

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

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

Sintează
Summary

- STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI (SPOS) 2018 -

- STRATEGY AND POLICY STUDIES (SPOS) 2018 -

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

**The multiannual financial framework post-2020: risks and opportunities for
Romania**

Sinteză / Summary

București, 2019

- STUDII DE STRATEGIE ȘI POLITICI (SPOS) 2018 -
- STRATEGY AND POLICY STUDIES (SPOS) 2018 -

© INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA, 2019

Bd. Regina Elisabeta nr. 7-9, Sector 3, București, România

Telefon (4021) 314 26 96; Fax (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.gov.ro

Website: www.ier.gov.ro

Coordonator de proiect din partea IER/studiu: Eliza Vaș

Grafică, DTP, copertă: Monica Dumitrescu

Opiniile exprimate aparțin autorilor studiilor și nu reprezintă poziția Institutului European din România.

Studiul nr. 1. Cadrul Financiar Multianual post-2020: riscuri și oportunități pentru România

Autori: Daniel DĂIANU (coordonator)

Amalia FUGARU

Gabriela MIHAILOVICI

Clara-Alexandra VOLINTIRU

I/ INTRODUCERE

Cadrul Financiar Multianual (CFM) are un rol vital în governanța Uniunii Europene (UE) pentru că: (i) translatează prioritățile politice ale Comisiei Europene (CE) în termeni financiari și în programe și proiecte estimate a fi implementate pentru o perioadă de minim cinci/șapte ani; prin CFM se planifică cât de mult poate cheltui UE, de aceea, nu trebuie confundat CFM cu bugetul anual al UE; (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) pentru întreg ciclul de programare financiară; (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.

Următorul CFM al UE pe termen lung va fi lansat la 1 ianuarie 2021, pentru perioada 2021 - 2027, și va fi stabilit pentru UE cu 27 de state membre. UE pierde, prin Brexit, un stat membru net contributor, ceea ce provoacă un deficit în veniturile bugetului UE estimat între 10 și 15 miliarde de euro¹ - consecințele bugetare ale ieșirii Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord sunt complexe, deoarece se vor reflecta atât pe partea de cheltuieli (încasări), cât și pe partea de venituri (contribuția la resursele proprii) dar, și ca modificare a volumului în sine al Venitului Național Brut (VNB) al UE.

Punctul de pornire al acestui studiu îl constituie pachetul legislativ (împreună cu documentele subsecvente legate de propunerile de regulamente sectoriale) propus de CE în varianta prezentată la începutul lunii mai 2018².

Din punct de vedere al structurii noului CFM 2021 - 2027, propunerile Comisiei Europene (CE) sunt ambițioase în sensul că propun următoarele trei principii de revizuire a structurii CFM: (i) un buget mai raționalizat și mai transparent, cu un număr mai mic de programe (prin integrarea programelor, organizarea în grupurile de politici și eficientizarea utilizării instrumentelor financiare), (ii) un buget mai flexibil și mai agil (prin creșterea flexibilității în cadrul și între programe, consolidarea instrumentelor de gestionare a crizelor și crearea unei noi „rezerve a Uniunii” pentru probleme neprevăzute sau situații de urgență privind securitatea și migrația) și, (iii) un buget pentru prioritățile Uniunii (prin alinierea structurii bugetului UE la agenda UE post-2020, așa cum s-a convenit la Bratislava - 16 septembrie 2016 și Roma - 25 martie 2017). Prin noul CFM se propune fixarea duratei programării financiare la șapte ani, ceea ce ar

¹ 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

² 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) disponibile la https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en

asigura echilibrul corect între flexibilitate și stabilitate, precum și o mai bună predictibilitate financiară pentru statele membre și beneficiarii finali.

România va avea alocat un volum mai mare de resurse decât în exercițiul financiar precedent (în prețuri curente). Dar, condițiile de eligibilitate și contextul sunt considerabil altele, ceea ce este examinat în studiul acesta.

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 cu ciclul alegerilor europarlamentare și, din acest punct de vedere, va fi o provocare dublă pentru autoritățile române care vor asigura Președinția Consiliului UE (Consiliul); în plus, din cauza dizolvării actualului PE și a intrării în campanie electorală europeană (luna aprilie 2019), perioada de negociere a noului CFM este, de fapt, limitată la patru luni.

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 migrația (securitate internă), viitorul politicii comerciale și rolul UE în sistemul comercial multilateral mondial, reziliența și robustețea ZE, continuarea reformării guvernancei Uniunii Economice și Monetare (UEM). Pe de altă parte, sunt evidente reacții diferite ale unor state membre cu privire la valorile europene, principiile și viitorul Proiectului European.

Principala ipoteză de lucru a studiului este că, în cadrul negocierilor CFM post-2020, statele membre intenționează să-și conserve pozițiile curente (adică, referitoare la contribuțiile nete la bugetul UE), precum și sumele alocate prin 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, propunerile legislative ale CE și/sau ale Consiliului, împreună cu un volum relativ limitat de documentare formalizată a pozițiilor oficiale de țară, căci nu foarte multe state membre și-au făcut cunoscute, până la data finalizării acestui studiu, punctele de vedere oficiale 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, ale Parlamentului European (PE) și ale Consiliului; complementar, pentru partea de analiză, autorii au utilizat și o serie de studii relevante pentru temele specifice abordate.

Ca o notă particulară, studiul 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, având drept scop realizarea mai multor sinergii care să țină seama de resursa umană (indiferent dacă se menține sau crește contribuția la bugetul comunitar). Ceea ce propunem, de fapt, este îmbinarea unui raționament bazat pe o listă de priorități în folos național, cu un raționament bazat pe o listă de priorități de urmărit în folosul 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 Reprezentanței Permanente a României 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 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 și 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 implicații ale 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.

II/ SINTEZA IMPLICAȚIILOR PENTRU ROMÂNIA – RISCURI ȘI OPORTUNITĂȚI ÎN PROCESUL DE NEGOCIERE A CFM POST-2020

Diferențe de opinii între statele membre

Până în prezent s-au conturat următoarele teme care au generat diferențe de opinii între statele membre pe parcursul procesului de negociere a CFM post-2020 aflat în curs de derulare³:

- structura și prioritățile politice, de politici și de convergență – prin noua propunere a CE, cea mai mare parte a creditelor de angajament sunt alocate rubricilor de politici tradiționale: „coeziune și valori”, „resurse naturale și mediu” și „piața unică, inovare și digital”, ceea ce confirmă angajamentul politic al CE pentru a asigura acestor politici continuitate și un rol crucial în atingerea obiectivelor UE, continuarea procesului de convergență și crearea de valoare adăugată la nivelul întregii UE;
- piață unică, inovare și digitalizare – în contrapondere, unele state membre preferă o concentrare mai mare pe politici din aceste domenii-cheie ale viitorului care, în opinia lor, creează o valoare adăugată europeană mai ridicată decât politicile de convergență;
- migrație și managementul frontierelor, securitate și apărare – unele state membre consideră concentrarea resurselor pe acele politici care să răspundă provocărilor politice actuale;
- sinergii, flexibilitate, eficientizare - un alt grup de state membre subliniază că, în general, CFM ar trebui conceput ca un buget pentru UE-27, punând la îndoială necesitatea introducerii de instrumente accesibile numai anumitor state membre, cum ar fi Facilitatea de convergență sau Funcția europeană de stabilizare a investițiilor și insistând pe o mai bună prioritizare a resurselor și o mai judicioasă folosire a economiilor rezultate din diminuarea programelor din politicile tradiționale;
- politica de vecinătate;

³ Acest paragraf sintetizează discuțiile din grupurile de lucru la nivel de experți desfășurate până la data de 10 octombrie 2018.

- administrația publică europeană;
- suma restantă a plăților pentru angajamentele efectuate;
- diversificarea resurselor proprii;
- durata CFM.

Propuneri de priorități pentru construirea poziționării românești:

Prezentăm, în sinteză, o **listă a principalelor teme de reflecție propuse autorităților române** cu scopul de a complementa premisele de construcție a unei poziționări naționale în cadrul negocierilor CFM post-2020. Însă, aici abordarea acestor teme este ușor diferită comparativ cu cea din studiu. Dacă în studiu am optat pentru o analiză de tip expertiză tehnică, care prioritizează temele din perspectiva interesului național și a interesului european, în sinteză intenționăm să ne adresăm în mod special nivelului decizional, de vârf, implicat în procesul de negociere al CFM post-2020; din acest unghi, propunem decidenților o prezentare succintă a principalelor priorități care se bazează pe trei tipuri de argumente: de politici (*politics*), de convergență și, din punct de vedere politic. Pentru fiecare prioritate identificăm principalele aspecte și punctăm marja/spațiul de manevră delimitat între limita maximă de obținere a beneficiilor și limită minimă de risc care afectează costurile de negociere.

Priorități de politici (*politics*)

Coordonarea eficientă a cadrului de negociere a CFM post-2020

Identificarea priorităților: slăbiciuni și vulnerabilități în ceea ce privește:

- (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 poată 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 și Coreper1,
- (iii) resurse umane – nevoia de experți care să cunoască și să înțeleagă problemele europene, acest fapt 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 (miniștrii 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) o poziționare națională coerentă și cât mai bine articulată inter-instituțional.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorităților în procesul de negociere:

A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților:* pentru următoarele luni, 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 fermă, cu întărirea rolului de unic coordonator al MAE sunt de preferat. Rolul MAE 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.

Relația dintre interesul național și interesul european

Identificarea priorității: modalitatea de gestionare a riscurilor economice la nivelul României și la nivelul UE/ZE.

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 ale unei viitoare crize, precum și capacitatea de a se reface singură și fără să apeleze la creditorii 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 UE, în general, și ale ZE în particular; altfel spus, capacitatea României de a contribui la gestionarea comună a riscurilor din UE. Și, nu în ultimul rând, se poate aduce în discuție contribuția României la inițiativele de reformare a guvernancei ZE – de exemplu, subiectul privind un viitor buget al ZE.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

- A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților*, sugerăm ca interesele economice și politice ale României să se orienteze cât mai mult către interesele ZE care pledează pentru creșterea robusteții ZE; aceste interese implică aranjamente fiscale adecvate, o combinație adecvată între reducerea și partajarea riscurilor.
- B] *pentru minimizarea costurilor/riscurilor*, sugerăm o poziție rezervată față de statele membre care au poziții contrare intereselor de creștere a robusteții și rezilienței ZE.

Crearea de valoare adăugată europeană prin sinergii, flexibilitate și cooperare regională

Identificarea priorității: 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 socială corespunde și priorității noastre naționale.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

- A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților* s-ar putea realiza o abordare comună a proiectelor europene – de exemplu, proiectul de integrare a refugiaților 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. 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 (Strategia Dunării).
- B] *pentru minimizarea costurilor/riscurilor* s-ar putea lua măsuri pentru: (i) creșterea capacității instituționale a autorităților din România de gestionare a sinergiilor între proiecte și între instituții, (ii)

grăbirea înființării unei bănci naționale de investiții (bănci promoționale) care să faciliteze sinergiile între instrumentele financiare.

Gestionarea fondurilor Uniunii Europene

Identificarea priorității: 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 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.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

- A] *pentru maximizarea beneficiilor/opportunităților*, sugerăm două teme de reflecție: (i) 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); (ii) 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).
- 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 fondurilor 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, deși păstrarea gestiunii partajate este comodă instituțional, administrativ, procedural și politic, nu ne ajută să ne raliem cât mai bine la perspectiva europeană.

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: controlul efectuat de autoritatea națională, transmiterea raportărilor către CE cu regularitate lunară, 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 rambursărilor, efectuarea investițiilor necesare realizării capacității tehnice pentru culegerea, analiza și raportarea lunară a datelor către CE, îmbunătățirea cunoașterii de către autoritățile din domeniu a condițiilor care duc la suspendarea rambursărilor.

Creșterea gradului de cofinanțare de la bugetul național

Identificarea priorității: 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.

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.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților*, sugerăm ca: (i) 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; (ii) 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 Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (sau alte ministere, respectiv agențiile de monitorizare).

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

- (i) 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;
- (ii) 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 Recomandările Specifice de Țară). Aceasta ar presupune o colaborare eficientă între Ministerul Finanțelor Publice și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (sau alte ministere, respectiv Autoritățile de Management).

Priorități de convergență/modernizarea unor politici europene tradiționale

Politica de coeziune și valori

Identificarea priorității: propunerea CE cu privire la Politica de coeziune și valori poate deveni un risc major pentru România pentru că sumele propuse în CFM post-2020 nu reprezintă o garanție a fondurilor posibil de accesat de către România, ci doar un punct de plecare în negocierile dintre lideri.

Fixarea limitelor între care se manifestă interesul României pentru negocierea fondurile europene din Fondul European de Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul de Coeziune (FC) în cadrul negocierilor CFM post 2020 trebuie să aibă în vedere cel puțin cinci aspecte: contribuția acestor fonduri la dezvoltarea durabilă a României, importanța obiectivelor climatice, posibilitatea coordonării cu alte fonduri și instrumente, buna guvernare, respectiv gestiunea și controlul utilizării fondurilor europene.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților*, sugerăm:

- (i) clasificarea obiectivelor propuse de Comisie din punctul de vedere al principiul dezvoltării durabile, care trebuie ponderat cu stadiul de la care pleacă România și principalele domenii în care are nevoie de intervenție imediată;

- (ii) ierarhizarea obiectivelor specifice relevante pentru FEDR și FC din punct de vedere al capacității de a aduce la îndeplinire, cel puțin până la revizuirea de la mijlocul perioadei, a rezultatelor considerate relevante pentru fiecare obiectiv specific în parte;
- (iii) o comunicare eficientă între autorități/instituții 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.

B] *pentru minimizarea costurilor/riscurilor* este important ca:

- (i) autoritățile să elaboreze și să implementeze mecanisme pentru eliminarea deficiențelor în corectarea dezechilibrelor excesive. Acestea se referă la capacitatea de a elabora politici economice (ușor de implementat și bine structurate) care conduc la echilibru macroeconomic;
- (ii) autoritățile să poarte un dialog referitor la politici structurate cu CE, fundamentat pe cele mai recente informații și date privind implementarea programelor finanțate din FEDR, Fondul Social European (FSE) și FC.

Politica agricolă comună (PAC)

Identificarea priorității: principalele riscuri pentru România, care decurg din propunerea CE privind fondurile alocate PAC în CFM post-2020, sunt cele legate de plafonarea subvențiilor pentru fermele mari la nivelul maxim de 100.000 euro pe fermă, respectiv din dezechilibrele între statele membre cu privire la aplicarea criteriilor de calcul.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților*, sugerăm:

- (i) anvelopele (pachetele) financiare inițiale să fie calculate prin reducerea cu 3,9 la sută a plafonului din perioada de după începerea CFM (anii 2021 sau 2022) și nu perioada de la finalul actualului CFM (anul 2020);
- (ii) utilizarea, ca bază de calcul în mecanismul de convergență externă, a suprafeței de referință la nivelul celei din anul 2018 (momentul propunerii CFM) și nu la nivelul anului 2016;
- (iii) continuarea procesului de convergență externă a plăților directe pentru ha la un nivel mai ridicat decât cel propus, astfel încât diferența între nivelul înregistrat în unele state membre și media UE (vezi cazul Letoniei, Lituaniei, Portugaliei și României) să scadă sub actualul nivel de 30 la sută.

B] *pentru minimizarea costurilor/riscurilor* este important ca:

- (i) autoritățile să pregătească (în termeni de legislație, programare financiară, respectiv proceduri) înainte de anul 2020 măsuri care să prevină reducerea competitivității rezultată din (re)/fragmentarea unităților agricole viabile;
- (ii) stabilirea nivelului sprijinului redistributiv complementar pentru venit pe baza evaluării nevoilor pentru obiectivul specific (a) „sprijinirea veniturilor fiabile ale fermelor și a rezilienței în întreaga Uniune, în vederea îmbunătățirii securității alimentare”.

Politica de cercetare

Identificarea priorității: având în vedere faptul că aproximativ două treimi din creșterea economică a UE în ultimele decenii a fost generată de inovare, prioritar pentru statele membre din afara ZE care vor să-și accelereze ritmul de convergență ar trebui să fie și valorificarea utilizării acelor categorii de programe UE

care, prin noul CFM nu numai că au alocate mai multe fonduri, dar s-a și dovedit că au o contribuție importantă la dezvoltarea economică a statelor membre și a UE în general.

Este vorba, în mod special, de programul Orizont Europa, programul-cadru pentru cercetare și inovare al UE. 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*.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

- A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților*, este important ca institutele de cercetare naționale să demareze aranjamentele legale necesare pentru a constitui clusterelor 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 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* - 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 face plățile direct către beneficiari. În al doilea rând, fondurile din acest program nu sunt pre-allocate 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 temeinic 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).

Obiectivele privind schimbările climatice

Identificarea priorității: toate statele membre trebuie să se alinieze obiectivului UE de a-și păstra poziția de lider mondial în ceea ce privește durabilitatea și politicile privind schimbările climatice.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

- A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților*, ar fi necesară 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 aferente.
- B] *pentru 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.

Priorități politice

Impactul asupra Uniunii Economice și Monetare: instrumentul de realizare a reformelor, finanțarea RST, InvestEU

Identificarea priorității: concentrarea pe condițiile în care se face accesarea noului instrument („delivery reform tool”) care facilitează aderarea la ZE. Sunt câteva condiții de îndeplinit pentru statele membre din afara ZE:

- (i) eligibilitatea – doar acele state care dovedesc că au făcut pași concreți în direcția aderării, într-o perioadă dată de timp;
- (ii) separarea între componenta de sprijin tehnic/reforme structurale/RST și componenta de sprijin financiar (doar în caz de criză și nu are legătură cu costurile reformelor; în plus, 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);
- (iii) solicitarea sprijinului tehnic se poate face *numai* în următoarele cinci circumstanțe:
 - sprijinirea reformelor privind guvernanta economică a UE (inclusiv transpunerea în legislația națională a legislației europene);
 - programe de ajustare economică, bazate pe condiționalitățile macroeconomice ex-ante și ex-post;
 - finanțarea celor 248 de măsuri din Planul de acțiune pentru implementarea Planului Național de Reformă⁴ și RST⁵;
 - pregătirea și implementarea angajamentelor pentru reformele mai sus menționate;
 - pregătirea și implementarea reformelor specifice aderării la ZE. 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.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților* s-ar putea grăbi accesarea acestui nou instrument care să sprijine și să grăbească ritmul de convergență sustenabilă. Acesta va veni în completarea altor fonduri ale UE: concret, FEDR, FC și Fondul Social European+ ar putea ajuta la implementarea acelor proiecte de investiții care să stimuleze creșterea economică (growth enhancing projects).

⁴ Statele membre urmează a fi invitate să prezinte, oricând pe parcursul anului, propuneri de angajamente de reformă, ca anexă la PNR.

⁵ CE intenționează să propună statelor membre, atât înainte procesului de programare financiară, cât și la jumătatea perioadei, concomitent cu RST, o listă de orientări specifice investiționale sau chiar o foaie de parcurs clară pentru investițiile în reforme; astfel, s-a operaționaliza legătura dintre provocările identificate în PNR și nevoile specifice de investiții. Însă, deocamdată este neclar sub ce formă se va concretiza această intenție.

B] *pentru 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).

Politica condiționalităților⁶

Identificarea priorității: CFM post-2020 preia sistemul actual de trei condiționalități și le adnotează astfel:

- (i) *condiționalități ex-ante* se mențin, dar vor fi reduse ca număr și, vor lua forma unor condiționalități favorizante (enabling conditions), 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 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 RST (deja s-a avansat ideea că RST 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; și,

- (iii) *condiționalități ex-post*, acolo unde este cazul⁷.

Marja/spațiul de manevră pentru o abordare cât mai echilibrată a priorității în procesul de negociere:

⁶ Trebuie amintit faptul că, politica condiționalităților și politica utilizării bugetului UE ca un instrument politic are un lung istoric cu rădăcini adânci în problemele de fond ale dezvoltării Proiectului European. 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, André et al., 2003) care au semnalat nevoia înăsprii condiționalităților pentru o eficiență sporită în utilizarea banilor europeni.

⁷ 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 financiară pentru echilibrarea balanței de plăți sau în program de ajustare macroeconomică, cu scopul identificării zonelor de vulnerabilitate pentru politicile macroeconomice.

- A] *pentru maximizarea beneficiilor/oportunităților*, 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. Dacă, suplimentar, se vor adăuga și condiționalități cu privire la statul de drept (trebuie văzut însă sub ce formă va ieși propunerea legislativă/regulamentul CE), atunci există și posibilitatea de a transforma o neplăcere într-un avantaj, căci în acest fel statul respectiv oferă o garanție suplimentară că sumele provenite din bugetul UE pe termen lung sunt suficient de protejate și, deci, nu mai sunt necesare alte mecanisme de verificare.
- B] *pentru minimizarea costurilor/riscurilor* trebuie avut în vedere modul în care se va concretiza regulamentul CE, respectiv, care vor fi instituții care vor implementa măsurile generate de aplicarea acestei condiționalități cu privire la natura, gravitatea și amploarea deficiențelor și care va fi exact amploarea acestor penalități.

III/ CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

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 și 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 aprofundată (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 problemă 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.

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 buget 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.
- 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 PAC și dezvoltare regională (solidaritate). Este necesar ca bugetul UE să răspundă mai bine noilor provocări, dar formularea lui Andre Sapir, că actualul buget este o „relicvă” reprezintă o metaforă exagerată. Aceasta fiindcă discrepanțe economice mari între țări pot arunca în aer UE. 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 în perioada 2021 - 2027 și, „noi resurse” (din baza fiscală consolidată a firmelor, din certificate de emisii, pe baza deșeurilor de ambalaje de 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 contribuatoare 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 poziționării României:

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 mănănat 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 cu 25 la sută 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 a 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 presupune 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 4-5 miliarde euro – care include PESCO; protejarea frontierelor, 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 și „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). Împietirea 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 gestioneze instrumentele financiare europene prin care să finanțeze proiecte mari de investiții (de exemplu, proiecte de infrastructură finanțate de BEI cu garanția UE).
- 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 RST; altfel spus, o mai bună cuplare a obiectivelor naționale din RST la obiectivele europene. Pentru România, materializarea acestei oportunități (adică finanțarea cât mai multor RST) 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 RST 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 alocațiilor 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 la 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 fond monetar european care să ajute procesele de restructurare (care însă nu trebuie să fie declanșate în mod automat inducând astfel panică și tensiuni pe piețe), completarea Uniunii Bancare (UB) cu o schemă colectivă de garantare a depozitelor sunt demersuri cheie pentru viabilizarea ZE; ele implică aranjamente fiscale și de împărțire a riscurilor.
- 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 2);
- 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 intră în logica de creare a unui *level playing field*, de condiții echitabile pe o piață unică caracterizată de asimetrie.
- 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 folosirii acestor resurse.
- Este adevărat că un regim de noi condiții care ar lega accesul la fonduri de modul în care un stat membru îndeplinește RST 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 funcționării UE.

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, guvernanta 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 în câteva proiecte europene de asistență tehnică pe teme de pre-aderare și integrare în 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 guvernarea băncilor centrale de la Academia Română. Adresa de email este: gabriela.mihailovici@bnro.ro.

Clara-Alexandra 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 guvernare 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.

Study No. 1. The multiannual financial framework post-2020: risks and opportunities for Romania

Authors: Daniel DĂIANU (coordinator)

Amalia FUGARU

Gabriela MIHAILOVICI

Clara-Alexandra VOLINTIRU

1. Introduction

The Multiannual Financial Framework (MFF) has a vital role to play in European Union (EU) governance because it: (i) translates the political priorities of the European Commission (EC) into the financial terms and into the programs and projects to be implemented for a minimum of five to seven years; the MFF plans how much the EU can spend, so there must be no confusion made between the MFF and the EU's annual budget; (ii) sets maximum annual ceilings for EU total expenditure and expenditure categories/priorities (limits) to ensure that there is adequate funding for the whole financial programming cycle; (iii) ensures discipline in distributing funds according to medium and short-term priorities; and, (iv) provides a degree of predictability for European funds beneficiaries with regard to project funding.

The next long-term MFF of the EU is expected to entry into force on January 1st, 2021 and to cover the 2021-2027 period. At the same time, it will be an MFF addressed to a Union of 27 Member States, taking into account the Brexit process. This will be translated into the Union losing, thus, a net contributing Member State, which causes a deficit in the EU budget revenues estimated to be between €10 and €15 billion⁸. The budgetary consequences of the UK's departure are complex and they will be reflected both on the expenditure side (receipts) and on the revenue side (contribution to own resources), but also as a change of the volume of the EU's Gross National Income (GNI).

The starting point of this study is the legislative package (together with the subsequent documents related to the proposals for sectoral regulations) released by the European Commission (EC) in the version presented at the beginning of May 2018⁹.

In terms of the new 2021-2027 MFF's structure, the EC's proposals are ambitious, as they propose the following three principles as basis for the new structure: (i) a more streamlined and transparent budget, with a smaller number of programs (through program integration, grouping into policy clusters and a more efficient use of financial instruments), (ii) a more flexible and agile budget (by increasing flexibility within and between programs, strengthening crisis management tools and proposing the creation of a new "EU reserve", and (iii) a budget for the Union's priorities (aligning the EU budget structure to the EU post-2020 agenda, as agreed in Bratislava - 16 September 2016 and Rome - March 25, 2017). The new MFF proposes

⁸ According to data provided by DG Budget, the UK average national contribution to EU revenue over the 2014-2017 period was 12%. The data can be found here: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

⁹ All the material is contained in the EC Communication of May 2, 2018 entitled "A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027" (COM (2018) 0321), available at: https://ec.europa.eu/commission/future-europe/eu-budget-future_en.

to fix the financial programming period at seven years, which would create the premises for ensuring a right balance between flexibility and stability, as well as better financial predictability for Member States and final beneficiaries.

Romania will have more resources allocated than in the previous financial framework (in current prices). But the conditions of eligibility and the general context are considerably different, aspects which will be examined in this study.

The negotiations on the post-2020 MFF could end by mid-2019, in an optimistic scenario, or at the end of 2020, in a pessimistic scenario. The first six months of 2019 coincide with the European Parliament (EP) election cycle - with this in mind, Romania will face a double challenge in presiding the Council of the European Union (the Council). In addition, the dissolution of the current EP and the entry into the European electoral campaign (April 2019), will substantially impact the course of negotiations on the MFF file.

Underestimating the post-2020 MFF negotiations would be counterproductive, for at least two reasons. On the one hand, the dynamics of the order of priorities in the short and medium term in the EU are high. In this vein, it should be noted that since the launch of the reflection exercise on the post-2020 MFF (in February 2018), which set the objective of further encouraging the programs and projects which create European added value, new objectives, other urgent priorities have been added. These require immediate and concrete actions, such as migration (internal security), the future of trade policy and the role of the EU in the multilateral world trading system, the resilience and robustness of the eurozone (EZ), and reforming the governance of the Economic and Monetary Union (EMU). On the other hand, there is to take into account the different reactions coming from the Member States with regards to the European values and principles and the future of the European project.

The main working hypothesis of the present study is that, in the post-2020 MFF negotiations, Member States intend to maintain their current positions, taking as basis their net positions (in terms of contributions and allocations) with regard to the European budget.

The objective of the study is twofold: to undertake an analysis of the 2021-2027 MFF proposals, as formulated by the Commission and, on that basis, to identify the main risks and opportunities for Romania in the negotiation process.

Another peculiarity of this study is the limited access to documentary sources. On the one hand, we have as challenge to perform an analysis on a subject in a continuously evolving process, given the dynamic of the negotiating process at Member States and EU institutions levels. On the other hand, we have, for obvious reasons, a relatively limited framework of formalized documentation of official country positions, because not many Member States have presented (by the date of completion of the study) their official position on changes related to EU budget revenues and expenditure priorities. As such, the bibliography of this study is atypical, as it is based mainly on the official documents of the European Commission, the European Parliament and the Council. To strengthen the analysis, the authors further used a series of studies relevant to the specific topics addressed.

A particularly noteworthy part of the study is that it suggests a feasible negotiating path for the Romanian authorities. It combines the national objective of maintaining allocations for convergence with the long-term EU target of reorientation towards European added value, with the aim of achieving more synergies that target the human resource (regardless of whether the contribution to the EU budget is maintained or increased). What we propose is a line of argumentation based on a list of priorities for national interest complemented by a list of priorities to be achieved in favour of the European taxpayer in Romania.

The four authors held frequent discussions with ministerial experts, both local and Brussels based, in order to elaborate this study. One finding, not only from the assumed goals of the presidency of the Council, is that there is still a great deal of room for the improvement of the inter-ministerial dialogue at expert level and at the political level. At the same time, it is desirable that the practice of relying upon professional expertise of the ministry experts (a positive routine that not so many have gained in time in understanding European issues and the need for Romania's major interests to be articulated in relation to major European issues and EU interests) be better capitalized by top decision makers. An example can support this argument. Romania's accession to the EZ requires the robustness of our economy, but also a greater robustness of the EMU. The robustness of the latter is closely linked to the risk-sharing mechanisms, which also entails an EZ budget (even in the form of fiscal capacity). It is impossible to find a reasonable explanation to justify why some Romanian officials declare that EZ does not need its own budget. The correct position from the point of view of Romania is, as our study demonstrates, that EZ needs its own budget, however such a fiscal device should not seek resources from the EU budget.

The study has five chapters, one of which includes a series of recommendations. The first chapter looks into the EU from a budgetary perspective. Chapter 2 assesses the MFF in terms of negotiation milestones. Chapter 3 provides an analysis of 2021-2017 MFF proposed by the EC. Chapter 4 deals with the implications of the new MFF for Romania; which include the conditionality regime, the preparation of the internal framework for negotiations, possible alliances with other Member States and specific issues of reflection for the Romanian authorities.

2. IMPLICATIONS FOR ROMANIA – OPPORTUNITIES AND RISKS IN THE PROCESS OF NEGOTIATING THE POST-2020 MFF

Differences of opinion between the Member States

So far, the following issues have emerged leading to differences of opinion between Member States during the ongoing negotiation process of the post-2020 MFF¹⁰:

a/ policy, politics, and convergence structure and priorities – through the new EC proposal, the traditional policies continue to benefit from substantial allocations: cohesion and values, natural resources and the environment, which shows the EC's political commitment to ensure that these policies continue and play a crucial role in achieving EU objectives, furthering the convergence process and creating EU-wide added value;

b/ Single market, innovation and digitization – in contrast, some Member States prefer a greater focus on policies in these key areas of the future which, in their view, create a higher European added value than convergence policies;

c/ migration and border management, security and defence – some Member States support the concentration of resources on those policies that respond to the current political and security challenges;

d/ synergies, flexibility and efficiency – another group of Member States stresses that the MFF should generally be conceived as a budget for the EU-27, doubting the need to introduce instruments that are only available to certain Member States, such as the Convergence Facility or the European Financial Stability Facility, and insisting on a better prioritization of resources and a more judicious use of the savings resulting from the diminishing of programs in traditional policies;

10 This paragraph summarizes the discussions in expert working groups conducted by October 10th, 2018.

- e/ European Neighbourhood Policy;
- f/ European public administration;
- g/ outstanding balance of payments for commitments made;
- h/ diversification of own resources;
- i/ duration of the MFF.

Priority/policy options proposals for building the Romanian positioning

We present, in summary, a list of the **main topics of reflection for the Romanian authorities**, in order to complement the prerequisites for the construction of a national position in the post-2020 MFF negotiations. However, the approach of these themes is slightly different from those presented in the study. If in the study we opted for a technical expertise analysis that prioritizes the themes from the perspectives of national interest and European interest, in the Executive Summary, we intend to address the high decision-making level involved in the post-2020 MFF negotiation process in particular. From this point of view, we propose a short presentation of the main priorities that are based on three types of arguments to the decision-makers: policies (politics), convergence, and political. For each priority, we identify the main issues and point out the margin / space of maneuver situated between the maximum benefit threshold and the minimum risk limit that affects the negotiation costs.

2.1. POLICY PRIORITIES

2.1.1. Effective coordination of the post-2020 MFF negotiation framework

Identifying the priority/policy option - weaknesses and vulnerabilities in:

- (i) the internal organization of involved ministries to facilitate the elaboration of institutional mandates in real time, during negotiations, if and when necessary,
- (ii) the flow of information – timely rendition of sectoral activity reports in order to enable the coordinating institutions to centralize all the information from the sectoral working groups on time, coordinate and forward the pending issues that require political negotiation/decision within the formalized by the General Affairs Council, Coreper,
- (iii) human resources – having experts who know and understand European issues requires training, study (not to forget that the MFF package has more than 1000 pages), and long-term institutional memory (which remains challenging, given that institutional mobility is wide spread and training new employees requires time),
- (iv) inter-ministerial political communication between political decision-makers (ministers and state secretaries participating in the EU Councils),
- (v) the need for political decision-making and political reaction in real time – high-level communication and communication between working teams (staff around decision-makers at the highest level) on European and foreign policy issues and, last but not least,
- (vi) a coherent and well-articulated inter-institutional National Position.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize benefits / opportunities*: for the next two months, the less (or more) problems that are left (un)solved at the technical level, the less that political decision-making is required and the less time for negotiation is needed. It should not be forgotten that the sectoral proposals are adopted through qualified majority, while at the political level an absolute majority/ consensus is needed. The enhanced speed at which technical action can be taken may be a positive aspect for assessing the effectiveness of the Romanian

Presidency, while the slowdown may also be a negotiating tool if there is indeed a list of priorities to negotiate. Compromise and soft power politics play an important role in this decision-making balance.

B] *to minimize costs / risks*: strong inter-institutional coordination and collaboration, are preferable. The role of the MFA and the Ministry of Finance is paramount in all the negotiation stages (outside and during the Presidency), both in terms of institutional coordination and the decision-making process itself.

2.1.2. The relationship between national interest and European interest

Identifying the priority/policy option: how to mitigate the economic risks for both Romania and the EU / EZ.

On the one hand, it is about preparing Romania to face a new crisis: it is questionable whether the Romanian economy has, by itself and by its own forces, the ability to absorb the strong shocks of a future crisis, as well as the ability to rebuild itself without resorting to international creditors. In essence, this argument relates to the relationship between division vs. risk mitigation.

On the other hand, however, it is about Romania's place in the EMU architecture. The new MFF grants Romania the opportunity to show it can do and how it can contribute, as a candidate country to the EZ, to EU policies in general and EZ in particular; in other words, Romania's capacity to contribute to joint risk management in the EU is an essential element in this regard. At the same time, Romania's contribution to reforming the EZ governance initiatives – for example, the issue of a future budget of EZ – can be discussed.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, we suggest that Romania's economic and political interests should focus as much as possible on the interests of the EZ, which advocates for increasing the robustness of the EZ; these interests involve appropriate tax arrangements, an appropriate combination between risk reduction and risk sharing.

B] *to minimize costs / risks*, we suggest a reserved position vis-à-vis positions contrary to the interests of increasing the robustness and resilience of the EZ.

2.1.3. Creating European added value through synergies, flexibility and regional cooperation

Identifying the priority/policy option: it has been noted in the current MFF that Europe really adds value when it invests sustainably in projects orientated towards development, digitization, information flows and technology. In addition, it has been demonstrated that the internal market also creates added value; however, it also generates division and social inequality. Therefore, the European Social Fund's objective of improving labour market participation of vulnerable groups, and of social promotion, also corresponds to our national priority.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities* a common approach to European projects could be achieved – for example, the project to integrate refugees and support Member States in combating youth unemployment (among vulnerable young people) would also bring a more consistent added value at both European and national level. In addition, opportunities for cooperation in the region between two or more countries could be extended by the freedom of choice of the partner, regardless of whether the regions are physically connected. More opportunities for international / regional cooperation would give regions /

Member States the chance to find the best partner in all EU Member States (EU Strategy for the Danube Region).

B] *to minimize costs / risks*, steps could be taken to: (i) increase the institutional capacity of Romanian authorities to manage synergies between projects and between institutions; (ii) to speed up the establishment of a national investment bank (promotional banks) to facilitate synergies between financial instruments.

2.1.4. Managing European Union funds

Identifying the priority/policy option: the intention of the new EC's proposal for the post-2020 MFF is to improve the management of the EU budget as efficiently as possible by moving to direct and shared management for as many programs as possible. This aims at increasing European added value and avoiding the replacement of national funds with European ones, as it happened after the crisis; this implies, among other things, a better planning of spending and a better budgetary execution which, ultimately, can generate maximization of European added value. For Romania, this type of strategy has implications in terms of how to program the consolidated general budget (annual vs. multiannual), how the flow of European funds at the national level is distributed, the pre-financing arrangements, the mechanism of settlement of non-reimbursable funds, accounting for projects funded through European funds, managing the risks of irregularities that may lead to the termination of financing contracts, etc.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, we suggest two elements of reflection: (i) rethinking the structure of public spending for investment so as to be divided between those that can be part of European projects and those to be funded nationally (and establishing ways to promote those with European added value); (ii) reconsidering the structures of management authorities by 2021 so that they can be able to cope with direct and shared management (ministries and implementing authorities in Romania are already starting to invest in their own human, logistical and administrative resources).

B] *to minimize costs / risks*, for authorities that are managing EU funds to align their priorities starting from European priorities rather than how EU funds are managed. Moving the focus from a list of expenditures to a list of investment projects that are coherent between them, and regardless of how funds are managed, is the main benefit of the new post-2020 MFF to which Member States can now either align to or lose this opportunity. For Romania, maintaining shared management is institutionally, administratively, procedurally and politically convenient. Nevertheless, a gradual adaptation to a new European perspective should be made.

For example, using shared management for both CAP pillars should also be viewed based on several options: control by the national authority, reporting to the EC on a monthly basis, EC control. Risk mitigation can be achieved at least by improving the knowledge of fund recipients regarding the conditions leading to the suspension of repayments, making the necessary investments to achieve the technical capacity for monthly data collection, analysis and reporting to the EC, improving the knowledge of authorities in the field regarding the conditions, which lead to suspension of reimbursements.

2.1.5. Increasing the level of co-financing from the national budget

Identifying the priority: this initiative may become a major risk for Romania from two points of view. First, currently the fiscal space is relatively low and the allocation of co-financing sources will require the rethinking of the structure of budgetary expenditures in Romania.

Secondly, in the current consolidated national budget there is a tendency to stop the decentralization of public finances, which means that the pressure on central public finances will increase in order to cover the need for co-financing required by the various projects to be financed from the budgets of the local public administrations.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, we suggest that: (i) in the multi-annual programming of the general consolidated budget, the amounts needed to co-finance should be at the level of the year with the largest expense of this budget item, so as not to jeopardize the implementation of the projects due to the lack of the co-financing component; (ii) in the annual drafting of the Budget Law, with regard to the percentages of tax and tax revenues, the co-financing needs for European-funded projects carried out by local authorities should also be considered. This would entail closer collaboration between the Ministry of Public Finances and the Ministry for Regional Development and Public Administration (or other ministries / monitoring agencies).

B] *to minimize costs / risks* we believe it will be important that: (i) in the multi-annual programming of the general consolidated budget, the amounts required for co-financing to be considered at least for investment projects so that the multiplier effect of the investments on the economy is not jeopardized by the non-execution of projects, due to the lack of funds needed for co-financing; (ii) in the annual drafting of the Budget Law, as regards to the percentages of tax revenues, the co-financing needs for infrastructure-related investment projects and human capital with European funding by local authorities (a criteria for choosing the projects for which co-financing is ensured consists in determining if they meet the requirements formulated through the Country Specific Recommendation – CSR) should be at least considered. This would imply effective collaboration between the Ministry of Public Finances and the Ministry for Regional Development and Public Administration (or other ministries / monitoring agencies).

2.2. CONVERGENCE PRIORITIES / MODERNIZATION OF TRADITIONAL EU POLICIES

2.2.1. Cohesion and Values Policy

Identifying the priority/policy option: the EC's proposal on Cohesion Policy may become a major risk for Romania because the amounts proposed in the post-2020 MFF are not a guarantee of the funds available for Romania, but only a starting point for the negotiations between leaders. Advocating Romania's interest in negotiating the European funds from the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF) in the post-2020 MFF negotiations must address at least five aspects: the contribution of these funds to the sustainable development of Romania, the weight of climate change objectives, the possibility of coordination with other funds and instruments, good governance, and the management and control of the use of European funds.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, we suggest: (i) the classification of the objectives proposed by the Commission in terms of sustainable development, which should be weighed against the stage at which Romania is and the main areas in which it needs immediate intervention; (ii) the ranking of the specific objectives relevant to the ERDF and the CF in terms of the capacity to deliver, at least until the

mid-term review, the results considered relevant to each specific objective; (iii) effective communication between authorities / institutions on the capacity to develop and implement (concrete, responsible actions, timelines) by the end of 2020 the necessary steps to complete the missing elements of the conditions favouring the specific objectives of interest to Romania.

B] *to minimize costs / risks* it is important that: (i) the authorities develop and implement mechanisms to eliminate deficiencies in correcting excessive imbalances. These relate to the ability to develop economic policies (easy to implement and well-structured) that lead to macroeconomic balance; (ii) authorities conduct a structured dialogue with the EC based on the latest information and data on the implementation of ERDF, ESF and CF programs.

2.2.2. Common Agricultural Policy

Identifying the priority/policy option: the main risks for Romania stemming from the EC proposal for CAP allocation in the post-2020 MFF are those linked to capping large farm subsidies to a maximum of €100,000 per farm, i.e. imbalances between Member States regarding the application of the calculation criteria. Furthermore, reducing the co-financing level for CAP, the convergence of direct payments and the conditionality related to climate change have also the potential to generate a considerable challenge for Romania.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, (i) the initial financial envelopes / packages to be calculated by a 3.9% reduction of the ceiling after the start of the MFF (2021 or 2022) rather than the end of the current MFF (2020); (ii) the use of the reference surface at the level of 2018 (the moment of the MFF proposal) rather than the level of 2016 as the basis of calculation in the external convergence mechanism; (iii) continuing the external convergence of direct payments per hectare at a higher level than proposed before, so that the difference between the level recorded in some Member States and the EU average (see Latvia, Lithuania, Portugal and Romania) to fall below the current level of 30 percent.

B] *to minimize costs / risks* it is important that: (i) authorities prepare (in terms of legislation, financial programming or procedures), before 2020, measures to prevent a reduction in competitiveness resulting from (re) / fragmentation of viable agricultural units; (ii) to establish the level of complementary income redistribution support based on the needs assessment for the specific objective (a) “supporting sound farm income and resilience throughout the Union in order to improve food security”.

2.2.3. Research Policy

Identifying the priority/policy option: In order to ensure mainstreaming of research and innovation throughout the EU and within all European policies, a major priority is to accelerate the convergence process with the EU average, by making full use of all available instruments and programmes. Given that about two-thirds of the EU’s economic growth in the last few decades has been generated by innovation, a priority for Member States wishing to accelerate their convergence should be to capitalize on the use of those categories of EU programs which, through the new MFF, have not only increased funding, but have also been shown to make an important contribution to the economic development of the Member States and the EU in general. This is particularly due to the Horizon Europe program, the EU framework program for Research and Innovation. Horizon Europe has at least three advantages: (i) it does not require

co-financing from the public budget, which means that (ii) it does not imply the need for multi-annual programming at national level and (iii) the projects are selected using a peer review procedure.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach in the negotiation process:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, it is important that national research institutes start the necessary legal arrangements to form research clusters that will allow them to propose research ideas that are highly likely to receive funding. Secondly, the national budget can better manage internal resources. Thus, research areas related to domains to which expenditure is allocated through the national budget can be supported by European funds. For this purpose, it is necessary that for the key areas of the national budget, a decision be taken on the related research topics, so that the applicability of the research results is guaranteed. Thirdly, authorities need to support research institutes or research departments in Romanian companies so that research topics and projects (corresponding to the key areas of the national budget) are thoroughly prepared and of interest to the EU so that their chances of selection increase. Projects that have an environmental component are of great importance, given that the post-2020 MFF has a significant climate change component.

B] *to minimize costs / risks*: Horizon Europe can generate at least two risks for funding attraction for research projects in Romania. Firstly, the national authorities are not involved in the management of the funds, the EC being the one who makes the payments directly to the beneficiaries. Secondly, the funds in this program are not pre-allocated to Member States but are distributed between projects on a competitive basis.

In order to reduce the risk of not attracting funds, resulting from the fact that the funds are managed directly by the EC, it is desirable that the Romanian researchers should be supported by Romanian authorities to understand the procedures, deadlines and conditions of the Horizon Europe Program (including the fact that in the post-2020 MFF the administrative burden is reduced by simplifying the rules, and a new approach is proposed for partnerships which could contribute at ensuring a higher geographical balance).

Secondly, in order to reduce the risk of absorption of funds, which may come from competition between projects at European level, resources need to be devoted to knowledge of the main topics of interest to researchers in the European Research Area (European Innovation Council).

2.2.4. Climate change objectives

Identifying the priority/policy option: all Member States must contribute to meeting the objectives undertaken at European and international levels respectively in the field of climate change.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, A first step is the proposal on the post-2020 MFF, which, together with the already or pending legal framework at EU level, sets the basis for integrating climate policies objectives into all other EU policies and programs.

B] *to minimize costs / risks*: the main risk deriving from the need to properly integrate the climate change objectives agreed at EU level within national programming documents and strategies, in order to

ensure swift implementation and adaptation of the economy and society to the respective requirements. Minimizing this risk depends on:

(i) integrating climate action into all major spending programs of the EU, notably the Research and Innovation Policy, regional development, energy, transport, the CAP and making the EU budget a catalyst for sustainability,

(ii) cooperation between Member States / regions (not necessarily situated in a geographical neighbourhood), and

(iii) financial instruments to facilitate joint action in real time.

2.3. Political priorities

2.3.1. Impact on the Economic and Monetary Union: The Reform Facility, CSR funding, InvestEU

Identifying the priority/policy option: focusing on the conditions of access to the new instrument (“Convergence Facility”) that helps in supporting the accession process to EZ. There are a few conditions to be met for Member States outside the EZ:

- (i) eligibility – only those states that prove that they have taken concrete steps towards accession in a given period of time;
- (ii) the separation between the technical support / structural reforms / CSR and the financial support component (just in case of crisis and not related to the cost of the reforms), to be set in the future by the EC via a specific regulation);
- (iii) the request for technical support can only be made under the following five circumstances:
 - to support reforms of EU economic governance (including the transposition of European legislation into national law);
 - for economic adjustment programs, based on ex-ante and ex-post macro-economic conditionality;
 - to finance the 238 measures in the Action Plan for the Implementation of NRP¹¹ and CSR¹²;
 - to prepare and implement commitments for the aforementioned reforms;
 - to prepare and implement reforms specific to the EZ accession. Additionally, actions that might be required in case of additional procedures can be added, such as: Excessive Deficit Procedure and / or Macroeconomic Imbalances Procedure.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

¹¹ Member States will be invited to submit proposals for reform commitments at any time during the year as an annex to the NRP.

¹² The EC intends to propose to the Member States, both prior to the financial programming and during mid-term, alongside the CSR, a list of specific investment guidelines or even a clear roadmap for investment in reforms, thus linking the challenges identified in the NRP to the specific investment needs. But for now, it is unclear how this intention will materialize.

A] *to maximize the benefits / opportunities* the access to this new tool can be accelerated to support and speed up the pace of sustainable convergence. It will complement other EU funds: concretely, ERDF, CF and ESF + could help to implement those growth enhancing projects.

B] *to minimize costs / risks*: refers to the risks of stagnation or reversal of convergence in the EZ and between EZ and non-EZ states. This could be achieved through both the new European Investment Stabilization Facility and the grant component that will cover interest costs in order to stabilize investment levels in the Member States in the event of strong asymmetric shocks. The grant component is important because it will: (i) help Member States to cope with the impact of shocks, (ii) facilitate the repayment of loans at maturity, (iii) underline the importance of European added value created through financing from EZ Member States (equivalent to a percentage of monetary income).

2.3.2. Conditionality policy¹³

Identifying the priority/policy option: The post-2020 MFF takes over the current three-conditionality system and lists them as follows:

- (i) ex-ante conditionalities will remain but they will be reduced in number and they will take the form of enabling conditions, the monitoring of which will be part of the implementation exercise of the NRP, as opposed to the current period when conditionality was verified only at the beginning of the programming cycle;
- (ii) macroeconomic conditionality will be maintained and strengthened (meaning that Member States will not be able to declare expenditure related to specific objectives if the favourable conditions are not met and there are ongoing procedures for excessive deficit, macroeconomic imbalances, a financial assistance program aimed at reaching a balance of payments, balance or a macroeconomic adjustment program). Where a Member State has failed to take effective action, or has not complied with the requirements set out in that program, the EC may suspend the commitments and payments; however, priority is given to suspending commitments, and immediate action will also be required to suspend payments in case of significant non-compliance.

The macroeconomic conditionality also aims to create a closer link with the European Semester in order to ensure consistency between the different sources of funding and the eligibility of public investment – conditionality in this case will be given by the eligibility criteria based on CSR compliance (it has already been suggested that 2019 and 2024 CSRs will be “special” as they will include an identification of investment gap and other recommendations from the European Semester; and,

- (iii) *ex-post* conditionalities where applicable¹⁴.

¹³ It should be noted that policy conditionality and the practice of using the EU budget as a political instrument has a long history with deep roots in the substantive issues of the European project development. In this context, the EU budget, albeit a small volume, has been used as a political instrument that has facilitated and supported, through cooperation between Member States, the achievement of EU policy goals. Without calling into question the important political role of the EU budget in the long run, it has to be said that there were voices 15 years ago (Sapir, André et al., 2003) which signaled the need to tighten the conditionality for greater efficiency in the use of European money.

¹⁴ Refers to ‘post-deployment’ assessment for states that have been in excessive deficit procedures, macroeconomic imbalances or a financial assistance program for balance of payments or macroeconomic adjustment program to identify areas of vulnerability for macroeconomic policies.

Margin / space of maneuver for a more balanced approach to negotiation priorities:

A] *to maximize the benefits / opportunities*, in the event of additional macroeconomic policies on states with a history of not finalizing financial assistance programs, the guarantee of implementation of the reforms included in such programs is enhanced. If, in addition, conditionalities are added in relation to the rule of law (but what form will the legislative proposal / EC regulation takes remains to be seen), then there is the possibility of turning an inconvenience into an advantage, because in this way the state provides an additional guarantee that the amounts that come from the EU's long-term budget are sufficiently protected and therefore no further verification mechanisms are needed.

B] *to minimize costs / risks* it is necessary to consider the way in which the EC Regulation will be implemented, which institutions will implement the measures generated by the application of this conditionality regarding the nature, gravity and extent of the deficiencies and what exactly the magnitude of these penalties will be.

3. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

3.1. The EU budget and the interests of Romania

The EU budget polarizes the attention of the EU Member States in light of the great challenges they face both internally and internationally. The new financial exercise (2021-2027) has increased the intensity of negotiations between states as challenges have become overwhelming in the last decade – from the social and political effects of the financial / economic crisis, the EZ crisis, the massive influx of immigration and serious security threats. The analysis undertaken in this study examines aspects of the EU budget considering both the specific (national) interests of Romania and the need to prevent the dissolution of the European Project. The analysis starts from the finding that, in line with EC's proposals for the new MFF, Romania (in the case of the Cohesion Policy), has been allocated a volume of resources superior to that from the previous MFF. However, there are new conditions of eligibility and a radically changed context. Further on, as we can note once more, major difficulties in accessing European resources find their roots in internal institutional weaknesses.

3.2. The context in which Member States are discussing the new MFF

One can speak, first and foremost, of a more complicated geopolitical context, substantially different from the one in which the current 2014-2020 MFF was discussed / negotiated. We have in mind, among others:

- Great challenges, such as border security, internal security (counter-terrorism), common defence issues, understood in many ways and considering the range of new types of conflicts (including “hybrid wars”), as well as climate challenges – see the torrid summer of 2018 with large fires incidents in Europe;
- Economic difficulties in the Member States and the problems of EZ, which call for institutional reforms and mechanisms / instruments. Regarding the EZ, we underline the need to reconcile rules with risk-sharing mechanisms;
- Social fragmentation amid the economic crisis, the effects of globalization and technological change; flawed public policies both in the more distant and recent past, which, underestimating the distributive aspects, favoured the rise of populism, extremist political movements and Euroscepticism;

- Contradiction between deeper integration (required in the EZ) and national re-positioning, including a resurgence syndrome of national interests in the Union;
- Divisions in the Union: North-South (in the EZ), West-East – the last division bringing to attention an economic issue (this is a kind of “economic emancipation” of the East);
- Brexit, which is a big blow for both sides. It would be desirable to reach a special arrangement between the EU27 and the UK to limit the damage, considering that Brexit cuts the EU budget by about 10-15 percent¹⁵ if there are no compensation resources to be found.

The discussion on the EU budget for the 2021-2027 exercise must be judged based on reality.

3.3. Some findings on the EU budget need to be made clear

- The common budget is small in relation to the overall financing needs in the EU: it represents about 1 percent of the aggregate GNI, approx. 2 percent of budget spending – compared to about 20 percent federal budget in the US; such a low capacity cannot help the EU budget to act as a proper instrument and to promote counter-cyclical policies;
- Over the years, the share of national contributions has grown to about 70 percent of today’s budget resources – compared to about 10 percent two decades ago. At the same time, the share of customs duties as own resource, has steadily decreased (presumably as a result of rounds of liberalization of world trade). And the share of VAT has fallen a lot – from, for example, about 57 percent in 1988 to about 15 percent in the last decade.
- The EU budget expresses the degree of political integration among Member States (including the EZ), incorporating strength ratios and a “transactional” paradigm in its construction, building on the *quid pro quo* logic. That is, a kind of attitude like “I give what I want”, in a sense, but that reduces the chances of reaching common goals. That is why, often, “we cannot see the forest for the trees”;
- “Net balances” count for governments much more than “European public goods” – close to the previous remark.
- There is a Byzantine correction / rebate system that expresses the transactional logic mentioned between net contributing and net receiving states. “British Rebate” is notorious, but the story is ample. Brexit would have to force a reform, eliminating rebates; it is what the Monti Report recommends.
- There are differing, and at times opposing, views among Member States on the structure of the EU budget (expenditure): countries that want more for new challenges (including research and development, climate change) and the “traditionalists” countries that emphasize the Common Agricultural Policy (CAP) and regional development (solidarity). It is necessary for the EU budget to respond better to the new challenges, but Andre Sapir’s statement that the current budget is a “relic” is an exaggerated metaphor. This is because big economic disparities between countries can blow up the EU. In fact, the crisis of traditional parties in many Member States illustrates this state of affairs;
- We believe it would be a mistake if the funds for regional development and the CAP were drastically reduced, even if the latter were to be reformed;

¹⁵ According to data provided by DG Budget, the UK average national contribution to EU revenue over the 2014-2017 period was 12%. The data can be found here: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

- The Commission made proposals for the funding structure over the 2021-2027 period and “new resources” (from the consolidated corporate tax base, to emission certificates based on plastic / organic packaging waste) should reach about 12 percent of the EU budget; is an important change that corresponds to a decrease in traditional contributions (GNI and VAT) to 72 percent, from about 83 percent in 2018.
- Large contributing countries seem to prefer the contributing system, as it allows more “effective” control over the EU budget; here we find an explanation of the “arrears”, which are a constant throughout annual exercise.

3.4. Constructions Premises for the Romanian Positioning

Below are some key guidelines and frameworks for understanding the issue of the EU budget; they may be references for the formulation of a Romanian position in the context of so many uncertainties and risks:

- It is compulsory to combine specific / national (economic and security) interests with the general interests of the Union;
- It makes sense to support the increase in the EU budget (to around 1.1-1.2 percent of the overall GDP) to harmonize the protection of the CAP and regional development (cohesion) with the financing of new needs; the EC proposal to reduce the CAP and Cohesion Funds by almost 10 percent to finance new programs does not benefit us;
- Reducing funds for the CAP and regional development / cohesion in a considerable manner would be a mistake, in our view, given the economic discrepancies in the EU. We should applaud the flexibility of Germany’s position (comparing it to the position of, for example, the Netherlands and Austria).
- A reform of the CAP can take place, but it is desirable to reduce the funds for the least developed countries by as little as possible (including Romania, which also has an important agricultural sector); it should be stressed that the present CAP does not ensure equity between Member States;
- Supporting the financing of new needs such as European public goods; we are talking about defence, for which the EC proposes funding of about €13 billion – which includes PESCO; border protection, for which 4-5 billion EUR are proposed; development programs in the neighbourhoods to stop immigration flows.
- It is necessary to increase the EU budget’s own resources. A ‘pollution tax’ should be introduced and financial transactions should be taxed. Drainage and tax avoidance should be penalized drastically; the EU budget has to be supplemented with resources gained from the fight against tax evasion and tax optimization;
- Since the EU’s investment programs (e.g. the Juncker Plan) have benefited the more developed countries, we believe that the current post-2020 MFF would require positive discrimination in favour of the less developed countries, especially the countries facing mass labour exodus (Romania’s case is relevant). Linking the European objective with the national one through a common approach on migration, supporting Member States in combating youth unemployment would also bring added value more consistently at both European and national level. Additionally, business opportunities through co-operation in the region could be expanded, regardless of whether the regions are physically connected. But in order for all this to happen, it is necessary to increase the institutional capacity of the Romanian authorities to better manage synergies between projects and between institutions.

- We encourage the creation of a national development bank (promotional banks) to the extent that it would facilitate synergies between financial instruments; an extra argument is that (if well managed) a national development bank can bring a national intermediary into the country, alongside, or instead of, a European / international intermediary / creditor to take EU money for large investment projects (for example, infrastructure projects financed by the EIB);
- Take better advantage of the new transfer possibilities between the funds of the different EU programs, which give us the opportunity to improve the coordination between investments in infrastructure, human capital development, the environment, labour market flexibility and other reforms that are included in CSR; in other words, a better linking of national CSR objectives to European objectives. For Romania, the materialization of this opportunity (i.e. the financing of as many CSR as possible) is conditional on the quality of the institutions and the development of the administrative capacity necessary to improve the cooperation between the different management authorities. The more we move away from CSR and from the European objectives, the less money we will earn in the next post-2020 MFF. It has been observed so far that an improvement in absorption capacity and an adequate institutional framework at the national level can help successfully attract EU budget allocations.
- The factor that is of great relevance to all actors involved in the negotiation of the current post-2020 MFF is sustainable development. For Member States, sustainable development is all the more important as it provides the foundation for lasting and sustainable convergence. In particular, the challenge for Romania is to succeed in demonstrating that the reduction in allocations could substantially affect the sustainable development of Romania and the EU in general;
- Collaboration and coordination between the Romanian authorities and the EP (the specialized commissions conducting the analyses and discussions in the EP plenary) is becoming more and more important, especially for a net beneficiary of EU funds like Romania. We have shown in the study that the work of the Council has the most to gain from joint actions of the net beneficiary Member States, where negotiation efforts can be linked to the EP's efforts.

3.5. The intention to create a Eurozone budget

- Now there is economic recovery favoured by cyclical factors and the unconventional policies of the ECB. But an economic slowdown (even a recession) is inevitable in the future, with inherent economic dynamics. The normalization of monetary policy would also contribute to the economic slowdown – compared to the current average economic growth of about 2 percent, which is above potential in relation to the aging of the population and the dynamics of labour productivity;
- It is essential for the EZ to have tools that help absorb asymmetric shocks. That is why we welcome proposals for reform, whether coming from the Commission, Paris, Berlin or elsewhere. A “fiscal capacity”, the emergence of a European Monetary Fund to help restructuring processes (but which do not have to be triggered automatically, thus inducing panic and market tensions), completing the Banking Union with a collective deposit guarantee scheme are key steps for the sustainability of the EZ; they involve tax and risk-sharing arrangements;
- A budget of the EZ and other instruments that require funding could attract resources from the EU budget. Even if Romania aims to join the EZ, the EU budget must not be “emptied” through EZ pressure.

3.6. Romania's accession to the Eurozone:

Romania aims to join the EZ. To that end, structural reforms are needed to support real convergence, a strong fiscal consolidation. It is worth mentioning the following:

- Tax revenues are extremely low, below 26 percent of GDP, insufficient to finance basic public goods; we have to reach at least 30 percent of GDP, which would also ensure the necessary fiscal space if needed (note: in the EU, the average tax revenue is about 40 percent of GDP);
- The structural budget deficit must reach less than 1 percent of GDP on accession (even at ERM2 entry);
- External balance must be as balanced as possible and rely less on European funds;
- Production competitiveness is essential and should not be achieved via low salaries.

3.7. New conditions for access to European resources

In our view, a conditionality regime does not have to mix political issues with economic issues.

Whereas:

- Development funds are not “grants” given by some states to others, but go into the Development funds are not “grants” given by some states to others, but go into the logic of creating a level playing field – equitable conditions in a single market characterized by asymmetries;
- The single market requires fair competition rules for Member States. However, differences in endowment with the factors of production or the very different power of companies and states are factors that can affect the positioning of Member States in terms of competitiveness;
- There is an internal conditionality in the mechanism of accessing EU funds as OLAF, for example, checks the fairness of the use of these resources.
- It is true that a regime of new conditions that would link access to the way a Member State fulfils the CSR should be considered. It should also be stressed that EU Member States must respect the values of the rule of law, the basic rules that make EU function.

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 Defence College (Rome), etc; visiting professorships at Berkeley, UCLA, Bologna University, etc. Member of the Black Sea Region Commission. Email: daniel.daiianu@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 lie 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.