Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Programului de sprijin pentru reforme

[COM(2018) 391 final – 2018/0213 (COD)]

(2019/C 62/20)

Raportor: **Petr ZAHRADNÍK**

Sesizare	Parlamentul European, 14.6.2018
	Consiliul Uniunii Europene, 27.6.2018
Temei juridic	Articolul 175 alineatul (3) și articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială
Data adoptării în secțiune	3.10.2018
Data adoptării în sesiunea plenară	17.10.2018
Sesiunea plenară nr.	538
Rezultatul votului	194/3/7
(voturi pentru/voturi împotrivă/ abțineri)	

1. **Concluzii și recomandări**

1.1. CESE aprobă și susține motivele care au stat la baza creării Programului de sprijin pentru reforme, care trebuie să încurajeze statele membre ale UE să pună în aplicare reforme structurale importante, să considere reformele structurale ca o acțiune globală și, de asemenea, să servească drept instrument complementar pentru implementarea acestor reforme în mod voluntar. CESE propune ca, pe parcursul punerii în aplicare a reformelor structurale – susținute prin acest program –, să se monitorizeze, de asemenea, impactul și consecințele lor sociale la nivelul statelor membre.

1.2. CESE sprijină o legătură strânsă între Programul de sprijin pentru reforme și semestrul european. În același timp, este convins că reușita reformelor structurale ar trebui să se manifeste pe termen mediu și în ceea ce privește evoluția convergenței economice în cadrul UE. De asemenea, CESE consideră că legătura dintre Programul de sprijin pentru reforme și semestrul european poate fi chiar mai puternică și mai directă decât prevede propunerea de regulament.

1.3. CESE consideră că, pentru ca Programul de sprijin pentru reforme să fie lansat cu succes și pentru a se obține beneficiile preconizate, ar trebui să se răspundă într-un mod și mai adecvat la câteva întrebări care au rămas deschise, pentru care Comisia Europeană nu a furnizat explicații pe deplin univoce.

1.4. În conformitate cu noua structură a cadrului financiar multianual al UE pentru perioada 2021-2027, care presupune, de asemenea, obținerea unor sinergii semnificative între diferitele sale capitole, CESE este convins că este necesar să se detalieze într-o mai mare măsură posibilitățile pe care le oferă programul în vederea realizării efective a acestor sinergii. CESE recomandă elaborarea unui manual practic care să permită beneficiarilor să se orienteze mai ușor printre posibilitățile de combinații reciproce cu alte capitole din viitorul cadru financiar multianual, având îndeosebi în vedere că este vorba despre un element complet nou în funcționarea cadrului. În ce privește obiectivul referitor la consolidarea sinergiilor, CESE recomandă, de asemenea, să se concretizeze posibilitatea de a lega în mod direct fondurile programului de programul operațional corespunzător din cadrul politicii de coeziune.

1.5. CESE recomandă, de asemenea, să se clarifice și să se definească mai precis modalitățile de evaluare a succesului acestor reforme (și, prin urmare, și a condițiilor pentru alocarea efectivă a mijloacelor financiare în cadrul programului). În același timp, CESE consideră că societatea civilă organizată poate juca un rol foarte activ tocmai în obținerea unui acord între viziunea Comisiei Europene și cea a statelor membre cu privire la conținutul programelor de reformă. În acest context, CESE salută legătura strânsă preconizată între program și programele naționale de reformă. În această privință, CESE recomandă, de asemenea, să se monitorizeze atent programarea reformelor în timp și să se abordeze în mod eficace riscul potențial de hazard moral. CESE consideră mai mult decât binevenită înființarea unei platforme de cooperare între statele membre pe tema chestiunilor legate de natura reformelor structurale.

1.6. În opinia CESE, necesitatea unor reforme structurale nu este prezentă numai la nivelul fiecărui stat membru, ci și la nivelul întregii UE, dat fiind că aceste reforme au implicații la nivel transfrontalier sau, adesea, chiar la nivel paneuropean. Având în vedere că programul este conceput pentru a fi gestionat la nivel central, CESE regretă că nu este posibilă reglementarea, prin intermediul acestuia, în special a unor proiecte structurale importante pentru Europa în ansamblul său și recomandă extinderea posibilităților oferite de program la acest tip de reforme.

1.7. CESE nu este pe deplin sigur că metoda prin care plata aferentă sprijinului acordat în cadrul programului se efectuează a posteriori (având în vedere că decalajul poate dura până la câțiva ani de la punerea în aplicare a măsurii de reformă) reprezintă o motivație suficientă pentru ca un stat membru să aibă în vedere punerea în aplicare a unei reforme structurale.

2. **Contextul general al propunerii și elementele factuale esențiale**

2.1. Unul dintre cele mai semnificative obstacole pe termen lung în calea unei creșteri economice mai puternice și mai clare în UE este existența unei serii de deficiențe și de dezechilibre structurale, care pot fi înlăturate prin punerea în aplicare riguroasă a reformelor structurale ([1]). Recenta criză economică a făcut posibilă evidențierea și mai clară a unora dintre acestea. În același timp, ea a permis instituirea unui criteriu pentru a evalua reușita reformelor puse în aplicare. Pentru a se garanta succesul programului, este util să se tragă învățăminte din exemplele de reforme care s-au dovedit nereușite sau insuficient pregătite, generând grave consecințe economice și sociale, și să se evite repetarea unor astfel de practici pe viitor.

2.2. Reformele structurale cuprind măsuri de politică economică care stabilesc, pe termen lung, parametrii fundamentali ai structurii economice și ai cadrului instituțional și juridic conex. Ele vizează atât eliminarea obstacolelor existente, cât și punerea în aplicare a unor elemente complet noi ale instrumentelor de politică economică care reflectă tendințele evoluției actuale și viitoare. Forma și necesitatea reformelor structurale nu sunt aceleași în toate țările UE ([2]).

2.3. Deși dispune de un volum mult mai mare de mijloace financiare și de un domeniu de aplicare a sprijinului extins în mod semnificativ și mult mai precis, programul de sprijin pentru reforme propus extinde instrumentul programului de sprijin pentru reforma structurală, pus în aplicare încă din 2017, în principal sub forma unui sprijin tehnic ([3]).

2.4. Programul de sprijin pentru reforme poate fi considerat o contribuție esențială la bugetul UE – în spiritul inovațiilor sale actuale – care asigură o valoare adăugată europeană, o flexibilitate sporită, sinergii între fiecare dintre diferitele sale capitole și simplificarea procedurilor sale. Această contribuție ar trebui să se reflecte sub forma unei activități sporite de investiții pe termen lung, dat fiind că procesul semestrului european trebuie să constituie un test și un punct de referință pentru evaluarea caracterului adecvat al reformelor structurale ([4]).

2.5. Prin urmare, este necesar ca Programul de sprijin pentru reforme să nu fie luat în considerare în mod izolat, ci ca o nouă piesă în mozaicul complex al instrumentelor viitorului buget al UE, cu care trebuie să stabilească un grad ridicat de sinergie, important în special pentru politica de coeziune și pentru Funcția europeană de stabilizare a investițiilor.

2.6. În plus, anunțul privind elaborarea acestui program a fost făcut cu ocazia prezentării, în decembrie 2017, a unor noi instrumente bugetare pentru o zonă euro stabilă în cadrul UE. Cu toate acestea, statele membre din zona euro nu sunt nicidecum favorizate în propunerea de regulament în raport cu cele din afara zonei euro, deși programul ar trebui să constituie una dintre variantele unei soluții de compromis în ceea ce privește stabilirea unui buget separat pentru zona euro.

([1]) În avizele sale, CESE folosește ca punct de plecare definiția reformelor structurale, astfel cum a fost formulată în avizul său pe tema „Finalizarea UEM – propunerile Comitetului Economic și Social European pentru viitoarea legislatură europeană” (JO C 451, 16.12.2014, p. 10).

([2]) În ceea ce privește legătura dintre reformele structurale și celelalte componente ale politicii economice în contextul UE, ea este descrisă în avizele CESE pe tema „Politica economică a zonei euro (2017)” (aviz suplimentar) (JO C 81, 2.3.2018, p. 216) și, respectiv, „Politica economică a zonei euro (2017)” (JO C 173, 31.5.2017, p. 33).

([3]) A se vedea avizul CESE pe tema „Sprijinirea reformelor structurale în statele membre”, adoptat la 14 martie 2018 (JO C 237, 6.7.2018, p. 53).

([4]) A se vedea avizul CESE pe tema „Document de reflecție privind viitorul finanțelor UE”, adoptat la 19 octombrie 2017 (JO C 81, 2.3.2018, p. 131).

2.7. Cele trei instrumente propuse ale Programului de sprijin pentru reforme sunt:

— instrumentul de realizare a reformelor sub forma unui instrument de sprijin financiar (căruia i s-au alocat 22 de miliarde EUR);

— instrumentul de sprijin tehnic (care este o continuare directă a Programului de sprijin pentru reforme structurale și căruia i s-au alocat 840 de milioane EUR);

— mecanismul de sprijinire a convergenței pentru statele care nu fac parte din zona euro (căruia i s-au alocat 2,16 miliarde EUR).

2.8. Obiectivul principal al programului constă în sprijinirea guvernelor și a sectorului public din statele membre în eforturile lor de a elabora și de a pune în aplicare reforme structurale. Beneficiul pe care îl aduce programul trebuie să fie contribuția la creșterea durabilă a economiei UE și la realizarea Pilonului european al drepturilor sociale.

3. **Observații generale**

3.1. CESE consideră că rațiunile care au stat la baza propunerii de creare a unui program de sprijin pentru investiții sunt pe deplin pertinente și că, în conformitate cu aceste motive, funcționarea în practică a programului ar trebui să aducă beneficii. Însă, în același timp, CESE este convins că propunerea ridică un număr mare de întrebări care nu au primit răspunsuri sau explicații foarte clare și că este extrem de important să se furnizeze răspunsuri mai convingătoare și fără echivoc la aceste întrebări, înainte de a lansa pe deplin funcționarea efectivă a acestui program.

3.2. CESE solicită să fie prezentate într-un mod mai concret și concludent situații în care se manifestă sinergiile posibile, cum ar fi, de exemplu, cu politica de coeziune, la care fac trimitere atât propunerea de regulament privind cadrul financiar multianual, cât și propunerea de regulament de stabilire a unor dispoziții comune pentru șapte fonduri.

3.3. Obținerea de beneficii sau, dimpotrivă, eșecul unei anumite măsuri de reformă apare de multe ori după o anumită perioadă de timp, care poate depăși cu ușurință atât perioada de trei ani stabilită pentru punerea în aplicare a reformei, cât și următoarea perioadă, de cinci ani, stabilită pentru sustenabilitatea acesteia. CESE este interesat de modul în care programul prevede evaluarea succesului reformelor despre care se știe cu siguranță că pot beneficia de sprijin, dar al căror rezultat poate să nu apară decât după o perioadă foarte lungă de timp. În acest context, CESE este interesat, de asemenea, de modul în care va fi soluționat un eventual litigiu între Comisia Europeană și un stat membru pentru a stabili dacă o anumită propunere de reformă este necesară și dacă reforma realizată este încununată de succes. În acest context, CESE recomandă înființarea unei platforme de cooperare între statele membre pe tema chestiunilor legate de natura reformelor structurale.

3.4. CESE consideră că societatea civilă organizată ar putea contribui în mod semnificativ la stabilirea unui consens între Comisia Europeană și statele membre în ceea ce privește forma acestor reforme, dat fiind că, în numeroase privințe, este imparțială, poate furniza o aviz obiectiv și este competentă din punct de vedere material, reprezentând totodată un mediator capabil să prevină și, după caz, să rezolve eventualele conflicte.

3.5. CESE ia act de corelarea proclamată cu procesul semestrului european, întrucât consideră că legătura lor reciprocă ar putea fi și mai strânsă. În cazul instrumentului de realizare a reformelor, corelarea respectivă s-ar putea stabili, de exemplu, în ceea ce privește determinarea alocării financiare. CESE observă că unicul criteriu în acest sens este numărul de locuitori ai statului membru în cauză. Cu toate acestea, CESE recomandă totuși să se ia în considerare și posibilitatea de a se utiliza o matrice bazată pe criterii multiple, care să țină seama de gradul de necesitate a realizării reformelor structurale în condițiile specifice statului membru în cauză.

3.6. Propunerea de regulament menționează că Comisia Europeană se asigură că acțiunile desfășurate în temeiul acestui program sunt complementare altor programe din cadrul viitorului buget al UE. CESE recomandă elaborarea unui manual explicativ mai detaliat cu privire la modul în care se va manifesta această complementaritate, deoarece consideră că este vorba de o chestiune foarte importantă pentru realizarea efectelor de sinergie în cadrul finanțării UE. Această complementaritate are importanță mai ales în ceea ce privește dispozițiile comune pentru șapte fonduri (și, printre acestea, în primul rând cu instrumentele politicii de coeziune), ținând seama în același timp de faptul că și în stabilirea condițiilor favorizante ar trebui să prevaleze coerența (CESE recomandă ca programul să se axeze în mod prioritar pe realizarea lor ca parte a eforturilor de reformă).

3.7. CESE salută călduros coerența și legătura propuse între program și programele naționale de reformă pe care statele membre le dezvoltă în contextul obligațiilor care le revin în cadrul semestrului european și pe care le prezintă Comisiei Europene.

3.8. CESE își exprimă regretul că propunerea de program prevede ca reformele structurale să fie legate exclusiv de nevoile specifice ale statelor membre și că nu prevede reforme structurale cu aplicare transfrontalieră sau chiar paneuropeană, în special având în vedere că acest program este conceput pentru a fi gestionat la nivel central. Întrucât acest program necesită un grad extrem de ridicat de interacțiune din partea statelor membre (care vor asigura de facto executarea sa efectivă), se ridică întrebarea cu privire la motivele pentru care este conceput în mod specific pentru a fi gestionat la nivel central, și nu ca un program executat în conformitate cu modalitățile corespunzătoare gestiunii partajate.

3.9. CESE susține lista activităților și a angajamentelor în materie de reformă (articolul 6 din propunere), pe care le salută și le consideră ca fiind o bază perfect reprezentativă pentru alegerea măsurii care va îndeplini condițiile concrete care prevalează în statul membru. În acest context, CESE recomandă, totuși, să se definească ce se înțelege, din perspectiva acestui program, printr-o reformă structurală ([5]), în special pentru a evita suprapunerile inutile ale conținutului său cu măsurile de reformă sprijinite în temeiul altor capitole ale bugetului UE.

3.10. De asemenea, CESE își exprimă acordul cu privire la lista criteriilor care trebuie îndeplinite de statul membru în cadrul programului pentru recunoașterea angajamentelor sale în materie de reformă (articolul 11 din propunere).

3.11. Cu toate acestea, CESE își exprimă îndoiala cu privire la măsura în care programul reprezintă cu adevărat un stimulent pentru realizarea reformelor structurale. Îndoielile sale se întemeiază pe faptul că ajutorul poate fi plătit chiar și în termen de trei ani de la comunicarea deciziei, după ce angajamentele în materie de reformă au fost îndeplinite. CESE consideră că rambursarea a posteriori a ajutorului într-o tranșă unică, după o perioadă relativ lungă de timp de la inițierea acțiunilor de reformă, nu constituie un instrument foarte motivant.

4. **Observații specifice**

4.1. Având în vedere că finanțarea sprijinului oferit în cadrul acestui program nu este legată de sarcinile pe care le presupun reformele propuse și care sunt necesare pentru realizarea acestora, CESE invocă necesitatea unei monitorizări foarte minuțioase din partea experților în ceea ce privește aprobarea angajamentelor în materie de reformă și evaluarea finală a reformelor structurale din punctul de vedere al respectării disciplinei macroeconomice și bugetare.

4.2. CESE solicită o explicație a tezei prezentate în propunere, conform căreia programul trebuie să compenseze costurile politice ridicate care apar pe termen scurt, în cazul anumitor reforme structurale, și să elimine barierele legate de aceste reforme.

4.3. CESE recomandă elaborarea unor norme mai detaliate și fără echivoc în scopul evaluării modificărilor aduse reformelor (articolul 13 din propunere).

4.4. CESE recomandă să se acorde atenție programării reformelor în timp, și anume posibilității de a adapta, în timp, realizarea reformelor pentru a obține sprijinul furnizat de program, precum și problemei conexe legate de hazardul moral. CESE recomandă, de asemenea, să se acorde atenție eventualității ca reforme deja întreprinse să fie sprijinite în temeiul programului.

4.5. Propunerea de regulament oferă posibilitatea ca o parte dintre mijloacele destinate, de exemplu, politicii de coeziune să poată fi transferate acestui program. CESE recomandă să se prevadă posibilitatea unui transfer sau chiar a unei fuziuni, chiar și în sens invers, prin care mijloacele programului ar putea fi direct legate de programele operaționale corespunzătoare din cadrul politicii de coeziune.

4.6. În ceea ce privește instrumentul de sprijin tehnic, CESE salută continuitatea directă cu programul de sprijin pentru reforme structurale și exploatarea perioadei optime de adaptare a sprijinului la eforturile de reformă structurală (spre deosebire, de exemplu, de sprijinul tehnic acordat în cadrul politicii de coeziune).

4.7. În ceea ce privește mecanismul de convergență, CESE atrage atenția că unele state membre ale UE care nu fac parte din zona euro sunt, pe plan structural, mai bine dotate pentru a intra în zona euro decât unii dintre membrii săi actuali. Motivele care stau la baza principalului obstacol cu care se confruntă aceste state nu sunt de natură economică (de multe ori, ele prezintă o creștere mai mare a PIB-ului, legată de un grad înalt de convergență reală, o disciplină bugetară exemplară, un excedent al balanței externe sau o rată scăzută a șomajului), ci de natură politică (iar pe acestea, mecanismul de convergență nu le poate influența).

([5]) A se vedea și în acest context avizele CESE pe tema „Politica economică a zonei euro (2017)” (aviz suplimentar) (JO C 81, 2.3.2018, p. 216) și, respectiv, „Politica economică a zonei euro (2017)” (JO C 173, 31.5.2017, p. 33).

4.8. În ceea ce privește mecanismul de convergență, CESE solicită, de asemenea, să se explice în mod specific dacă angajamentul în materie de reformă are, într-un fel sau altul, un caracter diferit în cadrul acestui mecanism și, respectiv, în cadrul instrumentului de realizare a reformelor.

Bruxelles, 17 octombrie 2018.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER