere și, dacă regimul condiționalităților nu se înăsprește. Mai mult decât atât, se recomanda o întărire a cadrului legal și instituțional și păstrarea criteriilor politice cu privire la statul de drept ca și condiționalități permanente pentru noile state membre ale UE.

Schimbarea de filozofie a politicii bugetare de după extinderea UE a adâncit și mai mult falia dintre statele dezvoltate și cele noi integrate: dacă filozofia bugetară înainte de integrare era aceea că statele membre bogate le ajută pe cele sărace în schimbul angajamentului acestora din urmă pentru mai multă solidaritate și pentru sistemul de valori europene, după 2007 și, în mod special după criză, principiile bugetare s-au aplicat egal și simetric tuturor statelor membre pentru că toate statele se confruntă cu aceleași provocări și cu aceleași riscuri și, deci, trebuie să se implice egal și solidar.

Condiționalitățile, ca instrument de politici utilizat de UE pentru atingerea unor anumite obiective specifice, au implicații pozitive și negative, dar pot genera efecte asimetrice diferite de la stat la stat: de exemplu, suspendarea fondurilor structurale pentru ESI (European Structural Funds) afectează într-un fel cheltuielile pe infrastructură, pe protecția mediului și ajutoarele pe agricultură și pescuit într-un stat creditor net, și altfel un nou stat membru; în plus, un stat dezvoltat preia efectele pozitive sub formă de acțiuni și se mobilizează diferit pentru a remedia problemele și pentru a atinge obiectivele de proiect, în vreme ce un stat nou poate scrie un plan de acțiune dar nu-l poate implementa datorită unei capacități instituționale deficitare.

Criza refugiaților din prezent a readus în discuție nu numai principiul solidarității dar, mai ales, politicile de redistribuire în interiorul ZE și în interiorul UE și capacitatea unor instituții din unele state membre de a prejudicia implementarea obiectivelor pe termen scurt. Așa s-a reîntors în discuția dintre statele membre principiul respectării statului de drept (cel invocat în Raportul Sapir din 2003), ca o garanție a apărării intereselor financiare ale UE și ale fiecărui stat membru în parte.

[180] Aceste condiționalități ar urma să se concentreze mai mult pe obiectivele specifice al fondurilor mai sus menționate și, spre deosebire de perioada actuală, ar urma să fie monitorizate și aplicate pe toată perioada de programare.

favorizante nu sunt întrunite și dacă există în derulare proceduri privind deficitul excesiv, dezechilibrele macroeconomice, un program de asistență financiară pentru echilibrarea balanței de plăți sau un program de ajustare macroeconomică). În cazul în care un stat membru a eșuat în adoptarea de măsuri efective sau nu a respectat cerințele prevăzute în respectivul program, CE poate proceda la suspendarea angajamentelor, precum și a plăților; cu toate acestea, se acordă prioritate suspendării angajamentelor, iar pentru suspendarea plăților se va solicita o acțiune imediată și în cazul unei neconformități semnificative. De asemenea, prin condiționalitățile macroeconomice se urmărește și crearea unei legături mai strânse cu Semestrul European pentru a asigura coerența între diferitele surse de finanțare și eligibilitatea investițiilor publice - condiționalitatea în acest caz va fi dată de îndeplinirea unor criterii de eligibilitate bazate pe respectarea RSȚ (deja s-a avansat ideea că RSȚ 2019 și 2024 vor fi „speciale", deoarece vor include și o identificare a necesarului de investiții (investment gap) și a celorlalte recomandări din Semestrul European. Pentru România, această abordare poate duce la o creștere a riscului de dezangajare la nivel național, fiind conjugată cu revenirea la regula N+2)[181]; și, *(iii) condiționalități ex-post*, acolo unde este cazul[182].

A] Maximizarea beneficiilor/oportunităților:

(A1) în cazul suplimentării condiționalităților pe politicile macroeconomice pentru statele cu istoric de nefinalizare a programelor de asistență financiară, crește garanția implementării reformelor incluse în astfel de programe. Aceste condiționalități suplimentare se referă la[183]: (i) performanțele politicilor macroeconomice naționale; (ii) nevoia de reforme la nivel național; (iii) nevoia de a rezolva prioritățile și provocările pe termen scurt pentru ZE și UE; (iv) nevoia de a implementa proiecte care să livreze valoare adăugată europeană.

(A2) în cazul condiționalității cu privire la statul de drept, aceasta acționează ca o garanție suplimentară a faptului că sumele provenite din bugetul UE pe termen lung sunt suficient de protejate.

B] Minimizarea costurilor/riscurilor se referă, în funcție de modul în care se va concretiza regulamentul CE, respectiv, de instituțiile care implementează condiționalitatea „buna gestiune financiară și statul de drept", la două situații: (i) impactul asimetric asupra statelor membre al măsurilor generate de aplicarea acestei condiționalități cu privire la natura, gravitatea și amploarea deficiențelor[184], (ii) conținutul măsurilor generate de aplicarea acestei condiționalități (interzicerea exercitării de către statul membru a anumitor drepturi versus penalități pentru statul membru asupra utilizării fondurilor).

---

[181] Sursă: Reprezentanța României la Bruxelles, discuții cu experții CE.

[182] Se referă la evaluarea „de după faza de implementare" pentru statele care au fost în proceduri privind deficitul excesiv, dezechilibrele macroeconomice sau în program de asistență financiare pentru echilibrarea balanței de plăți sau în program de ajustare macroeconomică, cu scopul identificării zonelor de vulnerabilitate pentru politicile macroeconomice.

[183] COM(2018) 98 final, disponibil la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf

[184] Pentru detalii a se vedea propunerea CE „ Sound financial management and the rule of law" disponibilă la https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-financial-management-rule-law-may2018_en.pdf

4.10. Importanța obiectivelor climatice

Intenția UE este de a-și păstra poziția de lider mondial în ceea ce privește durabilitatea și politicile privind schimbările climatice[185].

A] Maximizarea beneficiilor/oportunităților s-ar putea realiza prin crearea cadrului și a instrumentelor de punere în aplicare a Acordului de la Paris, a obiectivelor de dezvoltare durabilă ale ONU și de luptă împotriva schimbărilor climatice. Un prim pas este propunerea din CFM post-2020 de integrare a cheltuielilor legate de politicile climatice în toate programele UE, durabilitatea și politicile privind schimbările climatice.

B] Minimizarea costurilor/riscurilor: principalul risc derivă din neconcordanța dintre obiectivele pentru combaterea schimbărilor climatice stabilite prin CFM post-2020 și prioritățile pentru fiecare stat membru în parte generate de schimbările climatice curente. Minimizarea acestui risc depinde de: (i) integrarea acțiunilor climatice în toate programele majore de cheltuieli ale UE, în special PC, dezvoltarea regională, energia, transporturile, cercetarea și inovarea, PAC, precum și politica de dezvoltare a UE, făcând din bugetul UE un factor determinant al durabilității, (ii) cooperarea între statele membre / regiuni (fără să fie neapărat în vecinătate geografică) și, (iii) instrumentele financiare care să faciliteze acțiunea comună în timp real.

[185] Pentru detalii a se vedea propunerea CE cu privire la „Sustainability, environment protection and fight against climate change'' disponibilă la https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-sustainability-environment-climate-change-may2018_en.pdf

CONCLUZII

Bugetul UE și interesele României:

Bugetul UE polarizează atenția statelor membre din UE în lumina marilor provocări cu care se confruntă acestea pe plan intern și internațional; noul exercițiu financiar (2021 - 2027) a mărit intensitatea negocierilor dintre state întrucât provocările au devenit copleșitoare în ultimul deceniu – de la efectele sociale și politice ale crizei financiare/economice, ale crizei ZE, la masiva imigrație și amenințările grave la adresa securității. Analiza întreprinsă în acest studiu examinează aspecte privind bugetul UE având în vedere atât interesele României, specifice (naționale), cât și nevoia de a se preveni disoluția Proiectului European. Analiza pornește de la constatarea că, în conformitate cu propunerile formulate de CE pentru noul CFM, României, în cazul politicii de coeziune, i se alocă un volum de resurse superior celui din precedentul cadru. Dar intervin noi condiții de eligibilitate și un context radical schimbat. Și cum, se poate constata din nou, dificultățile majore în accesarea resurselor europene au rădăcini în slăbiciunile instituționale interne.

Contextul în care statele membre discută noul CFM:

Se poate vorbi, în primul rând, de un context geopolitic tot mai complicat, substanțial diferit de cel în care s-a discutat/negociat actualul CFM 2014 - 2020. Avem în vedere, între altele:

- mari provocări, precum securitatea granițelor, securitate internă (combaterea terorismului), probleme comune de apărare, înțelese în multiple sensuri și având în vedere gamă de noi conflicte (inclusiv „războaie tip hibrid”), ca si provocări ecologice – a se vedea vara toridă a anului 2018 și cu incendii mari în Europa.
- dificultăți economice în statele membre și probleme ale ZE, care reclamă reforme instituționale și de mecanisme/instrumente. În ceea ce privește ZE avem în vedere nevoia de a concilia reguli (*rules*) cu mecanisme de împărțire a riscurilor (*risk-sharing*);
- fragmentare socială pe fondul crizei economice, al efectelor globalizării și schimbărilor tehnologice; politici publice defectuoase în trecutul mai îndepărtat și mai apropiat, care, subestimând aspecte distribuționale, au favorizat ascensiunea populismului, a curentelor politice extremiste și a euroscepticismului;
- contradicție între integrarea mai adâncă (necesară în ZE) și replierea națională; se manifestă de altfel un sindrom de resurecție a intereselor naționale în Uniune;
- divizări în Uniune: Nord-Sud (în ZE), Vest-Est – ultima divizare aducând în atenție o problematică economică (este vorba de un fel de „emancipare economică” a Estului);

- Brexit-ul, care este o lovitură mare pentru ambele părți. Ar fi bine ca între UE27 și Regatul Unit să se ajungă la un aranjament special, care să limiteze stricăciunile. Oricum, Brexit reduce cu cca 10-15[186] la sută bugetul UE, dacă nu se găsesc resurse de compensare.

Discutarea bugetului UE pentru exercițiul 2021 - 2027 trebuie judecată pornind de la realitate.

Se impun unele constatări privind bugetul UE:

- Bugetul comun este mic în raport cu activitatea economică de ansamblu în UE: reprezintă cca 1 la sută din VNB agregat, cca. 2 la sută din cheltuieli bugetare – față de aproximativ 20 la sută bugetul federal în SUA; o capacitate așa de redusă nu are cum să ajute bugetul UE să acționeze ca un instrument propriu-zis și să promoveze politici eficiente contra-ciclice.
- De-a lungul anilor ponderea contribuțiilor naționale a crescut ajungând la cca 70 la sută din resursele Bugetului în prezent –față de cca 10 la sută acum două decenii. În același timp, ponderea taxelor vamale, ca resursă proprie, a scăzut constant (de prezumat și ca urmare a rundelor de liberalizare a comerțului mondial). Și ponderea TVA a scăzut mult – de la, de exemplu, cca 57 la sută în 1988, la cca 15 la sută în ultimul deceniu.
- Bugetul UE exprimă gradul de integrare politică între statele membre (inclusiv în ZE), raporturi de forță și o paradigmă „tranzacțională" în construcția lui, logica lui *quid pro quo*. Adică, o atitudine gen „ofer dacă mi se dă ceea ce doresc", într-un fel de înțeles, dar care reduce șansele de atingere a unor obiective comune. De aceea, frecvent „nu se vede pădurea de copaci".
- „Balanțele nete" (*net balances*) contează pentru guverne mult mai mult decât „bunuri publice europene" – apropos de remarca anterioară.
- Există un sistem de corecții/rabaturi (*rebates*) bizantin, care exprimă logica tranzacțională menționată între statele cele care dau net și cele care primesc net. „Rabatul britanic" (*British rebate*) este de notorietate, dar povestea este amplă. Brexit ar trebuie să oblige la o reformă, eliminarea rabaturilor; este ceea ce recomandă Raportul Monti (Monti, 2016).
- Sunt viziuni diferite între statele membre privind structura bugetului UE (cheltuieli): țări care vor mai mult pentru noi provocări (inclusiv cercetare și dezvoltare, schimbările climatice *climate change* și „tradiționaliști", țări care pun accent pe politica agricolă comună (PAC) și dezvoltare regională/coeziune (solidaritate). Este necesar ca bugetul UE să răspundă mai bine noilor provocări, dar formularea lui Andre Sapir (Sapir, 2003), că actualul buget este o „relicvă" este o metaforă exagerată. Aceasta fiindcă discrepanțe economice mari între țări pot arunca în aer Uniunea. De altfel, criza partidelor tradiționale în numeroase state membre ilustrează această stare de fapt.
- Ar fi o eroare, credem, dacă ar fi reduse drastic fondurile pentru dezvoltare regională și pentru PAC, chiar dacă se impune o reformare a acesteia din urmă.
- Comisia a făcut propuneri pentru structura finanțării in perioada 2021 - 2027 și, „noi resurse" (din baza fiscală consolidată a firmelor, din certificate de emisii, pe baza deșeurilor de ambalaje de

[186] Conform datelor prezentate de DG Budget, contribuția națională medie a Regatului Unit la veniturile UE în perioada 2014 - 2017 a fost de 12%. Datele pot fi consultate aici: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

plastic/ecologice) ar trebui să ajungă la cca 12 la sută din bugetul UE; este o modificare importantă căreia îi corespunde o scădere a contribuțiilor tradiționale (VNB și TVA) la 72 la sută, de la cca 83 la sută în 2018.

- Țările mari contributoare preferă, se pare, sistemul bazat pe contribuții, deoarece permite un control mai „eficace" asupra bugetului UE; aici găsim o explicație privind „arieratele", care sunt o constantă a exercițiilor anuale.

Premise de construcție a poziției românești (un Mandat Național):

Mai jos sunt câteva orientări principiale și grile de înțelegere a problematicii bugetului UE; ele pot fi repere pentru formularea unei poziții românești în contextul mânat de atâtea incertitudini și riscuri:

- Este obligatoriu să îmbinăm interese specifice/naționale (legate de dezvoltare economică și securitate) cu interese generale ale Uniunii.
- Are sens să susținem creșterea bugetului UE (la cca 1,1-1,2 la sută din PIB cumulat) pentru a concilia protejarea PAC și dezvoltarea regională (coeziunea) cu finanțarea noilor nevoi; propunerea CE de a reduce PAC și fondurile de coeziune pentru a finanța noi programe nu ne avantajează.
- Reducerea fondurilor pentru PAC și dezvoltare regională/coeziune în mod considerabil ar fi o eroare, în opinia noastră, având în vedere discrepanțele economice din UE. Este de salutat aici flexibilitatea poziției Germaniei (față de poziția, de exemplu, a Olandei și Austriei).
- O reformă a PAC poate avea loc, dar este de dorit ca diminuarea fondurilor pentru statele mai puțin dezvoltate (între care România, care are și un sector agricol important) să fie cât mai mică; trebuie subliniat că PAC-ul nu revelează nici acum echitate între statele membre.
- Să susținem finanțarea noilor nevoi ca bunuri publice europene; ne referim la apărare, pentru care CE propune o finanțare de cca 13 miliarde euro – care include PESCO; protejarea granițelor, pentru care se propune o sumă cvasi-similară; programe de dezvoltare în vecinătăților, care să stăvilească și fluxurile de imigrare.
- Este necesară o creștere a resurselor proprii ale bugetului UE. Ar merita să fie introduse taxe care să combată poluarea, iar tranzacțiile financiare ar trebui să fie impozitate. Ar trebui penalizate drastic evaziunea si „optimizarea" fiscală (tax avoidance); trebuie suplimentat bugetul UE cu resurse obținute din lupta contra evaziunii și a optimizării fiscale.
- Întrucât programele de investiții din bugetul UE (de exemplu, Planul Juncker) au avantajat țările mai dezvoltate, considerăm că, prin actualul CFM post-2020 ar fi nevoie de o discriminare pozitivă în favoarea statelor mai puțin dezvoltate, în special a statelor care se confruntă cu exod masiv de forță de muncă (cazul României este relevant). Împletirea obiectivului european cu cel național printr-o abordare comună a problemei migrației, sprijinirea statelor membre în combaterea șomajului în rândul tinerilor ar aduce, de asemenea, o valoare adăugată mai consistentă atât la nivel european cât și la nivel național. Suplimentar, oportunitățile de afaceri prin cooperare în regiune ar putea fi extinse, indiferent dacă regiunile sunt fizic adiacente. Dar, pentru ca toate acestea să se întâmple este nevoie de creșterea capacității instituționale a autorităților din România pentru o mai bună gestionare a sinergiilor între proiecte și între instituții.

- Încurajăm crearea unei bănci naționale de dezvoltare (bănci promoționale) în măsura în care aceasta ar facilita sinergiile între instrumentele financiare; un argument în plus ar fi acela că, bine administrată, o bancă națională de dezvoltare poate aduce în economia națională un intermediar autohton alături sau chiar în locul unui intermediar/creditor european/internațional care să preia banii UE pentru proiecte mari de investiții (de exemplu, proiecte de infrastructură finanțate de BEI).
- Să profităm mai bine de noile posibilități de transfer între fondurile din diferitele programe ale UE, care ne oferă oportunitatea de a îmbunătăți coordonarea între investițiile în infrastructură, cele legate de dezvoltarea capitalului uman, a mediului înconjurător, flexibilizarea pieței forței de muncă și alte reforme care sunt cuprinse în RSȚ; altfel spus, o mai bună cuplare a obiectivelor naționale din RSȚ la obiective europene. Pentru România, materializarea acestei oportunități (adică finanțarea cât mai multor RSȚ) este condiționată de calitatea instituțiilor și de dezvoltarea capacității administrative necesară îmbunătățirii cooperării dintre diferitele autorități de management. Cu cât ne depărtăm mai mult de RSȚ și de obiectivele europene, cu atât vom avea mai puțin de câștigat în materie de fonduri în următorul CFM post-2020. S-a văzut până acum că, o îmbunătățire a capacității de absorbție și un cadru instituțional adecvat la nivel național pot ajuta la atragerea cu succes a alocărilor din bugetul UE.
- Factorul care are mare relevanță pentru toți actorii implicați în negocierea actualului CFM post-2020 este dezvoltarea durabilă. Pentru statele membre din afara ZE, dezvoltarea durabilă este cu atât mai importantă cu cât asigură fundamentele pentru o convergență sustenabilă și durabilă. În particular, provocarea pentru România este să reușească să demonstreze în ce fel contribuie fondurile pe care ar putea să le piardă la dezvoltarea durabilă a României și, a UE în general.
- Colaborarea și coordonarea dintre autoritățile române și PE (comisiile de specialitate care conduc analizele și discuții în plenul PE) devine din ce în ce mai importantă, mai ales pentru un stat membru net beneficiar de fonduri comunitare cum este și România. PE este al doilea cel mai important canal de putere și influență în dosarul CFM pe care România nu l-a folosit până acum la potențial maxim. Am arătat în studiu că, cel mai mult de câștigat în cazul unor acțiuni comune ale statelor membre net beneficiare, au grupurile de lucru din cadrul Consiliului, acolo unde eforturile din timpul negocierilor se pot cupla cu eforturile PE.

Intenția de a se crea un buget al ZE:

- ZE are nevoie de reforme care să o facă mai robustă.
- Acum există o relansare economică favorizată de factori ciclici și politicile neconvenționale ale BCE. Dar o încetinire economică (chiar o recesiune) este inevitabilă în viitor, fiind inerentă dinamicii economice. O normalizare a politicii monetare ar contribui și ea la încetinire economică – față de media actuală a creșterii economice de cca 2 la sută care este peste potențial, în raport cu îmbătrânirea populației și dinamica productivității muncii.
- Este esențial ca ZE să aibă instrumente care să ajute amortizarea șocurilor asimetrice. De aceea sunt de salutat propuneri de reformă, fie că vin de la Comisie, de la Paris, Berlin sau din alte părți. O „capacitate fiscală”, apariția unui FME care să ajute procese de restructurare (care însă nu trebuie să fie declanșate în mod automat inducând astfel panică și tensiuni pe piețe), completarea UB cu o schemă colectivă de garantare a depozitelor sunt demersuri cheie pentru viabilizarea ZE;

ele implică aranjamente fiscale și de împărțire a riscurilor care să fie acceptate și asumate de toate statele membre.

- Un buget al ZE și alte instrumente care reclamă finanțare ar putea aspira resurse din bugetul UE. Chiar dacă România țintește să adere la ZE, bugetul UE nu trebuie să fie „golit" de presiuni din ZE.

Aderarea României la ZE:

România țintește aderarea la ZE. În acest scop sunt necesare reforme structurale care să sprijine convergența reală, o consolidare bugetară solidă. Sunt de menționat în acest sens următoarele:

- Veniturile fiscale sunt extrem de mici, sub 26 la sută din PIB, insuficiente pentru a finanța bunuri publice de bază; trebuie să ajungem cu aceste venituri la cel puțin 30 la sută din PIB, care ne-ar asigura și spațiul fiscal necesar la nevoie (nota bene: în UE media veniturilor fiscale este de cca 40 la sută din PIB);
- Deficitul structural al bugetului public trebuie să ajungă la sub 1 la sută din PIB la aderare (chiar la intrarea în Mecanismul Cursului de Schimb MCS2);
- Balanța externă trebuie să fie cât mai echilibrată și să se bizuie cât mai puțin pe fonduri europene;
- Competitivitatea producției este esențială și nu trebuie realizată prevalent prin salarii scăzute.

Noi condiții privind accesul la resurse europene:

În opinia noastră, un regim de condiționalități nu trebuie să amestece chestiunile politice cu problematica economică. Întrucât:

- Fondurile pentru dezvoltare nu sunt „granturi" ale unor state pentru altele, ci intra în logica de creare a unui *level playing field*, de condiții echitabile pe o piață unică caracterizată de asimetrii.
- Piața unică nu creează condiții egale de concurență dacă avem în vedere dotarea cu factori de producție, puterea foarte diferită a firmelor și statelor.
- Există o condiționalitate lăuntrică în mecanismul accesării fondurilor UE în măsura în care, de pildă, OLAF verifică corectitudinea folosiri acestor resurse.
- Este adevărat că un regim de noi condiții care ar lega accesul de modul în care un stat membru îndeplinește RSȚ are de ce să intre în discuție. Trebuie subliniat totodată că statele membre ale UE trebuie să respecte valorile statului de drept, regulile de bază ale funcționarii UE.

ANEXA 1

CADRUL FINANCIAR MULTIANUAL (UE-27)

(milioane EUR – preţuri curente)

Credite de angajament	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Piaţa unică, inovare şi sectorul digital	**25 421**	**25 890**	**26 722**	**26 604**	**27 000**	**27 703**	**28 030**	**187 370**
2. Coeziune şi valori	**54 593**	**58 636**	**61 897**	**63 741**	**65 645**	**69 362**	**68 537**	**442 412**
din care: coeziune economică, socială şi teritorială	48 388	49 890	51 505	53 168	54 880	56 647	58 521	373 000
3. Resurse naturale şi mediu	**53 403**	**53 667**	**53 974**	**54 165**	**54 363**	**54 570**	**54 778**	**378 920**
din care: cheltuieli de piaţă şi plăţi directe	40 300	40 527	40 791	40 931	41 072	41 214	41 357	286 195
4. Migraţie şi gestionarea frontierelor	**3 264**	**4 567**	**4 873**	**5 233**	**5 421**	**5 678**	**5 866**	**34 902**
5. Securitate şi apărare	**3 347**	**3 495**	**3 514**	**3 695**	**4 040**	**4 386**	**5 039**	**27 515**
6. Vecinătate şi întreaga lume	**15 669**	**16 054**	**16 563**	**17 219**	**18 047**	**19 096**	**20 355**	**123 002**
7. Administraţia publică europeană	**11 024**	**11 385**	**11 819**	**12 235**	**12 532**	**12 949**	**13 343**	**85 287**
din care: cheltuieli administrative ale instituţiilor	8 625	8 877	9 197	9 496	9 663	9 951	10 219	66 028
TOTAL CREDITE DE ANGAJAMENT	**166 721**	**173 694**	**179 363**	**182 892**	**187 047**	**193 743**	**195 947**	**1 279 408**
ca procent din VNB	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
TOTAL CREDITE DE PLATĂ	**159 359**	**163 969**	**177 350**	**180 897**	**184 515**	**188 205**	**191 969**	**1 246 263**
ca procent din VNB	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Marjă disponibilă	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Plafonul resurselor proprii ca procent din VNB*	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

** Aceste procente nu aduc atingere plafonului stabilit în Decizia privind resursele proprii în vigoare.*

ÎN AFARA PLAFOANELOR CFM								
Instrumente speciale:								
Rezerva pentru ajutoare de urgenţă	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Fondul european de ajustare la globalizare (FEG)	212	216	221	225	230	234	239	1 578
Fondul de solidaritate al Uniunii Europene (FSUE)	637	649	662	676	689	703	717	4 734
Instrumentul de flexibilitate	1 061	1 082	1 104	1 126	1 149	1 172	1 195	7 889
Funcţia europeană de stabilizare a investiţiilor*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Instrumentul financiar european pentru pace	800	1 050	1 300	1 550	1 800	2 000	2 000	10 500
ÎN AFARA PLAFOANELOR CFM - TOTAL	**3 347**	**3 648**	**3 950**	**4 253**	**4 557**	**4 812**	**4 868**	**29 434**

TOTAL CFM + ÎN AFARA PLAFOANELOR CFM	**170 068**	**177 341**	**183 313**	**187 145**	**191 604**	**198 555**	**200 816**	**1 308 843**
ca procent din VNB	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

**În cazul Funcţiei europene de stabilizare a investiţiilor se va acorda o subvenţionare a ratei dobânzii prin intermediul unor venituri alocate externe echivalente cu o cotă din veniturile monetare.*

Preţurile curente sunt calculate aplicând anual un deflator fix de 2,1% sumelor exprimate în preţurile din 2018.

CADRUL FINANCIAR MULTIANUAL (UE-27)

(milioane EUR – preţuri din 2018)

Credite de angajament	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Piaţa unică, inovare şi sectorul digital	**23 955**	**23 918**	**24 203**	**23 624**	**23 505**	**23 644**	**23 454**	**166 303**
2. Coeziune şi valori	**51 444**	**54 171**	**56 062**	**56 600**	**57 148**	**59 200**	**57 349**	**391 974**
din care: coeziune economică, socială şi teritorială	45 597	46 091	46 650	47 212	47 776	48 348	48 968	330 642
3. Resurse naturale şi mediu	**50 323**	**49 580**	**48 886**	**48 097**	**47 326**	**46 575**	**45 836**	**336 623**
din care: cheltuieli de piaţă şi plăţi directe	37 976	37 441	36 946	36 346	35 756	35 176	34 606	254 247
4. Migraţie şi gestionarea frontierelor	**3 076**	**4 219**	**4 414**	**4 647**	**4 719**	**4 846**	**4 908**	**30 829**
5. Securitate şi apărare	**3 154**	**3 229**	**3 183**	**3 281**	**3 517**	**3 743**	**4 216**	**24 323**
6. Vecinătate şi întreaga lume	**14 765**	**14 831**	**15 002**	**15 290**	**15 711**	**16 298**	**17 032**	**108 929**
7. Administraţia publică europeană	**10 388**	**10 518**	**10 705**	**10 864**	**10 910**	**11 052**	**11 165**	**75 602**
din care: cheltuieli administrative ale instituţiilor	8 128	8 201	8 330	8 432	8 412	8 493	8 551	58 547
TOTAL CREDITE DE ANGAJAMENT	**157 105**	**160 466**	**162 455**	**162 403**	**162 836**	**165 358**	**163 960**	**1 134 583**
ca procent din VNB	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%
TOTAL CREDITE DE PLATĂ	**150 168**	**151 482**	**160 631**	**160 631**	**160 631**	**160 631**	**160 631**	**1 104 805**
ca procent din VNB	1,07%	1,07%	1,12%	1,10%	1,09%	1,08%	1,07%	1,08%
Marjă disponibilă	0,22%	0,22%	0,17%	0,19%	0,20%	0,21%	0,22%	0,21%
Plafonul resurselor proprii ca procent din VNB*	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%	1,29%

**Aceste procente nu aduc atingere plafonului stabilit în Decizia privind resursele proprii în vigoare.*

ÎN AFARA PLAFOANELOR CFM								
Instrumente speciale:								
Rezerva pentru ajutoare de urgenţă	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Fondul european de ajustare la globalizare (FEG)	200	200	200	200	200	200	200	1 400
Fondul de solidaritate al Uniunii Europene (FSUE)	600	600	600	600	600	600	600	4 200
Instrumentul de flexibilitate	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	7 000
Funcţia europeană de stabilizare a investiţiilor*	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.
Instrumentul financiar european pentru pace	753	970	1 177	1 376	1 567	1 707	1 673	9 223
ÎN AFARA CFM - TOTAL	3 153	3 370	3 577	3 776	3 967	4 107	4 073	**26 023**

TOTAL CFM + ÎN AFARA CFM	**160 258**	**163 836**	**166 032**	**166 179**	**166 803**	**169 465**	**168 033**	**1 160 606**
ca procent din VNB	1,14%	1,15%	1,16%	1,14%	1,13%	1,14%	1,11%	1,14%

**În cazul Funcţiei europene de stabilizare a investiţiilor se va acorda o subvenţionare a ratei dobânzii prin intermediul unor venituri alocate externe echivalente cu o cotă din veniturile monetare.*

ANEXA 2

PROGRAME FONDURI CFM POST-2020

(sursă: MFP, versiunea 17 iulie 2018)

Nr. crt	Capitol CFM 2021-2027	Domeniul		Programul	Capitol vechi
1	1. Single Market, Innovation and Digital	1.Research and Innovation	1	Horizon Europe	1a
2			2	Euratom Research and Training Programme	1a
3			3	International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER)	1a
4		2. European Strategic Investments	4	Connecting Europe Facility - Transport	1a
5			5	Connecting Europe Facility - Energy	1a
6			6	Connecting Europe Facility - Digital	1a
7			7	Digital Europe Programme	1a
8			8	InvestEU Fund	1a
9			9	Decentralised agencies	1a
10		3. Single Market	10	Single Market Programme (incl. COSME)	1a + 3
11			11	EU Anti-Fraud Programme	1a
12			12	Cooperation in the field of customs (CUSTOMS)	1a
13			13	Cooperation in the field of taxation (FISCALIS)	1a
14			14	Decentralised agencies	1a + 2
15		4. Space	15	European Space Programme	1a
16	2. Cohesion and Values	5. Regional Development and Cohesion	16	European Regional Development Fund	1b
17			17	Cohesion Fund	1b
18			18	Support to the Turkish-Cypriot Community	4
19		6. Economic and Monetary Union	19	Reform Support Programme SRSP (incl. Reform Delivery Tool and Covergence Facility)	1b
20			20	Protection of the Euro Against Counterfeiting	1a
21		7. Investing in People, Social Cohesion and Values	21	European Social Fund+	1b + 3
22			22	Erasmus+	1a
23			23	European Solidarity Corps	1a + 4
24			24	Creative Europe	3
25			25	Justice, Rights and Values	3
26			26	Decentralised agencies	1a + 3
27	3. Natural Resources and Environment	8. Agriculture and Maritime Policy	27	European Agricultural Guarantee Fund (EAGF)	2
28			28	European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)	2
29			29	European Maritime and Fisheries Fund	2

30			30	Decentralised agencies	2
31		9. Environment and Climate Action	31	Programme for Environment and Climate Action (LIFE)	2
32			32	Decentralised agencies	2
33	4. Migration and Border Management	10. Migration	33	Asylum and Migration Fund	3
34			34	Decentralised agencies	3
35		11. Border Management	35	Integrated Border Management Fund	3
36			36	Decentralised agencies	3
37	5. Security and Defence	12. Internal Security Fund	37	Internal Security Fund	3
38			38	Nuclear Decommissioning (Lithuania)	1a
39			39	Nuclear safety and decommissioning (incl. for Bulgaria and Slovakia)	1a
40			40	Decentralised agencies	3
41		13. Defence	41	European Defence Fund	1a
42			42	Military Mobility	1a
43		14. Crisis Response	43	Union Civil Protection Mechanism (rescEU)	3 + 4
44	6. Neighbourhood and the World	15. External Action (*)	44	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument	4 + EDF
45			45	Humanitarian Aid	4
46			46	Overseas Countries and Territories (including Greenland)	4 + EDF
47			47	Common Foreign and Security Policy (CFSP)	4
48			48	Decentralised agencies	4
49		16. Pre-accession assistance	49	Pre-accession assistance	4
50	7. European Public Administration		50		
51			51		
52			52		
53	In afara bugetului:		53	Rezerva pentru Ajutor de Urgență	
54			54	Fondul de Solidaritate al Uniunii Europene (FSUE)	
55			55	Fondul European de Ajustare la Globalizare (FEAG)	
56			56	Instrumentul de Flexibilitate	
57			57	Functia europeana de stabilizare a investitiilor	

ANEXA 3

INSTRUMENTUL DE SPRIJIN PENTRU REFORME STRUCTURALE[187]

Existența unor politici naționale adecvate este esențială pentru buna funcționare a unei uniuni economice și monetare mai bine integrate. Dat fiind că multe domenii de politică fundamentale țin în continuare în primul rând de responsabilitatea statelor membre, coordonarea acestor domenii și succesiunea reformelor în cadrul semestrului european este esențială pentru a maximiza eficacitatea acestora, nu numai la nivel național, ci și la nivelul UE.

S-ar putea sprijini mai bine reformele structurale prin intermediul a două componente complementare: a) un instrument de realizare a reformelor care să sprijine angajamentele de reformă ale statelor membre și (b) sprijinul tehnic pentru acțiuni specifice, acordat la cererea statelor membre.

În vederea sprijinirii statelor membre în punerea în aplicare a reformelor identificate în contextul Semestrului european, CE intenționează să propună un nou instrument de realizare a reformelor în cadrul CFM post-2020. Acest nou instrument ar urma să fie pus la dispoziția statelor membre care se angajează să efectueze reformele discutate cu CE și convenite în angajamentele de reformă.

Acest nou instrument de realizare a reformelor ar avea obiectivul de a sprijini o gamă largă de reforme. Ar trebui să se pună accentul pe reformele care pot contribui cel mai mult la reziliența economiilor interne și care au efecte de propagare pozitive asupra altor state membre. Printre aceste reforme se numără: reforme ale piețelor produselor și forței de muncă, reforme fiscale, dezvoltarea piețelor de capital, reforme de îmbunătățire a mediului de afaceri, investițiile în capitalul uman și reforma administrației publice.

Reformele care vor beneficia de sprijin vor fi identificate în cadrul pachetelor de angajamente de reformă multianuale, prezentate și monitorizate alături de programele naționale de reformă. Statele membre însele ar urma să propună angajamentele de reformă și ar urma să prezinte o serie de măsuri de reformă cu etape de referință și obiective clare (a se vedea caseta de mai jos). Statele membre identificate în cadrul procedurii privind dezechilibrele macroeconomice ca având dezechilibre excesive ar urma să fie invitate să prezinte aceste angajamente de reformă ca mijloc de abordare a chestiunilor care au fost evidențiate. Pentru ca propunerile de reformă să beneficieze de experiența altor state membre, se va prevedea un proces de evaluare *inter pares*, precum și o evaluare a CE.

De îndată ce s-a convenit asupra pachetului de angajamente de reformă, monitorizarea și raportarea cu privire la punerea în aplicare a etapelor de referință ar urma să fie aliniate la semestrul european. Programele naționale de reformă ar fi sursa de informații cu privire la progresele înregistrate și ar trebui să furnizeze informații cu privire la demersurile de efectuat în vederea finalizării reformei. Rapoartele de țară anuale elaborate de serviciile CE ar oferi o evaluare actualizată a progreselor

[187] Sursa: CE, preluare directă și prelucrarea textului din Fișa de propunere a CE disponibilă la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:52017DC0822.

înregistrate în procesul de reformă. Procedura de acordare a sprijinului în temeiul acestui instrument ar trebui atent definită, astfel încât deciziile să fie oportune și suficient asumate.

În perioada 2018-2020 s-ar putea testa etapa pilot a unui astfel de sistem, oferind statelor membre posibilitatea de a utiliza o parte din rezerva de performanță prevăzută în fondurile structurale și de investiții europene pentru a sprijini reformele în locul proiectelor specifice. În acest scop, ca parte a pachetului, se prezintă o serie de amendamente la Regulamentul privind dispozițiile comune.

Sprijin tehnic pentru acțiuni specifice, acordat la cererea statelor membre

În completare, CE intenționează să consolideze semnificativ sprijinul tehnic pe care îl acordă statelor membre pentru elaborarea și punerea în aplicare a reformelor. De la lansarea Programului de sprijin pentru reforme structurale, cererile de sprijin depuse de statele membre au depășit în mod semnificativ suma disponibilă pentru ciclurile anuale (detalii tehnice în Caseta A4.1).

Caseta A4.2: Sprijin pentru reformele structurale prin intermediul unui instrument de realizare a reformelor

În contextul provocărilor identificate în cadrul procesului Semestrului European, statele membre trebui să propună reforme structurale relevante.

Într-o primă etapă, în urma unui dialog cu CE, la începutul perioadei de programare aferente CFM post-2020, statele membre solicitante pot prezenta un pachet de angajamente de reformă pentru un interval de trei ani care să cuprindă, printre altele: un set detaliat de măsuri, etape de referință pentru implementare, și un calendar de finalizare a reformelor. În final, statele membre solicitante ar urma să prezinte, odată cu PNR, și rapoartele de progrese privind implementarea pachetelor de măsuri asumate.

O a doua rundă de pachete de angajamente de reformă ar putea fi convenite în cursul perioadei de programare, de exemplu la solicitarea unui nou guvern.

Ulterior, CE ar urma să elaboreze criterii de evaluare a progreselor înregistrate în diferitele etape de referință, pentru a ajuta statele membre în realizarea reformelor. Obiectivele cantitative și calitative și etapele de referință ar urma să constituie baza pentru evaluarea sprijinului financiar.

Ca o primă măsură, CE propune dublarea pachetului financiar al actualului Program de sprijin pentru reforme structurale, valoarea acestuia urmând să ajungă astfel la 300 de milioane euro pentru perioada de programare care se încheie în 2020, pentru a acoperi, de asemenea, nevoile statelor membre care pregătesc aderarea la ZE (Caseta A 4.2). În acest mod, s-ar putea acorda rapid sprijin tehnic suplimentar pentru reformele structurale preconizate în conjunctura actuală. Plecând de la

această experiență, CE intenționează, de asemenea, să propună un program subsecvent Programului de sprijin pentru reforme structurale în cadrul CFM post 2020.

Caseta A4.1: Programul de sprijin pentru reforme structurale

Programul de sprijin pentru reforme structurale a fost convenit la începutul anului 2017 de către PE și Consiliu în urma unei propuneri a CE. Scopul său este de a finanța asistența tehnică adaptată statelor membre pentru a le ajuta în planurile lor de reformă. Programul dispune de un buget în valoare de 142,8 milioane euro pe perioada 2017 - 2020. Sprijinul este disponibil tuturor statelor membre ale UE, se acordă la cerere și nu presupune cofinanțare.

Sprijinul tehnic se acordă pentru reformele întreprinse în următoarele domenii: guvernanță și administrație publică, gestionarea finanțelor publice, mediul de afaceri, piața forței de muncă, serviciile de sănătate și sociale, sectorul financiar și accesul la finanțare. În acordarea sprijinului tehnic se valorifică bunele practici și experiența din UE, precum și din organizațiile internaționale, sectorul privat și din cadrul CE. Programul este pus în aplicare de către Serviciul de sprijin pentru reforme structurale al CE, în cooperare cu alte servicii ale CE și mobilizează experți din toată Europa și din afara acesteia.

Până în prezent, Serviciul de sprijin pentru reforme structurale a acordat sprijin unui număr de 15 state membre pentru derularea a peste 150 de proiecte. În cadrul ciclului din 2018 al Programului de sprijin pentru reforme structurale, Serviciul de sprijin pentru reforme structurale a primit 444 de cereri de sprijin de la peste 20 de state membre, ceea ce a însemnat o cerere cu mult mai mare în raport cu bugetul limitat al programului.

UN MECANISM DE CONVERGENȚĂ SPECIFIC PENTRU STATELE MEMBRE CARE SE PREGĂTESC SĂ ADERE LA ZONA EURO

Euro este moneda UE[188] și toate statele membre, cu excepția Danemarcei și a Regatului Unit, și-au asumat angajamentul juridic de a adera la zona euro la un moment dat. După cum a declarat președintele Juncker în discursul său privind starea Uniunii din 2017: „Euro are vocația de a fi moneda unică a Uniunii Europene în ansamblul său. Toate statele membre, cu excepția a două dintre ele, trebuie și au dreptul să se alăture zonei euro de îndată ce îndeplinesc toate condițiile. Statele membre care doresc să adopte moneda euro trebuie să poată face acest lucru.”

[188] În Declarația nr. 52 anexată la Tratatul de la Lisabona, 16 state membre (Belgia, Bulgaria, Germania, Grecia, Spania, Italia, Cipru, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Austria, Portugalia, România, Slovenia și Slovacia) au declarat că „euro ca monedă a Uniunii Europene” continuă să reprezinte un simbol al apartenenței comune a cetățenilor Uniunii Europene și al legăturii lor cu aceasta. Prin intermediul unei rezoluții parlamentare din 27 noiembrie 2017 a Adunării Naționale a Franței, Franța a efectuat demersuri pentru a adera la această declarație.

Astfel cum se prevede la articolul 140 din Tratatul privind funcționarea UE, pentru a adopta moneda euro, statele membre trebuie să fi atins un grad ridicat de convergență durabilă. Aceasta se evaluează pe baza îndeplinirii celor patru criterii de convergență enumerate la articolul 140 și în Protocolul nr. 13 anexat la tratatele Uniunii. Pe lângă aceste criterii formale, reziliența structurilor economice este, de asemenea, esențială pentru tranziția lină și participarea la zona euro, mai ales pentru a absorbi șocurile.

Reziliența economiilor depinde de o serie de factori. Statele membre ar trebui să își gestioneze bugetele în conformitate cu principiile bunei gestiuni a finanțelor publice, constituind rezerve bugetare în perioadele favorabile și asigurând un randament ridicat al cheltuielilor publice, inclusiv prin buna funcționare a administrațiilor publice. Instituțiile lor de reglementare și de supraveghere ar trebui să fie pregătite să participe la uniunea bancară. Buna funcționare a piețelor muncii și produselor ar trebui să permită expansiunea rapidă a noilor activități și să ducă la niveluri ridicate ale ocupării forței de muncă și ale productivității.

Ca parte a activităților de asistență tehnică, CE propune să se instituie o linie specifică de activitate dedicată acordării de sprijin specific statelor membre care se pregătesc să adere la zona euro. Sprijinul tehnic se va acorda la cerere și va acoperi toate politicile care pot contribui la atingerea unui grad ridicat de convergență, ca de exemplu sprijinul pentru reforme în următoarele domenii: gestionarea finanțelor publice, mediul de afaceri, sectorul financiar, piețele muncii și produselor, precum și administrația publică.

Sprijinul tehnic se va finanța prin Programul de sprijin pentru reforme structurale. Acesta va putea fi solicitat în mod voluntar de statele membre, iar pentru acordarea sprijinului, cofinanțarea din partea statelor membre beneficiare nu va fi necesară. Această propunere se regăsește în modificarea Regulamentului privind Programul de sprijin pentru reforme structurale prezentată concomitent cu acest pachet.

Pentru perioada de după 2020, CE va propune un mecanism de convergență specific, ca parte a acțiunilor subsecvente Programului de sprijin pentru reforme structurale, cu scopul de a sprijini statele membre în pregătirea lor concretă pentru participarea fără impedimente la zona euro. Acesta nu va aduce atingere procesului formal în vederea adoptării monedei euro, care face parte dintr-un proces de monitorizare specific[189].

De asemenea, statele membre vizate pot decide de pe acum să reprogrameze o parte a bugetului lor de asistență tehnică disponibil în temeiul fondurilor structurale și de investiții europene pentru proiecte care vor beneficia de sprijin din partea Serviciului de sprijin pentru reforme structurale. În contextul semestrului european se vor monitoriza în continuare progresele înregistrate în ceea ce privește reformele de pe teren, inclusiv cele legate de instrumentul de realizare a reformelor prezentat mai sus.

[189] În conformitate cu articolul 140 din Tratatul privind funcționarea UE, Comisia și Banca Centrală Europeană prezintă un raport cel puțin o dată la doi ani. Următoarele rapoarte sunt prevăzute pentru mai 2018.

UN MECANISM DE SPRIJIN PENTRU UNIUNEA BANCARĂ

Crearea unui mecanism de sprijin pentru Fondul unic de rezoluție a fost convenită de statele membre în 2013, drept completare la acordul politic referitor la Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție[190]. Ca asigurare de ultimă instanță în caz de rezoluție a unei bănci, mecanismul comun de sprijin se va activa numai în eventualitatea în care resursele disponibile ale Fondului unic de rezoluție nu sunt suficiente pentru a finanța rezoluția băncii (băncilor) vizate. Astfel se va consolida încrederea tuturor părților interesate în acțiunile pe care le va întreprinde Comitetul unic de rezoluție.

După patru ani, acest mecanism de sprijin nu este încă operațional. Discursul din septembrie 2017 privind starea UE și comunicarea din octombrie 2017 privind finalizarea uniunii bancare[191] evidențiază că este necesar ca un astfel de mecanism de sprijin să devină operațional în mod prioritar.

Documentul de reflecție privind aprofundarea UEM a identificat criteriile pe care ar trebui să le îndeplinească mecanismul de sprijin pentru a deveni operațional în eventualitatea unei crize. Mecanismul ar trebui să aibă o dimensiune adecvată pentru a fi în măsură să își îndeplinească rolul care îi revine și să poată fi activat în mod rapid în perioade de criză. De asemenea, ar trebui să fie neutru din punct de vedere bugetar, dat fiind că Regulamentul privind mecanismul unic de rezoluție prevede că sectorul bancar al uniunii bancare trebuie să poată rambursa eventualele plăți din Fondul unic de rezoluție.

Un mecanism comun de sprijin prin intermediul Mecanismului european de stabilitate/Fondului Monetar European. CE prezintă o propunere de instituire a Fondului Monetar European care prevede că viitorul Fond Monetar European ar trebui să ofere în mod direct linii de credit sau garanții Fondului unic de rezoluție. Majoritatea statelor membre și-au exprimat sprijinul pentru integrarea funcției de sprijin în cadrul Mecanismului european de stabilitate. CE salută activitatea tehnică pregătitoare desfășurată deja în acest scop. Aceasta este și soluția cea mai pragmatică și mai eficientă. Mecanismul european de stabilitate (viitorul Fond Monetar European) ar urma să se bazeze pe experiența proprie, în special în ceea ce privește recurgerea la piețe, chiar și într-un mediu dificil. Această procedură ar trebui extinsă, după caz, pentru a include, în condiții de egalitate, toți membrii uniunii bancare. Ori de câte ori un nou stat membru aderă la uniunea bancară, fără a participa la zona euro, acest stat membru ar trebui să pună la dispoziție un mecanism național paralel, alături de sprijinul Fondului Monetar European la Fondul unic de rezoluție. Mecanisme de guvernanță adecvate vor asigura că interesele legitime ale statelor membre din afara zonei euro care participă la uniunea bancară sunt luate în considerare. Acest lucru este prevăzut în propunerea de astăzi de creare a Fondului Monetar European''.

---

[190] Declarația miniștrilor din cadrul Eurogrupului și al Consiliului Afaceri Economice și Financiare cu privire la mecanismul de sprijin al mecanismului unic de rezoluție, 18 decembrie 2013.

[191] COM (2017) 592, 11 octombrie 2017.

ANEXA 4

Planul de acțiuni
pentru implementarea
Programului Național de Reformă 2018 (PNR)
și a
Recomandărilor Specifice de Țară 2018 (RST[192])

(COPERTĂ)

[192] Materialul este elaborat și consolidat de MAE. Aceasta este prima pagină a unui document de 68 de pagini care cuprinde 238 de măsuri aflate în responsabilitatea a 37 ministere și autorități ale statului român pentru implementarea PNR și a RSȚ pentru anul 2018.

ANEXA 5

UNIUNEA MONETARĂ: REGULILE SUNT NECESARE, DAR ESTE NEVOIE ȘI DE "PARTAJARE A RISCURILOR" (RISK-SHARING)[193]

Autor: Daniel Dăianu

Funcționarea zonei euro prezintă interes excepțional pentru România. Viitorul Uniunii Europene (UE) depinde în mod covârșitor de zona euro, la care România țintește să adere. ZE a eliminat riscul valutar pentru statele ce au format UE și care doreau o adâncire a integrării economice. Criza mecanismului cursurilor de schimb (ERM1)[194] acum mai bine de două decenii a grăbit mersul către introducerea euro, dincolo de rațiuni politice și geopolitice. Dacă înainte de apariția ZE corecțiile dezechilibrelor erau pe filiera ratelor de schimb (cu deprecieri ce inflamau inflația) și prin compresii bugetare, acum ele se fac prin "devalorizări interne", care au costuri nu necesarmente inferioare. Criza financiară și criza ZE[195] au impus o regândire a funcționării acesteia. Documente ale Comisiei Europene și propuneri venite din capitalele statelor membre arată că se înțelege nevoia de reformă a funcționării ZE.

1. Doua abordări privind reforma funcționării ZE

Ultimii ani sunt însoțiți de o revenire economică în ZE, cu o rată medie de creștere a PIB-ului de peste 1,5%. Și sistemele bancare sunt considerabil mai bine capitalizate în condițiile în care s-a progresat în formarea Uniunii Bancare (UB). Dar provocări majore persista întrucât UB este incompletă și ZE nu este suficient de robustă – după cum indică și declarații ale unor lideri europeni, documente oficiale ("Raportul celor 5 Președinți" din 2015, documente de reflecție ale Comisiei Europene din 2017, etc). În economiile aflate în dificultate mare după 2008 au avut loc corecții macro și balanțe externe s-au echilibrat, dar cu prețul unei creșteri mari a șomajului. Se poate spune că dezechilibre externe au fost internalizate tensionând stări sociale și politice. Relevant este că revenirea economică menționată, ce conține o componentă ciclică, se bizuie, în largă măsură, pe politici neconvenționale ale BCE–dobânzi foarte scăzute și achiziții de obligațiuni suverane și corporatiste.

---

[193] Text apărut pe blogul BNR la data de 6 februarie 2018, disponibil la http://www.opiniibnr.ro/index.php/politica-monetara/253-uniunea-monetara-regulile-sunt-necesare-dar-este-nevoie-si-de-partajare-a-riscurilor-risk-sharing#ftn1

[194] Ce urmărea ca fluctuațiile cursurilor față de ECU (European Currency Unit), un precursor al euro, să se încadreze în limite de +- 2,25; marje mai largi (+-6%) erau permise pentru lira sterlină, escudo, lira italiană, și peseta.

[195] Willem Buiter aprecia că ZE seamănă cu funcționarea unui sistem de consilii monetare (vezi "The euroarea: monetary union or system of currency boards", Global Economics View, 19 March 2015). În opinia sa "împărțirea câștigurilor și a pierderilor" (profit and loss sharing) este indispensabilă pentruo o uniune monetară viabilă.

Reforma ZE revelează două abordări principiale[196]. Una pune accent pe disciplina financiară, pe reguli. În accepție limitată, această abordare poate fi echivalată cu execuții bugetare echilibrate de-a lungul ciclului economic; în accepție extinsă, ar fi vorba de funcționarea de reguli care să prevină dezechilibre publice și private nesustenabile. Dar criza financiara ce a erupt în 2008 a scos la lumină vulnerabilități majore ce nu pot fi explicate prin constrângeri financiare laxe; intervine alocarea resurselor într-o uniune monetară caracterizată de condiții economice, de nivele de dezvoltare, diferite. Abordarea prin reguli pare să subestimeze interconexiunile din ZE, efecte de revărsare (spillover effects), fenomene de contagiune. O altă abordare pune accent pe "partajarea riscurilor" într-o uniune caracterizată de eterogenitate, de capacitate diferită a agenților economici și a statelor membre de a absorbi șocuri –capacitate ce poate însă varia în timp. ZE este foarte eterogenă și dispariția unor instrumente de corecție (prin trecerea la politica monetara comuna) poate induce efecte rele intense în economii mai puțin robuste. Fapt este ca exceptând Grecia, dezechilibre adânci în unele state din ZE au fost cauzate în principal de îndatorare privată, de mișcări de capital transfrontaliere în căutare de randamente cât mai atractive și care au condus la bule speculative, la dinamici tip "avânt și prăbușire" *(boom and bust)*.

În ZE, operează în continuare "conexiunea fatală" între datorii suverane și bilanțuri bancare[197]. Această legătură este cu atât mai periculoasă cu cât discrepanțe de performanță sunt mai mari și când numeroase bănci arată preferința pentru obligațiuni suverane "locale" (această preferința fiind încurajată de tratamentul de "'risk zero" acordat obligațiunilor suverane).

2. Reducerea riscurilor și "partajarea riscurilor"

Operațiunile neconvenționale ale BCE și asumarea funcției de împrumutător de ultimă instanță --*lender of last resort* (LoLR) au salvat, foarte probabil, ZE. Întrebarea este ce se va întâmpla când BCE își va normaliza operațiunile, când dobânzile vor reveni la nivele pozitive, fie și foarte gradual. Chiar dacă impactul ajustării dezechilibrelor bugetare și externe ale unor țări nu trebuie să fie subestimat în reacția piețelor financiare, este plauzibil să se considere că marjele obligațiunilor suverane ale "periferiei" în raport cu obligațiuni suverane germane *(bunts)* nu reflectă totuși performanțe economice în mod adecvat, îndatorarea publică și privată ale statelor membre[198].

Țări creditoare în ZE au temei să sublinieze nevoia de a se diminua stocul de credite neperformante/NPL (ca *legacy problem*) ca formă de reducere a riscurilor ("risk-reduction"). Această reducere de riscuri ar fi precondiție la implementarea unei scheme de partajare a riscurilor în sectorul bancar sub forma unei scheme colective de garantare a depozitelor (*collective deposit insurance scheme*). Trebuie spus că această schemă este piesa de rezistență ce lipsește în arhitectura UB acum

[196] Nu ne referim la diferențe privind aranjamente instituționale de genul cumulării funcției de comisar pentru afaceri monetare și financiare cu cea de șef al eurogrupului (eventual ministru de finanțe al ZE) vs. separația celor doua funcții.
[197] Obligațiuni suverane dacă sunt active sigure întăresc bilanțuri bancare, dar daca sunt active slabe fragilizează bilanțuri bancare –în timp ce băncile se bizuie pe capacitatea statului de a interveni direct, sau indirect pentru a le salva la nevoie.
[198] Să ne gândim de pildă la faptul că, dincolo de o forța de export ieșită din comun, Germania are o datorie publică ce a coborat la 68% din PIB în 2016 (în 2009 era peste 80%) în timp ce în Italia este la cca 130% din PIB, că rata creditelor neperformante (NPL) este foarte diferită în cele două țări.

(fiind nevoie și de resurse considerabil mai mari pentru Fondul de Rezoluțiune). Pe de altă parte, dinamica (flow-ul) creditelor neperformante depinde esențialmente de performanțe economice – deci nu de nivelul diminuat prin diverse mijloace a stocului de NPL[199]. Altfel spus, fără mecanisme și instrumente care să favorizeze convergența economică, de performanță, stocuri diferite de NPL s-ar reproduce în timp.

Se poate imagina o diversificare a portofoliilor de credite ale băncilor, care să diminueze riscuri generate de dependența de piețe bancare "naționale" unde operează actori economici inferiori din punct de vedere competitiv. Dar este nerealist să se gândească în termenii unei decuplări a grupurilor bancare de economiile statelor membre în privința severității riscurilor asumate. Dacă s-ar încerca totuși o decuplare, s-ar discrimina masiv între statele membre, ceea ce ar adânci clivaje economice. În plus, cele mai multe bănci de dimensiune mică și mijlocie sunt cvasi-locale/naționale ca activitate.

În acest context, merită să ne referim la schema de *bailing-in* (implicarea creditorilor și a acționarilor la asumarea de pierderi, haircuts) aplicată băncilor în contrast cu cea de *bailing out* (intervenție publică de salvare) -- ultima fiind exclusa teoretic în *Tratate*(așa cum era imaginată funcționarea ZE). BCE a fost obligată de realitate să își asume funcția de împrumutător de ultimă instanță dupa 2010 și este de gândit ca în ZE vor mai exista operațiuni de bailing out în condiții extraordinare, când efecte de contagiune ar fi copleșitoare. Dacă grupuri bancare și-ar diversifica portofoliile de obligațiuni suverane când ar persista gap-uri considerabile de performanță economică (competitivitate) între statele membre, și mai ales dacă rating-urile obligațiunilor suverane nu ar mai fi "risk-free"(cu risc zero) am vedea o preferință pentru deținerea de obligațiuni considerate mai solide. Capitalul s-ar orienta prevalent către economiile mai performante, chiar dacă fonduri speculative ar fi atrase de randamente mai înalte (riscante). Această preferință a capitalului s-ar manifesta, este de prezumat, chiar dacă UB ar include o schema colectivă de garantare a depozitelor; explicația ar fi ca deși s-ar reduce probabilitatea retragerilor de depozite din banci, nu automat s-ar diminua gap-uri de performanta economica. Băncile ar discrimina între țări, ceea ce ar afecta activitatea economică în unele state data fiind dependența copioasă de finanțare bancară (în SUA dominante sunt piețele de capital). Inferența ar fi că dacă nu se reușește o atenuare a evoluțiilor divergente, fragilitatea unor economii s-ar perpetua/accentua.

3. Reducerea riscurilor și "partajarea riscurilor"

Nevoia de a reduce cat mai mult "conexiunea fatala" intre datorii publice si bilanțuri bancare sta la originea demersului de a imagina un activ financiar european "sigur", un *safe asset*. Este cunoscut ca de ani de zile se invocă rolul euroobligațiunilor, ca active ce ar mutualiza riscuri și ar face ZE, mulți susțin, mai robustă. Dar mutualizarea de riscuri este respinsă de țări creditoare, care nu acceptă idea unei "transfer union" nu în cele din urmă din considerente de legitimitate politică. De aici a rezultat ideea unui activ financiar sintetic obținut din combinarea de obligațiuni suverane și spargerea lor în trei transe: una senior (apreciată ca având aceeași tărie cu a *bunt-urilor*), una mijlocie

[199] Așa cum în sectorul bancar românesc creditele neperformante au scăzut dramatic după 2015 în bilanțurile băncilor fiindcă au fost recunoscute ca atare (prin write-offs), nu deoarece performanța economiei s-a ameliorat în mod fantastic.

ca grad de risc si una junior (cu grad înalt de risc) –aceasta din urma preluând grosul pierderilor in cazul unui faliment/default (a se vedea "Sovereign bond-backed securities: a feasibility study, ESRB, Frankfurt, January 2018)[200].

Supoziția este că activul financiar sintetic (SBBS) ar avea o atracție mare pentru bănci și alte instituții financiare și ar substitui deținerii actuale de obligațiuni suverane. Este de subliniat că oferta de tranșe senior depinde de cererea pentru tranșe junior, iar această cerere poate colapsa în momente de stress pe piețe. Atunci, cererea se va orienta rapid către obligațiuni suverane cu rating bun, către alte active sigure. Aici este un punct nevralgic al acestui activ financiar. În momente de stress cererea pentru active financiare solide (cum sunt obligațiunile suverane germane, olandeze) ar merge în cer, în timp ce cererea pentru obligațiuni ale "'periferiei"' ar scădea în mod dramatic – ceea ce ar echivala cu dispariția cererii pentru transele junior de SBBS.

Este de remarcat totodată că o renunțare la tratamentul de tip risk-free al obligațiunilor suverane în ZE ar alimenta mefiența față de obligațiuni ale statelor membre cu economii mai fragile (marjele de risc ar crește subit și substanțial). Este motivul pentru care ideea activelor financiare SBBS nu poate fi judecată în divorț de un ansamblu de măsuri de reforma a funcționării ZE. Iar acest pachet ar trebui să privească, între alte:

- mijloace de amortizare a șocurilor asimetrice precum o schemă de ajutor pentru șomaj; de mai mult timp se vorbește despre nevoia unei "capacități fiscale" a ZE (evocată în Raportul celor 5 Președinți).
- posibilitatea de restructurare a datoriilor (cu condiționalități atașate în cazuri de asistență), ceea ce ar trebui să intre în atribuțiile unui Fond Monetar European (ce ar succede Mecanismului European pentru Stabilitate). O problemă mare aici este dacă ar opera un automatism în declanșarea restructurării de datorii, ceea ce poate fi periculos prin implicații (inclusiv efecte de contagiune). Problema automatismului este de examinat în conjuncție cu aplicarea schemelor de *bailing-in* (cazul recent al Italiei arată de ce *bailing-in-ul* nu poate aplicat cu ochii închiși).
- politică macroeconomică de ansamblu la nivelul ZE (un policy stance), care să se reflecte în conduita politicilor bugetare de-a lungul ciclului economic/financiar;
- reguli de ajustare a dezechilibrelor care să nu fie pro-ciclice ca efecte;
- programe de investiții care să atenueze discrepante pe o "piață unică" (ce poate favoriza concentrări de factori de producție și asimetrii flagrante)
- sisteme financiare care să finanțeze dezvoltarea economiilor din "periferie".
- continuarea reformei industriei financiare având în vedere lecțiile crizei financiare; O noua dereglementare (cum vor unele grupuri financiare ar fi o eroare enorma); se impune totodată reglementarea sectorului bancar umbra (shadow-banking).
- este de subliniat ca propuneri de reforma trebuie să aibă in vedere tranziția către o "stare ideala". Tranziția poate fi presărata cu obstacole majore daca introducerea masurilor de reforma nu se face in mod corelat. De pilda, daca introducerea activului financiar sintetic

[200] Acest raport a pornit de la studiul "Ëuropean Safe Bonds" al lui Brunnermeier, L. Garicano, Ph. Lane, M. Pagano, R. Reis, T. Santos, D. Thesmar, S.van Nieuwerburgh si D. Vayanos (2011), The Euronomics group

(SBBS) nu ar tine cont de implicațiile renunțării la tratarea obligațiilor statelor membre ca fiind cu risc zero. De altfel, introducerea SBBS nu poate fi decât graduala, pe scara redusa.

4. Ce fel de integrare financiară?

ZE, apariția unei uniuni bancare ce include o schemă colectivă de garantare a depozitelor, ridică o întrebare fundamentală: dacă industria financiară poate depăși fragmentarea piețelor fără ca aranjamente fiscale să faciliteze amortizarea șocurilor asimetrice. Drept este că o integrare fiscala implică mai mult decât colaborare instituțională; ea privește integrare instituțională, un buget al ZE, ceea ce conduce în mod inerent la chestiunea politică. Dar integrare politică (federalizare) pare o fantezie în condițiile actuale. Aici credem că se manifesta o contradicție in spiritul trilemei evocate de Dani Rodrik si anume, ca nu poate coexista integrare (globalizare prin "piața unica"') cu politica economică autonomă și responsabilitate democratică la nivel național; ceva trebuie să cedeze în acest triumvirat[201]. Neîndoielnic că această trilemă simplifica lucrurile și compromisuri sunt de găsit. Dar ea exprimă o provocare pentru funcționarea ZE dacă integrarea nu este însoțită de politici și mecanisme care să atenueze mari diferențe între statele membre ca performanță economică, cu tensiuni izvorâte ce ar eroda țesutul social și ar naște extremism, populism, euroscepticism.

Idei si propuneri de reforma susținute de o serie de economiști[202] in dezbaterea europeana pornesc de la constatarea ca mersul înainte al ZE, al UB, implica conciliere intre reguli, disciplina înțeleasa in mod inteligent (astfel încât ajustări de dezechilibre sa nu fie pro-ciclice) cu "partajare de riscuri" (risk sharing). Este vorba de o partajare de riscuri care să încerce sa combată "hazardul moral" ținând cont de șocuri asimetrice in ZE, de resurse diferite ale bugetelor naționale, ale economiilor statelor membre. Este de remarcat ca propunerile de reforma întâlnite pe axa politica Berlin-Paris privesc abordările evocate in acest text si nevoia de a le concilia. Am adăugat o teza si anume ca o uniune bancara ce include o schema colectiva de garantare a depozitelor nu este suficienta pentru ca ZE sa fie robusta. Cum am sugerat mai înainte, exista dinamici ale mișcărilor de capital, ale investițiilor private, ce pot accentua discrepante economice si tensiuni intre statele membre. Iar a miza numai pe măsuri macro-prudențiale și controlul deficitelor bugetare în păstrarea echilibrelor macroeconomice nu este suficient.

Statele din UE ce nu sunt încă în ZE și care au de surmontat decalaje de dezvoltare considerabile au interes funciar ca uniunea monetara să fie cat mai robustă, să posede mecanisme și instrumente care sa atenueze divergente, discrepante de performanta, ce ar produce riscuri sistemice si tensiuni sociale mari. Este de amintit din nou ca revenirea economica de acum din zona euro are o dimensiune ciclica pronunțată fiind totodată susținută de operațiunile neconvenționale ale BCE. Reforme necesare ale ZE ar aduce protecție mai bună pentru timpuri dificile. Oricum, intrarea

---

[201] Dani Rodrik,"The inescapable trilemma of the world economy", Blog personal, 27 June 2007

[202] A. Benassy-Quere, M. Brunnermeier, H.Enderlein, E.Fahri, M. Fratzscher, C. Fuest, P.O.Gourinchas, Ph.Martin, J.Pisani Ferry, H.Rey, I.Schnabel, N. Veron, B. Weder di Mauro, J. Zettelmeyer : "Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform", CEPR, Policy Insight No.91, January 2018

României în ZE este condiționată, între altele, de finanțe publice sănătoase (deficite sustenabile, venituri fiscale care să finanțeze producția de bunuri publice de bază), de politici publice interne ce urmăresc competitivitatea în mod constant astfel că dezechilibre externe mari să fie evitate.

ANEXA 6

METODOLOGIA DANA (Dynamic Actor Network Analysis)

- detalii -

În studiul strategiilor care conduc la realizarea unor coaliții câștigătoare pentru cazurile în care sunt implicate mai multe părți interesate (care, pentru facilitarea limbajului, sunt denumiți și actori, deși actori într-o problemă pot fi părți care nu au un interes direct) există cel puțin trei tipuri de analiză care permit înțelegerea interacțiunilor dintre actori și a comportamentelor acestora în interiorul rețelelor de interese care se formează.

Cele trei tipuri de analiză sunt: cartografierea cognitivă comparativă, teoria jocurilor și teoria rețelelor sociale. Fiecare dintre acestea se bazează pe înțelegerea interacțiunilor actorilor raționali implicați în decizii (de politică publică) ca fiind determinate de complementaritatea dintre: percepțiile acestora asupra celorlalți actori și asupra mijloacelor de care aceștia dispun, puterea (resursele) de care dispune fiecare dintre părțile interesate sau de rețeaua de actori din care face parte fiecare dintre ei.

Ceea ce este comun pentru toate aceste trei tipuri de analiză este faptul că se pornește de la două ipoteze. Prima dintre ele este cea a raționalității părților interesate, în sensul în care ele își aleg acțiunile în funcție de anumite obiective pe care și le propun. A doua ipoteză este cea a dependenței de resurse, în sensul în care părțile interesate angajate într-o astfel de decizie depind de resurse controlate de alte părți interesate. Aceste două ipoteze permit conturarea unor posibile comportamente ale actorilor.

O altă caracteristică a acestor metode de analiză este faptul că interacțiunile dintre acești actori au loc într-o anume configurare și o anume rețea de interese, numită pe scurt arena deciziei. Includerea/alegerea arenei determină care actori sunt incluși în analiză și modul în care ei interacționează, pe baza intereselor lor. Modul în care actorii interacționează este ghidat de anumite reguli (formale - adică cele care sunt scrise și aprobate în mod oficial de o autoritate - sau informale) caracteristice fiecărei arene în parte.

Acțiunile unei părți interesate dintr-o arenă de decizie pot fi explicate prin intermediul a trei concepte de bază: percepțiile (modul în care fiecare dintre actori își înțelege propria situație în comparație și în relație cu ceilalți actori dintr-o arenă, respectiv modul în care fiecare dintre părțile interesate crede că funcționează ansamblul arenei de decizie), resursele de care dispune (arată care sunt mijloacele de care dispune fiecare actor pentru a influența în sensul satisfacerii obiectivului lor prin influențarea arenei; explicarea acțiunilor prin intermediul acestui concept este caracteristică teoriei jocurilor), valorile (adică ceea ce este important pentru fiecare actor în parte și cum relaționează cu ceilalți actori în funcție de atitudinea față de aceasta; analiza rețelelor sociale studiază modul în care se formează relațiile dintre actori în funcție de situarea lor mai aproape sau mai departe de anumite valori). Cartografierea cognitivă comparativă reprezintă o metodă prin care sunt analizate percepțiile actorilor asupra problemei și asupra celorlalte părți interesate.

Aceste metode de analiză pot fi reprezentate prin intermediul unor modele de analiză a interacțiunii dintre actori. Astfel de modele reprezintă un ajutor pentru analiză fiindcă arată care sunt

acțiunile posibile pentru fiecare actor și pentru că arată care sunt acele acțiuni care sunt posibile în teorie dar improbabile în practică, astfel încât analistul poate investiga posibilele efecte ale diferitelor strategii (strategie reprezintă aici setul de acțiuni posibile din punctul de vedere al unui actor, având în vedere realizarea obiectivelor sale).

Există numeroase modele de analiză pentru fiecare dintre metodele de mai sus. În cazul de față, a fost ales modelul DANA pentru că el corespunde cel mai bine situației analizate, în sensul în care formularea problemei – cum ar putea România să împiedice reducerea fondurilor europene în cadrul negocierilor CFM post 2020- se reduce, într-o primă fază, la imaginarea unor strategii de negociere care să aibă în vedere percepțiile tuturor părților interesate cu privire la CFM post 2020. În acest caz, arena de decizie este egală cu cea a negocierilor pentru adoptarea CFM post 2020.

Modelul DANA reprezintă un program/soft construit și dezvoltat de Pieter Bots de la Universitatea TU Delft. Informațiile despre acest soft pot fi găsite aici http://dana.actoranalysis.com.

Prin înțelegerea percepțiilor actorilor din această arenă de decizie se urmărește formarea unor idei valide despre așteptările actorilor cu privire la propriile lor acțiuni, așteptări care stau la baza deciziilor lor în cadrul arenei.

Hărțile cognitive care rezultă din acest model permit structurarea ipotezelor pe care le fac actorii cu privire la ceea ce reprezintă problema despre care trebuie să ia o decizie și care ar putea fi cea mai bună soluție. Modelul DANA permite organizarea acestor ipoteze prin intermediul unor diagrame cauzale.

Hărțile cognitive produse prin modelul DANA includ patru tipuri de factori: (i) acțiuni, care se referă la deciziile pe care le poate lua fiecare actor în parte (aceasta înseamnă că modelul produce câte o hartă cognitivă pentru fiecare actor participant într-o arenă de decizie. În cazul de față în model au fost incluși șapte actori – Mediul academic, Beneficiarii de fonduri europene, Consiliul, Comisia, Statele membre net contribuabili la bugetul UE, Statele membre net beneficiare din bugetul UE, Parlamentul – și pentru fiecare dintre ei a fost realizată o hartă); (ii) obiectivele fiecărui actor, care se referă la scopul pentru care este interesat să ia decizii; (iii) factori interni ai sistemului, care permit actorilor să facă legătura cauzală între acțiuni și obiective; (iv) factori externi sistemului care, deși influențează sistemul, sunt în afara capacității de influență a actorilor.

Compararea hărților cognitive ale actorilor dintr-o arenă înlesnește analiza pentru că ajută la înțelegerea deciziilor posibile pentru actori; înlesnește identificarea principalelor teme de dezacord între participanții dintr-o arenă de decizie; face posibilă formularea unor strategii de negociere care să fie în interesul tuturor părților interesate.

Compararea hărților cognitive se face cel puțin prin cinci analize. Prima dintre acestea măsoară relevanța factorilor interni și poate indica pentru actori care sunt principalele subiecte de dezbatere (acord sau dezacord). În cazul analizei de față factorul cu cea mai mare relevanță este dezvoltarea durabilă așa cum se vede din tabelul care arată rezultatul acestei analize.

Tabel A.1: Relevanța factorilor

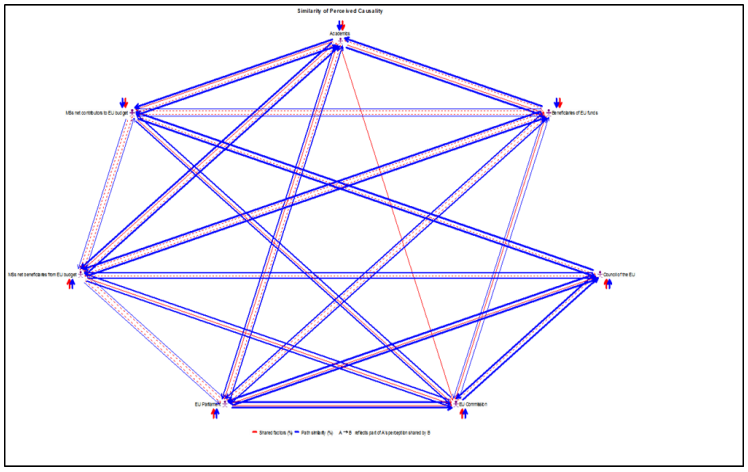
	Arena I®	Budget				
	Actor A®	****All actors***				
	Factors	**# Occurrences**	**# Goals**	**μ Avg. priority**	**μ Avg. stake**	**μ Avg. interest**
	Accelerated implementation of projects financed with EU funds	1	1	2	0.75	0.52
	Administrative burden for EU funds beneficiaries	1	0	-	-	-
	Adopts EU policy framework ***[CON]***	1	0	-	-	-
	Appoint/Dismiss the President of the EU Commission ***[EP]***	1	0	-	-	-
	Available EU funds for beneficiaries	4	4	2	0.75	0.52
	Available funds for EU funds beneficiaries	1	1	2	0.75	0.52
	Co-decide on EU policies ***[CON]***	1	0	-	-	-
	Co-decide on EU policies ***[EP]***	2	0	-	-	-
	Common policies for defence	2	0	-	-	-
	Common policies for security	1	0	-	-	-
	Common policies for single market, youth, education, culture, environment	3	0	-	-	-
	Consult with EU citizens ***[COM]***	1	0	-	-	-
	Coordinates MSs economic and fiscal policies ***[CON]***	1	0	-	-	-
	Corruption at beneficiaries	2	0	-	-	-
	Create efficient EU programmes ***[COM]***	2	0	-	-	-
	Defence of EU	3	3	2	0.75	0.52
	Define and implement EU foreign policy ***[CON]***	1	0	-	-	-
	Efficient use of EU funds	1	1	2	0.75	0.52
	EU quick and effective response to uncertainties	3	3	2	0.75	0.52
	EU Reserve Fund	1	0	-	-	-
	Form alliances against EU budget cuts ***[NB]***	1	0	-	-	-
	Form alliances to cut EU budget ***[NC]***	1	0	-	-	-
	Instruments to prevent and punish imbalances	1	0	-	-	-
	Introduce a Rule of Law conditionality for access to EU funds ***[COM]***	1	0	-	-	-

	Jobs and employment in the EU	2	2	2	0.75	0.52
	Make EU budget more flexible ***[COM]***	1	0	-	-	-
	Monitor MSs budgetary policy ***[CON]***	1	0	-	-	-
	Negotiate with MSs against the cut EU budget ***[NB]***	1	0	-	-	-
	Negotiate with MSs to cut EU budget ***[NC]***	1	0	-	-	-
	People representation to EU leaders and EU institutions	4	4	2	0.75	0.52
	Petition Governments for Council action ***[BEN]***	1	0	-	-	-
	Petition the members of hte EP ***[BEN]***	1	0	-	-	-
	Pooling resources from MSs	4	0	-	-	-
	Present reports to the members of the EP ***[ACAD]***	1	0	-	-	-
	Present reports ***[ACAD]***	4	0	-	-	-
	Propose common policies for Eu defence ***[NB]***	1	0	-	-	-
	Protection of EU	1	1	2	0.75	0.52
	Reduce red tape for Eu funds beneficiaries ***[COM]***	1	0	-	-	-
	Research the efficacity of Eu funds ***[ACAD]***	1	0	-	-	-
	Simplified state aid rules	1	0	-	-	-
	Single rule book for EU funds	1	0	-	-	-
	Strengthened economic governance in the EU	2	0	-	-	-
	Strengthened EU fiscal framework	1	0	-	-	-
	Sustainable development	5	5	2	0.75	0.52
	Synergy between EU funds and national funding	2	0	-	-	-
	Transfer EU funds within and between programmes	3	0	-	-	-
	Use of EU funds	5	0	-	-	-

Sursa: calcule proprii prin utilizarea programului DANA

În al doilea rând este analizată similitudinea percepțiilor cu privire la factorii interni, ceea ce sugerează care actori au viziuni apropiate cu privire la modul în care acțiunile actorilor ajută la îndeplinirea obiectivelor. Rezultatul acestei analize pentru arena cu privire la CFM post-2020 se poate vedea în figura de mai jos

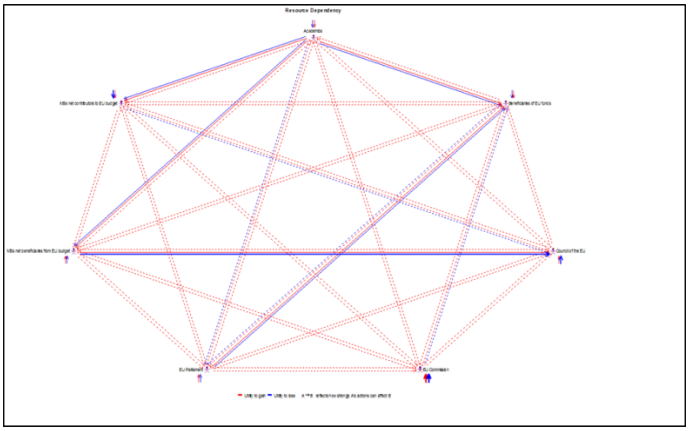
Figura A.1: Similitudini în percepția asupra cauzalității



Sursa: Rezultatul utilizării programului DANA pe baza datelor proprii

Următoarele două tipuri de analiză permit înțelegerea modului în care fiecare actor în parte îi influențează pe ceilalți pe baza dependenței de resurse. Pe de-o parte, actorii au de câștigat din acțiunile altor actori, iar pe de altă parte unii actori au de pierdut din acțiunile partenerilor din arena de decizie. Diagrama din figura următoare arată, pentru arena de decizie în discuție, relațiile în care actorii au de câștigat (cu culoarea roșie), respectiv cele în care actorii au de pierdut (cu culoare albastră).

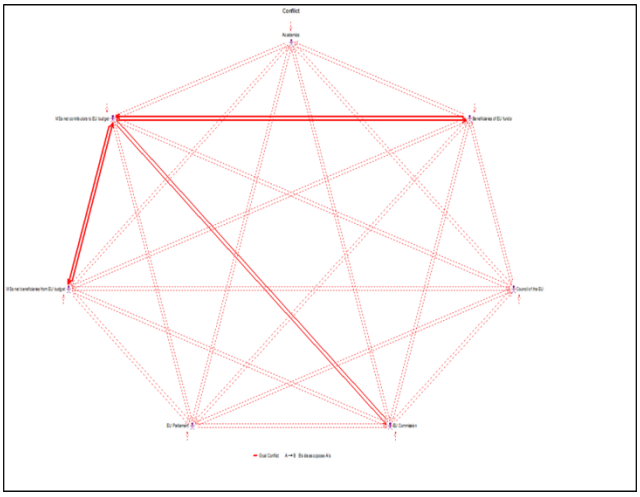
Figura A.2: Dependența de resurse



Sursa: Rezultatul utilizării programului DANA pe baza datelor proprii

În sfârșit, al cincilea tip de analiză privește actorii din arena de decizie prin prisma obiectivelor lor, iar identificarea conflictelor între obiectivele actorilor permite pe de-o parte excluderea din start a încercării de a realiza anumite alianțe care nu ar servi intereselor actorilor, iar pe de altă parte indică posibilii aliați pentru strategiile de negociere. Diagrama de mai jos indică rezultatul acestei analize pentru cazul CFM post 2020.

Figura A.3: Conflictul de obiective



Sursa: Rezultatul utilizării programului DANA pe baza datelor proprii

ANEXA 7

ANALIZA INDICATORI ECONOMICI PAC

Tabel 7.1: Alocări per stat membru în prețuri curente – în milioane EUR

	Plăți directe (Pilonul 1)	Piețe (Pilonul 1)	Dezvoltare rurală (Pilonul 2)	TOTAL
BE	3 399,2	3,0	470,2	3 872,4
BG	5 552,5	194,5	1 972,0	7 719,0
CZ	5 871,9	49,5	1 811,4	7 732,9
DK	5 922,9	2,1	530,7	6 455,6
DE	33 761,8	296,5	6 929,5	40 987,8
EE	1 243,3	1,0	615,1	1 859,4
IE	8 147,6	0,4	1 852,7	10 000,7
EL	14 255,9	440,0	3 567,1	18 263,1
ES	33 481,4	3 287,8	7 008,4	43 777,6
FR	50 034,5	3 809,2	8 464,8	62 308,6
HR	2 489,0	86,3	1 969,4	4 544,6
IT	24 921,3	2 545,5	8 892,2	36 359,0
CY	327,3	32,4	111,9	471,6
LV	2 218,7	2,3	821,2	3 042,1
LT	3 770,5	4,2	1 366,3	5 140,9
LU	224,9	0,2	86,0	311,2
HU	8 538,4	225,7	2 913,4	11 677,5
MT	31,6	0,1	85,5	117,1
NL	4 927,1	2,1	512,1	5 441,2
AT	4 653,7	102,4	3 363,3	8 119,4
PL	21 239,2	35,2	9 225,2	30 499,6
PT	4 214,4	1 168,7	3 452,5	8 835,6
RO	**13 371,8**	**363,5**	**6 758,5**	**20 493,8**
SI	903,4	38,5	715,7	1 657,6
SK	2 753,4	41,2	1 593,8	4 388,4
FIN	3 567,0	1,4	2 044,1	5 612,5
SE	4 712,5	4,1	1 480,9	6 197,4

Sursă: Comisia Europeană, MEMO/18/3974

Tabel 7.2: Cereri depuse și plătite

	NUMĂR DE FERMIERI CARE AU DEPUS CERERE	**NUMĂR DE FERMIERI PLĂTIȚI**	**% FERMIERI PLATIȚI DIN TOTAL FERMIERI CARE AU DEPUS CERERE**
2007	1.241.934	1.167.211	93,98%
2008	1.130.404	1.089.377	96,37%
2009	1.122.046	1.091.026	97,24%
2010	1.093.167	1.074.748	98,32%
2011	1.088.809	1.079.923	99,18%
2012	1.079.899	1.068.432	98,94%
2013	1.048.728	1.035.588	98,75%
2014	1.027.874	1.012.724	98,53%
2015	944.076	927.951	98,29%
2016	901.268		

Sursă: Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA), Indicatori statistici APIA, Statistici comparative Campania 2007 - Campania 2016, p. 55

Tabel 7.3: Suprafața: solicitări de plată, determinări după controale, autorizată la plată

	SUPRAFAȚĂ SOLICITATĂ (pe total scheme solicitate) ha	**SUPRAFAȚĂ DETERMINATĂ DUPĂ CONTROALE (pe total scheme solicitate) ha**	**SUPRAFAȚĂ AUTORIZATĂ LA PLATĂ (pe total scheme solicitate) ha**
2007	21.536.700	20.558.359	15.065.793
2008	12.811.679	12.470.464	12.365.448
2009	16.138.174	15.841.614	15.790.972
2010	16.089.089	15.859.226	15.825.127
2011	16.332.056	16.218.729	16.207.380
2012	16.684.657	16.569.238	16.544.095
2013	16.881.440	16.761.509	16.741.617
2014	16.967.321	16.862.738	16.842.517
2015	36.201.898	35.378.735	34.552.510
2016	33.099.461	31.576.717	30.849.001

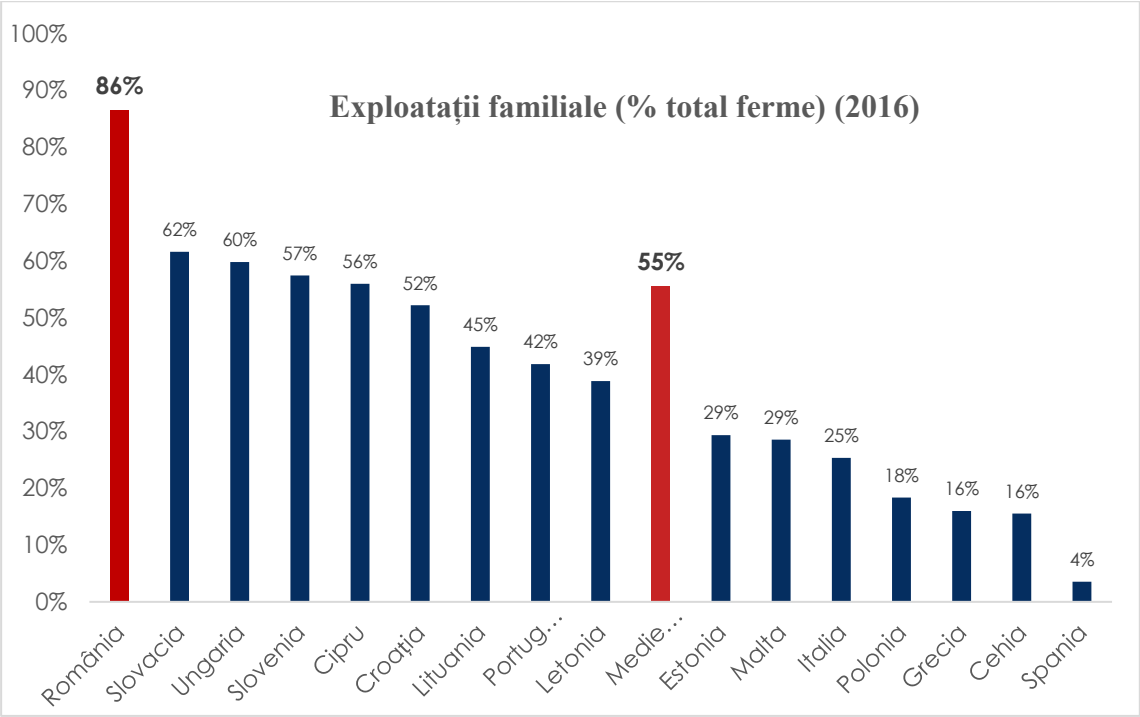
Sursă: Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA), Indicatori statistici APIA, Statistici comparative Campania 2007 - Campania 2016, p. 55

Tabel 7.4: Pondere exploatații familiale în România (2005-2016)

	NR. TOTAL FERME	NR. EXPLOATAȚII FAMILIALE	PONDERE EXPLOATAȚII FAMILIALE
2016	3,422,030	2,956,380	**86.39%**
2013	3,629,660	3,178,490	**87.57%**
2010	3,859,040	3,589,530	**93.02%**
2007	3,931,350	3,172,280	**80.69%**
2005	4,256,150	3,444,760	**80.94%**

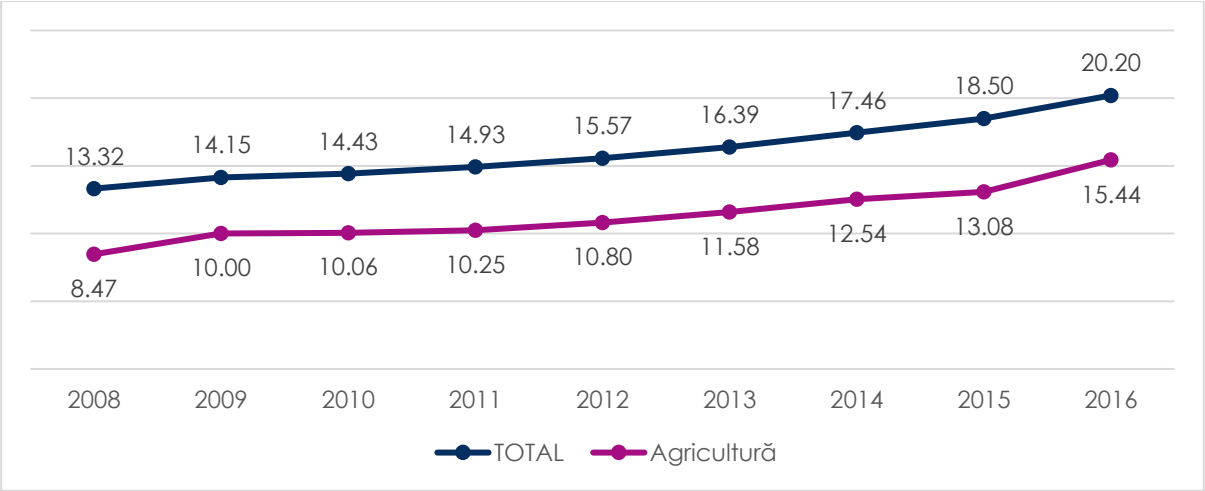
Sursă: Eurostat, Farm indicators by agricultural area, type of farm, standard output, legal form and NUTS 2 regions [ef_m_farmleg]

Figura 7.1: Pondere exploatații familiale în UE (2016)



Sursa: Eurostat, Farm indicators by agricultural area, type of farm, standard output, legal form and NUTS 2 regions [ef_m_farmleg]

Figura 7.2: Costul mediu orar al forței de muncă pe salariat în sectorul agricol din România (2008-2016)



Sursa: INSSE, Costul mediu orar al forței de muncă pe salariat, pe activități (secțiuni și diviziuni) ale economiei naționale CAEN Rev.2

Tabel 7.5: Numărul și tipul fermelor

	Nr. ferme	Pondere total	Suprafața agricolă (ha)	Pondere total
Mai puțin de 1 ha	79.840	2.33%		
Mai puțin de 2 ha	2.400.930	70.16%	1.539.790	12.32%
Între 2 și 4.9 ha	660.000	19.29%	2.048.620	16.39%
Între 5 și 9.9 ha	194.200	5.68%	1.304.360	10.43%
Între 10 și 19 ha	50.210	1.47%	666.260	5.33%
Între 20 și 29.9 ha	10.990	0.32%	262.970	2.10%
Între 30 și 49.9 ha	7.530	0.22%	288.640	2.31%
Între 50 și 99.9 ha	6.010	0.18%	418.450	3.35%
Mai mult de 100 ha	12.310	0.36%	5.973.450	47.78%

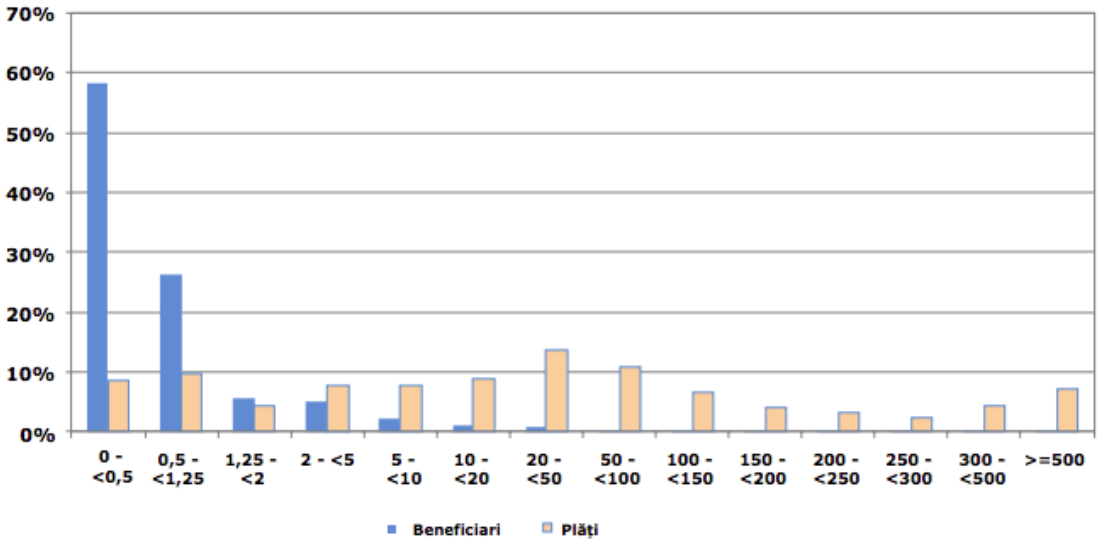
Sursa: Eurostat, Farm indicators by agricultural area, type of farm, standard output, legal form and NUTS 2 regions [ef_m_farmleg)

Tabel 7.6: Distribuția ajutoarelor directe la producători

Clase de mărime a ajutorului (toate plățile directe)	Anul Financiar 2017			
	Beneficiari		Plăți în EURO	
	x 1 000	% din total	x 1 000	% din total
< 0 €	0,19	0,02%	- 103	0,0%
≥ 0 și < 500 €	491,25	58,17%	145 350	8,6%
≥ 500 și < 1 250 €	221,09	26,18%	165 703	9,8%
≥ 1 250 și < 2 000 €	48,03	5,69%	75 468	4,5%
≥ 2 000 și < 5 000 €	42,40	5,02%	129 824	7,7%
≥ 5 000 și < 10 000 €	18,72	2,22%	132 252	7,8%
≥ 10 000 și < 20 000 €	10,59	1,25%	149 796	8,9%
≥ 20 000 și < 50 000 €	7,50	0,89%	231 789	13,7%
≥ 50 000 și < 100 000 €	2,66	0,32%	184 714	10,9%
≥ 100 000 și < 150 000 €	0,93	0,11%	112 952	6,7%
≥ 150 000 și < 200 000 €	0,41	0,05%	69 771	4,1%
≥ 200 000 și < 250 000 €	0,26	0,03%	56 666	3,4%
≥ 250 000 și < 300 000 €	0,14	0,02%	38 546	2,3%
≥ 300 000 și < 500 000 €	0,20	0,02%	74 668	4,4%
≥ 500 000 €	0,12	0,01%	122 942	7,3%
Total	**844,48**	**100%**	**1 690 338**	**100%**

Sursa: http://www.madr.ro/docs/ind-alimentara/rica/2018/info-statistice-ro-rica.pdf

Figura 7.3: Cifre indicative privind repartizarea ajutoarelor directe pe clase de mărime a ajutorului (mii euro)



Sursa: http://www.madr.ro/docs/ind-alimentara/rica/2018/info-statistice-ro-rica.pdf

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

Cărți/studii/opinii:

1. Alesina, Alberto; Ignazio Angeloni; Ludger Schuhknecht (2005) *What does the European Union do?*, Public Choice 123, pp. 275-319.
2. Bénassy-Quéré, Agnès; Brunnermeier, Markus; Farhi, Emmanuel; Fratzscher, Marcel; Fuest, Clemens; Gourinchas, Pierre-Olivier; Martin, Philippe; PisaniFerry, Jean; Rey, Hélène; Schnabel, Isabel; Véron, Nicolas; Weder di Mauro, Beatrice; Zettelmeyer, Jeromin (2018) *Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform*, CEPR POLICY INSIGHT No. 91
3. Brunnermeier, Markus K.; Garicano, Luis; Lane, Philip R.; Pagano, Marco; Reis, Ricardo; Santos, Tano; Thesmar, David; Nieuwerburgh, Stijn Van; Vayanos, Dimitri (2012) *European Safe Bonds (ESBies*), disponibil online la: http://personal.lse.ac.uk/vayanos/euronomics/esbies.pdf
4. Buiter, Willem (2015) *The Euro Area: Monetary Union or System of Currency Boards?*, Citi Research, Global Economics View, disponibil online la: https://willembuiter.com/sharing.pdf
5. Bundesregierung (2018), Declarația comună franco-germană de la Meseberg, comunicat de presă, 19 iunie, disponibilă online la: https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/06/214-18-_Meseberg-Declaration2.pdf
6. Cipriani, Gabriele (2014) *Financing the EU Budget: Moving forward or backwards?*, Economic Policy, CEPS Paperbacks, Brussels
7. Dăianu, Daniel (coord.); Kallai, Ella; Mihailovici, Gabriela; Socol, Aura (2016) *România și aderarea la zona euro: întrebarea este ÎN CE CONDIȚII*, Institutul European din România, București
8. Dăianu, Daniel (2016) *România și Euroaria. Mit și realitate,* prezentare susținută la Universitatea Babes-Bolyai, 25 februarie
9. Dăianu, Daniel (2015) *Marele impas in Europa. Ce poate face România?*, Editura Polirom, București
10. Dăianu, Daniel (2015) *A central bank's dilemmas in highly uncertain times: a Romanian view,* în Nowotny, E., D. Ritzberger-Grunwald, H. Schuberth, (Eds.) The challenge of economic rebalancing in Europe, perspectives for CESEE countries'', Edward Elgar Publishing, London, p. 194-221
11. Dăianu, Daniel; D'Adda, Carlo; Basevi, Giorgio; Kumar, Rajeesh. (Eds) (2014) *The Eurozone crisis and the future of Europe*, Palgrave Macmillan UK
12. Dăianu, Daniel; Murgescu, Bogdan (2013) Which way goes Romanian Capitalism, Friedrich-Ebert- Stiftung Berlin, disponibil online la http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10068.pdf
13. Federmair, Klaus; Vorauer-Mischer, Karin (2018) *The EU budget, prezentare susținută în cadrul cursului cu titlul Challenges for Candidate and Potential Candidate Countries in the EU and EMU Accession Process*,, Joint Vienna Institute, 12 septembrie 2018
14. Ferrer, Jorge Núñez; Gros, Daniel (2018) *The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response*, disponibil online la: https://www.ceps.eu/publications/multiannual-financial-framework-where-continuity-radical-response
15. Georgescu, Florin (2017) *Macrostabilitatea, creșterea economică și dezvoltarea*, Prezentare susținută în cadrul conferinței internaționale "Measuring Development in Turbulent Times" organizată de SNSPA, București, 28 noiembrie 2017
16. Guvernul României, Ministerul Finanțelor Publice (2018), comunicat de presă, 7 septembrie, disponibil online la: http://www.mfinante.gov.ro/acasa.html?method=detalii&id=999606891
17. Guvernul României (2018), comunicat de presă, 10 iulie, disponibil online la: http://gov.ro/ro/print?modul=stiri&link=premierul-viorica-dancila-in-vizita-de-lucru-la-bruxelles
18. Guvernul României (2018), Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, comunicat de presă, 9 iulie, disponibil online la: http://www.madr.ro/comunicare/4504-intalnirea-ministrului-petre-daea-cu-omologul-sau-din-republica-bulgara.html, reiterat de Ministrul Agriculturii și Dezvoltării Rurale în intervenția avută în cadrul Consiliului Afrifish de la Bruxelles din data de 16 iulie 2018 disponibil la http://www.madr.ro/comunicare/4516-interventia-ministrului-petre-daea-in-consiliul-agrifish-16-iulie-a-c-privind-politica-agricola-comuna.html
19. Guvernul României (2018), Ministerul Afacerilor Externe, Ministru delegat pentru Afaceri Europene, comunicat de presă 11 ianuarie, disponibil online la: https://www.mae.ro/node/44633
20. Guvernul României (2018), Reprezentanța Permanentă a României pe lângă Uniunea Europeană, infograme.

21. Guvernul României (2018), *Planul de acțiuni pentru implementarea Programului Național de Reformă 2018 (PNR) și a Recomandărilor Specifice de Țară 2018 (RSȚ),* disponibil online la: http://afacerieuropene.mae.ro/node/510
22. Guvernul României (2018), Inspecția Muncii, *Raport de Activitate pentru 2017 conform Legii nr. 544 din 2001*, disponibil online la: https://www.inspectiamuncii.ro/documents/66402/187655/Raport+de+activitate+al+Inspectiei+Muncii+pentru+anul+2017.pdf/1a898dfa-6e03-4b82-bf59-8bd20e494dc5
23. Haas Jörg, Rubio, Eulalia (2017) *The Future of the European budget,* Notre Europe, Policy paper 199
24. Hix, Simon (2005) *The Political System of the European Union*, 2nd edition, Palgrave Macmillan, Basingstoke
25. Iohannis Klaus, Președintelui României, declarație de presă la Consiliul European din 28-29 iunie, Bruxelles, disponibil online la: https://www.agerpres.ro/politic/2018/06/29/iohannis-vrem-sa-facilitam-discutiile-pe-cadrul-financiar-european-ca-negocierile-sa-fie-incheiate-inainte-de-alegerile-parlamentare--136883
26. Isărescu, Mugur (2018) Discurs în deschiderea conferinței *Fondurile europene, absorbția și impulsul necesar. Cum conectăm România în anul centenar*, București , 29 ianuarie 2018
27. Isărescu, Mugur (2017) Cuvânt de deschidere la sesiunea științifică *România în Uniunea Europeană*, organizată de Academia Română, București, 7 aprilie 2017
28. Institutul Național de Statistică, baza de date TEMPO.
29. Kölling Mario (2016) *The EU budget - from a bargaining tool to a federal budget?,* Stals Research Paper 2/2016
30. Laffan, Brigid (2000) *The Big Budgetary Bargains: From Negotiation to Authority*, Journal of European Public Policy, vol. 7, no. 5, pp. 725-743
31. Lazea, Valentin (coord.); Anghel, Lucian; Biriș, Gabriel (2012) *Prioritizarea politicilor Uniunii Europene prin prisma avantajelor produse de acestea pentru România, în perspectiva participării la negocierile desfășurate în cadrul procesului de revizuire a bugetului comunitar. Rezumat,* disponibil online la: http://www.cnp.ro/inovatie/docs/conferinta-finalizare-studii-28-05-2012/Rezumat%20studiu%20Buget%20comunitar%20.pdf
32. Mattila, Mikko (2006) *Fiscal Transfers and Redistribution in the European Union: Do Smaller Member States Get More Than Their Share?*, Journal of European Public Policy 13 (1), pp. 34-51.
33. Monti, Mario et al. (2016) *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, EU publications
34. Morawiecki, Mateusz (2018), declarație la întâlnirea liderilor grupului de la Visegrad cu președintele Franței Emanuel Macron, 28 iunie, disponibilă online la: https://twitter.com/PremierRP_en
35. Oates, Wallace E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature 37 (3), pp. 1120-1149
36. Orban, Viktor (2018), declarație la întâlnirea liderilor grupului de la Visegrad cu președintele Franței Emanuel Macron, 28 iunie, disponibilă online la: https://twitter.com/ViktorOrban?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.politico.eu%2Farticle%2Feuropean-council-summit-live-blog-brexit-eurozone-migration%2F
37. Parlamentul României (2018), Camera Deputaților, Comisia pentru buget, finanțe și bănci, *Expunere de motive cu privire la viitorul CFM post 2020* - COM/2018/0321, disponibil online la: http://www.cdep.ro/proiecte/bp/2017/300/40/4/em344.pdf și la http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/romania/2018/com20180321/com20180321_deputatilor_opinion_ro.pdf. Hotărârea Camerei Deputaților nr.41 din 18 iunie 2018 a fost adoptată în Monitorul Oficial nr. 515/22 iunie 2018 disponibil online la http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act?ida=151655&frame=0
38. Rodrik, Dani (2007) *The inescapable trilemma of the world economy,* disponibil online la http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html
39. Sapir André et al., (2003) An Agenda for a Growing Europe: Making the EU System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of European Commission President Romano Prodi and published by Oxford University Press (2004) under the title An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report.
40. Schuh, Bernd; Gorny, Helene; Kaucic, Jiannis; Kirchmayr-Novak, Stephanie; Vigani, Mauro; Powell, John; Hawketts, Eleanor (2016) Research for AGRI Committee - *The role of the EU's Common Agricultural Policy in creating rural jobs,* IP/B/AGRI/IC/2015_158, PE 573.418, disponibil online la http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/573418/IPOL_STU(2016)573418_EN.pdf
41. Zezza, Annalisa (coord.) et al (2017) *Research for Agri Committee-policy support for Productivity Vs Sustainability in EU Agriculture: towards viable farming and green growth*, IP/B/AGRI/IC/2016-56, PE 585.905, disponibil online la http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585905/IPOL_STU(2017)585905_EN.pdf

42. Watts, Ronald (2008) *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montréal

Materiale apărute pe Blog-ul BNR disponibil online la http://www.opiniibnr.ro/:

43. Dăianu, Daniel (2018) *Uniunea monetară: regulile sunt necesare, dar este nevoie și de "partajare a riscurilor (risk-sharing)''*, 6 februarie
44. Dăianu, Daniel (2017), *Întrebări pentru Cartea Alba a Comisiei*, 6 martie
45. Dăianu, Daniel (2017), *The new protectionism: where does it come from and where may it go?*, 9 martie
46. Dăianu, Daniel (2017), *Menghina echilibrelor precare*, 20 martie
47. Dăianu, Daniel (2017), *Lanțurile de producție și corecțiile macroeconomice*, 23 mai
48. Dăianu, Daniel (2017), *Controlul dezechilibrelor într-o uniune monetară nu poate fi o problemă strict națională*, 12 iunie
49. Dăianu, Daniel (2017), *România și "nucleul dur" al Uniunii Europene*, 19 septembrie
50. Dăianu, Daniel (2016), *One crisis after another: How the EU can deal with Brexit*, 11 iulie

Documente europene

51. Tratatul de Funcționare a Uniunii Europene, disponibil online la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN#page=135
52. Glosarul de terminologie europeană, disponibil online la: http://ec.europa.eu/regional_policy/ro/policy/what/glossary/n/nplus2

2018

53. Comisia Europeană, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. *Un buget modern pentru o Uniune care protejează, capacitează și apără Cadrul financiar multianual pentru perioada 2021-2027*-SWD(2018) 171 final disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:52018DC0321 și aici: https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en și la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0358
54. Comisia Europeană, *Anexe la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Un buget modern pentru o Uniune care protejează, capacitează și apără Cadrul financiar multianual pentru perioada 2021-2027*-SWD(2018) 171 final disponibil online lahttps://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_2&format=PDF
55. Comisia Europeană, Commission Staff Working Document. *Spending review Accompanying the document. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027* - COM(2018) 321 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527239561812&uri=CELEX%3A52018SC0171
56. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Consiliului de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027*, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0322
57. Comisia Europeană, *Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027* - COM(2018) 322 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527241903201&uri=CELEX%3A52018PC0322
58. Comisia Europeană, *Propunere de acord interinstituțional între Parlamentul European, Consiliu și Comisie privind disciplina bugetară, cooperarea în chestiuni bugetare și buna gestiune financiară/FMT* - COM(2018) 323 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0323
59. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre* - COM(2018) 324 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0324
60. Comisia Europeană, Commission Staff Working Document. *Financing the EU budget: report on the operation of the own resources system Accompanying the document Proposal of a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union* - SWD(2018) 172 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527242888403&uri=CELEX%3A52018SC0172

61. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Consiliului privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii bazate pe baza fiscală consolidată comună a societăților, pe sistemul Uniunii Europene de comercializare a certificatelor de emisii și pe deșeurile de ambalaje din plastic care nu sunt reciclate și privind măsurile menite să răspundă necesităților trezoreriei* - COM(2018) 326 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0326
62. Comisia Europeană, Propunere de Regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de punere în aplicare a sistemului de resurse proprii ale Uniunii Europene - COM(2018) 327 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0327
63. Comisia Europeană, *Cheltuielile și veniturile Uniunii Europene în perioada 2014-2020*, disponibil online la: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.
64. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CEE, Euratom) nr. 1553/89 privind regimul unitar definitiv de colectare a resurselor proprii provenite din taxa pe valoarea adăugată* - COM(2018) 328 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0328
65. Comisia Europeană, *Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierelor și vize* - COM(2018) 375 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0009.03/DOC_2&format=PDF
66. Comisia Europeană, *Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Programului de sprijin pentru reforme* - COM(2018) 391 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:02e3ae29-64af-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0013.01/DOC_1&format=PDF
67. Comisia Europeană, *Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea Programului de sprijin pentru reforme* - COM(2018) 391 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:02e3ae29-64af-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0013.01/DOC_1&format=PDF
68. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune* - COM(2018) 372 final, disponibil online la: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-372-F1-RO-MAIN-PART-1.PDF
69. Comisia Europeană, Anexe la Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul european de dezvoltare regională și Fondul de coeziune - COM(2018) 372 final, disponibil online la: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/RO/COM-2018-372-F1-RO-ANNEX-2-PART-1.PDF
70. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013* - COM(2018) 393 final disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0393
71. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a normelor privind sprijinul pentru planurile strategice care urmează a fi elaborate de statele membre în cadrul politicii agricole comune (planurile strategice PAC) și finanțate de Fondul european de garantare agricolă (FEGA) și de Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1305/2013 și (UE) nr. 1307/2013 ale Parlamentului European și ale Consiliului* - COM(2018) 392 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0392
72. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament a Parlamentului European și a Consiliului privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1306/2013 - COM(2018) 393 final*, disponibil online la: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AGRI/DV/2018/06-11/COM_COM20180393_RO.pdf
73. Comisia Europeană, *The Common Agricultural Policy after 2020*, disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-common-agricultural-policy-after-2020-2018-jun-01_en
74. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unei Funcții europene de stabilizare a investițiilor* - COM(2018) 387 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018PC0387
75. Comisia Europeană, *Document de lucru al serviciilor Comisiei. Rezumatul evaluării impactului care însoţeşte documentul Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unei Funcții*

europene de stabilizare a investițiilor - COM(2018) 387 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018SC0298
76. Comisia Europeană, *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului de sprijin pentru reforme* - COM(2018) 391 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:52018PC0391
77. Comisia Europeană, *Document de lucru al serviciilor Comisiei. Rezumatul evaluării impactului care Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului de sprijin pentru reforme* - SWD(2018) 311 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52018SC0311
78. Comisia Europeană, Factsheet, *Bugetul UE pentru viitor - Investiții,* disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-investments-may2018_ro.pdf
79. Comisia Europeană, Factsheet, *Bugetul UE pentru viitor* – Reform Support Programme, disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-reform-support-programme_en_0.pdf
80. Comisia Europeană, Factsheet, *Bugetul UE pentru viitor – European Investment Stabilisation Function*, disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-investment-stabilisation_en_1.pdf
81. Comisia Europeană, Factsheet, *Planul de investiții pentru Europa | Iulie 2018*, disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/romania-country-factsheet-297x210-july18_ro.pdf
82. Comisia Europeană, Factsheet, *Bugetul UE pentru viitor – Investiții în capitalul uman*, disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-investing-people-may2018_ro.pdf
83. Comisia Europeană, Factsheet, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments, of the European Investment Advisory Hub, and of the European Investment Project Portal*, SWD (2018) 316 final
84. Comisia Europeană, Factsheet, *Un buget modern pentru o Uniune care protejează, capacitează și apără: Întrebări și răspunsuri* - COM(2018) 321disponibil online la: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3621_en.htm
85. Comisia Europeană, Factsheet, *Veniturile UE: resurse proprii - Normele UE referitoare la resursele proprii* disponibil online la: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-revenue-own-resources/
86. Comisia Europeană, Factsheet, *Modelarea cheltuielilor UE: cadrul financiar multianual*, disponibil online la http://www.consilium.europa.eu/ro/policies/multiannual-financial-framework/
87. Comisia Europeană, Factsheet, *Politica Agricolă Comună*, disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-common-agricultural-policy-may2018_ro.pdf
88. Comisia Europeană, Factsheet, *PAC în țara dumneavoastră*, disponibil online la: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/by_country/documents/cap-in-your-country-ro_ro_0.pdf
89. Comisia Europeană, Factsheet, *The Economic And Monetary Union*, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A393%3AFIN
90. Comisia Europeană, Factsheet, *Sound financial management and the rule of law*, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A393%3AFIN
91. Comisia Europeană, Factsheet, *Sustainability, environment protection and fight against climate change*, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A393%3AFIN
92. Comisia Europeană, *Commission Staff Working Document Impact Assessment SWD (2018) 301*, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c1206abb-65a0-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF
93. Comisia Europeană și European Investment Advisory Hub, *Market gap analysis for advisory services under the European Investment Advisory Hub* (EIAH), August 2016, EIAH, disponibil online la: http://eiah.eib.org/publications/index
94. Comisia Europeană și European Investment Advisory Hub *Market gap analysis for advisory services under the European Investment Advisory Hub* (EIAH) Phase II – Advisory Services for SMEs, Decembrie 2017, EIAH, disponibil online la: http://eiah.eib.org/publications/index
95. Comisia Europeană, Comunicarea CE: *A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020 The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018* - COM(2018) 98 disponibilă online la https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_en.pdf

96. Comisia Europeană, MEMO/18/3974, *Bugetul UE: politica agricolă comună după 2020,* disponibil online la: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3985_ro.pdf
97. Comisia Europeană, *Gestionarea fondurilor europene*, disponibilă online la https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/management-eu-funding_ro
98. Consiliul European, 28-29 iunie 2018, documentele oficiale privind politica de azil disponibile online la: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/
99. Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Reuniunea Consiliului European din 28-29 iunie 2018, declarații finale disponibile online la: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/06/28-29/
100. Consiliul European, *Fișa de prezentare a fondului Invest EU/working paper WK 7090/2018 INIT* disponibil online la: https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out?ARCHIVEDATE=7-3-2018%3A21-3-2018&lang=EN&i=LD&ROWSPP=25&ORDERBY=DOC_DATE+DESC&DOC_LANCD=EN&typ=SET&NRROWS=500&RESULTSET=2
101. Consiliul Uniunii Europene, Ivan Gabor, prezentare MAE, 17 mai.
102. Parlamentul European, rezoluțiile Parlamentului European din 14 martie 2018 privind *Următorul cadrul financiar multianual: pregătirea poziției Parlamentului privind cadrul financiar multianual post-2020* [2017/2052(INI)] disponibil online la: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0239&format=XML&language=RO
103. Parlamentul European, *Reforma sistemului de resurse proprii al Uniunii Europene* [2017/2053(INI)] disponibil online la http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0041+0+DOC+XML+V0//RO
104. Parlamentul European, rezoluția PE pentru pregătirea poziției PE privind CFM post-2020 (P8_TA(2018)0075) și rezoluția PE privind reforma sistemului de resurse proprii al UE (P8_TA(2018)0076).
105. Parlamentul European, Rezoluția PE din 30 mai 2018 referitoare la cadrul financiar multianual 2021-2027 și la resursele proprii (2018/2714(RSP)).
106. Parlamentul European, Rezoluția PE din 30 mai 2018 referitoare la cadrul financiar multianual 2021-2027 și la resursele proprii (2018/2714(RSP)).
107. Parlamentul European, Fișe tehnice pentru Uniunea Europeană, *Al doilea pilon al PAC: politica de dezvoltare rurală*, disponibil online la: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/110/al-doilea-pilon-al-pac-politica-de-dezvoltare-rurala

2017

108. Comisia Europeană, *Future financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources* - Raportul Monti, disponibil online la: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/index_en.cfm
109. Comisia Europeană, *White Paper On The Future Of Europe* - COM(2017) 2025 disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf
110. Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, *The Rome Declaration*, March 25, disponibilă online la: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/
111. Comisia Europeană, *Reflection paper on the future of EU finances*, COM(2017) 358 of 28 June 2017 disponibil online la: https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-future-eu-finances_en
112. Consiliul European, Declarația de la Bratislava, 16 septembrie, disponibil online la: http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/
113. Comisia Europeană, *Economic resilience in EMU,* disponibil online la: https://www.consilium.europa.eu/media/23535/eurogroup-15-september-item1-com-note-economic-resilience-in-emu.pdf
114. Comisia Europeană, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European, Consiliu și Banca Centrală Europeană: *Noi instrumente bugetare pentru o zonă euro stabilă în cadrul Uniunii* COM/2017/0822 final, disponibilă online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:52017DC0822
115. Comisia Europeană, Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Banca Centrală Europeană, Comitetul Economic și Social și Comitetul regiunilor: *Finalizarea Uniunii Bancare* - COM/2017/0592 final disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52017DC0592

2016

116. Comisia Europeană, *State of the Union Address 2016: Towards a better Europe - a Europe that protects, empowers and defends,* disponibil online la http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm

117. Comisia Europeană, *Mapping and analysis of the implementation of the CAP*, disponibil online la: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/exec-sum_en.pdf
118. Consiliul European, Declarația de la Bratislava, 16 septembrie, disponibil la http://www.consilium.europa.eu/media/21241/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-ro.pdf
119. Curtea Europeană de Conturi, Raport special nr. 1/2016, *Sprijinul pentru veniturile fermierilor: este sistemul utilizat de Comisie pentru măsurarea performanței acestui sprijin bine conceput și bazat pe date temeinice?*
120. Parlamentul European, *A fiscal capacity for the euro area? Options for reforms to counter asymmetric shocks*, disponibil online la: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/589774/EPRS_IDA(2016)589774_EN.pdf

2015

121. Comisia Europeană, *A New Start For Jobs And Growth In Greece*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions - COM/2015/0400 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:400:FIN

2013

122. Jurnalul oficial al UE, règlement (UE) no 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n o 922/72, (CEE) n o 234/79, (CE) n o 1037/2001 et (CE) n o 1234/2007 du Conseil, disponibil online la: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Farm_structure_statistics/ro#Informa.C8.9Bii_suplimentare_Eurostat
123. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1308&from=fr
124. Declarația miniștrilor din cadrul Eurogrupului și al Consiliului Afaceri Economice și Financiare cu privire la mecanismul de sprijin al mecanismului unic de rezoluție, 18 decembrie

2012

125. Comisia Europeană, *Abordarea UE în materie de reziliență: să învățăm din crizele în domeniul securității alimentare,* Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – COM(2012) 586 final, disponibil online la: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2012:0586:FIN.

2006

126. Regulation (EC) 1084/2006 „Conditions applying to access to Fund assistance''

2002

127. Regulamentul (CE) nr. 332/2002 al Consiliului din 18 februarie 2002 de înființare a unui mecanism de asistență financiară pe termen mediu pentru balanțele de plăți ale statelor membre disponibil la https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/ALL/?uri=CELEX:32002R0332