

Studiul nr. 8

**DIRECȚII NECESARE DE DEZVOLTARE
INSTITUȚIONALĂ (ADÂNCIRE) A UE ÎN RAPORT
CU DEZVOLTAREA SA PE ORIZONTALĂ
(EXTINDERE)**

Autori:

Paul FUDULU (cap. I și II) - coordonator

Anton COMĂNESCU (cap. VII și VIII)

Dragoș NEGRESCU (cap. IV-VI)

Petre PRISECARU (cap. III)

CUPRINS:

I. RAȚIUNI PENTRU DEZVOLTAREA INSTITUȚIILOR UE	4
I.1 Creșterea numărului membrilor UE	4
I.2 Deficitul democratic	4
I.3 Valorile culturale – factor limitativ al reformei instituțiilor UE	5
II. ALTERNATIVE FUNDAMENTALE PENTRU CADRUL INSTITUȚIONAL AL UE	8
II.1 Modelul liberal anglo-saxon vs. modelul social european.	8
II.2 Federalism vs. interguvernamentalism	9
III. METODELE GUVERNANȚEI COMUNITARE	11
III. 1 Metoda comunitară	11
III. 2 Metoda deschisă de coordonare	16
III. 3 Metoda interguvernamentală sau cooperarea consolidată	19
IV. POLITICA DE CONCURENȚĂ	23
V. POLITICA DE IMPOZITARE	29
V.1 Explorarea concretă a principalelor inițiative « aflate pe masă » în domeniul impozitării	31
A. Armonizarea ratelor de impunere asupra veniturii corporațiilor	31
B. Armonizarea bazelor de impunere în cazul impozitului pe venitul corporațiilor	31
C. Aplicarea „principiului originii” pentru colectarea TVA	32
VI. POLITICA COMERCIALĂ COMUNĂ	33
VII. REFORMA INSTITUȚIONALĂ LA NIVELUL UNIUNII MONETARE	39
VII.1 Noul mecanism al cursului de schimb (ERM II)	39
Dimensiunea instituțională	39
Scenarii posibile privind funcționarea ERM II	40
VII.2 România și moneda euro	42
Perspectivele de aderare la Eurosistem	42
Va putea face România parte din zona monetară optimă?	43
VII.3 Reforma mecanismului decizional în cadrul Băncii Centrale Europene	44
Propunerea de reformă a sistemului de vot în Consiliului Director	44
Consecințe ale adoptării noului sistem	45
VIII. REFORMA INSTITUTIONALA LA NIVELUL BUGETULUI UE	47
VIII.1 Bugetul european și prioritățile Uniunii	47
Necesitatea unei reforme radicale	47
Adecvarea bugetului la necesitățile Uniunii	48
VIII.2 Scenarii posibile ale reformei	49
Obiective europene și mize naționale	49
România și fondurile europene	50
IX. CONCLUZII	52

IX.1	Rațiuni relevante pentru dezvoltarea instituțională a UE	52
IX.2.1	Modelul social-economic al UE	52
IX.2.2	Alternativele federalism – interguvernamentalism	53
IX.3	Perspectivile metodelor de guvernare și implicații privind România	53
IX.4	Politica de concurență	55
IX.5	Politica de impozitare	56
IX.6	Politica comercială comună	57
IX.7	Reforma instituțională la nivelul uniunii monetare	59
IX.8.	Reforma instituțională la nivelul bugetului UE	60
	BIBLIOGRAFIE	61
	ANEXE	66

I. RAȚIUNI PENTRU DEZVOLTAREA INSTITUȚIILOR UE

I.1 Creșterea numărului membrilor UE

Convingerea că UE nu poate funcționa după regulile existente atunci când are 25 sau mai mulți membri a stat foarte probabil la baza Tratatului Constituțional și a soluțiilor instituționale pe care acesta le conține¹. Aceeași opinie a fost exprimată și de către Fischer (2000) care subliniază necesitatea unei integrări politice a unei Uniuni Europene formată din 27 până la 30 de state. Există, totuși, suficiente dovezi pentru a trage concluzia că Uniunea Europeană poate funcționa după regulile existente, deși aceasta nu își menține valabilitatea în situația în care uniunea s-ar confrunta cu probleme controversate ca, de exemplu, războiul din Irak. (The Economist Intelligence Unit 2005).

Este important de remarcat că în timp ce avantajele dimensiunii crescute (rațiunea eficienței dimensionale) ar trebui considerată drept un important argument economic pentru lărgire, aceasta pare a fi mai mult un fenomen derivat. Lărgirea este un obiectiv politic și Fischer (2000) argumentează acest lucru în două moduri. Mai întâi, situația politică de după 1989 s-a constituit într-o oportunitate unică pentru unificarea Europei. Obiectivul unificării Europei este susținut de evoluțiile din fosta Yugoslavia care au demonstrat că într-o Europă divizată, pe termen mediu, conflictele tradiționale ar fi transferate dinspre Europa de Est în sânul UE. În al doilea rând, interesul german este mai bine servit în cadrul UE și, prin urmare, conflictul istoric franco-german ar fi disipat. Altfel, tentațiile sunt din nou posibile (dacă se ia în calcul dimensiunea Germaniei și situația Europei Centrale) și pe cale de consecință sunt posibile și alte conflicte europene de anvergură.

I.2 Deficitul democratic

După 1990, rezultatele sondajelor de opinie au arătat un declin constant al satisfacției alegătorilor: instituțiile centrale ale Uniunii Europene sunt distante, lipsite de fundamentare, ineficiente și intervenționiste. Acoperirea deficitului democratic a fost unul din obiectivele majore în alcătuirea Constituției, alături de obiectivul de a face ca entitatea UE să funcționeze mai bine². Respingerea Constituției, chiar și de o parte a electoratului european, arată că acest obiectiv nu a fost atins. În mod ironic, acest eșec a avut și un efect benefic: respingerea Constituției în două din țările fondatoare a oferit o dovadă puternică în direcția ideii că cetățenii UE sunt aceia care controlează procesul de integrare.

Deficitul democratic sau de legitimitate nu ar trebui să fie o surpriză, cel puțin pentru lumea academică. Ernst Haas, creatorul neofuncționalismului – una dintre cele mai relevante și timpurii teorii cu privire la integrare - a susținut că EU este în mod esențial un proiect conceput de elite, similar altor proiecte de construcție națională. Ideea sa este validată prin faptul că identificarea cu obiectivele UE și sprijinul față de UE și instituțiile sale sunt mai mari printre elitele politice și sociale ale Europei.

¹ De exemplu, o instituție prezidențială la Bruxelles și mărirea pragului pentru grupul de țări care ar putea forma o minoritate ce poate bloca deciziile

² Organizarea prezentă a UE se îndepărtează de două exigențe ale organizării democratice. Prima, componenta majoră a autorității centrale a UE, deși compusă din executivele naționale, are o mare putere legislativă, ceea ce lezează principiul egalității de putere inclusiv la nivelul statelor naționale membre. A doua, Uniunii Europene îi lipsește un act fundamental care exprimă acordul direct al indivizilor cum ar fi o constituție. Actualele tratate nu pot fi privite drept componente ale unei constituții implicite, deoarece o constituție europeană presupune un public european care în prezent nu există (Feld și Kirchgassner 2004).

Faptul că UE a evoluat într-un ritm impresionant și a devenit o realitate grandioasă atât timp cât deciziile majore ale integrării s-au luat discret, fără implicarea directă a cetățenilor europeni, este compatibil cu adevăratele rațiuni ale alegătorilor din Franța și Olanda exprimate cu prilejul referendumurilor privind constituția UE. Mulți dintre cei care au spus ‘Nu’ constituției nu au fost interesați în fapt de conținutul constituției și obiectivele integraționiste; ei au fost mai degrabă dominați de aspectele economice și politice curente.

Francezii au fost preocupați de rata ridicată a șomajului (de peste 10% la data referendumului), astfel că lărgirea Europei era văzută drept un proces cu consecințe neplăcute în termenii unui influx de mână de lucru ieftină din Europa de Est și un aflux de capital de investiții către aceste țări. Olandezii au fost nemulțumiți în principal pentru faptul că țara lor este cea mai mare contribuabilă (pe locuitor) la bugetul UE.

1.3 Valorile culturale – factor limitativ al reformei instituțiilor UE

Deși identitatea unui stat membru suferă în urma procesului de integrare, alegătorii francezi și olandezi care au spus „Nu” Constituției au demonstrat că statul național este central în viața cetățenilor europeni într-un mod în care Uniunea Europeană nu reușește să fie. Cetățenii europeni au demonstrat astfel că ei își definesc propria identitate în relație cu țara lor de origine și că democrația și responsabilitatea nu pot fi despărțite de probleme legate de identitate și valorile împărtășite.

Construirea unei Uniuni Europene coerente și puternice trebuie să aibă la bază construirea unei identități europene. Unii cercetători (Jimenez et al. 2004) exclud posibilitatea de urgență a unei identități europene bazate pe factorul cultural. Această nouă identitate trebuie să se bazeze pe alți factori. Identitatea națională a fost determinată de factori culturali (moștenire culturală, limbă, mituri, simboluri și legături emoționale). Există o largă răspândire a ideii că UE este compusă din mai multe culturi și că acestea vor persista pentru o foarte lungă perioadă de timp. În același timp, în mod firesc și logic, este larg acceptată și ideea conform căreia statele naționale care au fost formate pe o solidă bază culturală, vor fi pentru o perioadă îndelungată mult mai importante pentru cetățenii europeni decât instituțiile uniunii.

Posibilitatea urgenței și dăinuirii unei identități europene bazată pe o înțelegere și comparare a costurilor și beneficiilor integrării sau așa-numita identitate instrumentală este diminuată pe baza propriei logici și a diferențelor culturale. Chiar dacă politicile europene înregistrează o performanță economică mai bună, culturi naționale diferite vor genera evaluări diferite. Se întâmplă astfel deoarece cultura ierarhizează inclusiv performanța economică și mai bine în termeni de performanță economică poate însemna orice între mai bine și mai rău, în funcție de cultura națională specifică a cetățeanului evaluator.

Identitățile naționale au o mai mare componentă culturală, în comparație cu componenta instrumentală. În particular, în țările Europei de Est componenta culturală este mai mare decât aceea din țările Europei Occidentale. Ce înseamnă acest lucru? Europeanii occidentali sunt mai înclinați să accepte instituțiile europene, instituții care ajung să depășească ca importanță instituțiile aparținând statelor naționale, dacă acestea generează beneficii economice relativ mai mari. În ceea ce privește țările Europei de Est, cu cât componenta culturală este mai mare, cu atât aceste țări sunt mai rezistente la schimbări instituționale aducătoare de beneficii economice, precum, spre exemplu, o instituție federală a UE (Jimenez et al. 2004).

Schauble și Lammers (1999) oferă o dovadă asupra ideii că liderii politici subestimează problema diferențelor în valorile culturale. După ei națiunile europene împărtășesc valori originare aparținând unei culturi comune. Nici interesele acestora nu par să constituie o problemă, datorită nivelelor egale de dezvoltare economică. Conform opiniei lor, nu interesele sunt divergente ci modalitățile cele mai bune de promovare a acestora.

O dovadă a faptului că țările care compun sau vor compune UE nu împărtășesc valori comune este oferită de faptul că procesul de preaderare a Europei Centrale a fost condus de UE. În acea perioadă, doar UE spunea țărilor central-europene ceea ce trebuia să facă în orice moment pentru evitarea ratării aderării (Fink and Holden 2002). Cu alte cuvinte, în opinia lui Fink și Holden, reformele au fost cumpărate: ajutorul oferit de UE a fost condiționat de efectuarea reformelor. Nu există nici o îndoială că această practică este și mai adevărată în cazul țărilor est-europene.

Există o concluzie importantă derivată din această realitate: reforma instituțională din țările Europei Centrale și de Est nu a fost rezultatul atașamentului și al compatibilității acestora față de valorile instituțiilor EU, ci mai degrabă un schimb inedit între instituțiile adoptate și avantaje materiale obținute de la UE. În mod consecvent, atașamentul lor față de dezvoltarea acestor instituții va fi relativ mai slab. Pentru țările Europei Centrale și de Est dezvoltarea viitoare a instituțiilor UE va fi relativ într-o mai mare măsură un mijloc sau un obiect de schimb.

Un proces de integrare care se bazează disproporționat pe logica avantaje versus costuri poate constitui un parcurs periculos. Haas argumentează că procesul de integrare bazat pe câștiguri economice anticipate este efemer, fragil și susceptibil de regrese (Farrel and Héritie 2005). Implicația acestei afirmații este că procesul de integrare trebuie să se bazeze pe o profundă angajare culturală sau ideologică. În propria mea interpretare, procesul de integrare ar trebui să se bazeze pe angajarea elitelor în promovarea unui set de valori pe care Hofstede le numește „de dorit”³.

Faptul că diversitatea valorilor naționale constituie și va continua să constituie o mare provocare pentru realizarea unui cadru instituțional coerent și eficient al UE poate fi dovedit angajând din nou neofuncționalismul, dar, de această dată, cu referire la logica sa profundă. Ce înseamnă neofuncționalism și în ce mod este acesta relevant pentru rolul jucat de valori în integrarea europeană? Haas recunoaște importanța statelor în fondarea unor organizații regionale și mai apoi în fundamentarea și revizuirea tratatelor. Pe lângă importanța statelor, el a plasat un mare accent pe importanța rolului jucat de alți doi actori: „secretariatul” și interesul organizat derivat din organizarea regională.

Mecanismul ulterior al integrării constă în principal în efectul de „spill over”: birocrății de la nivel regional aliați cu lobby-iști reprezentând interesele organizate caută să profite de pe urma unor consecințe neintenționate apărute în urma organizării regionale. Luând ei înșiși în considerare efectul de „spill-over”, guvernanții naționali vor conveni să-și schimbe politica inițială de integrare. În continuare, cetățenii își vor modifica așteptările către uniune, și, cu condiția că acestea sunt îndeplinite, vor accepta integrarea politică. Amândouă părțile, statele și cetățenii, care sunt jucătorii principali în jocul integrării, își modifică pozițiile inițiale: statele acceptă integrarea sub efectul unor evoluții neanticipate iar, în ce îi privește pe cetățeni, acestora le este indusă necesitatea schimbării instituționale prin logica

³ În timp ce unii politicieni tind mai degrabă să ignore diferențele culturale între statele europene, economiștii teoreticieni caută soluții. Feld și Kirchgassner (2004, p. 216) preiau sugestia lui Hug de a apela la referendumuri la nivelul UE pentru a construi în mod similar cu Elveția (după războiul civil din 1847 Elveția introduce în constituția ei elemente ale democrației directe) un public european cu oarecare omogenitate a valorilor culturale.

unui schimb care, ca orice schimb, este local și temporal și cu rezultate variabile. Implicația derivată este că, atunci când vor fi confrunțați cu opțiunea instituțională în care sunt relevante valorile și nu reperle variabile ale unor schimburi, cetățenii UE vor opta pentru instituții foarte diferite.

Argumentarea construită de Kojève pentru conceptul său de „Imperiu Latin” este o altă dovadă a eterogenității culturale a Europei. Acest imperiu, care include din cadrul continentului european doar țările latine (Franța, Spania, Italia), este opus imperiilor anglo-saxon și slavo-sovietic. Germania ar urma în ultimă instanță să se alăture imperiului anglo-saxon. Ceea ce distinge țările latine este mentalitatea lor comună. Aceasta este caracterizată prin arta timpului liber, prin abilitatea de a crea ceea ce „plăcere a trăirii” și prin ceea ce se cheamă „dolce far niente”. Celelalte două imperii excelează în efortul economic și lupta politică. Cu alte cuvinte, ceea ce caracterizează imperiul latin în comparație cu celelalte două imperii poate fi rezumat la: timp liber în loc de muncă și armonie în loc de conflict (Schulman 2005).

Identificând existența a trei mecanisme diferite pentru transferarea loialității către UE⁴, Risse (2005) admite că toate acestea pot fi conceptualizate sub forma unui proces în care cetățenii internalizează valorile și normele comunității. Acest fapt este o recunoaștere implicită a importanței vitale a modelării noilor valori europene dacă integrarea europeană va fi un proces complet și de durată.

Preferințele instituționale ale cetățenilor UE sunt diferite, deoarece acestea sunt compatibile cu experiențele lor instituționale anterioare: cetățenii din statele federale favorizează, în mod compatibil, soluții federale de design instituțional la nivelul UE, în timp ce cetățenii din statele unitare preferă să sprijine designul instituțional interguvernamental adică, altfel exprimat, există o corelație clară între tradiția constituțională a unui stat membru și preferințele acestuia față de soluțiile instituționale la nivelul UE.

⁴ Acestea sunt: (1) modelarea noului centru de interes ca un scop în sine, (2) forțarea cetățenilor către conformitate de către noul centru de autoritate, și (3) comportamentul instrumental către un alt scop în sine.

II. ALTERNATIVE FUNDAMENTALE PENTRU CADRUL INSTITUȚIONAL AL UE

II.1 Modelul liberal anglo-saxon vs. modelul social european.

Europeenii au opinii diferite în ce privește modelul social-economic al UE: spectrul politic de stânga din Franța și chiar din Olanda se teme că UE devine o mașinărie de importat reforme după modelul neo-liberal saxon. În același timp, francezii ar dori mai degrabă să exporte în cadrul Uniunii Europene propriile lor valori culturale. Importanța disensiunilor privind viitorul sistem social-economic a devenit manifestă în cadrul referendumurilor din Franța și Olanda când teama că UE se conturează tot mai mult ca un sistem socio-economic neo-liberal a fost un factor important în respingerea constituției UE.

Sistemul socio-economic al UE determină nu numai performanța economică ci și abilitatea ei de a-și reforma propriile instituții, în special pe cele politice. Trei părți din zona euro este constituită din țări care înregistrează o slabă performanță economică; aceste țări au rămas în urmă în ceea ce privește reformarea sectorului informatic precum și cel al serviciilor. Pentru a avea o imagine mai clară asupra performanței economice a UE, o comparație cu SUA poate fi utilă. Din 1995 creșterea productivității medii în SUA a fost aproape dublă față de zona euro și această diferență este în creștere. O mai bună performanță economică a țărilor UE ar fi făcut procesul de integrare mai puțin dificil: populația ar fi fost mult mai tolerantă față de aroganța și ineficiența afișată de către oficialii de la Bruxelles și imigrația nu ar fi reprezentat o amenințare îngrijorătoare pentru țările bogate ale UE.

O predicție despre cum va arăta sistemul economic și social al UE este dificilă și pentru faptul că sistemele economice și sociale care prevalează în principalele state membre ale UE sunt destul de eterogene. În Anglia prevalează deschiderea economică, deregularizarea, o piață de muncă foarte flexibilă și un nivel moderat de taxare. În Danemarca există o combinație de practici de angajare /concediere flexibile și protecție socială. În Germania coexistă o flexibilitate a salariilor și a practicilor de lucru simultan cu păstrarea unui relativ înalt grad de ocupare a forței de muncă. Așa numitul model social-economic al UE nu se știe exact ce înseamnă, în afară de faptul că presupune o dorință de bunăstare, condiții favorabile de angajare și de control al globalizării.

Opțiunea pentru sistemul social-economic la UE urmează aceeași regulă: statele tind să prefere sistemul care copiază propriul lor sistem. De exemplu, germanii văd modelul european destul de apropiat de modelul lor german (Schauble și Lamers 1999); el este o combinație de două elemente: o economie liberală și o ordine socială bazată pe solidaritate. La baza sistemului socio-economic al UE ar sta „federalismul concurențial” care cuprinde două componente: (1) competiția între firme, între regiuni și state pentru localizarea industriilor și (2) egalitatea și justiția bazată pe competiție.

Problema identificării unui sistem social-economic al UE este complicată și de faptul că integrarea europeană are înțelesuri diferite pentru fiecare țară membră (Risse 2005). Pentru elitele germane integrarea europeană reprezintă depășirea trecutului naționalist și militar al Germaniei. Pentru elitele franceze, Europa trebuie construită prin externalizarea unor valori franceze distincte: republicanism, culturalizare, misiunea civilizatoare. Pentru englezi construcția procesului de integrare europeană este corelată cu ceea ce ei înțeleg prin națiunea engleză.

II.2 *Federalism vs. interguvernamentalism*

Elementul federal este parte integrantă implicită a tratatelor existente privind constituirea UE⁵. Argumentele sunt următoarele: (1) legile UE prevalează asupra legilor naționale, (2) Curtea de Justiție poate lua decizii obligatorii pe baza interpretării legilor UE și (3) votul majoritar se aplică în procese legislative importante. Acest federalism implicit nu mulțumește însă. De exemplu, obiectivul Germaniei este acela statuat de Schuman: tranziția de la state unionale la un Parlament și un Guvern European (Fischer 2000). Deoarece Europa nu este un nou continent ci un continent alcătuit din diferite popoare, culturi, limbi și istorii, integrarea europeană trebuie să aducă statele într-o asemenea federație. Aceasta înseamnă în esență că integrarea trebuie făcută printr-o divizare a suveranității între o autoritate centrală a UE și statele naționale membre. Acesta este în fapt conținutul conceptului de „subsidiaritate”.

Totuși, lucrurile nu sunt așa de simple. Există o definiție duală a subsidiarității. O primă definiție se referă la divizarea puterii între instituțiile comunitare centrale și state (din această perspectivă subsidiaritatea nefiind un principiu organizațional derivat din exigența eficienței); cea de-a doua definiție constă în ideea că autoritatea centrală a UE nu poate să facă ceea ce se poate face la nivel național și subnațional (de această dată fiind vorba de un principiu organizațional, bazat pe eficiență).

Luând în calcul ideea anterioară, Parlamentul European trebuie să reprezinte două lucruri: o Europă a statelor naționale membre și o Europă a cetățenilor. Prin urmare, Parlamentul European ar trebui să aibă două camere: una pentru membri aleși în parlamentele statelor membre (pentru a evita dezacorduri între Parlamentul European și parlamentele naționale) și o a doua cameră – un senat (cu un număr egal sau inegal de senatori pentru fiecare stat) – cu senatori aleși în mod direct de către statele membre.

O mare parte din opoziția față de o organizare federală a UE se bazează pe confundarea federalismului cu organizarea federală a SUA care este percepută ca o țară unitară (Ash 2005). Totuși, în general, federalismul nu înseamnă nimic mai mult decât o împărțire a autorității între o autoritate federală centrală și statele membre. De fapt, un termen de comparație mai adecvat pentru UE nu ar fi nici SUA și nici Germania ci federalismul elvețian (Papadopoulos 2005). Tipul de federalism care poate avea implicații mai serioase pentru integrarea europeană este “federalismul concurențial” care derivă din paradigma neo-liberală⁶ (Beyme 2005). Concurența generează asimetrii și populația le tolerează atât timp cât aceasta este preocupată în principal de propria sa identitate și de practicarea unei autonomii ce-i permite să abordeze chestiunile pe care ea le consideră de maxim interes. Cu alte cuvinte, acest tip de federalism merge împotriva omogenității culturale a UE.

Interguvernamentalismul presupune că deciziile importante ale UE se situează în competența statelor naționale. Acesta implică roluri mai puțin importante pentru Parlamentul European și roluri mai importante pentru Consiliul European și Consiliul de Miniștri. Logica interguvernamentalismului se bazează în ultimă instanță pe deosebirea între valorile

⁵ Totuși, dintr-o altă perspectivă, acest federalism implicit pare mai mult un rezultat al efortului birocrăției din Brussels spre centralizare, cu toate că probabilitatea contruirii unei Europe centralizate este foarte mică (Buchanan 2004, p. 27).

⁶ Federalismul concurențial este un ideal fundamentat în special de teoria economică constituțională iar promotorii lui sunt cantonați în grupul profesorilor și cercetătorilor economiști din domeniu (Buchanan 2004, p. 25-26). Apărarea lui de către doi oameni politici germani (vezi Schauble and Lamers 1999) este mai degrabă o excepție.

culturale⁷: federalismul este repudiat deoarece el generează un deficit de democrație. Democrația, în această logică, poate fi angajată numai la nivelul statului național având în vedere atașamentul cetățenilor la statele naționale ca entități politice distincte (Ash 2005). În opinia lui Feld și Kirchgassner (2004, p. 204) “o democrație poate fi numită astfel dacă este bazată pe o entitate colectivă, poporul sau națiunea, care este constituită pe baza unei culturi comune, a unor tradiții și experiențe comune”. În lipsa acestor elemente comune, regula fundamentală a democrației – decizii luate cu majoritate și obligatorii pentru întreaga populație – nu va putea fi operațională deoarece minoritățile (care se identifică în acest caz cu națiuni întregi) nu vor accepta deciziile majorității constituite din populațiile altor state.

⁷ Blankart și Mueller (2004, p. 239) consideră că ceea ce ei numesc confederație (sinonimă cu interguvernamentalismul) este structura optimă a Uniunii Europene dacă preferințele cetățenilor europeni sunt omogene în interiorul țărilor și eterogene la nivelul uniunii

III. METODELE GUVERNANȚEI COMUNITARE

Guvernanța sau sistemul de guvernare comunitar se bazează pe trei metode: *a) metoda comunitară clasică b) metoda deschisă de coordonare c) metoda interguvernamentală sau cooperarea întărită.*

III. 1 Metoda comunitară

Metoda comunitară de guvernare își trage seva din ideile lui Jean Monnet (1976) și a fost pusă în aplicare odată cu înființarea CECO, în opinia lui Jacques Ziller (2004) ea s-ar caracteriza prin patru elemente, care sunt inseparabile pentru a înțelege progresul integrării europene. Primul element ar fi gruparea suveranităților/puterilor/competențelor la nivel regional, pentru administrarea sau managementul în comun al unor resurse cu scopul de a reglementa mai bine funcționarea unor piețe. Tratatul de la Roma aduce în discuție integrarea piețelor naționale prin abolirea barierelor în calea liberei circulații a inputurilor (capital, forță de muncă) și outputurilor (bunuri, servicii) și prin crearea unui sistem de management al pieței regionale. Gruparea suveranităților, care derivă din gruparea resurselor, are o valoare simbolică puternică pentru că implică păstrarea identității și independenței statelor membre, principalii actori ai procesului de integrare.

Al doilea element ar fi triunghiul instituțional specific Comunității Europene. Instituțiile comunitare reprezintă un mix între *modelul agenției* specific unor organizații internaționale cu caracter predominant tehnic și *modelul democratic* specific unor organizații regionale, de genul Consiliului Europei. Al treilea element este influența pregnantă a ideilor funcționaliste, adică abordarea pragmatică a construcției europene pe calea integrării treptate pe plan economic, în care se manifestă așa-numitul efect de antrenare sau propagare (spill over). Al patrulea element este rolul pe care l-a jucat dreptul comunitar, al cărui sistem are trei trăsături esențiale. Prima este aceea că o gamă specifică de instrumente juridice a fost stabilită pentru a combina omogenitatea reglementărilor cu flexibilitatea implementării acestora. A doua este existența unei curți juridice la nivelul comunitar (CEJ) accesibilă actorilor guvernamentali și neguvernamentali, publici și privați. A treia este posibilitatea oricărei curți naționale de a dialoga cu CEJ prin intermediul mecanismului audierilor preliminare și de a asigura respectarea și implementarea dreptului comunitar pe baza principiilor și jurisprudenței stabilite de CEJ.

În 1976 Jean Monnet a prezentat metoda comunitară și rezultatele obținute prin aplicarea ei: *“După o perioadă de tatonări, ea a devenit un dialog permanent între un organism european responsabil de a propune soluții la problemele comune și guvernele naționale care exprimă puncte de vedere naționale. Această metodă este cu totul nouă. Ea nu comportă un guvern central, dar ea a dus la decizii comune în sânul Consiliului de Miniștri, în special pentru că propunerea de soluții la dificultățile comune de un organism european independent permite îndepărtarea valabilă a obligațiunii unanimității. Parlamentul și Curtea de Justiție subliniază caracterul comunitar al acestui ansamblu. Această metodă este veritabilul federator al Europei”.*

Comisia Europeană acceptă teoria sistemului de guvernare multinivel sau multistratificat dar s-a referit la guvernanța comunitară mai mult prin prisma metodei comunitare a cărei paternitate aparține lui Jean Monnet. Într-una din Cărțile Albe recent publicate (2001) Comisia Europeană menționa *„Metoda comunitară garantează eficacitatea și diversitatea Uniunii, asigurând un tratament echilibrat tuturor țărilor membre, ea aplicându-se pieței unice și politicilor comune și bazându-se pe un important corp de*

legislație secundară, care completează legislația primară reprezentată de tratate. De asemenea, această metodă furnizează o modalitate de a arbitra între diverse interese prin intermediul a două filtre succesive: filtrul interesului general (la nivelul Comisiei) și, respectiv, cel al reprezentării democratice, europene și naționale, la nivelul Parlamentului și Consiliului, care constituie, împreună, puterea legislativă a Uniunii”.

Conform acestei definiții dacă executivul este reprezentat de Comisia Europeană, care are monopolul inițiativelor legislative și promovează interesele generale ale Comunității Europene, care nu este totuși un guvern, legislativul este reprezentat de Consiliul de Miniștri (UE) și Parlamentul European. Consiliul promovează și armonizează interesele statelor naționale, utilizând ca procedură de decizie în principal majoritatea calificată și în secundar unanimitatea, în timp ce Parlamentul European promovează interesele cetățenilor reflectate printr-o anumită opțiune politică, având o putere egală cu Consiliul în cadrul procedurii de codecizie, extinsă la majoritatea domeniilor de decizie. Metoda comunitară înseamnă un rol major jucat de instituțiile europene, instituții intercorelate și complementare, care asigură funcționarea eficientă a unui sistem de guvernare pe câteva niveluri. Tratatul de la Roma stipulează competențele sau puterile instituțiilor comunitare, compoziția și structura lor, instrumentele lor, sistemul de vot sau procedurile de luare a deciziei, iar tratatele ulterioare au adus modificări și îmbunătățiri cadrului instituțional comunitar, care este în prezent mai dezvoltat și mai eficace în cadrul guvernantei multinivel. Articolul 3 al Tratatului Uniunii Europene (TUE) prevede că există un cadru instituțional unic care asigură consecvența și continuitatea activităților derulate în vederea atingerii obiectivelor, în condițiile respectării și fundamentării acquisului comunitar.

Statele membre nu au o poziție marginală sau oarecum pasivă în cadrul metodei comunitare. Ele își promovează interesele prin intermediul Consiliului UE – principalul organ legislativ, și sunt implicate în implementarea politicilor comunitare împreună cu Comisia Europeană, asistată de comitetele de funcționari publici din țările membre.

O instituție comunitară cu un rol important în rezolvarea disputelor între instituțiile europene, statele membre, persoanele juridice și fizice, în rezolvarea reclamațiilor Comisiei Europene pe tema eșecurilor de implementare, în interpretarea prevederilor tratatelor și legislației secundare, în respectarea dreptului comunitar este Curtea Europeană de Justiție, care ar putea fi definită drept puterea juridică a Comunității Europene.

Metoda comunitară permite gruparea (sau transferul) suveranităților statelor membre și promovarea intereselor comune ale acestora sau a intereselor generale ale UE. Față de modul în care acționează organizațiile internaționale clasice metoda comunitară oferă avantajul că acțiunile factorilor de decizie sunt ghidate de reglementări legale clare, procesul de decizie e transparent și include dezbateri publice în PE. De asemenea procedurile juridice transparente garantează responsabilitatea actorilor implicați, se asigură reprezentarea unică a statelor membre în raporturile cu terții ceea ce permite acțiuni rapide și eficace și se dă prioritate interesului general al Comunității pe baza tratamentului egal și cu protejarea intereselor minoritarilor. Comisia asigură echilibrul între diferite politici sectoriale (sau agregarea intereselor sectoriale) și consistența acțiunilor cu principiile sistemului, iar în calitatea sa de gardian al tratatelor împreună cu CEJ în calitate de gardian al dreptului comunitar asigură garantarea certitudinii juridice pentru agenții economici și persoanele fizice. Dinamismul metodei comunitare înseamnă că ea a fost ajustată și perfecționată în timp, îndeosebi prin schimbările aduse cadrului instituțional, cum ar fi extinderea rolului PE în procesul legislativ și bugetar, extinderea majorității calificate la votul din cadrul Consiliului de Miniștri, creșterea sensibilă a rolului și implicării Consiliului European, ceea ce a afectat echilibrul interinstituțional și a diminuat oarecum rolul jucat de Consiliul de

Miniștri. La Amsterdam, în 1997, utilizarea metodei comunitare a fost extinsă la o mare parte a pilonului 3 - justiție și afaceri interne. Astfel s-a realizat comunitarizarea completă în domeniul cooperării vamale (articolul 135, titlul X TCE) și a protecției intereselor financiare ale Comunității sau luptei împotriva fraudei (articolul 280 TCE), inclusiv prin aplicarea procedurilor de luare a deciziei specifice pilonului 1. De asemenea s-a realizat o comunitarizare parțială prin noul titlu IV TCE în domeniile legate direct de libera circulație a persoanelor: vizele și controlul la frontiere, azilul, imigrarea și cooperarea juridică în chestiuni civile.

Dezbaterile din anii '90 și din acest deceniu pe tema reformei constituționale și instituționale a UE au vizat consolidarea, aplicarea corectă și extinderea metodei comunitare în cadrul guvernantei UE. Comisia Europeană și-a exprimat poziția sa prin intermediul unor documente de referință, cum sunt *Cartea Albă a Guvernantei Comunitare* din 25 iulie 2001, *Comunicarea privind viitorul UE* din 5 decembrie 2001, *Comunicarea privind un proiect pentru UE*, din 22 mai 2002. Acestea sunt puncte de vedere cu caracter mai mult tehnic decât politic, dar ele sunt similare cu opiniile exprimate de personalități politice proeminente din cadrul UE. Absența unei definiții precise a metodei comunitare, inclusiv în cadrul tratatului CE, explică persistența unor neclarități și neînțelegeri privind sfera de cuprindere și elementele sale, precum și raporturile sale cu alte metode ale guvernantei, îndeosebi cu metoda interguvernamentală.

În conformitate cu prevederile sau propunerile făcute de Comisia Europeană în *Cartea Albă a Guvernantei Comunitare*, UE ar trebui să combine mai eficient diverse instrumente de politică publică (exemplu: legislația, dialogul social, finanțarea structurală și programele de acțiune), ceea ce ar conduce la consolidarea metodei comunitare care garantează eficacitatea și diversitatea Uniunii, asigurând un tratament echilibrat tuturor țărilor membre. Pe linia promovării interesului general s-a propus o deschidere mai mare a procesului de elaborare a politicilor comunitare, cu scopul de a asigura o participare mai largă a cetățenilor și organizațiilor neguvernamentale la conceperea și aplicarea acestora și pentru a încuraja o deschidere și o responsabilizare crescută a tuturor celor implicați. Astfel, cetățenii trebuie să perceapă mai clar modul în care țările membre, acționând în comun în interiorul UE, sunt în măsură să răspundă mai eficient preocupărilor lor. Unul din mesajele esențiale ale *Cărții Albe* era acela că acțiunile instituțiilor comunitare trebuiau să fie echilibrate și proporționate în raport cu obiectivele politice preconizate. Comisia Europeană a apreciat că la fundamentul unei bune guvernante și a perfecționărilor propuse în *Cartea Albă* trebuie să stea un număr de 5 principii: *deschiderea, participarea, responsabilitatea, eficacitatea și coerența*, principii, care sunt specifice sistemului democratic și statului de drept din țările membre și care se aplică la toate tipurile de guvernanță, respectiv globală, europeană, națională, regională și locală.

Cele cinci principii evidențiate în *Cartea Albă* sunt principii de bază pentru realizarea unei guvernante mai democratice și mai eficiente, dar Comisia Europeană a apreciat că ele nu pot fi transpuse în practică prin acțiuni separate ci este nevoie de o abordare integrată a lor. Aplicarea acestor principii trebuie să se regăsească în maniera de concepere și implementare a politicilor comunitare, care nu pot fi eficiente pe plan economic și social fără o guvernanță transparentă, participativă și responsabilă. Aplicarea celor 5 principii urmărește și consolidarea celor două principii fundamentale și specifice guvernantei comunitare: principiul subsidiarității și principiul proporționalității. Principiul subsidiarității consacrat de Actul Unic European (AUE) limitează acțiunile instituțiilor comunitare la competențele și obiectivele stabilite prin Tratat. Intervenția acestora ține cont de faptul că anumite sarcini sau acțiuni nu pot fi îndeplinite în mod eficient de statele membre. Principiul proporționalității are în vedere dozarea instrumentelor folosite proporțional cu obiectivele propuse. Înainte de

lansarea unei inițiative sau întreprinderea unei acțiuni publice la nivel comunitar trebuie constatată necesitatea acesteia, trebuie stabilit dacă nivelul UE este cel mai adecvat pentru realizarea ei și dacă instrumentele preconizate sunt proporționale cu obiectivele propuse.

Instrumentele propuse de Comisie pentru reformarea guvernantei comunitare sunt:

- creșterea gradului de participare a actorilor la elaborarea și implementarea politicilor UE, mai ales a celor neguvernamentali;
- politici și reglementări mai bune prin creșterea flexibilității legislației comunitare, sporirea încrederii în opiniile experților, combinarea instrumentelor de politică în vederea obținerii unor rezultate mai bune, simplificarea dreptului comunitar, implicarea sporită a agențiilor de reglementare, perfecționarea aplicării legislației comunitare la nivel național;
- contribuția sporită a UE la guvernanța globală prin creșterea legitimității și ameliorarea eficacității reglementărilor la nivel mondial, modernizarea și reformarea instituțiilor internaționale și multilaterale, constituirea de parteneriate (strategice) cu alte țări, consolidarea reprezentării și rolului jucat de UE în forurile internaționale și regionale, mai ales în domenii cum ar fi guvernanța economică și financiară, mediul, dezvoltarea și politica concurenței;
- refocalizarea politicilor, care înseamnă identificarea mai clară a obiectivelor de dezvoltare pe termen lung și perfecționarea instrumentelor de realizare a lor și refocalizarea instituțiilor UE care presupune o revitalizare a metodei comunitare și concentrarea fiecărei instituții asupra sarcinilor sale esențiale, fiind necesare modificări ale modului de funcționare a instituțiilor, cu scopul creșterii eficienței activității acestora.

Tratatul constituțional nu a revoluționat metoda comunitară de guvernare ci doar a perfecționat-o prin modificările de ordin instituțional și neinstituțional. O contribuție consistentă a Constituției Europene este accentul pe care-l pune pe respectarea principiilor fundamentale ale guvernantei comunitare. În articolul 9 din partea I-a, se face referire la principiile fundamentale care stau la baza guvernantei comunitare, specificându-se că "Utilizarea competențelor Uniunii este guvernată de principiile subsidiarității și proporționalității". În paragraful 2 se menționează că pe baza *principiului conferirii* Uniunea va acționa în limitele competențelor conferite de statele membre în constituție pentru a atinge obiectivele stabilite în aceasta. Competențele neconferite Uniunii prin constituție rămân statelor membre. În paragraful 3 se arată: "Conform principiului subsidiarității, în domeniile care nu cad sub competența exclusivă a sa Uniunea va acționa numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii nu pot fi atinse suficient de statele membre, ori la nivel central ori la nivel regional și local, dar care pot fi realizate mai degrabă, din motive de amploare și efecte ale acțiunii propuse la nivelul Uniunii". Instituțiile comunitare vor aplica principiul subsidiarității pe baza prevederilor protocolului de aplicare a principiilor subsidiarității și proporționalității anexat la constituție. În paragraful 4 se specifică: "Pe baza principiului proporționalității, amploarea și forma acțiunii Uniunii nu vor depăși ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor constituției". Instituțiile comunitare vor aplica principiul proporționalității pe baza prevederilor protocolului anexat.

În protocolul pentru aplicarea celor două principii se stabilesc condițiile de aplicare a acestora și un sistem de monitorizare a aplicării lor de către instituțiile comunitare. Fiecare instituție trebuie să asigure respectarea constantă a principiilor. Înainte de a propune acte legislative Comisia va întreprinde largi consultări, iar când va fi cazul va lua în considerare dimensiunea regională și locală a acțiunii respective, doar în cazuri excepționale de urgență

Comisia poate să nu întreprindă consultări, dar va oferi motivația deciziei în propunerea sa. Comisia va înainta toate propunerile legislative și cele amendate parlamentelor naționale ale statelor membre concomitent cu prezentarea lor instituțiilor legislative comunitare. Parlamentul European și Consiliul vor trimite hotărârile legislative și pozițiile comune către parlamentele naționale ale statelor membre.

Comisia Europeană trebuie să justifice propunerile sale în raport cu principiile subsidiarității și proporționalității, fiecare propunere legislativă trebuind să conțină o declarație detaliată pentru aprecierea conformării cu principiile respective, de asemenea o evaluare a impactului financiar, iar în cazul legislației cadru a implicațiilor pentru reglementările puse în practică de statele membre, inclusiv legislația regională. Motivațiile pentru concluzia că un obiectiv comunitar poate fi realizat mai bine la nivelul Uniunii trebuie să fie argumentate prin indicatori calitativi și, dacă este posibil, prin indicatori cantitativi. Comisia trebuie să ia în considerare necesitatea ca orice povară financiară sau administrativă, suportată de Uniune, guvernele naționale, autoritățile regionale și locale, agenții economici și cetățeni, să fie minimizată și potrivită cu obiectivele ce urmează a fi atinse.

Orice parlament național sau cameră a acestuia poate, în decurs de 6 săptămâni de la data transmiterii propunerii legislative a Comisiei, trimite președinților PE, Consiliului și Comisiei o opinie fundamentată care să specifice de ce propunerea nu este conformă cu principiul subsidiarității. Atunci când este necesar orice parlament național sau cameră a acestuia poate consulta parlamentele regionale cu puteri legislative. PE, Consiliul și Comisia vor lua în considerare opiniile fundamentate emise de parlamentele naționale sau de camerele acestora. Parlamentele unicamerale vor avea două voturi, iar cele bicamerale câte un vot de cameră. Când opiniile privind neconformarea cu principiul subsidiarității reprezintă cel puțin 1/3 din toate voturile alocate parlamentelor naționale și camerelor lor Comisia își va revizui propunerea sa. Acest prag va fi de cel puțin o pătrime în cazul unei propuneri a Comisiei sau unei inițiative emanată de la un grup de state membre pe baza prevederilor articolului 41 privind aria de libertate, securitate și justiție.

Comisia poate decide menținerea, amendarea sau retragerea propunerii sale, oferind motivația deciziei sale. Este evident că noua procedură de luare a deciziilor sau de adoptare a legislației secundare conferă un caracter mai legitim și mai democratic activității legislative comunitare, cu riscul amplificării birocrăției deja existente și încetinerii procesului decizional. În disputele de ordin juridic pe tema aplicării principiului subsidiarității arbitral va fi Curtea Europeană de Justiție, care va avea jurisdicția de a audia acțiuni pe temeiul încălcării principiului de către un act legislativ. Aceste acțiuni sunt intentate conform reglementărilor stabilite în articolul 230 al TUE de statele membre sau notificate de ele conform ordinii lor juridice în numele parlamentelor naționale sau al unei camere a lor. Conform prevederilor aceluiași articol Comitetul Regiunilor poate intenta acțiuni privind actele legislative a căror adoptare necesită consultarea sa.

Comisia Europeană va înainta în fiecare an un raport Consiliului European, PE, Consiliului de Miniștri, parlamentelor naționale ale statelor membre privind aplicarea articolului 9, care va fi prezentat și Comitetului Regiunilor și Comitetului Economic și Social.

În articolele 11,12,13 din partea I-a sunt prezentate competențele atribuite Uniunii, care pot fi exclusive sau împărțite cu statele membre. Competențele exclusive se referă la regulile de concurență pe piața internă, politica monetară, politica comercială comună, uniunea vamală, conservarea resurselor biologice marine în cadrul politicii comune a pescuitului, acordurile internaționale prevăzute de actele legislative comunitare. Competențele partajate se referă la piața internă, aria de libertate, securitate, justiție,

agricultură și pescuit, transport și rețele trans-europene, energie, politică socială, coeziune economică și socială, mediu, protecția consumatorului, sănătate publică (siguranță), cercetare, dezvoltare tehnologică și spațiu, cooperarea în domeniul dezvoltării și ajutorul umanitar. Uniunea poate întreprinde acțiuni de sprijin, coordonare, complementare în domeniul industriei, protecției și îmbunătățirii sănătății umane, educației, instruirii profesionale, tineretului și sportului, culturii, turism, protecției civile, cooperarea administrativă (articolul 16). Actele juridice adoptate de Uniune în aceste domenii nu pot impune armonizarea legilor și reglementărilor statelor membre. Articolul 15 se referă la competențele UE în privința politicii externe și de securitate comune care va fi sprijinită activ și fără rezerve de statele membre într-un spirit de loialitate și solidaritate reciprocă, abținându-se de la acțiuni contrare intereselor Uniunii.

Pe plan instituțional tratatul constituțional nu aduce modificări esențiale privind triumghiul instituțional clasic și atribuțiile instituțiilor comunitare ci doar unele schimbări menite să crească eficiența activității lor în contextul lărgirii Comunității. Astfel se poate menționa poziția de președinte al Consiliului European ales cu majoritate calificată pe o perioadă de 2 ani și jumătate (putând fi reale); troica prezidențială la Consiliul de Miniștri; majoritatea calificată cu două praguri (55% din numărul de state membre și 65% din populația UE); ministrul de externe numit de Consiliul European și având funcția de vicepreședinte al Comisiei; cei 25 (27) membri ai Comisiei (20 anterior), al căror număr va fi redus cu 1/3 după actualul mandat; lărgirea puterilor PE prin extinderea codeciziei, prin puterea de a amenda legi și de a adopta legi, prin supravegherea exercitată asupra Comisiei și Consiliului UE; curțile specializate din cadrul CEJ.

III. 2 Metoda deschisă de coordonare

Deși recunoscută ca un instrument explicit al guvernății comunitare de summiturile Consiliului European de la Cardiff, Köln și Luxemburg din anii '90, totuși metoda deschisă de coordonare nu este explicată ca un nou mod de guvernare la summitul de la Lisabona, care a lansat-o și consacrat-o în mod oficial. Nici tratatul constituțional nu face vreo referire expresă la MDC ci doar la coordonarea politicilor economice și sociale. Toți cei care au investigat această metodă acceptă concluzia că deși caracteristicile MDC au fost definite la summitul de la Lisabona, totuși ea își trage rădăcinile din Strategia Europeană de Ocupare a Forței de Muncă de la Luxemburg (decembrie 1997), care a fost la rândul ei inspirată de mecanismele stabilite la Maastricht (1992) privind coordonarea politicilor macroeconomice și supravegherea multilaterală a acestora.

Strategia de la Lisabona a reprezentat un progres major pe linia guvernății comunitare, prin noua metodă avansată - MDC, care a permis lărgirea agendei europene cu chestiuni delicate și dificile. Consiliul European a asigurat și indicațiile metodologice pentru stabilirea caracteristicilor/conținutului MDC. Astfel MDC are țelul să ajute statele membre să-și dezvolte treptat propriile lor politici și ea implică 4 elemente centrale:

- fixarea de linii directoare pentru UE combinate cu orare specifice de realizare a scopurilor fixate pe termen scurt, mediu și lung;
- stabilirea de indicatori de performanță (cantitativi și calitativi) și de etaloane pentru sectoare și statele membre comparativ cu cele mai bune practici de pe plan mondial;
- transpunerea liniilor directoare în politici naționale și regionale prin stabilirea de ținte specifice și adoptarea de măsuri, cu luarea în considerare a diferențelor de ordin național și regional;

- monitorizarea, evaluarea și analiza atentă, realizate periodic și organizate ca un proces de învățare reciprocă

Tot Consiliul European de la Lisabona a definit cadrul și funcționarea MDC pe baza unei abordări de tip descentralizat, în concordanță cu principiul subsidiarității, ceea ce înseamnă implicarea prin diverse forme de parteneriat a tuturor actorilor - instituții comunitare, guverne naționale, autorități regionale și locale, societate civilă. O metodă de elaborare a celor mai bune practici privind managementul schimbării urma să fie concepută de Comisia Europeană împreună (în cadrul rețelelor) cu diferiți furnizori și utilizatori, adică partenerii sociali, firmele comunitare și ONG-urile (Consiliul European Lisabona 2000)

Liniile directoare sau orientările generale ale politicilor economice ale statelor membre sunt elaborate sub formă de proiect de Consiliul UE la recomandarea Comisiei și sunt înaintate spre analiză și dezbateri Consiliului European. Pe baza concluziilor Consiliului European Consiliul UE adoptă o recomandare privind aceste orientări și informează Parlamentul European (articolul III-179 din Constituția Europeană). În domeniul politicilor ocupării forței de muncă Consiliul European examinează un raport anual comun al Consiliului și Comisiei și adoptă concluzii, iar pe baza lor Consiliul UE, la propunerea Comisiei, adoptă în fiecare an pentru statele membre liniile directoare privind ocuparea forței de muncă, compatibile cu orientările generale de politică economică. Consiliul UE hotărăște după consultarea PE, CR, CES și Comitetului pentru Ocuparea Forței de Muncă (articolul III-206). Liniile directoare sau orientările generale ale politicii economice și cele ale ocupării forței de muncă sunt adoptate practic de un triunghi instituțional alcătuit din Comisie (propune), din Consiliul UE (adoaptă liniile și supraveghează implementarea politicilor) și Consiliul European (analizează și recomandă), Parlamentul European având doar un rol consultativ.

Deși unii autori consideră că MDC are o formă destul de sofisticată, ea se bazează pe câteva componente esențiale, cum sunt liniile directoare, etalonarea și împărțirea celor mai bune practici, supravegherea multilaterală, indicatori, procesul repetitiv, implementare prin legislație și politici interne (nefiind necesară legislația comunitară). Există un mare număr de studii privind MDC, majoritatea bazate pe analiza empirică și investigând trăsăturile MDC și politica ocupării forței de muncă. Summitul de la Lisabona al Consiliului European a consacrat utilizarea MDC, dar coordonarea politicii în diverse domenii a început anterior. Autori cum sunt Radaelli (2003) Hodson (2001), Maher (2001), Goetschy (1999), Trubek (2003), Mosher (2003), Ferrera (2001), Matsaganis (2002), Sacchi (2004) au analizat utilizarea metodei sau a componentelor ei în domenii precum: *politica macroeconomică* (Marile Liniile Directoare de Politică Economică), *ocuparea forței de muncă* (Strategia Europeană de Ocupare), *inclusiunea socială* (legislație neobligatorie), *impozitarea afacerilor* (cod de conduită).

În opinia autorilor menționați caracteristicile MDC ar varia considerabil în funcție de domeniul politicii implicate, iar MDC nu se bazează pe o formulă fixă sau generală, coordonarea politicilor însemnând practic un rețetar extrem de variat. Definirea MDC ca nou mod de guvernare, care a apărut în anii 90 și s-a impus în acest deceniu se bazează pe 6 caracteristici ale metodei (Radaelli 2003).

1) *Rolul mai limitat al dreptului comunitar*, diferit de cel jucat în cadrul metodei comunitare (Scott și Trubek 2003). Nu există o demarcație reală între elaborarea și implementarea reglementărilor în cadrul MDC și răspunderea juridică în fața unor curți.

2) *O nouă abordare a rezolvării problemelor*. MDC funcționează prin repetare, cooperare multilaterală (guvern, actorii publici și privați) și stabilirea de standarde. A fost

pusă în discuție natura învățării în rezolvarea problemelor din cadrul MDC și dacă ea se face de sus în jos (statele membre implementând liniile directoare stabilite la nivel comunitar), cum susține Jacobsson (2002) sau de jos în sus, cum susțin autori ca Trubek (2003), Cohen (1997) și Sabel (1997). Ultimii autori menționați opinează că MDC se conectează bine cu conceptul de guvernare tip rețea, iar concluziile summitului de la Lisabona confirmă natura duală a învățării, făcând referire la obiective, convergență și linii directoare pentru statele membre, dar și la învățarea reciprocă și dezvoltarea independentă a politicilor interne.

3) *Participarea și împărțirea puterii între autoritățile comunitare, guvernamentale (naționale) și societatea civilă este esențială pentru că ea conferă legitimitate și eficacitate.* Jonathan Zeitlin (2003) vede MDC ca un radar care detectează beneficiile cunoașterii și experimentării locale. Participarea nu trebuie limitată la actorii care operează la nivelul comitetelor (comunitare) ci trebuie să fie extinsă la nivelul actorilor locali.

4) *Diversitatea și subsidiaritatea sunt inseparabile.* MDC se bazează pe recunoașterea diversității, plecând de la premisa că modelele diferite de dezvoltare capitalistă au propriile lor soluții la problemele cauzate de factorii care determină complexitatea și competitivitatea. Modurile tradiționale de guvernare, cum este metoda comunitară, pun în schimb accentul pe armonizare.

5) *Noi moduri de a produce cunoaștere utilă.* MDC acționează ca o rețea ce caută cunoașterea utilă la toate nivelurile. Instrumentele specifice sunt coerente cu scopul învățării, cel puțin în principiu. Pentru difuzarea transnațională a politicilor sunt folosite etalonarea, analiza riguroasă de un comitet de experți, supravegherea multilaterală, tabelele de inventariere, evaluările de trenduri și alte mecanisme. Este însă mai puțin evident dacă proiectul MDC conține instrumente specifice și coerente pentru procesul de învățare de jos în sus.

6) *Învățarea politicilor.* MDC are un potențial considerabil în domeniul învățării politicilor. Prin învățarea din cunoașterea locală și prin generarea difuzării transnaționale factorii de decizie în materie de politici își pot îmbunătăți performanțele.

Încorporarea MDC în Strategia de la Lisabona cu țelul de a transforma economia comunitară în cea mai competitivă economie a lumii pune în evidență contradicția între competitivitatea economică și modelul social european. MDC este considerată drept un instrument potențial eficace în lupta de promovare a competitivității. Dar ea este în același timp un instrument de edificare a Europei sociale. În principiu cursa pentru asigurarea competitivității și cea pentru promovarea bunăstării sociale nu se exclud reciproc (Ferrera et al. 2001) însă pot să apară conflicte între politica ocupării, politica socială, politica pensiilor și cea fiscală pe de o parte și politicile ținând competitivitatea pe de altă parte.

MDC reprezintă o nouă metodă de guvernare care constă în caracterul neobligatoriu și descentralizat al reglementărilor, în flexibilitatea și deschiderea lor, în pluralitatea actorilor implicați. Prin caracteristicile sale MDC contrastează în mod evident cu metoda comunitară, care implică transferul de suveranitate dinspre nivelul național spre cel comunitar, adoptarea politicilor comune de triumfiul instituțional clasic reprezentând combinarea interguvernamentalismului cu supranaționalismul, rolul central jucat de instituția supranațională - Comisia - în elaborarea și implementarea politicilor comune și în supravegherea implementării reglementărilor obligatorii de către statele membre, rolul CEJ în rezolvarea cazurilor de încălcare a dreptului comunitar. MDC a debutat în domeniul ocupării forței de muncă în 1997 și s-a extins treptat la domeniul includerii sociale, pensiilor, îngrijirii sănătății, învățământului și trainingului, mediului, imigrării și azilului, devenind în același

timp un instrument esențial de accelerare a tranziției spre economia bazată pe cunoaștere și a reformelor economice structurale.

Aplicată unui spectru relativ larg de domenii, implementarea MDC prezintă diferențe semnificative în ceea ce privește țelurile, modurile de funcționare și bazele juridice. Obiectivele pot fi stabilite pe termen scurt, mediu și lung, cu ținte cantitative și calitative, mai mult sau mai puțin specifice, fixate la nivel comunitar sau specificate la nivel național. Monitorizarea la nivelul Comisiei Europene, procedurile detaliate de implementare, ritmul de evaluare a proceselor caracteristice MDC variază destul de mult. De asemenea există diferențe majore în ceea ce privește rolul jucat de diverșii actori politici și sociali în fiecare proces (instituții comunitare, state membre, regiuni, parteneri sociali, societate civilă). Doar două domenii de implementare a MDC, ocuparea forței de muncă (Amsterdam 1997) și coordonarea politicilor macroeconomice (Maastricht 1992) beneficiau de o bază juridică asigurată de tratat.

Mai ales în domeniul social și al ocupării forței de muncă, unde obstacolele în calea integrării au fost dificil de depășit, MDC reprezintă o nouă metodă de reglementare pe linia creării și dezvoltării unui model social european, fiind complementară celorlalte instrumente folosite în cadrul guvernantei comunitare: legislația, acordurile colective și dialogul social, fondurile structurale, programele de sprijin, procesele de integrare a diferitelor domenii de politică, analiza și cercetarea.

III. 3 Metoda interguvernamentală sau cooperarea consolidată

Pentru Michel Barnier și Antonio Vitorino (2002) comisari europeni și reprezentanți ai Comisiei Europene în cadrul Convenției privind viitorul Europei, metoda interguvernamentală implică luarea deciziilor pe baza unor negocieri diplomatice între state suverane. Aceasta permite prezervarea completă a suveranității statelor comunitare, implementarea unor forme mai flexibile de cooperare și asigurarea protecției intereselor naționale în paralel cu dezvoltarea unor inițiative coordonate în domenii sensibile. Metoda interguvernamentală ar permite cooperarea statelor membre ale UE în domenii în care progresul integrării a fost destul de modest. Nu ar exista concurență și incompatibilitate între metoda interguvernamentală și cea comunitară, iar argumentul ar fi legat de faptul că UE funcționează pe baza unui melanj între supranaționalism și interguvernamentalism.

Compararea celor două metode implică analiza eficienței și legitimității democratice a acestora. Realizarea unanimității sau dreptul de veto caracteristică metodei interguvernamentale este mai puțin eficientă decât decizia luată pe baza majorității calificate, care este aproape generalizată în cadrul metodei comunitare. În privința legitimității democratice, implicarea PE - reprezentant al cetățenilor europeni - în procesul de codecizie alături de Consiliul UE sporește gradul de legitimitate în cazul metodei comunitare. Realitatea a demonstrat că metoda comunitară poate coexista în mod fericit cu alte metode de guvernare, cum este și cea interguvernamentală. Totuși de multe ori criticile adresate lipsei de eficacitate a UE au vizat domeniile în care s-a folosit metoda interguvernamentală, adică pilonii 2 și 3.

În anii '90 integrarea flexibilă sau diferențiată a fost considerată drept un instrument adecvat pentru a depăși piedicile din calea progresului integrării vest-europene. Europa à la carte, Europa cu două-trei viteze, Europa cu geometrie variabilă, Europa cercurilor concentrice sunt concepte vehiculate intens în anii '90 și la începutul acestui deceniu. Cooperarea întărită sau consolidată, introdusă oficial prin tratatul de la Amsterdam, dar demarată în afara prevederilor tratatului prin acordul Schengen, era văzută mai degrabă ca

un instrument folosit în circumstanțe excepționale sau pentru testarea unor inițiative mai îndrăznețe, fiind deschisă tuturor statelor, inclusiv celor care inițial nu participă dar ulterior sunt atrase de beneficiile acestei cooperări. Desigur, cooperarea întărită ar accentua diversitatea și complexitatea Uniunii, și ar putea conduce la agravarea așa-numitului deficit democratic, care după Maastricht a devenit o temă centrală de dezbateră în UE. Cooperarea întărită ar putea introduce o importantă legislație secundară care ar afecta sistemul juridic comunitar (dreptul comunitar), reglementări comunitare diferite aplicându-se în țări diferite. Dacă flexibilitatea devine regula și nu excepția atunci există riscul fragmentării Comunității, deoarece țările membre nu mai au obiective și valori comune. Riscurile sunt totuși atenuate de prevederile clare ale tratatului de la Amsterdam.

Comisiei Europene i s-a conferit un rol cheie în reglementarea utilizării cooperării întărite prin decizia sa privind viabilitatea și adecvarea unei cereri de cooperare întărită, dar și prin faptul că propune forma acestei cooperări. În cazul respingerii unei inițiative opinia sa este considerată a fi finală. Tot Comisia poate decide asupra cererii unui stat de a participa ulterior la o inițiativă de cooperare întărită. În principiu Comisia ar trebui să sprijine cooperarea întărită pentru a favoriza progresul integrării cu condiția respectării condițiilor stabilite de tratate, dreptului comunitar sau ordinii juridice comunitare, integrității instituțiilor comunitare, îndeplinirii obiectivelor strategice comune.

La Amsterdam, în 1997, s-a conturat o tabără favorabilă cooperării întărite alcătuită din Franța, Germania, Italia, Benelux, Finlanda, și alta mai reticentă sau sceptică formată din Marea Britanie, Suedia, Danemarca, Portugalia, Spania, Grecia. Compromisul rezultat s-a tradus prin luarea deciziei inițiale în Consiliul de Miniștri prin majoritate calificată, dar din rațiuni importante de ordin național un stat membru putea folosi "frâna de urgență" pentru a bloca inițiativa, iar Consiliul UE putea hotărî prin majoritate calificată dacă chestiunea urma a fi tranșată de Consiliul European prin unanimitate. Dar utilizarea vetoului era riscantă prin efectele sale asupra mass-media și cetățenilor europeni.

Tot tratatul de la Amsterdam prevedea posibilitatea abținerii constructive pe pilonul II, unde cooperarea întărită era exclusă (articolul 23 TUE). Acest mecanism este bazat pe 3 reguli. Prima este declarația oficială a statului care se abține (în cadrul Consiliului UE) prin care acesta acceptă că decizia angajează Uniunea, dar nu și statul respectiv. A doua este angajamentul statului de a se abține de la acțiuni care intră în conflict sau împiedică acțiunea Uniunii. A treia constă în regula după care dacă statele care se abțin reprezintă peste 1/3 din voturile ponderate decizia nu va fi adoptată. Sfera abținerii constructive acoperea toate deciziile vizând pilonul II ale Consiliului UE și care sunt luate în unanimitate, inclusiv cele cu caracter militar.

Data fiind sfera sa limitată, condițiile și procedurile stricte, cooperarea întărită era greu de pus în practică și de aici a apărut necesitatea ca următoarea Conferință Interguvernamentală, premergătoare tratatului de la Nisa, să revadă cadrul legislativ și procedural. Tratatul de la Nisa a introdus posibilitatea folosirii cooperării întărite pe pilonul II (articolul 27b TUE), dar numai pentru implementarea unei acțiuni sau poziții comune decisă de Consiliul UE în unanimitate, excluzând domeniul militar sau apărarea. Cooperarea întărită nu trebuia să submineze piața internă, precum și coeziunea economică și socială (articolul 43 TUE). Ea putea fi utilizată doar ca o soluție ultimă într-o perioadă rezonabilă de timp și cu respectarea acquisului comunitar și a drepturilor și competențelor țărilor neparticipante (articolul 43 TUE), fără a se mai menționa nediscriminarea cetățenilor. Procedura a fost relaxată, prevăzându-se minimum 8 state participante. Pe pilonii I și III posibilitatea frânei de urgență a fost eliminată, fiind înlocuită cu sesizarea Consiliului European, după care Consiliul UE se poate pronunța prin majoritate calificată asupra

oricărei propuneri. Dacă domeniul implicat comportă procedura de codecizie este nevoie de acordul PE; dacă nu, atunci PE poate fi doar consultat. Pe pilonul II este necesară autorizarea Consiliului UE după formularea opiniei Comisiei, cu informarea PE. În acest caz se menține posibilitatea frânei de urgență. Totuși chiar și după Nisa folosirea cooperării întărite rămânea restricționată în multe privințe și erau necesare reforme substanțiale ale prevederilor tratatului privind sfera sa, procedurile și condiționalitățile.

Prevederile tratatului constituțional în materie de cooperare întărită aduc în plus aplicarea acestei cooperări pe întreg spectrul politicii externe și de apărare a UE și abolirea dreptului de veto. Crearea Agenției Europene de Armament, Cercetare și Capacități Militare deschisă tuturor membrilor de către Consiliul UE și având la bază majoritatea calificată este o altă noutate a tratatului. Până la stabilirea unei politici comune de apărare va exista o cooperare întărită pe chestiunile apărării comune prin strânsă cooperare cu NATO, iar o forță multilaterală va putea fi creată pentru a sprijini politica comună de securitate și apărare. Există doar două proceduri, una pentru PESC, alta pentru alte chestiuni, procedura specială pentru al treilea pilon fiind abolită. Posibilitatea inițială de participare la acțiuni de cooperare întărită va depinde nu numai de dorința expresă ci și de capacitatea țării respective de a participa. Condițiile de participare vor fi aceleași pentru primele țări și pentru celelalte țări, fiind reglementate strict de Comisie sau Consiliul UE pentru PESC.

Articolul I-43 se referă la regulile unanimității și majorității calificate (3/5 din populația statelor participante sau 2/3 din voturi și 3/5 din populație când nu există o propunere a Comisiei sau o inițiativă a ministrului de externe al UE). Este la latitudinea statelor membre de a recurge la votul majorității calificate și la codecizie în anumite domenii. Numărul minim de 1/3 din statele membre poate însemna o creștere a pragului stabilit la Nisa la 8 membri.

În conformitate cu opinia lui Giovanni Grevi de la European Policy Centre se consideră că totuși condițiile restrictive privind cooperarea întărită au fost relaxate de tratatul de la Nisa și de tratatul constituțional. Interpretările juridice ale textelor rămânând oarecum problematice, ceea ce creează ferestre mai largi de oportunitate pentru această metodă de guvernare sub auspiciile cadrului stabilit de tratate (Grevi 2004). Printre inovațiile introduse de constituție se numără și rolul jucat de ministrul afacerilor externe pe chestiunile legate de PESC și posibilitatea utilizării votului majorității calificate. Atribuțiile și responsabilitățile precise ale instituțiilor comunitare, Comisia și Consiliul UE, de a analiza, aproba și concretiza inițiativele de cooperare întărită, inclusiv pe linia asigurării coerenței și consistenței acestora, precum și modalitatea de a realiza cooperarea întărită conferă transparență, eficiență și legitimitate acestei metode de guvernare.

Cooperarea întărită ar fi o formă cuprinzătoare de integrare flexibilă, ținând direct consolidarea procesului de integrare prin realizarea obiectivelor Comunității și prezervarea intereselor sale. Cooperarea întărită este singura formă de integrare flexibilă înzestrată cu o puternică dimensiune normativă, ceea ce-i conferă atât forță cât și anumite limite. Ea iese din tiparele clasice ale metodei comunitare de guvernare și încearcă să valorifice inițiative sau opțiuni care țin de diversitatea sau de diferențele existente între țările membre. În același timp ea nu poate asigura progrese politice majore. În cazul acesteia există de asemenea condiționalități și limitări, posibilitatea unor interpretări diferite, dificultatea realizării unor acorduri pe proiecte mai ambițioase, un număr relativ limitat de domenii pretabile inițiativelor, îndeosebi pe sfera competențelor ce revin țărilor membre. Domeniile cele mai pretabile unor acțiuni de cooperare întărită sunt cele care țin de sfera socialului și a fostului pilon III.

În afară de acordul Schengen, cooperarea întărită sau consolidată a mai fost folosită în cazul, discutabil de altfel, al Uniunii Europene Occidentale, protocolului privind politica socială de la Maastricht, Uniunii Economice și Monetare, dar ea are perspective de aplicare și în domeniul politicii fiscale, politicii mediului, apărării, PESC, ariei de libertate, securitate și justiție. Cooperarea consolidată este menționată și de tratatul constituțional, în partea I-a și a III-a, dar succesul oricărui proiect depinde mai mult de voința politică și de competența actorilor implicați. Accentuarea disparităților sau decalajelor în UE lărgită și reforma incompletă și inconsistentă de ordin instituțional propusă de tratatul constituțional pot favoriza procesul de integrare flexibilă, mai ales în contextul creat de dificultatea ratificării tratatului prin referendumuri naționale.

Chestiunea nucleului dur sau a avangardei de state comunitare doritoare să extindă și să accelereze integrarea în unele domenii, pe baza prevederilor tratatului sau în afara acestora, rămâne un subiect discutat și disputat. Este metoda interguvernamentală eficientă pentru domenii din afara sferei economice? Experiența a demonstrat că îndeosebi pe pilonul 2 progresele au fost limitate și lente, doar pe pilonul 3 s-au înregistrat unele progrese mai notabile. O chestiune importantă ar fi cea a inițiativei proiectelor de cooperare întărită, când un grup de state, Consiliul European, sau alte instituții comunitare ar putea avea inițiative, care pot varia ca amploare, instrumente, proceduri.

O altă problemă este cea a raportului între cooperarea întărită și coeziunea economică și socială, ultima reprezentând un element fundamental al uniunii economice. Eliminarea decalajelor sau a diversității și eterogenității din cadrul UE nu este posibilă pe termen scurt și mediu, și implicit nici asigurarea coeziunii. În aceste circumstanțe ar fi favorizat în mod logic procesul de cooperare întărită sau de integrare flexibilă. Confruntată cu o perioadă de criză datorată eșecurilor în ratificarea tratatului constituțional, neînțelegerilor pe tema bugetului comunitar și a reformării unor politici comune, gen PAC, divergențelor pe tema politicii externe a UE, dificultăților de îndeplinire a prevederilor Pactului de Stabilitate și Creștere și de realizare a obiectivelor Strategiei de la Lisabona, Uniunea Europeană trebuie nu doar să-și reevalueze modelul de dezvoltare economică și socială, ci să-și caute un model de uniune politică, care poate implica și schimbări majore în metodele de guvernare comunitară.

IV. POLITICA DE CONCURENȚĂ

Politica de concurență a UE este una din cele mai importante componente ale *acquis*-ului comunitar, fiind uneori caracterizată drept “a cincea libertate” a pieței interne unice (Mario Monti 2004). Promovarea sa timpurie a avut un rol esențial pentru sprijinirea demersurilor de liberalizare a schimburilor comerciale dintre țările membre ale Comunității. Eliminarea restricțiilor din calea schimburilor comerciale reciproce s-a putut realiza mult mai lesnicios în condițiile în care existența unei politici de concurență a permis corectarea la sursă a barierelor în calea accesului pe piață, reprezentând astfel contrapartea indispensabilă a renunțării la măsuri de apărare comercială (antidumping și compensatorii) în comerțul intracomunitar.

Politica de concurență se bucură de un statut special între diversele politici ale Uniunii Europene, pe care proiectul de Tratat Constituțional îl consacră odată în plus, incluzând-o în « grupul select » al celor șase politici care țin de competența exclusivă a Comunității. Trebuie menționat însă că există opinii exprimate în doctrină potrivit cărora acest domeniu nu ar ține de competența exclusivă a CE, deoarece Statele Membre își au propriile legislații în materie de concurență. Această obiecție nu este însă deloc valabilă în cazul ajutoarelor de stat, iar în ceea ce privește practicile anticoncurențiale private, aplicabilitatea regulilor comunitare are precădere de fiecare dată când „se afectează comerțul dintre Statele Membre” sau operațiunea are „o dimensiune comunitară”. În consecință, prerogativele autorităților naționale în acest domeniu nu pot duce la un dualism de competențe, devreme ce competența comunitară (atunci când ea există) o exclude automat pe cea națională (Bergh 1997, p. 144). Opțiunea pentru o politică pusă sub competența exclusivă a Comunității, mai degrabă decât sub incidența coordonării pozițiilor Statelor Membre, se explică prin probabilitatea mare a apariției unor conflicte de jurisdicție între statele membre, ca și prin suspiciunea inevitabilă referitoare la improbabilitatea imparțialității unor autorități naționale de concurență în cazurile în care sunt implicați atât resortisanți naționali, cât și străini.

Mai mult, politica de concurență este practic singura dintre politicile de competență exclusivă în care nu doar formularea, ci și punerea efectivă în aplicare este în primul rând apanajul Comunității, respectiv al Comisiei Europene.⁸ Aceasta nu are, cu excepția ajutoarelor de stat, semnificația lipsei oricărui rol al autorităților naționale, ci doar pe aceea a absenței oricăror suprapuneri de competențe. În fapt, în anumite domenii, autoritățile naționale concurează la aplicarea politicii de concurență a UE, deoarece resursele Comisiei Europene nu îi (mai) permit să trateze nemijlocit și în mod exhaustiv toată problematica regulilor antitrust.

Deși, în practică, competențele Comisiei par a fi mai largi în domeniul ajutoarelor de stat (unde nici nu există autorități naționale competente), în termeni legali competența Comisiei a fost mai extinsă în domeniul antitrust, unde Regulamentul 17/1962 (și, ulterior, Regulamentul 1/2003) delegă în mod explicit Comisiei prerogative exercitate în mod obișnuit de Consiliu. Paradoxal, deși o delegare similară nu a apărut cu privire la ajutoarele de stat decât mult mai târziu (1998), Comisia și-a arogat mai dinainte dreptul de a emite o legislație secundară *sui generis* (sub forma instrumentelor de *soft law*: comunicări, recomandări, linii directoare, „cadre” etc.), profitând de pronunțata lipsă de disponibilitate a Consiliului de a emite reglementări în acest domeniu foarte sensibil.

⁸ Doar Comisia Europeană poate acorda exceptări de la interdicția generică făcută înțelegerilor cu potențial anticoncurențial (Articolul 81) și doar ea poate autoriza concentrările economice de „dimensiune comunitară”,

Întrucât intervenția Consiliului în punerea în aplicare a politicii de concurență a UE este foarte limitată, iar cea a Parlamentului European ca și inexistentă, procesul de luare a deciziilor care are cu adevărat importanță în acest domeniu este cel desfășurat la nivelul Comisiei Europene.

Rolul rezervat instanțelor judecătorești nu este crucial, fără a fi însă lipsit de importanță. Comisia poate adopta decizii cu caracter executoriu fără a fi nevoie să recurgă la Curtea de Primă Instanță sau la Curtea Europeană de Justiție pentru a le investi cu acest caracter, iar o serie de decizii ale Comisiei nu sunt supuse cenzurii autorităților judecătorești⁹. Cu privire la majoritatea deciziilor, CEJ – deși în principiu competentă să le examineze – a dat dovadă de deferență, limitându-se la verificarea materialității faptelor invocate și a încadrărilor juridice, fără a substitui raționamentelor economice inerent complexe făcute de Comisie pe cele proprii.

În acest context instituțional, influența Comisiei este covârșitoare, ceea ce a și atras critici referitoare la faptul că ea este în situația de a acționa ca « polițist, procuror, judecător și juriu » în același timp (Allen 1996, p. 35). Mecanismele interne de luare a deciziilor în Comisie capătă, în aceste condiții, mai multă semnificație. Două sunt elementele care au atras cu deosebire atenția în acest sens:

- a) etosul distinct dobândit de DG COMP (ex-DG IV), începând cu sfârșitul anilor '80, în sensul dezvoltării unei specializări tot mai înguste și a unei stabilități a personalului, cuplată tot mai mult cu percepția unui *esprit de corps* propriu, în interiorul Comisiei; independența DG COMP este văzută de unii observatori drept foarte largă, iar disputele cu alte Direcții Generale, tipic generate de intenția acestora de a menține/introduce pârghii de intervenție pe piață, nu lipsesc. Implicația negativă a acestei evoluții ține de receptivitatea scăzută a DG COMP față de argumentele aduse de agenții economici examinați, care este criticată mai ales în privința controlului concentrărilor economice.
- b) faptul că deciziile nu se iau decât la nivelul Colegiului Comisiei ; chiar dacă în foarte multe cazuri acesta validează fără rezerve deciziile propuse de DG COMP, faptul că membrii Comisiei sunt în primul rând politicieni ridică semne de îndoială cu privire la disponibilitatea/ capacitatea lor de a se ghida exclusiv după circumstanțele concrete ale cazurilor. Există episoade în care membrii Comisiei nu au dat dovadă de reținerea și imparțialitatea cerute, ceea ce s-a concretizat în luarea unor decizii cu majorități reflectând preferințele ideologice și loialitățile naționale.

Neîncrederea în faptul că deciziile Comisiei Europene pot fi totalmente impermeabile la presiuni politice este un motiv de critici venite din partea unor autorități naționale de concurență și, din când în când, de propuneri vizând crearea unei autorități comunitare antitrust distincte de Comisie. Până acum, un asemenea model instituțional nu a fost adoptat, dar natura relațiilor dintre Comisie și autoritățile naționale s-a schimbat după adoptarea Regulamentului 1/203, care prevede descentralizarea aplicării regulilor antitrust. Dacă este evident că interacțiunea dintre Comisie și aceste autorități naționale va deveni mult mai intensă, nu la fel de clar este efectul său asupra poziției celor din urmă. Este posibil ca relațiile de colaborare să conducă la o tot mai mare identitate de vederi în considerarea cazurilor examinate, după cum nu se poate exclude ipoteza că o utilizare nemoderată de către Comisie a prerogativelor sale (inclusiv “desistarea” unei autorități naționale de un caz anume

⁹ Spre exemplu, Comisia are latitudinea de a respinge o plângere pe motivul că nu sunt afectate interese comunitare semnificative.

și preluarea dosarului) să fie o sursă de conflicte care să repună în discuție oportunitatea creării unei autorități antitrust independente în UE.

Dacă, în domeniul antitrust, prerogativele Comisiei coexistă cu cele ale autorităților naționale de concurență, în domeniul ajutoarelor de stat Comisia este investită cu un adevărat monopol. Acesta se manifestă:

- inerent, la nivelul punerii în aplicare a regulilor; și
- prin „autoreținerea” manifestată de Consiliu, cu privire la formularea de reguli (cele care țin de așa-numita “legislație secundară”).

Inexistența unor autorități naționale competente în materia formulării și aplicării regulilor privind ajutoarele de stat este explicabilă prin faptul că atribuțiile Comisiei în domeniul ajutoarelor de stat nu pot fi decât supranaționale.

În primul rând, Tratatul CE enumeră “interesul comun” între justificările posibile ale acordării unor ajutoare de stat. Or, doar Comisia Europeană – ca organ neutru și “gardian al Tratatului” – este în măsură să identifice acest interes comun, care rezultă din suma vectorială a unor interese naționale aflate uneori în divergență unele cu altele.

În al doilea rând, controlul exclusiv supranațional al ajutoarelor de stat în Uniunea Europeană reflectă și exigența aplicării în mod uniform și imparțial a regulilor, în mod egal față de toate statele membre.

În al treilea rând, controlul supranațional este reclamat de serioase considerații de economie politică. Pe de-o parte, el permite depășirea problemei de inconsecvență temporală care se manifestă la nivel național: deciziile economice naționale pot fi răsturnate de schimbarea conducerii politice, apariția de noi priorități economice sau politice pe plan local sau chiar de o opoziție publică semnificativă. Or, instituțiile supranaționale au calitatea de a impune reguli fixe, care împiedică autoritățile naționale să își modifice abordarea în funcție de acțiunea factorilor amintiți (Bertero și Rondi 2002, p.27). Pe de altă parte, politicienii naționali au o tendință inerentă de a subvenționa în exces. Un control supranațional este susceptibil să slăbească motivația politică a acordării ajutoarelor de stat, facilitând astfel promovarea unor politici economice echilibrate (Nicolaidis 2003, p. 273).

S-a remarcat că, până la mijlocul anilor '80, Comisia Europeană nu a avut o politică coerentă de control al ajutoarelor de stat și a evitat sistematic confruntările cu statele membre pe această temă (Ezrow 1998). Chiar și în prezent, unii analiști cred că mai pot decela o anumită reticență a membrilor Comisiei de a se angaja în dispute cu unele state membre în legătură cu diverse cazuri de ajutoare de stat. Aceasta deoarece, deși membrii UE acceptă fără rezerve faptul că un regim de control strict al ajutoarelor de stat este indispensabil bunei funcționări a pieței interne unice, acest lucru nu îi împiedică să conteste atât politica Comisiei, cât și deciziile acesteia, în cazurile unde interese naționale importante sunt implicate. Mai mult decât atât, sunt citate cazuri în care guvernele unor state membre au recurs la presiuni asupra propriilor cetățeni membri ai Comisiei Europene pentru a îi determina să urmeze “linia națională”.¹⁰

Toate aceste caracteristici fac din politica de concurență prima politică cu adevărat supranațională a Uniunii. Influența Statelor Membre în formularea sa, odată cu emiterea de Regulamente care delegă Comisiei multe din competențele Consiliului, este foarte restrânsă. În unele lucrări se consideră că Statele Membre mai au la dispoziție vehicule prin care pot

¹⁰ Michelle Cini (2000, p.9) consideră, astfel, că opoziția președintelui Comisiei din 1991, Jacques Delors, la propunerea comisarului de resort Leon Brittan de restituire a ajutorului de stat incompatibil de care beneficiase firma RENAULT “a avut mai mult de-a face cu sentimentul național decât cu respectul pentru reguli”

influența conținutul și aplicarea regulilor de concurență: Comitetul Consultativ pentru Practici Restrictive și Monopoluri (constituit în baza Regulamentului 17/1962), Comitetul Consultativ pentru Fuziuni (creat prin Regulamentul 4064/1989) și Grupul de Experți pentru Ajutoare de Stat. Toate aceste structuri au doar un rol consultativ. Ele sunt, de aceea, foarte utile atunci când se încearcă cu bună credință găsirea celor mai bune soluții la anumite probleme, dar absolut inutile dacă problema în suspensie are mize directe importante pentru anumite State Membre.

În condițiile în care « regulile jocului » sunt stabilite, iar actorii nu au nici o influență asupra lor, pot apărea semne de întrebare cu privire la gradul de adecvare a acestor reguli la situația concretă din țările cărora ele le sunt aplicabile, mai ales atunci când ele reprezintă o experiență nouă pentru aceste țări.

- Faptul că aceleași reguli de concurență s-ar putea dovedi nepotrivite pentru țări cu niveluri de dezvoltare și structuri economice foarte diferite. Existența unor probleme derivate din aceste diferențe a fost recunoscută de Comisia Europeană, dar poziția - exprimată cel mai bine de fostul comisar însărcinat cu politica de concurență, Karel Van Miert - a fost ferm împotriva oricăror diluări ale regulilor de concurență pentru a acomoda aceste probleme: “diferențele structurale dintre economiile vestice și cele estice trebuie remediate prin măsuri de politică macroeconomică, și nu prin derogări de la regulile de concurență. Acestea trebuie să rămână aplicabile pentru a garanta funcționarea pieței interne”. (Miert 1997)
- Mai ales în domeniul ajutoarelor de stat, este foarte greu de replicat abordarea prevalentă în UE atâta vreme cât extensiunea proprietății de stat în economie rămâne mult superioară, iar piețele de capital sunt mult mai puțin dezvoltate și slab reglementate.
- Regulile comunitare de concurență, deși sunt presupuse a contribui la realizarea obiectivului maximizării eficienței, sunt prioritar subsumate asigurării “echității” (*fairness*). Or, acest concept este mult mai subiectiv și are o încărcătură culturală mult mai puternică în condițiile în care adaptarea mentalităților cere mult mai mult timp decât internalizarea unor principii de politică economică sănătoase.

În fine, trebuie menționat și un important folos pe care noii membri ai Uniunii Europene îl pot trage de pe urma unor reguli egal aplicabile tuturor cu privire la acordarea ajutoarelor de stat: “un sistem solid de control al ajutorului de stat oferă protecție țărilor membre mai mici și mai puțin bogate împotriva sprijinului abundent pe care l-ar putea oferi statele membre mai bogate dacă nu ar exista un asemenea sistem” (Monti 2002).

Această valență a controlului ajutoarelor de stat este mult mai importantă decât pare la prima vedere. Motivul constă în aceea că acordarea ajutoarelor de stat în conformitate cu regulile pertinente ale Uniunii Europene nu generează necesarmente cel mai bun rezultat pentru statul în cauză, iar această probabilitate este chiar mai mică pentru economii mai puțin mature, cum sunt cele ale noilor membri și, *a fortiori*, ale candidaților rămași. Concurența nedistorsionată nu este nici măcar automat generatoare de situații de optim paretian, fapt recunoscut implicit de existența și dezvoltarea a numeroase pârgii de redistribuire a resurselor în interiorul Uniunii Europene. Improbabilitatea utilității identice a controlului ajutoarelor de stat la nivel comunitar și, respectiv, la nivel național, este și mai mare în cazul economiilor în tranziție, ale căror particularități pot contura nevoia unor alte accente în cadrul politicii privind ajutoarele de stat. Chair și fostul comisar pentru concurență, Mario Monti, a admis acest fapt: “exemplul Germaniei de Est a arătat că îmbinarea privatizării cu restructurarea industrială ridică probleme foarte complicate de control al ajutoarelor de stat” (Cremona 2003, p.285).

În consecință, este teoretic posibil ca un nou stat membru să aibă mai mult de câștigat de pe urma unui alt fel de control al ajutorului de stat (dar, *nota bene*, nu și de pe urma absenței oricărei discipline în această materie) decât cel practicat la nivelul UE. Ceea ce, finalmente, înclină balanța în favoarea necesității unui control al ajutoarelor de stat, chiar dacă nu perfect adaptat necesităților statului în cauză, este tocmai elementul de reciprocitate în aplicarea acestui control, care protejează împotriva efectelor negative ale ajutoarelor de stat acordate de alte țări membre ale Uniunii.

Acest avantaj mai trebuie pus în balanță și cu relativul dezavantaj care decurge din faptul că un stat membru nu mai poate contracara direct ajutoarele de stat acordate în țări terțe care sunt susceptibile să îl prejudicieze, ci doar prin intermediul instrumentelor de “apărare comercială” gestionate de Comisie la nivel central, unde poate exista aceeași nesincronizare între interesul național și cel comunitar. Pe de altă parte, gestionarea la scară comunitară a măsurilor compensatorii le face însă mult mai eficiente în raport cu partenerul comercial vizat. Cu alte cuvinte, dacă asemenea măsuri sunt luate la nivelul UE, ele au un rol disuasiv mult mai mare decât dacă ar fi adoptate la nivel național. Problema este însă că adoptarea lor la nivel comunitar nu este la fel de sigură ca la nivel național.

Perspectivile politicii de concurență a UE pot fi examinate pe două paliere:

- a) cel al cuprinderii regulilor;
- b) cel al nivelului de decizie

În ceea ce privește primul aspect, trebuie menționat că regulile de concurență fac parte, prin excelență, din categoria „armonizării negative” și ca atare nu au o sferă de cuprindere precis delimitată. În principiu, orice manifestare anticoncurențială pe piață cade sub incidența lor. Este adevărat că o serie de domenii, precum profesiile liberale și industriile de rețea, au o relație particulară cu politica de concurență, în sensul că multe din rigorile ei nu li se aplică. Uneori, această indulgență are temeiuri legale, altele însă este doar un obicei împământenit.

Atitudinea care se prefigurează în aceste privințe nu este uniformă. Comisia Europeană dă semnale tot mai clare că intenționează să adopte o postură mult mai activă în privința monopolurilor profesionale. În sens strict, ea nu ar avea nevoie de nici un fel de împuternicire sau acord al Consiliului pentru acest demers. Este de presupus însă că activismul ei în această materie va depinde de disponibilitatea statelor membre de a corecta problemele existente în cadrul de reglementare specific sectoarelor respective. Altfel spus, prerogativele (practic neutilizate) pe care le are Comisia pot fi evocate pentru a spori disponibilitatea statelor membre de a achiesa la o liberalizare mai accentuată realizată prin legislația specifică. O asemenea abordare este deja observabilă în privința regimurilor de impozitare repute a crea o concurență fiscală dăunătoare, unde Comisia a folosit spectrul adoptării de măsuri de contracarare a ajutoarelor fiscale incompatibile cu Articolul 87 pentru a stimula realizarea unui acord între statele membre în această privință (prin Codul de Conduită asupra impozitării afacerilor).

În ceea ce privește industriile de rețea, dacă domeniul telecomunicațiilor a fost integrat practic sferei în care regulile de concurență se aplică necondiționat, alte domenii fac obiectul unor poziții mult mai rigide din partea anumitor state membre. Spre deosebire de profesiile liberale, unde DG COMP acționează ca promotor al inițiativelor de liberalizare, *chefs de file* în problematica industriilor de rețea sunt direcțiile generale de resort, cărora DG COMP le cedează întâietatea.

Sub aspectul nivelului de decizie, evoluțiile recente scot în evidență două tendințe:

-
- transferul unor prerogative ale Comisiei către autoritățile naționale de concurență, în materia antitrust;
 - transformarea tot mai multor elemente de *soft law* (linii directoare, “cadre” etc.) în acte normative exprese și tradiționale (Regulamente ale Comisiei) în materia ajutoarelor de stat.

V. POLITICA DE IMPOZITARE

Domeniul impozitării prezintă o particularitate importantă: este extrem de strâns legat de condițiile de concurență în interiorul pieței interne unice, putând să influențeze decisiv rezultatul confruntării pe piață între agenții economici, dar este reglementat la scară comunitară în baza unor reguli (competență decizională, proceduri de luare a deciziilor) tipice pentru domeniile cu pronunțate trăsături sociale, precum învățământul, sănătatea și cultura, mai puțin (sau chiar deloc) relevante pentru buna funcționare a pieței interne unice și unde, de aceea, libertatea de manevră a statelor membre UE este mult mai puțin îngădită.

În al doilea rând, reglementarea la scară comunitară în domeniul impozitelor indirecte este mult mai dezvoltată decât cea din domeniul impozitelor directe, ceea ce reflectă acceptarea unei prezumții pe care cercetarea economică mai recentă nu o mai îmbrățișează cu aceeași lipsă de rezerve: aceea că impactul impozitelor indirecte se răsfrânge automat și integral asupra prețului produsului vizat, în vreme ce efectele impozitelor directe sunt absorbite integral de producător, fără a le repercuta asupra prețurilor produselor.

Aceste particularități se reflectă într-o legislație primară lacunară și dezechilibrată:

- reguli precise nu există decât cu privire la impozitele indirecte și ele se referă, pe de-o parte, la interzicerea supunerii produselor importate la rate de impunere superioare celor aplicate produselor indigene similare (*Art.90*) și, pe de altă parte, la interzicerea acordării, la exportul de produse către alte state membre, de restituiri ale impozitelor interne superioare impozitelor la care au fost efectiv supuse produsele respective (*Art.91*)
- impozitele directe nu sunt menționate explicit nicăieri în textul Tratatului CE, cea mai apropiată referire (care *de facto* la ora actuală nu mai poate viza decât impozitele directe) fiind cerința adresată Statelor Membre de a încheia între ele tratate pentru eliminarea dublei impunerii în interiorul Comunității (*Art.293*)
- adoptarea de reguli la nivel comunitar în materia impozitării, deci armonizarea legislațiilor fiscale naționale, nu se poate face decât cu respectarea cerinței unanimității în Consiliu.

Carențele legislației primare nu au putut fi corectate în ciuda unor eforturi succesive, depuse mai ales de Comisia Europeană. Propuneri moderate de extindere a regulii votului cu majoritate calificată asupra unor aspecte relativ limitativ circumscrise (combaterea fraudei fiscale și prevenirea dublei neimpuneri, măsuri de ordin fiscal destinate protejării mediului înconjurător) nu au fost reținute nici de Conferința Interguvernamentală încheiată la Nisa (2000), unde opoziția făcută de Marea Britanie, Suedia și Irlanda nu a putut fi depășită, și nici în actualul proiect al Tratatului Constituțional

Cu toate acestea, nevoia unor „răspunsuri comunitare” la diferite probleme care țin de domeniul impozitării este tot mai evidentă, după cum o arată dezacorduri tot mai apăsate, exprimate public, ale unor State Membre față de opțiuni de politică fiscală ale altor State Membre, precum și creșterea accentuată a numărului disputelor pe teme de impozitare care ajung să fie adjuicate în fața Curții Europene de Justiție.

Reglementarea prin legislație secundară este însă foarte anevoioasă, în primul rând din cauza condiției adesea exorbitante a unanimității. În consecință, legislația secundară clasică în materie este foarte limitată, mai ales în domeniul impozitelor directe, unde nu există decât câteva acte normative, iar forma pe care o ia este exclusiv cea a Directivelor care, spre

deosebire de Regulamente, nu sunt direct aplicabile în ordinea de drept a Statelor Membre, ci necesită transpunerea prin acte normative interne.

În aceste condiții, și ținând seama de faptul că exercițiul deplin al celor patru libertăți fundamentale este foarte adesea dependent de modul în care sunt tratate problemele impozitării, la nivelul UE au început să se contureze tot mai pregnant o serie de modalități neconvenționale de a reglementa diverse aspecte ale problematicii fiscale:

◆ recurgerea la măsuri neobligatorii și neformalizate potrivit Tratatului, precum « codurile de conduită » convenite între statele membre pe palierul « interguvernamental » al Uniunii (nu pe cel « comunitar ») și a căror respectare se bazează doar pe *peer pressure* ;

◆ jurisprudența CEJ, care este tot mai mult o sursă de reguli noi în domeniul impozitării, pe fundalul și al unui « activism » tot mai pronunțat al Curții.

Există, de asemenea, și posibilitatea teoretică de a se recurge la «clauza de flexibilitate» introdusă prin Tratatul de la Maastricht – actuala «cooperare întărită» (*enhanced co-operation*) prevăzută de Art.43-45 ale Tratatului UE. Chiar dacă este o posibilitate de ultimă instanță, la care nu s-a apelat până acum, neutilizarea sa în viitor nu poate fi o certitudine.

Or, nici una din aceste soluții alternative nu este preferabilă soluției clasice, a adoptării de legislație secundară tradițională. « Cooperarea întărită » este supusă atâtor condiții menite să evite transformarea obligațiilor de Stat Membru într-un meniu *à la carte*, încât este improbabil să deblocheze lucrurile. « Codurile de conduită » nu oferă garanții de îndeplinire a obligațiilor, ceea ce nu poate decât să încurajeze comportamente de *free riding*. Dacă ele se generalizează, atunci Codul nu va fi făcut nici un bine, iar dacă nu, atunci este posibil ca efectul Codului să fie chiar negativ, căci va fi contribuit la o accentuare a asimetriilor dintre măsurile Statelor Membre, mai degrabă decât la armonizarea lor.

Nici utilizarea insistentă a CEJ nu este o soluție. În primul rând, deoarece calitatea reglementării pe această cale nu este optimă: Curtea nu poate face decât « armonizare negativă », dar nu poate « construi » un acquis în domeniu, iar deciziile CEJ au uneori efecte asimetrice pentru statele membre. În al doilea rând, deoarece ne confruntăm cu insecuritatea reglementării, deciziile fiind în mod cert relevante doar pentru cazurile în care au fost luate și neexistând vreo certitudine cu privire la relevanța lor pentru situații cu circumstanțe care nu sunt identice, chiar dacă foarte apropiate. Și mai preocupante sunt însă carențele de legitimitate ale acestui demers: aspecte intim asociate cu suveranitatea națională ajung să fie cenzurate de o instanță, care are tot mai mult aerul că produce reguli noi în loc să le interpreteze și să le aplice echitabil pe cele existente. Faptul că mizele pecuniare ale disputelor adjudecate în fața CEJ au ajuns la sume impresionante (de ordinul zecilor de miliarde de euro în câteva cazuri) și că, « înarmate » cu decizii ale CEJ, companiile multinaționale declanșează acțiuni în justiție (în fața tribunalelor naționale) cerând despăgubiri de același ordin de mărime amplifică mult problema lipsei de legitimitate și arată clar că acest instrument își va atinge curând limitele.¹¹

¹¹ Pentru considerații mai amănunțite asupra a problemelor generate de transformarea CEJ în legiuitor *sui generis* în domeniul impozitării, a se vedea: Alfredo și Prats (2002); Vanistendael (2002); Craig (2003).

V.1 Explorarea concretă a principalelor inițiative « aflate pe masă » în domeniul impozitării

A. Armonizarea ratelor de impunere asupra veniturii corporațiilor

Anul trecut, pe fundalul unor alerte mediatice insistent lansate față de fenomenul « delocalizării », mai multe autorități de prim-plan din Europa Occidentală s-au pronunțat pentru introducerea unor rate minime armonizate la nivel european. Ministrul olandez de finanțe, Gerrit Zalm, chiar a sugerat un nivel minim al impozitului : 20%. Precizarea este foarte interesantă, deoarece ne permite să comparăm, pe parcursul unui interval de circa 30 de ani, evoluția gradului de exigență în această privință. Astfel, în 1975, Comisia Europeană inițiază un proiect de Directivă care ar fi stabilit rata minimă de impunere la 45%, în 1992 « Comitetul Ruding » sugera o rată minimă de doar 30%, pentru ca în prezent nivelul ambițiilor să scadă și mai mult.

Atâta vreme cât funcționează regula unanimității, este foarte greu de văzut cum s-ar putea lua o decizie legată de rata impozitului pe profit la nivelul UE. Iar extinderea votului cu majoritate calificată se va face în multe alte sub-domenii ale politicii de impozitare înainte de a integra și pe cel al ratelor de impunere.

B. Armonizarea bazelor de impunere în cazul impozitului pe venitul corporațiilor

Această inițiativă, dezvoltată într-o comunicare specială a Comisiei Europene¹², este una absolut rezonabilă. Ea urmărește să corecteze probleme care afectează de o manieră extrem de tangibilă activitatea companiilor europene cu operațiuni transnaționale, cum ar fi: costurile de conformare cu reguli fiscale naționale diferite; imposibilitatea compensării transfrontieră a profiturilor și pierderilor din operațiunile desfășurate de un grup de firme la scara UE; situații posibile de dublă impozitare; costuri fiscale ale operațiunilor de restructurare corporativă (fuziuni și achiziții) intra-UE; probleme generate de măsurile de combatere a “prețurilor de transfer”.

Comisia a explorat patru soluții posibile, respectiv:

- a) Recunoașterea reciprocă a regulilor de impozitare din țara-gazdă (“*Home State Taxation*” - *HST*): baza de impunere ar fi determinată potrivit regulilor din jurisdicția fiscală unde se află sediul social principal. Nu are loc o consolidare pan-UE a bazei de impunere: rămân baze de impunere separate în fiecare stat membru în care se desfășoară activități impozabile, dar toate sunt determinate potrivit aceluiași reguli.
- b) Bază consolidată comună de impozitare (“*Common Consolidated tax Base*” - *CCBT*): sistem nou, distinct, de determinare a bazei de impunere pe baza căruia companiile și-ar determina în mod consolidat volumul veniturilor impozabile. Veniturile ar fi impozitate potrivit ratelor din fiecare jurisdicție fiscală, iar baza de impunere aferentă fiecărei jurisdicții fiscale s-ar stabili potrivit unor reguli de distribuire a bazei consolidate.
- c) Impozit european asupra veniturilor corporațiilor (“*European Corporate Income Tax*” - *EUCIT*): administrat de o autoritate fiscală nouă, aplicându-se aceleași rate de impunere pe tot teritoriul UE asupra unei baze de impunere pan-europene determinată

¹² *Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities*, Communication from the Commission, 23.10.2001

potrivit unui singur set de reguli valabil la scara întregii UE. Produsul acestui impozit ar urma să fie vărsat bugetului UE.

- d) “Abordarea tradițională”¹³: armonizarea regulilor de impozitare prin stabilirea unui singur sistem de determinare a bazei de impozitare, aplicabil în mod obligatoriu în toate jurisdicțiile fiscale și înlocuind sistemele naționale

Dintre cele patru variante, ultimele două nu par a avea șanse să fie acceptate: impozitul european pare să fie încă o idee în avans față de timpul său, în timp ce echivalentul fiscal al „abordării tradiționale” este, la eficacitate aproximativ egală cu varianta b), mai greu de acceptat pentru statele membre. În consecință, Comisia își propune să obțină consacrarea legală a primelor două variante, din care prima s-ar adresa cu precădere (dacă nu chiar exclusiv) IMM-urilor, iar a doua ar fi aplicabilă cel puțin societăților constituite drept “companii europene” (Societas Europaea SA).

C. Aplicarea „principiului originii” pentru colectarea TVA

“Principiul originii” presupune tratarea tranzacțiilor intracomunitare trans-frontieră de o manieră identică cu tranzacțiile desfășurate în interiorul fiecărei jurisdicții fiscale naționale. Deși a fost propus în repetate rânduri de Comisie (1987, 1989, 1996), în diferite forme, acest principiu nu a fost încă acceptat de Statele Membre. Costurile inacțiunii sunt, în acest caz, foarte mari, deoarece actualul sistem tranzitoriu este unul de compromis, excesiv de complicat (se bazează pe verificarea documentelor; TVA aferentă produsului importat nu este prelevată explicit, în momentul importului, ci implicit, în măsură în care firma plătitoare nu poate solicita deducerea TVA aferentă achiziției respective - sistem denumit "al amânării plății") și extrem de vulnerabil la fraudă (TVA aferentă exporturilor trebuie plătită în țara de destinație, dar aceasta nu are nici o posibilitate de a determina suma corectă a obligațiilor de plată, în absența controalelor la frontieră).

Devreme ce *statu quo*-ul este nesatisfăcător, iar revenirea la principiul destinației nu mai este posibilă odată cu dispariția controalelor la frontierele intra-comunitare, trecerea la principiul originii rămâne singura soluție acceptabilă. Una dintre cele mai delicate chestiuni ridicate de trecerea la “principiul originii” este cea a locului unde vor ajunge veniturile din TVA, deoarece aplicarea regulii originii are semnificația că faptul generator al obligației de a plăti TVA nu mai este consumul. Altfel spus, veniturile din TVA nu ar mai depinde de cât de mult consumă o țară, ci de cât de mult exportă ea, ceea ce înseamnă o schimbare radicală și inacceptabilă de paradigmă.

¹³ Prin analogie cu metodele utilizate pentru eliminarea barierelor în calea liberei circulații a bunurilor care decurg din standardele și normele tehnice.

VI. POLITICA COMERCIALĂ COMUNĂ

Este politica comună prin excelență a UE, cea care a dat impulsul primar integrării economice europene. De la bun început, a fost concepută ca o politică supranațională, iar Tratatul CE i-a fixat coordonatele cu o anume minuție, mergând până la prevederea explicită asupra funcționării unui comitet special desemnat de Consiliu pentru a asista Comisia Europeană în cadrul negocierilor comerciale internaționale (celebrul “Comitet 113”, devenit “Comitetul 133” după renumerotarea articolelor Tratatului).

De la 1 ianuarie 1970 (după încheierea perioadei de tranziție prevăzută de Tratatul de la Roma), politica comercială a devenit competența exclusivă a Comunității:

- deciziile în acest domeniu nu se mai supun aprobării statelor membre individuale;
- politica comercială comună se conduce după "principii uniforme", pe care trebuie să le aplice toate Statele membre.

Definirea sferei de cuprindere a politicii comerciale comune (PCC) a suscitată și încă mai suscită probleme. Competențele “Comunității” ca atare (care nu se confundă cu cele ale statelor membre acționând independent, pe palierul guvernamental) nu sunt atotcuprinzătoare. Această lacună a devenit vizibilă odată cu lărgirea problematicii abordate în cadrul rundelor de negocieri comerciale multilaterale desfășurate sub egida GATT/OMC. Ratificarea setului de acorduri OMC semnate la Marrakesh a ocazionat o confruntare majoră între Comisia Europeană și unele State Membre cu privire la împărțirea competențelor între palierul comunitar și cel inter-guvernamental. Opinia (nr.1/1994) formulată de Curtea Europeană de Justiție (CEJ) cu acel prilej a marcat o schimbare a abordării anterioare, favorabilă extinderii *implicite* a competențelor comunitare, și a operat distincții de competență pe domenii specifice (servicii, drepturi de proprietate intelectuală) considerate de mulți ca fiind lipsite de raționalitate economică și neconforme cu logica acordurilor OMC supuse ratificării.

Practic, cu excepția măsurilor la frontieră aplicate în contextul Politicii Agricole Comune, a celor cu caracter tarifar (în contextul existenței Tarifului Vamal Extern Comun) și a instrumentelor de apărare comercială (măsuri antidumping, antisubvenții și de salvagardare), nu se poate spune că ar exista un caracter unitar fără falie al politicii comerciale comune.

În versiunea avută până la amendamentele aduse prin Tratatul de la Nisa, Articolul 133 (ex-113) al Tratatului CE stipula că politica comercială comună (PCC) include “... *modificări ale nivelurilor taxelor vamale, încheierea de acorduri vamale și comerciale, realizarea uniformității măsurilor de liberalizare, politica de export și măsuri de protejare a comerțului precum cele care trebuie luate în caz de dumping sau subvenționare.*” Întinderea exactă a PCC nu poate fi “distilată” din enumerarea de mai sus, care are doar caracter ilustrativ și există, de altfel, opinii potrivit cărora aceasta lipsă de precizie a fost deliberată, reflectând compromisul dintre orientările mai liberale și cele protecționiste care prevalau în diferitele state membre la momentul creării CEE. Inițial, s-a degajat un consens informal asupra următoarelor interpretări:

- prevederile vizează comerțul cu bunuri și unele aspecte conexe, cum sunt standardele, normele tehnice;
- promovarea exporturilor ține în principal de resortul statelor membre individuale.

Adaptarea PCC la tendințele și evoluțiile politicilor în domeniul relațiilor economice internaționale, cu problematici predilecte în continuă schimbare (taxe vamale → bariere

netarifare → măsuri care nu operează la frontiere ; bunuri → servicii și drepturi de proprietate intelectuală → investiții și concurență) s-a făcut tot mai anevoios. Faptul că PCC se bazează în mai mare măsură pe legislația comunitară primară (Tratatele) a constituit uneori un handicap din punctul de vedere al adaptării la transformările intervenite în natura schimburilor economice internaționale și, implicit, în agenda negocierilor comerciale multilaterale. În mod paradoxal, tocmai lipsa de precizie a Articolului 133 a facilitat adaptarea PCC.

Delegarea competențelor în formularea și conducerea politicii comerciale comune poate fi urmărită pe două nivele :

- a) în termeni de substanță: dinspre statele membre individuale către "uniunea" statelor membre, care se exprimă colectiv prin Consiliul UE;
- b) în termeni de procedură: dinspre Consiliu către Comisie.

Din perspectiva considerațiilor de ordin politic, acest "conflict virtual" de competențe este considerat a constitui un important mobil al atitudinii pe ansamblu extrem de pozitive a CE față de GATT/OMC: reglementarea în cadru multilateral a unor practici individuale și a unor reguli și principii de bază privind noi domenii este susceptibilă a conferi motive valide pentru extinderea competențelor Comisiei.

Avantajele delegării țin de eficiența sporită obținută: mai multa coerență în formularea politicii; câștig de timp; mai multă autoritate/influență în negocierile internaționale. În cadrul relațiilor comerciale externe, Comisia negociază în baza unui mandat al Consiliului care adesea are un conținut foarte general. De aceea, Comisia se manifestă în cadrul negocierilor nu ca un simplu mandatar al Consiliului, ci ca o entitate care acționează în baza propriilor prerogative. Competența proprie, autonomă, a Comisiei pentru negocierea și punerea în aplicare de măsuri de politică comercială i-a fost recunoscută acesteia de CEJ, care a interpretat prevederile articolului 133 al Tratatului ca urmărind "apărarea interesului global al Comunității, în cadrul căruia interesele particulare ale statelor membre trebuie să se ajusteze reciproc" (Delacotte 1993, p.12).

Miza disputelor legate de întinderea PCC o constituie, de fapt, delimitarea competențelor în acest domeniu. *Acquis*-ul determină dacă o anumită problemă ține de competența exclusivă a CE, este de competență mixtă sau competența aparține Statelor Membre.

După cum s-a menționat anterior, în Opinia sa din noiembrie 1994, CEJ a preferat o interpretare restrictivă care, acceptând principiul competenței nemijlocite a Comunității și în afara sferei comerțului cu bunuri, a restrâns-o totuși la mișcările transfrontieră care nu implică deplasarea și a factorilor de producție, unde rămânea aplicabil principiul împărțirii competențelor între instituțiile comunitare, ca și între acestea și statele membre. Concret:

- În privința serviciilor, s-a considerat că exista competență exclusivă doar cu privire la unul din cele patru moduri de prestare a serviciilor, respectiv *furnizarea transfrontieră* (care, însă, acoperă circa 75% din comerțul internațional cu servicii), iar serviciile de transport nu pot fi incluse în sfera de cuprindere a PCC.
- Referitor la drepturile de proprietate intelectuală, s-a considerat că ele țin de competența exclusivă doar în măsura în care au de-a face cu comerțul internațional (în fapt, competența exclusivă a fost redusă la măsurile de combatere a comerțului cu mărfuri contrafăcute).

Privită în ansamblul său, jurisprudența CEJ a scos în evidență trei principii care conturează existența unei "competențe exclusive implicite" a Comunității

- a) competența Comunității este exclusivă în domeniile în care există reguli comune interne a căror aplicare ar putea fi afectată negativ de angajamente asumate prin acorduri internaționale;
- b) în domeniile în care Comunitatea este competentă să adopte reguli interne, acordurile internaționale trebuie negociate și încheiate în numele Comunității;
- c) simpla contribuție financiară a Statelor membre în cadrul unui acord internațional nu supune problematica guvernată de acel acord regulii competenței mixte.

Opinia CEJ din noiembrie 1994, justificată prin aplicarea principiului subsidiarității, a formulat principiul "specializării competențelor comunitare", care restrânge aplicabilitatea principiului competenței implicite doar asupra domeniilor în care neexercitarea competenței exclusive cu privire la acordurile internaționale afectează aplicarea de reguli interne *existente*. Simpla posibilitate de a emite reguli interne într-un anumit domeniu, dar care nu a fost exercitată, nu generează competența exclusivă pe plan internațional. Exista păreri potrivit cărora Curtea și-a formulat această Opinie de o manieră care să o facă acceptabilă Statelor Membre și să prevină eventuale tentative de extindere a competențelor interne ale Comunității prin intermediul "calului troian" al negocierilor internaționale.

Încercările ulterioare de clarificare pe cale "legislativă" a acestei problematice au avut un succes moderat.

◆ În cadrul Conferinței Interguvernamentale încheiate prin Tratatul de la Amsterdam (1997), Comisia a propus extinderea, în mod explicit, a competenței exclusive și asupra *întregii problematice* din domeniile: comerțului cu servicii; drepturilor de proprietate intelectuală; și investițiilor directe externe. Deși numărul Statelor Membre opuse principiului scăzuse la o minoritate, propunerea Comisiei nu a fost însușită. Soluția de compromis la care s-a ajuns a constat în posibilitatea dată Consiliului de a decide, prin unanimitate și de la caz la caz, ca anumite probleme să fie supuse competenței exclusive a Comunității, fără a trebui să se mai recurgă la modificări ale Tratatului.

◆ Conferința Interguvernamentală încheiată prin Tratatul de la Nisa (2000) a instituit « principiul paralelismului », care presupune alinierea mecanismului decizional pentru negocierile comerciale internaționale la cel aplicat pentru adoptarea regulilor interne. În consecință :

- mandatul și rezultatul negocierilor din domeniile serviciilor și drepturilor de proprietate intelectuală sunt supuse deciziei prin majoritate calificată, afară de cazul în care există dispoziții care « exced competențele *interne* ale Comunității »;
- decizia unanimă a Consiliului este necesară pentru aprobarea mandatului, respectiv a rezultatelor negocierilor, în domenii pentru care unanimitatea este cerută în vederea adoptării de reguli interne ;
- în domeniile pentru care Tratatul exclude armonizarea (cultura, audiovizual, educație, sănătate, servicii sociale) negocierile și aprobarea rezultatelor lor urmează regula competenței mixte.

Proiectul de Tratat Constituțional păstrează principiul paralelismului.

Analiza resorturilor procesului de formulare a politicii comerciale a UE este complicată de necesitatea de a lua în considerare ceea ce se petrece nu numai la nivelul instituțiilor comunitare, ci și la nivelul statelor membre, ale căror obiective (rezultate din mecanisme politice interne) pot fi transpuse în decizii ale acestor instituții. Comunitatea Europeană este singura grupare integraționistă semnatară a Acordurilor negociate sub egida

GATT/OMC, ceea ce ilustrează competențele extrem de largi ale instituțiilor comunitare în materia politicii comerciale. Statele membre sunt însă și ele, la rândul lor, semnatare ale acestor acorduri, fapt care relevă caracterul mixt al acestor competențe.

Participarea Comunității Europene la negocierile comerciale internaționale este handicapată de aceste constrângeri de ordin instituțional. Este teoretic posibil ca, în domeniile aflate sub egida OMC dar care nu fac încă obiectul unor politici comune la nivelul UE, state membre individuale să poată exercita un veto (*de facto* sau *de jure*) asupra poziției susținute în cadrul negocierilor internaționale de către Comisie.¹⁴ Chiar și în domeniile în care competența proprie exclusivă a instituțiilor comunitare este recunoscută, formularea mandatului de negociere, andosarea sa de către Consiliu și aprobarea rezultatelor negocierii este un proces laborios și care poate handicapa poziția Comisiei în cursul negocierilor.

Dualismul între puterea de decizie a Comisiei și cea a statelor membre are și virtuți, dar are mai ales neajunsuri pentru desfășurarea cu succes a negocierilor comerciale internaționale. Pe de-o parte, el poate permite Comisiei să recurgă la “simulare” în relațiile cu partenerii externi, decidenții de la nivel comunitar invocând constrângerile exercitate asupra lor de statele membre și, deci, imposibilitatea de a consimți la noi concesii. Dezavantajele sunt însă mult mai mari și numeroase. În opinia extrem de autorizată a lui Hugo Paemen, care a condus multă vreme echipa de negociatori a Comisiei, ele țin de:

- dificultatea Comisiei de a avea o postură foarte activă, deoarece inițiativele sale nu pot fi suficient de îndrăznețe atâta vreme cât ele tind să răspundă exigențelor (temerilor) Statului Membru cu cele mai mari reticențe în domeniul respectiv;
- marja de manevră a Comisiei este adesea cunoscută de partenerii săi, ca urmare a multelor comentarii ocazionate de întâlnirile Consiliului în care se aprobă mandatul de negociere;
- Comisia are foarte puțină libertate de mișcare în ultimele stadii, cruciale, ale negocierilor, când deciziile trebuie luate rapid (Meunier 2000, p.105-106)

Din perspectiva considerațiilor de eficiență, împărțirea competențelor și (mai ales) faptul că uneori felul în care acestea sunt împărțite nu este clar constituie factori handicapanti. Există însă un puternic curent de opinie care apreciază virtuțile pe care această împărțire de competențe le are din perspectiva legitimității. Acest curent de opinie deplânge și absența cvasi-totală a vreunor prerogative decizionale ale Parlamentului European în domeniul politicii comerciale comune. Până în prezent, în ciuda unor inițiative tot mai presante venite dinspre Parlament, implicarea sa oficială în formularea politicii comerciale comune a fost evitată, dar problema va fi repusă în mod sigur în discuție dacă actualul proiect de Tratat Constituțional nu va fi adoptat, iar respingerea sa va fi “citată” ca o sancțiune pentru “deficitul democratic”.

Relativa lipsă de transparență a procesului decizional, puternic marcat de “etosul diplomatic” al dezbaterilor din “Comitetul 133”, cuplată cu influența cu totul marginală exercitată asupra acestui proces de singurul organ pan-comunitar ales (Parlamentul European) și cu accentuarea criticilor la adresa Comisiei din perspectiva lipsei sale de reprezentativitate au făcut ca politica comercială comună să fie o țintă predilectă a criticilor “deficitului democratic”. În mod pervers, acesta a generat posibilități sporite de influențare a procesului decizional de către grupuri particulare de interese. Comisia a început să cultive cu o anumită

¹⁴ Această atitudine ar contraveni însă “obligației de cooperare” cu instituțiile comunitare pe care o au Statele membre în organizațiile economice internaționale, menționată explicit în (acum abrogatul) Articol 116 al Tratatului CE, dar care își găsește acoperirea în Articolul 33 al Tratatului UE. Cf. Leal-Arcas (2004)

insistență procesele de “consultare” cu varii grupuri de interese, pe care le-a integrat în propriile procese decizionale și a dezvoltat în timp o cultură de deschidere și solitudine față de demersurile acestora. Or, din moment ce grupurile de interese gata constituite tind să fie cele purtătoare ale unor interese parohiale, aspirația spre mai multă democrație poate lesne genera o receptivitate sporită la solicitări protecționiste.

Absența Parlamentului European din peisajul instituțional al PCC face ca adoptarea deciziilor în cadrul Consiliului să reprezinte unicul “motor legislativ” al UE în acest domeniu. Luarea deciziilor se bazează pe reguli formale de vot, ameliorate prin Actul Unic European din 1986, care a pus formal capăt așa-numitului “compromis de la Luxemburg” realizat în 1966, în virtutea căruia fiecare stat membru putea invoca “interesul național” pentru a bloca anumite decizii.

Domeniile « clasice » ale PCC, precum și cele atribuite explicit PCC prin Opinia 1/1994 a CEJ fac obiectul votului cu majoritate calificată. Regula unanimității se aplică în celelalte cazuri. Proiectul de Tratat Constituțional extinde explicit regula votului cu majoritate calificată asupra domeniului investițiilor externe și restrânge obligativitatea unanimității în problemele care țin de audiovizual și servicii culturale doar la acele aspecte care pot limita diversitatea lingvistică și culturală.

Începând din 1995 anumite decizii adoptate în cadrul PCC, respectiv cele legate de utilizarea “instrumentelor de apărare comercială”, se iau cu majoritate simplă, acest prag mai redus de exigență reprezentând “prețul” plătit pentru obținerea unui acord unanim asupra acceptării rezultatelor “Rundeii Uruguay”. Procedura de luare a deciziilor a fost făcută și mai accesibilă dorințelor solicitanților de protecție prin adoptarea, în martie 2004, a unor modificări ale Regulamentelor privind instrumentele de apărare comercială potrivit cărora măsurile propuse de Comisie (care, în majoritatea cazurilor, se referă la impunerea de restricții) vor fi considerate adoptate dacă nu există o majoritate de voturi împotriva lor.

Votul majoritar nu înlătură însă probabilitatea adoptării de poziții minimaliste (ale “celui mai mic numitor comun”), date de poziția țării membre care manifestă cele mai puternice reticențe față de o anumită inițiativă. Preferința marcată a statelor membre este de a adopta deciziile prin consens, din considerații legate de alterarea funcțiilor de utilitate ale decidenților: pentru unele țări care își exercită votul în Consiliu, riscul de a indispuce un partener apreciat poate să cântărească mai greu decât avantajele politice interne obținute prin punerea în minoritate a respectivului partener. Nu mai puțin însă, intransigența cu care o țară își susține poziția minoritară este mai mică atunci când opoziția sa poate fi, legal, înfrântă prin votul majoritar, decât atunci când are un drept explicit de veto. Altfel spus, votul majoritar deplasează « în sus » cel mai mic numitor comun, dar nu până la nivelul la care ar ajunge dacă ar fi să reflecte cu exactitate puterea relativă de vot a intereselor aflate în joc.

Mai mulți analiști au încercat să deceleze resorturile mecanismului decizional în Consiliu cu privire la politica comercială comună. Unii autori au avansat ipoteza unei puteri de decizie disproporționate a statelor mici. Alții au afirmat existența unei influențe disproporționate a unor state individuale, mai ales a Franței. Prima aserțiune se poate sprijini pe faptul incontestabil că numărul voturilor de care dispun statele de mici dimensiuni este proporțional mai mare decât ponderea acestora în populația și/sau produsul brut comunitar. În sprijinul celei de-a doua ipoteze ar putea fi aduse mai multe cazuri de factură anecdotică, însă nu există o cercetare sistematică care să o valideze. Unele din episoadele evocate sunt, însă, extrem de convingătoare. Astfel, după ce o primă propunere a Comisiei de introducere (la cererea producătorilor francezi) a unor taxe antidumping la importul de bumbac nealbit a fost respinsă prin vot de Consiliu în 1997, Comisia a redeschis investigația și, prevalându-se

de posibilitatea taxelor provizorii, a continuat să aplice măsuri care fuseseră explicit dezaprobată prin vot de majoritatea Statelor Membre (Cf. Smith 2001, p.792-3).

Majoritatea analiștilor consideră că mecanismul decizional la nivel comunitar este polarizat în jurul a două “tabere”, care se disting printr-o preferință sistematică pentru măsuri protecționiste, respectiv pentru comerț liber. În prima categorie, Franța este identificată drept lider incontestabil, având Italia, Grecia, Spania și Portugalia ca aliați obișnuiți. În cealaltă tabără se manifestă cu mai mare regularitate Marea Britanie, Suedia, Olanda, Danemarca, Luxemburg și Irlanda (dar numai pentru produse neagricole). Se apreciază că, în general, grupul antiprotecționist este suficient de puternic pentru a bloca cele mai restrictive inițiative în materie de politică comercială.

VII. REFORMA INSTITUȚIONALĂ LA NIVELUL UNIUNII MONETARE

VII.1 Noul mecanism al cursului de schimb (ERM II)

Dimensiunea instituțională

Conform *Tratatului Uniunii Europene*, noile state membre au obligația de a participa la Uniunea Monetară. Această obligație implică anumite cerințe, cele mai importante fiind considerarea politicilor economice naționale ca o problemă de interes comun și respectarea criteriilor de convergență de la Maastricht. Cu toate că Mecanismul Cursului de Schimb (ERM II) nu este menționat ca o etapă obligatorie în vederea adoptării monedei euro¹⁵, Articolul 121 din *Tratatul Uniunii Europene* definește îndeplinirea criteriului cursului de schimb astfel: “*respectarea marjelor de fluctuație normale prevăzute de mecanismul cursului de schimb (...) pentru cel puțin doi ani, fără devalorizarea monedei*”. Ca urmare, conform documentelor oficiale, statutul de membru al ERM II este voluntar, dar în același timp este o precondiție necesară a adoptării monedei euro.

Noul mecanism al cursului de schimb și-a început existența în 1999, odată cu lansarea celei de-a treia faze a integrării monetare și cu încheierea vechiului mecanism. Dat fiind că ERM II este o instituție nouă, experiența în acest domeniu nu poate servi deocamdată ca bază de anticipare a efectelor asupra viitorilor membri. Singura țară care a fost membră a ERM II înainte de intrarea în Eurosistem a fost Grecia, dar istoricul și condițiile speciale ale acestei țări implică faptul că aceasta nu poate oferi prea multe lecții pentru noile state membre. Singura modalitate de anticipare a efectelor tranziției către statutul de membru al zonei euro este analiza modului potențial de funcționare a ERM II.

Principala diferență dintre vechiul mecanism și ERM II este una de simetrie în cadrul sistemului. În cazul primului nici una dintre monede nu avea în mod oficial o poziție specială, cu toate că sistemul funcționa *de facto* ca o zonă a mărcii germane. Spre deosebire de acesta, ERM II este *de jure* o zonă euro, în care monezile membrilor au un curs fluctuant față de euro în jurul unei parități centrale fixe, iar cursurile de schimb bilaterale sunt flexibile. Membrii ERM II nu stabilesc în mod independent paritatea centrală față de euro. Paritățile centrale sunt stabilite de comun acord de către miniștrii de finanțe din UE, de către BCE și guvernatorii băncilor centrale ale membrilor ERM II, luând în considerare propunerile Comisiei Europene. Marja de fluctuație este aceeași cu cea aplicată în vechiul mecanism: +/- 15% în jurul parității centrale.

Durata minimă a participării la ERM II este de doi ani după aderarea la Uniunea Europeană. Însă independent de dorințele noilor membri, este de așteptat ca perioada post-aderare la UE și pre-aderarea la euro să dureze mai mult de doi ani. Ca urmare, noile state membre ca și actualele state candidate, vor trece foarte probabil prin perioade relativ lungi până la adoptarea euro. Conform Comisiei Europene, se așteaptă ca Slovacia să fie prima țară care să intre în ERM II, unde va petrece cel puțin 3 ani. Polonia va intra probabil în 2006 și va putea adopta euro după circa 4 ani, în 2010.

Conform documentelor oficiale, intrarea noilor state în zona euro va avea loc în momentul în care fiecare dintre acestea va dovedi îndeplinirea criteriilor de convergență, așa-numitele criterii de la Maastricht: a) diferențialul inflației să nu depășească în mod constant cu mai mult de 1,5% media ratei inflației în cele trei țări cu cea mai scăzută inflație din zona

¹⁵ Articolul 1.6 al Rezoluției Consiliului privind ERM II.

euro¹⁶; b) diferențialul dobânzii pe termen lung să nu depășească cu mai mult de 2% media în cele trei țări menționate; c) deficitul bugetar anual să nu depășească în mod constant 3% din PIB și datoria publică să nu depășească 60% din PIB; d) cursul de schimb să nu varieze în afara benzii de fluctuație stabilite prin ERM timp de doi ani înainte de aderare.

Însă intrarea în zona euro necesită decizia Consiliului. Ca urmare, într-o bună măsură independent de îndeplinirea criteriilor de convergență, adoptarea monedei euro de către un nou stat va fi posibilă doar dacă vechii membri vor avea un interes în această chestiune. Interesul lor va depinde de măsura în care aceștia vor fi satisfăcuți cu funcționarea mecanismului cursului de schimb ca modalitate de protejare împotriva efectelor negative ale extinderii zonei monetare. Aici există o problemă fundamentală: atâta vreme cât noii membri din Europa Centrală și de Est, vor continua, după toate probabilitățile, să aibă rate de creștere economică semnificativ mai mari decât vechii membri, lărgirea Eurosistemului va face din ce în ce mai complicată implementarea unei politici monetare comune.

Scenarii posibile privind funcționarea ERM II

În ceea ce privește viziunea Băncii Centrale Europene asupra funcționării ERM II, trebuie semnalate câteva linii directoare după care se vor ghida politicile specifice în acest context. În primul rând BCE nu sugerează o traiectorie unică de urmat în vederea adoptării monedei euro. Nu există o singură strategie care să poată fi considerată adaptabilă tuturor țărilor și nici nu există o singură politică a BCE vis-à-vis de toate noile state membre, ceea ce înseamnă ca fiecare țară să fie tratată ca un caz individual (Papademos 2004). În al doilea rând, dat fiind că adoptarea monedei euro se va petrece într-un context multilateral, fiecare stadiu al procesului de integrare monetară, precum și deciziile în acest sens vor fi luate de către toate statele membre (sau cel puțin de către statele membre ale zonei euro) împreună cu BCE.

Această viziune a BCE corespunde realităților la nivel național unde fiecare bancă centrală și-a trasat propria strategie privind adoptarea monedei unice, strategie adaptată condițiilor economice naționale. Astfel, chiar în termenii obiectivelor de politică monetară și a prioritizării acestor obiective, există diferențe notabile între statele ce participa la ERM II. Anumite țări precum Estonia, Letonia, Lituania, Cipru și Malta au adoptat ca prioritate obiectivul de stabilizare a cursului de schimb, pe când Ungaria, Slovacia și Slovenia urmăresc obiectivul de stabilizare a ratei inflației cu acceptarea unei anumite flexibilități la nivelul cursului de schimb. Alte două noi state membre, Cehia și Polonia au adoptat ținta inflaționistă¹⁷ într-un context de curs de schimb fluctuant. Aceste alegeri se bazează pe condițiile specifice ale economiei naționale legate de funcționarea sistemului bancar și a piețelor financiare, mărimea și gradul de deschidere al economiei etc.

Problemele cu care băncile centrale din noile state membre se vor confrunta pe calea adoptării euro vor depinde de alegerea obiectivelor mai sus menționate și vor reflecta nivelul de atingere a acestora. Dar problema comună va fi aceea de a obține și menține stabilitatea prețurilor în acele economii cu rate de creștere susținute și care trec prin reforme structurale semnificative, cum este și cazul României. Procesul de integrare, ce implică liberalizarea prețurilor și ajustări structurale, va rezulta inevitabil în presiuni inflaționiste și aprecieri ale monedelor naționale în faza premergătoare aderării la uniunea monetară. În plus, noile state membre se vor confrunta cu presiuni la nivelul deficitelor bugetare, datorită necesității

¹⁶ Rata anuală a inflației în zona euro a oscilat în ultimii ani în jurul a 2% dar este de așteptat să crească în următoarea perioadă.

¹⁷ Ținta inflaționistă este și opțiunea Băncii Naționale a României.

creșterii cheltuielilor legate de implementarea acquis-ului comunitar, politicilor sociale etc. În consecință, creșterea deficitului bugetar va genera la rândul său presiuni inflaționiste, afectând contul curent, cursul de schimb și în final competitivitatea exporturilor. În aceste condiții, va fi important pentru guvernele acestor țări să evite ca politicile anti-inflaționiste să le afecteze competitivitatea pe piețele externe.

În ceea ce privește pașii concreți legați de participarea la ERM II se pun patru întrebări:

- i. Care este momentul optim al intrării în ERM II?
 - ii. La ce nivel trebuie stabilizat cursul de schimb?
 - iii. Cât de largă trebuie să fie banda de fluctuație?
 - iv. Cât trebuie să dureze participarea la ERM II?
- i.** Momentul intrării în mecanism nu este subiectul nici unui criteriu pre-determinat și nici al unor pre-condiții formale. În principiu, un stat membru poate cere intrarea în ERM II la orice moment, și într-adevăr aceasta a fost practica în cazul noilor state membre. Evident, intrarea și participarea cu succes la ERM II depinde de capacitatea fiecărui stat de a proceda în prealabil la reforme structurale, liberalizare și mai ales la consolidare fiscală. Cu toate că stabilitatea cursului de schimb constituie obiectivul esențial al participării la ERM, acesta nu trebuie tratat în mod izolat față de celelalte componente ale politicii monetare și fiscale.
- ii.** Stabilirea unui curs de schimb adecvat este crucială pentru participarea cu succes la ERM II. Teoretic, paritatea centrală trebuie să reflecte evaluarea cursului de echilibru la momentul intrării în mecanism, a cărei estimare este destul de dificilă. Pentru a limita problemele ulterioare legate de reajustări ale cursului, este esențial ca înainte de stabilirea acestuia să fie analizați o gamă largă de indicatori economici precum și evoluția cursului de schimb pe piață pe o perioadă suficient de lungă. Cursul de schimb central, odată fixat, trebuie să fie sustenabil și credibil, ținând cont de politicile macroeconomice pe termen lung și de efectele posibile ale acestuia asupra nivelului competitivității la export. De asemenea, sustenabilitatea și credibilitatea cursului trebuie interpretate și din punctul de vedere al evitării atacurilor speculative¹⁸. Iar dacă pe parcursul participării la ERM sunt necesare anumite ajustări cerute de evoluții structurale în economie, cursul trebuie realiniat.¹⁹ În orice caz, fie că este vorba de stabilirea cursului de schimb central fie că se analizează oportunitatea realiniierilor, deciziile trebuie să facă obiectul unui acord între toate părțile implicate.
- iii.** În ceea ce privește amplitudinea benzii de fluctuație, aceasta poate fi stabilită la niveluri inferioare față de cea standard, dacă există un acord formal între entitățile implicate. Asemenea decizii sunt luate cu privire la fiecare caz în parte dar sunt considerate excepționale și sunt în realitate posibile doar în faza finală a participării la ERM, cum s-a întâmplat în cazul Danemarcei.
- iv.** Nici în cazul perioadei de participare la ERM II nu există restricții, în afară de limita minimă de doi ani. Anumite țări și-au exprimat deja intenția de a adopta moneda unica imediat după expirarea perioadei de doi ani, însă BCE recomandă perioade mai

¹⁸ În cadrul ERM, paritățile centrale nesustenabile au făcut obiectul unor atacuri speculative de anvergură, așa cum s-a întâmplat în cazul lirei engleze și a celei italiene în 1992. În final țările respective au fost incapabile să mai susțină cursul și ca urmare au fost nevoite să părăsească ERM.

¹⁹ În aceste situații realinierea cursului este mai mult decât necesară și este de natură să evite perturbări ulterioare. Cele două exemple în acest sens sunt Grecia și Irlanda.

lungi mai ales pentru țările care au fost confruntate cu o volatilitate accentuată a cursului în trecut. Cu atât mai mult cu cât adoptarea monedei euro implică pierderea controlului la nivel național asupra politicii monetare și a cursului de schimb, perioada de tranziție specifică ERM trebuie să ducă la consolidarea unor mecanisme alternative de politică economică.

Plecându-se de la aceste considerații, au fost realizate studii care conturează diverse scenarii cu privire la participarea noilor state membre la ERM II. Astfel, previziunile converg către viziunea conform căreia în vreme ce state precum Polonia, Cehia și Ungaria nu vor adopta moneda unică înainte de 2010, câteva dintre țările mai mici din Europa centrală și de Est au toate șansele de a deveni membri ai zonei euro în cursul anului 2007. Între acestea se numără Estonia, Lituania și Slovenia, care deja îndeplinesc aproape toate criteriile de la Maastricht: deficitul bugetar este sub 3%, datoria publică totală este cu mult sub nivelul permis de 60% din PIB, ratele dobânzii sunt sub 5,2%, iar cursul de schimb este stabil. Toate cele trei țări au adoptat consiliul valutar, ceea ce le-a permis să obțină fără probleme o fluctuație a cursului de schimb în interiorul benzii de fluctuație permise de +/-15%. Doar în ceea ce privește rata inflației există în prezent anumite devieri de la nivelul maxim permis de 2,4%, dar este de așteptat ca acestea să fie eliminate până la jumătatea anului 2006, ceea ce le va permite adoptarea euro în 2007.

În ceea ce privește Polonia, Cehia și Ungaria, întârzierea în adoptarea euro va fi dată în principal de progresul lent pe calea consolidării bugetare în aceste țări. Cu toate că *Pactul de Stabilitate și Creștere Economică*²⁰ a fost revizuit pentru a permite excluderea parțială a costurilor legate de reforma sistemului de pensii din calculul deficitului bugetar, aceste trei țări vor depăși limita de 3% în 2005 și vor continua să obțină slabe rezultate pe calea reducerii deficitului sub această limită. Mai mult decât atât, șansele promovării unor acțiuni guvernamentale în acest sens sunt reduse date fiind perspectivele alegerilor parlamentare în următorii ani. Slovacia se afla într-o poziție intermediară între cele două grupuri, așteptându-se să intre în ERM II la jumătatea anului 2006 și în zona euro în 2009 (Kager 2005).

VII.2 România și moneda euro

Perspectivile de aderare la Eurosistem

Aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007, impune luarea în considerare a unui scenariu de adoptare a monedei euro într-un interval rezonabil după momentul aderării. Conform previziunilor BNR, România va putea adopta moneda euro undeva în cursul intervalului 2012-2014 (Isărescu 2005), perioada 2010-2012 urmând a fi dedicată participării la mecanismul cursului de schimb.

Așa cum arătam mai sus, în condițiile în care noile state membre sunt obligate să participe la uniunea monetară, Tratatul Uniunii Europene prevede respectarea în prealabil a unor criterii de convergență nominală. Pe lângă criteriile de convergență nominală, adoptarea monedei euro presupune și respectarea unor criterii implicite de convergență reală, legate de reducerea decalajului dintre veniturile pe cap de locuitor, condiționată de creșterea productivității și convergența prețurilor relative.

Trebuie spus însă că evaluarea convergenței reale face mai degrabă obiectul interpretărilor politice dat fiind că nu există nici o definiție economică precisă a acestui

²⁰ Pactul de Stabilitate și Creștere Economică (*Stability and Growth Pact*) fixează limita de 3% ca nivel maxim permis pentru deficitul bugetar.

fenomen și nici un set standard de criterii pentru evaluarea sa. Deși venitul pe cap de locuitor este folosit pentru evidențierea diferențelor de structură economică între țări, nu există dovezi că aceste diferențe sunt corelate cu anumite evoluții ale inflației și ale cursului de schimb. În baza acestei observații au fost formulate critici la adresa tezei că statele candidate mai sărace ar trebui să petreacă mai mult timp în ERM II, pentru ca nivelul lor scăzut de dezvoltare economică să nu inducă perturbări în nivelul inflației și al cursului de schimb după aderarea la uniunea monetară.

În condițiile în care majoritatea celor 10 țări care au aderat la Uniunea Europeană la 1 mai 2004, dar mai ales Polonia²¹, Republica Cehă, Slovacia și Ungaria, sunt interesate de adoptarea cât mai rapidă a monedei euro, pentru România va fi important de urmărit calendarul intrării acestora în zona euro pentru a se putea formula o strategie adaptată la condițiile concrete de evoluție a Eurosistemului. Însă dincolo de coordonatele integrării europene și de dorința noilor state de a adopta moneda euro, acest fapt va fi în primul rând condiționat de capacitatea de gestionare a problemelor legate de funcționarea unei zone monetare cu 27 de membri. Două dintre aceste probleme preocupă la această oră Banca Centrală Europeană și actualele state membre ale zonei euro: prima privește asimetria șocurilor iar a doua reforma instituțională asociată lărgirii Eurosistemului.

Preocupările legate de asimetria șocurilor se referă la faptul că în diverse perioade sau chiar în mod sistematic, în anumite țări din zona euro pot exista creștere economică și presiuni inflaționiste, în vreme ce în altele se pot manifesta tendințe deflaționiste. Această situație, prezentă la o scară relativ redusă chiar și în prezent²², creează dificultăți deosebite în formularea și implementarea politicii monetare. Ca urmare, perspectiva adoptării monedei euro de către noile state membre și extinderea zonei euro alimentează pe de o parte dezbaterile pe marginea zonei monetare optime și pe de altă parte îngrijorările legate de capacitatea noilor state de a răspunde cerințelor de aderare la eurosistem.

Va putea face România parte din zona monetară optimă?

Studii recente (Grauwe 2004) asupra celor 27²³ de state care ar putea face parte într-un viitor previzibil din zona euro, arată că pe de o parte în țări membre precum Franța, Germania sau Italia există o bună corelare a șocurilor cu cele din zona euro dar pe de altă parte corelarea șocurilor între țările Europei Centrale (cu excepția Ungariei și a Estoniei) cu cele din zona euro este redusă. Pentru multe dintre acestea, cum ar fi Lituania, Letonia, Cehia, Slovenia și Slovacia, corelația este negativă, ceea ce înseamnă că este foarte posibil ca odată intrate în zona euro aceste state să se găsească în faze diferite ale ciclului economic în comparație cu ceilalți membri. Pentru România, corelația este foarte apropiată de zero. Aceste studii arată deci că, cel puțin teoretic, adoptarea monedei euro de către noi state nu va duce nici pe departe la o zonă monetară optimă.

Un alt criteriu care este luat în considerare la definirea zonei monetare optime și ca urmare la evaluarea fezabilității unui Eurosistem care să cuprindă treptat noile state membre, este gradul de deschidere comercială. Acesta este calculat pe baza ponderii comerțului cu UE în balanța comercială și pe baza procentului pe care exporturile către EU îl reprezintă în PIB.

²¹ Polonia si-a exprimat dorința să fie prima dintre noii membri care va adopta moneda euro, eventual chiar într-o manieră unilaterală. Conform estimărilor actuale, orizontul cel mai realist pare a fi însă 2009.

²² În acest an se preconizează de exemplu o creștere de sub 0,5% în Germania, pe când Spania va înregistra probabil o creștere de peste 3%.

²³ Actualele state membre ale UE plus România și Bulgaria. Zona euro este compusă în prezent din statele din UE mai puțin Marea Britanie, Danemarca și Suedia.

De exemplu, pentru țări precum Belgia, Slovacia, Estonia și Cehia, acest procent este de peste 50% ceea ce arată o importantă deschidere către EU. Pentru România procentul este de 27%, iar ponderea UE în comerțul exterior este de 60%. Pentru majoritatea țărilor central-europene, deschiderea comercială este suficient de mare ca să le califice pentru statutul de membru al zonei monetare optime, fapt ce este folosit de către acestea ca un argument pentru grăbirea adoptării monedei euro. În plus, chiar dacă la capitolul șocurilor situația actuală nu justifică intrarea în eurosistem, statele candidate invocă faptul că adoptarea euro va crea efecte de stabilizare și ajustare care la rândul lor vor spori gradul de convergență și de corelare a șocurilor.

Efectele pozitive ale adoptării monedei unice asupra economiilor unor state precum Polonia sau Cehia au fost evaluate ca fiind nete și incontestabile, fapt ce justifică eforturile intense depuse de către acestea pentru a convinge membrii zonei euro de capacitatea lor de a adopta moneda unică. Polonia chiar a amenințat că va adopta în mod unilateral euro în cazul în care i se vor pune prea multe piedici sau procesul va fi de prea lungă durată. Însă dacă efectele pozitive pentru noile state sunt evidente, pentru actualii membri ai zonei euro lărgirea sistemului nu pare să aducă aceleași avantaje. Într-o zonă monetară cu 27 de membri va fi mult mai puțin probabil că deciziile de politică monetară vor fi adaptate condițiilor economice din actualele state. În momentul când aceste decizii se vor baza pe indicatori economici medii ai viitoarei zone euro și în plus numărul de membri cu drept de vot în consiliul director al BCE va crește, va fi mult mai dificil ca ratele dobânzii stabilite de BCE să fie adecvate condițiilor economice din fiecare țară. Acest fapt explică rezistența și prudența actualilor membri ai zonei euro vis-à-vis de adoptarea monedei unice de către noi state. Consecințele acestei atitudini sunt pe de o parte aplicarea strictă a criteriilor de convergență și pe de alta parte concentrarea asupra adoptării unui nou sistem de vot în cadrul BCE.

Pentru România avantajele adoptării monedei euro sunt evidente din punct de vedere al gradului de deschidere comercială față de UE. În ceea ce privește corelarea șocurilor, chiar dacă în prezent aceasta este aproape nulă, este foarte probabil ca în următorii ani situația să evolueze, mai ales ca urmare a aderării noilor state și ulterior ca urmare a adoptării de către acestea a monedei euro. Pe de alta parte, politica BNR de reducere a dezechilibrelor structurale din economie este de natură a crea condițiile pentru creșterea capacității de adoptare a monedei euro de către România. Dezavantajele, ca și pentru celelalte state, vor fi legate de pierderea autonomiei în stabilirea și implementarea politicii monetare și a cursului de schimb. În ceea ce privește politica monetară și mai precis cea de rată a dobânzii, dificultățile vor fi cele mai însemnate, dată fiind slaba corelare cu ciclurile economice din UE. Legat de cursul de schimb, introducerea leului greu este de așteptat să aducă pe termen lung o stabilizare a raportului leu/euro, ceea ce va permite pe de o parte încadrarea la acest capitol în criteriile de convergență și pe de alta parte capacitatea de intrare a României în mecanismul cursului de schimb.

VII.3 Reforma mecanismului decizional în cadrul Băncii Centrale Europene

Propunerea de reformă a sistemului de vot în Consiliului Director

Angajamentul noilor state membre de a adopta moneda unică a generat, încă înaintea momentului extinderii, discuții intense cu privire la reforma instituțională în cadrul Eurosistemului. Principala problemă în acest sens a fost legată de menținerea eficienței mecanismului decizional al politicii monetare în urma extinderii Uniunii. Aderarea noilor membri are implicații majore pentru reforma instituțională mai ales la nivelul Consiliului Director al BCE, cel mai important organ de decizie din cadrul Eurosistemului. Pe termen

lung, pe măsura adoptării monedei unice de către noile state membre, numărul membrilor Consiliului Director va crește semnificativ, fapt ce creează nevoia unei modificări a sistemului de vot.

Urmare a reformelor adoptate de către Consiliul European în martie 2003, s-a ajuns la concluzia că și după extinderea zonei euro, toți membrii vor avea dreptul de a interveni în cadrul tuturor ședințelor Consiliului Director al BCE. Cu toate acestea, pe lângă cei șase membri executivi care au drept de vot permanent, doar 15 guvernatori de bănci naționale vor fi eligibili la vot. Dreptul la vot va fi supus unui mecanism de rotație între membri. În acest scop, statele membre vor fi împărțite pe grupuri în funcție de nivelul PIB și de dimensiunile piețelor lor financiare²⁴. Din momentul în care cel de-al 16-lea membru va adera la zona euro, se va trece la aplicarea sistemului de rotație bazat pe două grupuri. Odată ce numărul membrilor zonei euro va ajunge la 22 se va trece la formarea a trei grupuri, pe baza aceluiași criterii.

În ambele scenarii primul grup va cuprinde 5 membri cărora li se vor aloca 4 voturi. Membrilor celui de-al doilea grup, reprezentând în jumătate din toți membrii Uniunii Monetare, li se vor aloca în total 8 voturi, iar al treilea grup format din restul țărilor va beneficia de 3 voturi. În acest fel, cu toate că toți membrii vor putea participa la discuții și contribui la formarea opiniilor în cadrul Consiliului Director, numărul decidenților va rămâne constant. Mai mult decât atât, astfel se va putea menține balanța de putere între membrii executive pe de o parte și guvernatorii băncilor naționale pe de alta parte, conform prevederilor *Tratatului de la Maastricht*.

În momentul când se va ajunge la zona euro cu 27 de membri, din primul grup vor face parte guvernatorii băncilor centrale din Germania, Marea Britanie²⁵, Franța, Italia și Spania. Aceștia vor beneficia de o frecvență la vot de 80%. În al doilea grup vor intra guvernatorii din Olanda, Belgia, Suedia, Austria, Danemarca, Polonia, Finlanda, Grecia, Portugalia, Irlanda, Luxemburg, Cehia, Ungaria și România. Aceștia vor vota de 8 ori din 14, ceea ce echivalează cu o frecvență de 57%. Al treilea grup constituit din restul de 8 guvernatori, va avea o frecvență la vot de 37,5%.

Consecințe ale adoptării noului sistem

După cum am menționat, Consiliul a adoptat propunerea Băncii Centrale Europene, această decizie fiind luată în urma unei opinii pozitive a Comisiei²⁶ și în ciuda respingerii Parlamentului European, care nu avea însă decât rol consultativ. Consiliul a ținut totuși să menționeze că adoptarea acestui sistem de vot a fost cerută de condițiile specifice de luare a deciziei în cadrul Consiliului Director al BCE și ca urmare nu va reprezenta un model și nici

²⁴ Mai precis, indicatorul care va sta la baza acestor grupări conține două componente: 1) produsul intern brut la prețurile pieței și 2) soldul total agregat al instituțiilor financiare din țările membre. Ponderea economică a unui stat, reflectată în nivelul PIB este o componentă adecvată dat fiind că impactul deciziilor de politică monetară este mai mare în țările cu economii mai mari. În același timp, dimensiunea sectorului financiar al unui stat membru este relevantă pentru deciziile băncii centrale, atâta vreme cât actorii implicați în politica monetară aparțin acestui sector. În calcularea indexului compozit, o pondere de 5/6 este acordată pentru PIB și de 1/6 pentru mărimea sectorului financiar.

²⁵ Marea Britanie, Danemarca și Suedia, deși membri UE, nu fac parte încă din zona euro însă au fost cuprinse în acest scenariu, dat fiind că se așteaptă adoptarea și de către acestea a monedei unice.

²⁶ Pe 19 februarie, la aproximativ două săptămâni după ce BCE a înaintat propunerea, Comisia a transmis un comunicat de presă în care a indicat că '*modelul propus reprezintă un pas înainte pe calea asigurării eficienței procesului de luare a deciziei în cadrul BCE în perspectiva extinderii*' dar a continuat prin a menționa totuși importanța principiului populației.

nu va deveni un precedent pentru alte instituții. Această precizare a venit în întâmpinarea îngrijorărilor venite mai ales din partea Parlamentului dar nu numai, motivate mai ales de slaba reflectare a principiului reprezentativității democratice în noul sistem de vot al BCE.

În mod concret, Parlamentul și-a exprimat critica asupra complexității excesive a sistemului rotației și a ponderilor în cadrul celor trei grupuri definite în cadrul noului sistem de vot. Mai mult decât atât, s-a afirmat că acest sistem nu este justificat atâta vreme cât există principiul fundamental conform căruia toți guvernatorii băncilor centrale din zona euro dispun de drepturi depline și neîngrădite de vot iar deciziile în Consiliul Director al ECB se iau prin majoritate simplă.

Parlamentul a solicitat ca în perspectivă să se treacă la o regândire a modelului de vot și să se facă distincția între deciziile de natură operațională și cele strategice. Deciziile operaționale ar trebui să fie luate de către membrii permanenți, al căror număr ar putea în aceste condiții crește până la 9, iar cele strategice și de orientare generală a politicii monetare să fie luate cu dublă majoritate, bazată pe mărimea populației și pe indicatorul compozit care să țină seama de dimensiunea economiei și a sectorului financiar.

O altă problemă este legată de măsura în care votul fiecărui guvernator urmărește obiectivele politicii monetare la nivelul zonei euro în ansamblu și nu din punctul de vedere al unei economii naționale. Experiența de până acum arată că numirea guvernatorilor băncilor centrale nu este lipsită de influențe politice la nivel național, ceea ce înseamnă că este puțin probabil ca votul în cadrul Consiliului Director al BCE să fie eliberat de orice considerații ale interesului național în detrimentul celui european²⁷. Chiar în ceea ce privește numirea membrilor permanenți care au un mandat mai lung decât guvernatorii băncilor naționale și ca urmare ar trebui să se ridice deasupra intereselor naționale de moment, planează uneori suspiciuni de subiectivism în formularea opiniilor asupra politicii monetare. Dar atâta vreme cât discuțiile din cadrul ședințelor Consiliului Director rămân secrete, deciziile fiind aduse la cunoștința publicului doar printr-o conferință de presă, este puțin probabil să se ajungă la un nivel suficient de transparență în așa fel încât să fie eliminată influența factorului național.

Dar iată că îngrijorările și criticile Parlamentului capătă acum noi valențe dată fiind respingerea Constituției Europene în urma referendumurilor din Franța și Olanda, fapt care a pus sub semnul întrebării atât viabilitatea unor sisteme complexe de luare a deciziei cât și funcționarea unor instituții cu o slabă reprezentativitate. În aceste condiții, deși șansele de revizuire a modelului de vot în cadrul BCE sunt extrem de reduse, nu este exclusă redeschiderea dezbaterii asupra oportunității introducerii criteriului populației în calcularea ponderilor și reconfigurarea celor trei grupuri ale Consiliului Director.

²⁷ Există studii în care s-a simulat corelația între anumite condiții economice la nivel național și pozițiile guvernatorilor băncilor centrale în cadrul ședințelor Consiliului Director al BCE. În absența oricăror informații asupra pozițiilor reale, s-a plecat de la ipoteza că rata inflației la nivel național determină poziția guvernatorului din țara respectivă. Rezultatul simulării a fost că dacă fiecare guvernator ar fi votat conform interesului național, rezultatul votului ar fi fost identic cu cel real, pe perioada studiată, între 1999 și 2003.

VIII. REFORMA INSTITUȚIONALĂ LA NIVELUL BUGETULUI UE

VIII.1 Bugetul european și prioritățile Uniunii

Necesitatea unei reforme radicale

În ultimii ani și cu precădere în urma votului negativ la cele două referendumuri asupra *Constituției Europene*, s-a ajuns la concluzia că bugetul UE nu mai reflectă realitățile actuale și nici obiectivele strategice ale Uniunii. În trecut, în spatele subvențiilor agricole și fondurilor structurale, care și acum domină bugetul Uniunii, se găsea pe de o parte percepția că Europa trebuie să-și asigure necesarul de hrană din resurse proprii și pe de alta parte necesitatea ca statelor mai sărace să li se ofere o motivație financiară pentru a adera la UE.

În prezent nici una dintre cele două ipoteze nu mai este valabilă și ca urmare este necesară o reformă radicală a bugetului Uniunii, pentru ca acesta să reflecte prioritățile cetățenilor europeni. În actuala structură de cheltuieli, peste 40% din fonduri sunt alocate agriculturii, un sector aflat în declin continuu. În același timp, cheltuielile pentru cercetare, principalul factor de creștere a productivității, sunt mult prea reduse, ca și cheltuielile pentru asigurarea securității interne și externe cerute de opinia publică.

Cu toate acestea, o reformă bugetară este aproape imposibilă atâta vreme cât decizia în acest sens este luată în urma negocierilor interguvernamentale din cadrul Consiliului European, unde reprezentanții statelor membre sunt preocupați în primul rând de interesul național și implicit de soldul net al contribuțiilor lor la bugetul european. Ca urmare necesitatea reformei nu privește doar bugetul în sine – cu structura sa de venituri și cheltuieli – ci și mecanismul de luare a deciziei la acest nivel. Doar în condițiile unor noi proceduri care să favorizeze promovarea interesului european, se va putea ajunge la realizarea unui buget optim. O soluție în acest sens ar fi aceea de a se acorda Parlamentului European, instituția de reprezentare directă a cetățenilor europeni, principalul rol în luarea deciziei asupra structurii bugetului, în timp ce Consiliului European ar trebui să-i revină rolul de control al cheltuielilor excesive. Este interesant de observat că o evoluție în această direcție este teoretic posibilă chiar în actualul cadru legal, dacă Parlamentul ar uza de dreptul său de *veto* pentru a asigura o mai bună alocare a fondurilor.

Acest scenariu este însă puțin probabil dat fiind că există o puternică inerție politică în menținerea actualelor mecanisme bugetare care sunt mai degrabă folosite ca instrumente de redistribuire a fondurilor între statele membre decât ca instrumente de atingere a obiectivelor comune. Deciziile privind plafoanele maxime și alocarea cheltuielilor pe diferitele capitole din buget sunt prezentate în *Perspectivile Financiare Multianuale* pe o perioadă de 7 ani. În plus, deciziile privind finanțarea sectorului agricol și alte programe multi-aniuale sunt adesea luate în afara procedurilor bugetare normale și au orizonturi de timp diferite. Negocierile asupra *Perspectivelor Financiare 2007-2013*, care au eșuat în cursul *summit*-ului european din iunie 2005²⁸, nu au reușit să atace aceste probleme. În ceea ce privește agricultura, există chiar un acord politic între Franța și Germania care au decis într-un cadru bilateral în 2002 să nu procedeze la o reformă bugetară la acest capitol și chiar să o blocheze la nivel european până în 2013.

În aceste condiții, propunerea Comisiei Europene de sporire a contribuțiilor la bugetul european până la 1,24% din PIB poate duce o creștere la niveluri nesustenabile a

²⁸ Negocierile au avut loc în timpul președinției luxemburgheze și au eșuat datorită veto-ului impus de Marea Britanie, Suedia, Olanda, Spania și Finlanda.

contribuțiilor naționale, fără un impact pozitiv semnificativ asupra politicilor comunitare. Plecând de la această premisă, nivelul exorbitant al subvențiilor agricole implică faptul că intenția unui număr din ce în ce mai mare de state membre de a limita contribuția la bugetul comunitar la 1% din PIB conduce la o inevitabilă diminuare a fondurilor structurale. Această situație va genera cu siguranță diviziuni și tensiuni între vechii beneficiari ai fondurilor și noile state membre, iar în final vor exista puține posibilități de realocare a resurselor financiare către cercetare, educație, reforma instituțională, domenii care stau la baza creșterii economice.

Adecvarea bugetului la necesitățile Uniunii

Respingerea Tratatului Constituțional ca urmare a referendumurilor din Franța și Olanda, poate fi însă ocazia unei reconsiderări a necesității unei reforme bugetare. Bugetul are nevoie de o reconfigurare atât a structurii de venituri și cheltuieli cât și a procedurilor de luare a deciziei, în așa fel încât să se ajungă la îndeplinirea eficientă a politicilor comunitare. În acest sens, unica modalitate de implicare a cetățenilor în modalitățile de alocare a resurselor financiare, este aceea de a acorda Parlamentului principalul rol în procesul de luare a deciziilor bugetare, cu respectarea regulilor corespunzătoare de evitare a cheltuielilor excesive.

Un alt aspect care trebuie tranșat, este acela legat de necesarul de resurse financiare pentru îndeplinirea obiectivelor comunitare. Primul obiectiv istoric al UE a fost acela de deschidere a piețelor și de integrare a economiilor naționale. Până în prezent integrarea economică a fost în general realizată pentru piața bunurilor dar nu și în ceea ce privește serviciile. Acest proces de integrare privește însă în principal nivelul legislativ și nu necesită resurse deosebite, cu excepția acțiunilor de întărire a supravegherii și aplicării legilor la nivel național. Adoptarea monedei unice a fost de asemenea realizată iar *Tratatul de la Maastricht* indică faptul că uniunea monetară poate fi gestionată fără un buget central semnificativ, atâta vreme cât politica fiscală a fost lăsată în mod clar în competența statelor naționale. Chiar dacă politicile de stabilizare revin Uniunii, nici acestea nu necesită cheltuieli deosebite, fiind suficientă o coordonare a bugetelor naționale²⁹.

În ceea ce privește politica agricolă comună (PAC), există un acord de fond ca toate subvențiile și compensările de prețuri trebuie eliminate treptat, pentru a face loc plăților directe către fermieri și programelor rurale de dezvoltare. Mai mult, este clar că statele membre se găsesc într-o poziție mai bună decât UE să aplice o asemenea politică agricolă. Trebuie de asemenea menționat că subvențiile agricole sunt un factor perturbator major în economia Europeană și un obstacol clar în implementarea agendei Lisabona și a acțiunilor de liberalizare. Noile state membre sunt susceptibile de a suferi cel mai mult dacă actualele niveluri de subvenție vor fi menținute, dat fiind că politica agricolă stimulează creșterea prețurilor și a veniturilor în agricultura descurajând astfel investițiile în industrie și servicii, unde potențialul pentru progres tehnic și creștere a productivității este mult mai mare. Întotdeauna subvențiile agricole au fost o sursă majoră de tensiuni între statele membre, datorită inegalităților în alocarea fondurilor și impactului acestora asupra soldului net în relația cu UE. Ca urmare, eliminarea treptată a subvențiilor din cadrul CAP, ar putea restaura un climat de solidaritate și comuniune de interese în cadrul viitoarelor negocieri asupra bugetului.

²⁹ Șocurile asimetrice ar putea fi de exemplu contracarate prin stabilirea unui fond comun de asigurare care să ofere asistență financiară țărilor afectate

Odată cu lansarea programului pieței interne și conturarea planurilor pentru crearea Uniunii Monetare, s-a acreditat ideea că prin bugetul UE trebuiau compensate statele mai sărace ca urmare a asumării de către acestea a riscului de expunere la concurența în plan european. De asemenea, aplicarea regulilor de disciplină bugetară de către acestea, necesită anumite compensări. Ca urmare s-a găsit soluția fondurilor structurale, care au reprezentat expresia concretă a solidarității între statele membre³⁰. În consecință finanțarea la acest nivel va fi menținută, dar trebuie acceptat că această susținere financiară nu poate continua la nesfârșit și trebuie diminuată pe măsură ce standardul de viață în noile state membre crește ca urmare a integrării. În acest sens, criteriile de eligibilitate trebuie să fie obiective și transparente și să includă modalități de motivare pentru cei care obțin performanțe superioare.

Singurul domeniu în care subvențiile acordate unui stat pot avea impact la nivel european, este cercetarea. Atâta vreme cât cercetarea este un factor cheie al creșterii economice, o sporire a fondurilor europene destinate institutelor de cercetare și centrelor de excelență este justificată. Creșterea cheltuielilor în acest domeniu trebuie însă să urmărească corelația cu creșterea productivității. Sistemul actual în care prioritățile în cadrul *Programelor Cadru*³¹ sunt rezultatul negocierilor politice în cadrul Consiliului iar fondurile sunt distribuite de către Comisia Europeană, conduce la o inutilă creștere a numărului priorităților și o fragmentare a sumelor acordate. Este evident însă că cercetarea la nivel european nu poate atinge obiectivele dorite doar prin finanțarea din fonduri europene.³²

În concluzie, reforma în domeniul bugetar va trebui să urmărească un obiectiv major: cheltuielile de la bugetul UE sunt justificate doar în măsura în care servesc unui bun public european. O reformă completă va trebui în final să ducă la o reflectare totală a acestui principiu în structura bugetului. Ca urmare nu va mai exista nici o justificare pentru subvenționarea cu o parte semnificativă din bugetul comunitar a unui sector aflat în declin cum este agricultura. Considerentele tratate anterior conduc la concluzia că nu este necesară o creștere majoră a resurselor financiare europene. Un procent din PIB este suficient pentru a permite constituirea unui buget eficient.

VIII.2 Scenarii posibile ale reformei

Obiective europene și mize naționale

Dacă însă nu este nevoie de o modificare a volumului fondurilor, este nevoie de o reformă a procedurilor de luare a deciziei. În prezent acestea induc cele mai multe inadvertențe și anacronisme în structura bugetului. Acesta este aprobat de către Consiliu, prin unanimitate, la propunerea Comisiei și în urma consultării Parlamentului. Decizia finală este apoi propusă spre adoptare statelor membre “în acord cu principiile constituționale naționale”.³³ Deciziile privind bugetul anual sunt luate de către Consiliu prin majoritate calificată și de către Parlament prin majoritate absolută³⁴; Consiliul are ultimul cuvânt în ceea ce privește cheltuielile “obligatorii”, inclusiv cele din PAC, iar Parlamentul ultimul cuvânt asupra restului bugetului. Comisia propune proiectul de buget dar nu are nici un rol decizional deși este responsabilă cu execuția bugetară.

³⁰ Conform principiilor Tratatului de la Maastricht.

³¹ *Framework Programe 6* și succesorul său *Framework Programe 7*.

³² Peste 90% din fondurile alocate cercetării provin din surse naționale.

³³ Art. 269 al Tratatului Constituțional.

³⁴ Art. 272.

Sistemul Perspectivelor Financiare a fost aprobat la sfârșitul anilor '80, după numeroase dispute între Consiliu și Parlament. În cadrul acestui sistem Consiliul trasează perspectivele financiare, inclusiv plafoanele anuale și principalele capitole de cheltuieli pentru o perioadă cuprinsă între 5 și 7 ani. Propunerea inițială este formulată de către Comisie dar Consiliul poate oricând să o modifice. Parlamentul negociază cu Consiliul și apoi decide cu majoritate simplă să accepte sau să respingă formula finală. În practică însă Parlamentul are o influență redusă asupra sumelor la capitolele principale cum sunt PAC și fondurile structurale.

Acest sistem conține trei dezavantaje majore:

- În primul rând, bugetul anual care este instrumentul cu valoare de lege conform Tratatului nu este cadrul real al deciziilor bugetare.
- În al doilea rând, toate deciziile semnificative sunt practic luate de către Consiliu, în afara metodei comunitare și sunt bazate pe negocieri inter-guvernamentale în care fiecare stat membru deține puterea de *veto*.
- În treilea rând, Perspectivele Financiare sunt adoptate pentru perioade ce nu sunt corelate cu legislaturile Parlamentului și nici cu mandatul Comisiei.

În concluzie, este clar ca UE nu va putea dispune de un buget adecvat atâta timp cât decizia asupra acestuia nu va fi luată prin co-decizie, între Parlament și Consiliu, pe baza unei propuneri cu valoare de lege din partea Comisiei. Cu toate acestea puterea de decizie a instituțiilor europene nu trebuie extinsă într-atât încât să surclaseze guvernele naționale în materie de stabilire a pragurilor maxime de cheltuieli. Această constrângere este esențială, dat fiind că Parlamentul European va avea întotdeauna tendința de a supradimensiona cheltuielile la nivel european. În acest context trebuie reținută ideea că în anumite domenii interesul european ar putea fi servit mai bine nu prin creșterea bugetului, ci prin alte măsuri cum ar fi favorizarea concurenței sau coordonarea politicilor naționale.

O soluție ar fi să-i fie lăsat Consiliului ultimul cuvânt în materie de volum total al contribuțiilor, dar Parlamentul să decidă alocarea acestora pe capitole de cheltuieli. O altă schimbare utilă care nu ar necesita modificări ale Tratatului ar fi sincronizarea perioadei de referință a Perspectivelor Financiare cu legislatura Parlamentului în așa fel încât să se întărească legătura între deciziile asupra bugetului și rezultatele alegerilor europene. Perspectivele financiare ar trebui să aibă un orizont de cinci ani și să intre în vigoare la un an după alegerea noului legislativ, pentru a lăsa suficient timp pentru deliberarea de după alegeri.

România și fondurile europene

Raportul de monitorizare al Comisiei Europene din octombrie 2005, menționează utilizarea fondurilor structurale în lista domeniilor de interes deosebit: “*este în interesul tuturor cetățenilor României să beneficieze de fondurile structurale, mai ales pentru marile proiecte de infrastructură, în așa fel încât să se creeze condițiile ca România să se integreze deplin în UE.*” De asemenea, utilizarea fondurilor este menționată și în lista domeniilor care necesită eforturi sporite, sub aspectul controlului financiar al modalităților de cheltuire a acestor fonduri.

Este deci prioritar să se pună la punct structurile administrative necesare în principal pentru gestionarea subvențiilor agricole și a fondurilor structurale după momentul aderării precum și pentru interacțiunea cu instituțiile competente la nivel comunitar. Întârzierile și

disfuncționalitățile în crearea capacității administrative la acest nivel vor afecta negativ nu numai efectuarea plăților, dar și mecanismele comerciale la export și import, obținerea licențelor etc. Toate acestea pot avea repercusiuni dramatice la nivelul sectorului agricol și a celorlalte sectoare în curs de dezvoltare.

Situația necesită cu atât mai multă atenție cu cât până în prezent programele în domeniul agricol cum ar fi SAPARD nu au fost implementate la întregul potențial, existând o slabă capacitate de absorbție a fondurilor. Ca urmare este nevoie de o intensificare a eforturilor de întărire a capacității administrative în contextul actualelor programe pentru a se putea face față cerințelor în cadrul PAC în următorii ani. Fondurile din programele SAPARD și ISPA au fost folosite deja în bună măsură pentru îmbunătățiri semnificative ale infrastructurii în domeniul rural, însă este nevoie de eforturi susținute în continuare pentru utilizarea fondurilor pentru îmbunătățirea mediului de afaceri, programe de formare profesională, ș.a.

Pentru România trebuie să devină o prioritate folosirea la maxim potențial a fondurilor existente, dat fiind că noile state membre, în ciuda asigurărilor primite, vor accepta cu dificultate impactul la nivel bugetar al aderării României și Bulgariei în 2007, tocmai la începutul perioadei corespunzătoare perspectivelor bugetare. Populația [agricolă a] României împreună cu cea a Bulgariei reprezintă aproximativ echivalentul celei a Poloniei sau jumătate din sporul de populație aferent extinderii cu cele 10 state. În aceste condiții, impactul asupra distribuirii resurselor financiare pentru agricultură și la nivelul fondurilor structurale ar putea fi major, mai ales dacă se va proceda la înghețarea sumelor pe anumite capitole. În concluzie, unele dintre statele care au aderat în primul val ar putea deveni interesate fie de amânarea aderării României și Bulgariei (Rollo).

Din cele de mai sus reiese ca în ceea ce privește alocarea fondurilor europene către România, va fi foarte important de urmărit modul de formare a majorității și a minorităților de blocaj în cadrul Consiliului. Tratatul Constituțional prevede că ponderarea voturilor va rămâne nemodificată până la 1 noiembrie 2009. Ca urmare, majoritatea calificată va continua să fie constituită de statele membre reprezentând cel puțin 60% din populația Uniunii, în acele domenii în care Consiliul decide pe baza unei propuneri a Comisiei Europene (cum este și cazul bugetului). Cu toate că prevederea este controversată și în plus Tratatul Constituțional nu a fost adoptat, dacă se va aplica aceasta ar elimina orice posibilitate de blocaj din partea noilor state membre care reprezintă 16,5% în Uniunea cu 25 de membri și, respectiv, 21,8% în UE 27. Chiar dacă s-ar imagina o coalizare a vechilor state membre care beneficiază în prezent de fondurile structurale cu noile state membre, tot nu s-ar putea crea o minoritate de blocaj. Mai mult decât atât chiar o coalizare a Franței și Italiei cu statele beneficiare ale fondurilor de coeziune, nu va putea rezulta într-o minoritate de blocaj în urma extinderii din 2007 cu România și Bulgaria.

IX. CONCLUZII

IX.1 Rațiuni relevante pentru dezvoltarea instituțională a UE

O creștere a numărului membrilor UE la 27 sau 30 poate pune serioase probleme actualului cadru instituțional al UE, deși există dovezi că o funcționare satisfăcătoare este posibilă păstrând status quo-ul instituțional. Funcționarea UE ar deveni cu certitudine problematică în situația unor crize precum cea legată de Irak. Cu mult mai permanentă și mai solidă pare rațiunea stabilității păcii pe continentul european, în condițiile în care experiența istorică (vezi recentul conflict din fosta Yugoslavie) demonstrează caracterul ei indivizibil și pericolul generalizării conflictelor oriunde ar apărea acestea în context european.

De fapt, rațiunea inițială și fundamentală a înființării UE a fost și rămâne disiparea conflictului franco-german. Rațiunea stabilității păcii pe continentul european are incidente directe asupra numărului membrilor uniunii iar perfecționarea instituțională implicată trebuie să rezolve tocmai dificultățile antrenate de costurile de decizie enorme ale unei unui număr semnificativ de actori decidenți. Trebuie să remarcăm că efectele benefice ale eficienței dimensionale derivate dintr-un număr crescut de membri nu constituie un argument al lărgirii UE ci mai degrabă un eventual efect derivat.

Deficitul de legitimitate al UE percepută ca o instituție distantă, costisitoare și generatoare de interferențe nedorite conduce la modificări instituționale cu efecte mai degrabă perverse. Deoarece proiectul integraționist este un proiect al elitelor politice (cele mai influente teorii au o asemenea linie de argumentare) implicarea directă a cetățenilor poate pune serioase probleme desăvârșirii integrării (vezi rezultatele referendumurilor din Franța și Olanda).

Construirea unei identități europene la nivelul cetățenilor europeni - o condiție fundamentală a integrării politice - aduce în prim plan problema eterogenității culturale a Europei. Deși are o importantă componentă care se sprijină pe logica raportului avantaje /costuri derivate din integrare, fără o solidă componentă culturală (identitatea de valori) identitatea europeană rămâne o realitate extrem de fragilă. Această situație este și mai acută pentru țările Europei Centrale și de Est. Construirea unei identități europene bazate pe componenta culturală este un obiectiv nefezabil pentru orizontul de timp în care UE ar trebui să desăvârșească integrarea prin extinderea acesteia în zona politicului.

IX.2.1 Modelul social-economic al UE

Nu se poate contura un sistem social-economic European agreat de cel puțin o majoritate a statelor sau cetățenilor. Diferitele state membre tind să proiecteze la nivelul Uniunii Europene sistemele social-economice proprii iar acestea sunt foarte eterogene. Consacrarea unui sistem bazat pe deregularizare, flexibilitate și taxare joasă, care este într-o mai mare măsură compatibil cu performanța economică și care, în acest fel, ar facilita desăvârșirea procesului de integrare europeană, tocmai a fost repudiat de francezi și olandezi. Un sistem care să genereze o creștere economică înaltă este crucial pentru viabilitatea UE, dar nu aceasta este logica fundamentală a procesului integrării europene. Această realitate nu este surprinzătoare, deoarece principalul argument al integrării europene nu este cel economic.

IX.2.2 Alternativele federalism – interguvernamentalism

Ca și în cazul sistemului social-economic statele tind să proiecteze la nivel European organizarea politică proprie: statele centralizate promovează ideea interguvernamentalismului în timp ce statele federale, Germania, de exemplu, promovează ideea federalismului. Dacă funcția fundamentală a disipării conflictelor europene trebuie implementată, federalismul este alternativa dezirabilă. Varianta de federalism propusă de diferiți exponenți ai elitei germane ridică însă unele probleme. Federalismul concurențial poate accentua asimetriile europene și are în mod sigur efecte negative în direcția omogenizării culturale a Europei. Chiar și fragila identitate europeană (vitală pentru construirea unor structuri federale) bazată pe logica avantaje /costuri este afectată negativ. Pe de altă parte, federalismul concurențial, care nu presupune o redistribuire centralizată la nivel federal, este singurul compatibil cu eterogenitatea culturală prezentă a Europei. Acceptarea redistribuirii interstatale de către cetățenii aparținând diferitelor state europene, care au mai degrabă identități diferite decât unice, este iluzorie.

IX.3 Perspectivele metodelor de guvernare și implicații privind România

Analiza perspectivelor guvernării comunitare și a metodelor sale se poate face doar având în vedere prevederile tratatului constituțional și direcțiile de evoluție a principalelor politici comune. Comisia Europeană, aflată sub tirul criticilor parlamentarilor europeni, a promis că va publica o Carte Albă pe tema unei mai bune comunicări și înțelegeri a constituției europene, dar evitând subiectele sensibile din punct de vedere politic. În acest context îi revine PE sarcina de a organiza dezbateri politice și de a sugera direcții de acțiune pentru deblocarea situației.

Unul din parlamentari europeni, care a pregătit raportul comisiei pe probleme constituționale din luna decembrie 2005, consideră că există 6 posibile direcții sau scenarii. Unul din ele are în vedere *reluarea procesului de ratificare în țările în care s-a înregistrat un rezultat negativ al referendumului*, dar nu înainte de 2007 și nu în circumstanțe politice similare. Pot fi adăugate protocoale suplimentare la tratatul constituțional pentru a atenua opoziția opiniei publice din țările respective. Acest scenariu pare cel mai plauzibil, mai ales dacă se va organiza un referendum general simultan în toate țările comunitare, prin prisma sprijinului de care se bucură ideea din partea grupului popular și al grupului socialist din PE. (nu)

Alte scenarii mai puțin plauzibile sunt: a) *selectarea unui mic număr de reforme instituționale* incluse în Constituție și implementarea lor nu prin amendamente la tratatul CE ci prin schimbări ale reglementărilor procedurale, acorduri interinstituționale, găsirea de noi aranjamente în afara structurii clasice; b) *revizuirea tratatului de la Nisa sau amendarea lui cu cele mai multe prevederi de ordin instituțional*, ambele realizabile doar printr-o CIG, ceea ce se poate dovedi destul de dificil și de durată; c) *renegocierea textului Constituției*, după perioada de reflecție, care ar implica o nouă Convenție și o nouă CIG, noul text reprezentând doar o declarație succintă asupra unor principii și reglementări, care să fie completată ulterior de acorduri detaliate pe probleme de natură neconstituțională.

În contextul neimplicării Comisiei Europene în chestiunea ratificării tratatului constituțional și al unor semnale neconcludente din partea liderilor politici europeni pe această temă dezbaterea din Parlamentul European ocazionată de prezentarea raportului comisiei pe probleme constituționale din luna decembrie 2005 ar trebui să ofere unele indicii și clarificări privind poziția celor două mari forțe politice, creștin democrației și socialiștii.

Aceștia înclină, se pare, spre reluarea procesului de ratificare a tratatului constituțional, eventual prin organizarea unui referendum simultan la nivelul UE în toate statele membre (probabil concomitent cu viitoarele alegeri pentru Parlamentul European). Acesta este cel mai plauzibil scenariu privind viitorul Constituției Europene.

Cercetătorii de la Centrul pentru Reformă Europeană consideră că lărgirea UE a determinat potențarea rolului Uniunii ca actor pe plan internațional, care poate influența mai mult conținutul și dinamica guvernantei globale. Totuși în domeniul politicii externe, aflată sub incidența metodei interguvernamentale, doar statele comunitare mari pot juca un rol important, în timp ce statele mici pot participa în cadrul unor coaliții pe baza cooperării consolidate. Extinderea metodei comunitare în detrimentul celei interguvernamentale ar accentua riscul de paralizie într-o Uniune extinsă până la 30 membri. Metodele de guvernare comunitară sunt influențate de factori cum sunt lărgirea UE, relațiile cu terții, impactul problemelor globale. Lărgirea aduce noi responsabilități la nivel comunitar pe linia asigurării stabilității și securității Uniunii și a relațiilor cu statele învecinate. Pe această linie UE are nevoie de o politică mai coerentă pentru sprijinul dezvoltării statelor din lumea a treia și pentru ajutorul statelor vecine, precum și pentru prevenirea riscurilor de instabilitate create de subdezvoltare și de politicile ineficiente. Pentru UE este vitală mai buna corelare între politicile de securitate internă și cele de securitate externă, între metoda comunitară și cea interguvernamentală. În prezent există o anumită formă de cooperare între poliții pe fiecare dintre cei trei piloni, dar în forumuri diferite și cu scopuri diferite. Desființarea sistemului cu trei piloni ar facilita acest proces de corelare.

Metoda interguvernamentală este poate mai propice pentru asigurarea unei anumite flexibilități a procesului de integrare europeană și a eficienței guvernantei comunitare, pentru că divergențele serioase care persistă în anumite domenii nu permit extinderea metodei comunitare. Extinderea votului majorității calificate poate conduce la reconcilierea intereselor naționale și la sporirea eficienței metodei comunitare, dar și acest proces are limitele lui. Iată de ce metoda deschisă de coordonare are perspective de a fi utilizată în domenii sensibile politic, cum sunt impozitarea și piața forței de muncă, unde asigurarea unanimității se poate dovedi iluzorie. Pe de altă parte trendul de descentralizare a unor importante politici comunitare sau de transfer al unor competențe de la nivel comunitar la nivel național nu implică neapărat renunțarea la metoda comunitară sau renaționalizarea unor politici, ci doar restrângerea și simplificarea reglementărilor comunitare, sporirea rolului de coreglementare și implementare al autorităților naționale și creșterea cofinanțării statelor membre.

Pentru România îndeplinirea obligațiilor asumate la încheierea capitolelor de negociere și a prevederilor tratatului de aderare înseamnă în primul rând transpunerea și implementarea acquisului comunitar prin raforsarea cadrului legislativ și instituțional, și implicit creșterea performanțelor administrației publice în domeniul politicilor comunitare. Implementarea acquisului în domeniul pieței interne și politicilor comune face mai facilă racordarea la metoda comunitară de guvernare și permite o participare mai eficientă a țării noastre la reforma instituțională a UE și la asigurarea unui statut corespunzător în procesul decizional al instituțiilor europene. În special în cadrul Consiliului de Miniștri nu ponderea sa la vot dată de numărul voturilor (14) va fi importantă ci puterea sa potențială de vot, care depinde de diferența dintre numărul coalițiilor câștigătoare, alcătuite cu participarea sa, și numărul de coaliții formate fără ea (*indicele Coleman*). De asemenea calitatea reprezentării în PE, COREPER, grupurile de lucru, comisii și comitete va determina promovarea adecvată a intereselor țării noastre în raport cu interesele celorlalte state membre.

În ce privește metoda deschisă de coordonare România trebuie să țină cont de obiectivele stabilite prin marile linii directoare de politică economică și socială și să

transpună aceste linii directoare în politicile naționale și regionale. Indicatorii de performanță și etaloanele stabilite comparativ cu cele mai bune practici pe plan mondial pentru sectoarele economice, dar și pentru cele din sfera socialului, pot avea o contribuție deosebită la ridicarea competitivității economiei românești. Din perspectiva de viitoare țară membră cooperarea consolidată creează oportunități de participare la proiecte vizând adâncirea integrării în domenii specifice, dar implică și asumarea de responsabilități precise, mai ales în domeniul politicii europene de securitate și apărare. Perfecționarea rapidă a guvernantei la nivel național în raport cu cerințele metodelor de guvernare comunitară va permite României să evite postura de partener marginal, cu un rol nesemnificativ în cadrul guvernantei UE.

IX.4 Politica de concurență

A priori, pentru o țară cu o forță economică mult inferioară celei a numeroși parteneri din UE, o politică de concurență exigentă, cu o arie largă de cuprindere și guvernată la nivel supranațional este preferabilă:

- a) pentru că, fiind mai degrabă *price taker* decât *price maker*, posibilitatea de a influența în propriul interes distorsiuni ale concurenței este redusă, iar cea de a suferi efectele negative ale distorsiunilor induse de economii puternice (care pot manipula în propriul interes piața) este mai ridicată;
- b) pentru că, având în vedere poziția investițională externă directă netă (respectiv, proporția mare de capital străin în companiile românești și proporția neglijabilă de capital românesc în companiile străine), eventualele câștiguri supranormale însușite de firmele locale nu ar contribui decât marginal la creșterea avuției naționale.

În aceste condiții:

1. Este util să fie păstrat caracterul strict supranațional al politicii în materie de ajutoare de stat. În condițiile în care nici măcar controlul supranațional nu poate asigura “depolitizarea” acordării ajutoarelor de stat, este evident că aplicarea unui control eficient al acordării ajutoarelor de stat “la sursă”, adică chiar de către autoritățile din statul respectiv, nu poate fi serios luată în considerare. De aceea, în contrast cu tendința înregistrată în domeniul “antitrust”. Comisia Europeană nu are deloc în vedere vreo descentralizare a sistemului de control al ajutoarelor de stat care funcționează în Uniunea Europeană.
2. Tendința de înlocuire a instrumentelor de *soft law* cu acte normative exprese este de asemenea de apreciat, întrucât reduce marja de interpretare pe care o are Comisia într-un domeniu care – spre deosebire de antitrust – nu poate fi complet izolat de considerații politice. Trebuie încurajate, de asemenea, demersurile de clarificare a poziției Comisiei Europene (și, prin extindere, a UE) cu privire la problematica ajutoarelor de stat pe care o regăsim în contextul: serviciilor de interes economic general, impozitării directe și privatizărilor.
3. În materia antitrust, transferul de responsabilități sporite către autoritățile naționale poate fi privit pozitiv doar în măsura în care Comisia ar fi devenit într-adevăr incapabilă să gestioneze singură sistemul, bazat pe sistematice notificări *ex ante* ale înțelegerilor cu caracter anticoncurențial: slăbirea disciplinei în acest din urmă caz este potențial mai dăunătoare decât riscul de aplicare neuniformă și chiar pătinoasă a regulilor de către autorități naționale de concurență (de pildă, în favoarea propriilor „campioni naționali”). Acest risc nu este deloc neglijabil dacă avem în vedere repetatele critici aduse Comisiei Europene de țări precum Franța, pe considerentul că postura rigidă

față de practicile anumitor companii le stânjenește pe acestea în efortul de a deveni mai puternice, pentru a înfrânge concurența din țările dezvoltate neeuropene.

Tot în acest context trebuie amintite și criticile aduse politicii Comisiei, în materie de autorizare a concentrărilor economice, de către Statele membre cu economii mai mici (în principal, cele scandinave), care s-au plâns că dimensiunea redusă a economiilor lor a dus la respingerea mai multor operațiuni de concentrare implicând și firme naționale, pe considerentul că entitățile rezultate ar fi controlat o parte importantă a piețelor lor interne. Aceste țări consideră că abordarea Comisiei în cazul concentrărilor economice implică discriminarea *de facto* a țărilor mici. Or, devreme ce în domeniul fuziunilor nu se intenționează trecerea la o mai mare descentralizare, aplicarea extinsă a acestui principiu doar la regulile de reprimare a practicilor anticoncurențiale (nu și la cele de prevenire a lor) pare să fie contrară intereselor țărilor mici.

Pe de altă parte, ar putea fi avută în vedere materializarea mai vechilor idei referitoare la crearea unei agenții antitrust supranaționale specializate, distincte de Comisie, care ar îmbina mandatul dedicat și resursele corespunzătoare, pe de-o parte, cu independența și imparțialitatea, pe de altă parte.

IX.5 Politica de impozitare

Inadecvarea și chiar riscurile pe care le comportă modalitățile alternative de reglementare (jurisprudența CEJ și proliferarea instrumentelor de *soft law*) sunt de natură să pună serios sub semnul întrebării raționalitatea menținerii regulii absolute a unanimității în domeniul impozitării. Introducerea votului cu majoritate calificată este o opțiune care poate avea mai puține inconveniente decât *statu quo*-ul și, de aceea, trebuie luat tot mai serios în considerare.

A priori, România nu are de ce să fie foarte reticentă față de înlocuirea regulii unanimității. Această regulă are cea mai mare valoare pentru statele care au situații extreme sau apropiate de extreme în materia respectivă. Or, în ciuda semnalelor pe care pare să le trimită faptul că, la ora actuală, România are printre cele mai mici rate de impunere a profitului dintre Statele Membre, interesele sale în materia impozitării sunt mult mai aproape de zona mediană : România împărtășește cu statele susținătoare ale extinderii armonizării fiscale în UE condiția de țară relativ mare și cu un sector financiar puțin dezvoltat, deci susceptibilă a fi mai degrabă « victima » unei concurențe fiscale dăunătoare decât inițiatorul său; pe de altă parte, România are în comun cu multe din țările care se opun îngustării disparităților fiscale în UE faptul că preferința societății pentru bunuri furnizate public (și disponibilitatea sa de a plăti impozitele cerute pentru această furnizare) este limitată. Or, în asemenea condiții, este greu de văzut ce ar putea pierde România din renunțarea la unanimitate, devreme ce este dificil de imaginat vreun caz de oarecare importanță în domeniul impozitării în care România să fie singura voce divergentă (singura situație în care existența unui drept de veto este crucială). Dată fiind situația României, apropiată de mediană, ne putem aștepta ca ea să fie foarte adesea în situația de a găsi o minoritate de blocaj pentru a evita introducerea de reglementări care nu îi convin.

A. Armonizarea ratelor de impunere asupra veniturii corporațiilor

Admițând că s-ar putea ajunge la decidera prin vot cu majoritate calificată a ratei minime de impunere, este practic exclus să ne așteptăm ca acest nivel să difere sensibil de acel 20% menționat de ministrul olandez al finanțelor : el ar trebui să se situeze aproximativ la nivelul impozitului cel mai mare dintre țările care compun cea mai probabilă minoritate de

blocaj. Dacă o asemenea decizie s-ar lua acum, acest nivel ar fi puțin constrângător pentru România, ba chiar – după unele opinii cu care autorul acestor rânduri nu se află în dezacord categoric – ar fi chiar mai potrivit din perspectiva cererilor de fonduri pe care trebuie să le acomodeze bugetul public. Nu există motive să credem că, în timp, lucrurile se vor schimba radical în această privință.

B. Armonizarea bazelor de impunere în cazul impozitului pe venitul corporațiilor

Spre deosebire de forma clasică a “recunoașterii reciproce”, care este un instrument de mare eficacitate pentru combaterea barierelor tehnice în calea comerțului, varianta sa fiscală este mult mai pretențioasă. În fapt, ea presupune transferul poverii pe care o reprezintă conformarea cu un set de 25 (sau 27) legislații fiscale naționale de la nivelul contribuabililor la cel al autorităților fiscale, care trebuie să aibă cel puțin capacitatea de a verifica dacă contribuabilul din propria jurisdicție care s-a prevalat de dreptul de a utiliza legislația sa din țara de origine o interpretează și o aplică corect. Pentru țări care nu au administrații fiscale foarte competente și nici nu sunt sediul multor societăți transnaționale cu activități în exterior, cum este și cazul României, o atare variantă nu este convenabilă.

Pe de altă parte, întrucât armonizarea bazelor de impunere este un demers corect și avantajos pentru mediul de afaceri european, ea trebuie promovată, iar instrumentul cel mai potrivit pentru aceasta rămâne “baza consolidată comună de impozitare”. Soluțiile concrete alese pentru a operaționaliza această intenție, și mai ales modalitățile de distribuire a bazei comune, sunt extrem de importante. Interesul României este de a se conveni o cheie de repartizare care să ia cât mai mult în vedere factorii de care România dispune într-o relativă abundență: utilizarea forței de muncă angajate ar trebui, așadar, să fie un criteriu de defalcare pe state individuale a bazei de impunere consolidate.

C. Aplicarea „principiului originii” pentru colectarea TVA

Trecerea la acest principiu este singura opțiune rezonabilă dacă se dorește frânarea expansiunii unui fenomen care generează o enormă irosire de resurse: fraudă fiscală - care se ridică, potrivit estimărilor Comisiei, la circa 8 miliarde euro pe an (European Commission 2000, p. 5).

În consecință, apare necesitatea instituirii unui sistem de redistribuire la nivel comunitar a încasărilor din TVA. Un asemenea sistem ar putea să comporte, fie o compensare “micro”, bazată pe documentarea tranzacțiilor intra-comunitare, fie o compensare “macro”, bazată pe date statistice privind consumul agregat și comerțul intracomunitar. Primul sistem este mai laborios și mai greu de administrat, dar cel de-al doilea “deresponsabilizează” administrațiile fiscale naționale, deoarece nivelul veniturilor colectate nu mai depinde în aceeași măsură de efortul propriu. Atâta vreme cât România va continua să înregistreze deficite comerciale în schimburile cu partenerii din UE, iar administrația sa fiscală va continua să fie relativ inefficientă, alegerea unui sistem de compensare “macro”, bazat mai ales pe date de producție și consum, îi va fi *a priori* mai favorabil.

IX.6 Politica comercială comună

Interesele specifice ale unei țări sau alteia în domeniul politicii comerciale sunt foarte diverse, în funcție de domeniul (sectorul) abordat. Din acest motiv, pot exista nenumărate „configurări” ale taberelor în dispută, alianțele dintre statele membre putându-se face și desface în mod repetat. Spre deosebire de situația politicii de concurență, unde datele unei țări

ca România recomandă în mod neambiguu susținerea unei politici mai exigente (deci, a unei concurențe cât mai libere în interiorul UE), dezirabilitatea unei cât mai mari concurențe din afara UE, care ar decurge dintr-o politică comercială mai liberală, nu este deloc evidentă. Dimpotrivă, în multe domenii unde România este concurenta directă a țărilor terțe (în principal, țări în curs de dezvoltare) – cum ar fi cazul textilelor – interesele naționale ar fi mai bine servite dacă gradul de protecție față de terți ar fi înalt, permițând produselor autohtone să dețină o cotă mare de piață europeană și să valorifice potențialul de a practica prețuri superioare celor mondiale. De asemenea, date fiind caracteristicile cu totul particulare ale situației sale (sector agricol foarte extins și contribuție relativ modestă la bugetul UE), România are teoretic de câștigat de pe urma unei Politici Agricole Comune cât mai protecționiste.³⁵ Din această perspectivă, România nu are de câștigat de pe urma unui proces de decizie în care capacitatea de „blocaj” a statelor membre este îngrădită.

În mare măsură însă, și integral pentru domeniile „tradiționale” ale politicii comerciale, acesta este însă deja un *acquis*, astfel încât nu rămân decât posibilitățile de acțiune tactică, prin susținerea pozițiilor/intereselor anumitor membri în anumite domenii în schimbul sprijinului lor pentru conturarea unei majorități favorabile în domeniile de interes propriu. O opțiune strategică cu implicații tactice favorabile este aceea a opoziției față de extinderea sferei competențelor exclusive ale Comunității în domeniul politicii comerciale comune. Atâta vreme cât principiul “angajamentului unic” prevalează în cadrul OMC, posibilitatea de a bloca acordul în domeniile care nu aparțin competenței exclusive împiedică și realizarea de acorduri (în sensul liberalizării suplimentare) în domeniile sensibile pentru România. Și particularitățile noilor domenii sunt susceptibile să genereze această opoziție:

- a) ele tind să fie domenii care corespund “intereselor ofensive” (în sensul accesului pe piețe externe) ale țărilor comunitare mai avansate; în cadrul negocierilor comerciale internaționale, acestea au interesul ca UE să extragă concesiile partenerilor de negociere în aceste domenii, concesiile care nu pot fi “plătite” decât cu deschideri suplimentare ale pieței UE pentru domeniile tradiționale;
- b) drepturile de proprietate intelectuală sunt abordate în cadrul OMC într-o paradigmă opusă celei clasice (adică nu în sensul liberalizării, ci al protejării), iar România – nefiind și neputând fi un mare producător de proprietate intelectuală – nu ar avea de câștigat de pe urma întăririi și extinderii protecției acestor drepturi la scară internațională.

Dezavantajele care ar incumba României de pe urma pierderii rentelor asociate calității sale de furnizor privilegiat (față de terți) al pieței comune pentru anumite produse industriale ar fi însă contrabalansate de avantaje care ar putea deriva din deschiderea pieței comunitare în domeniul serviciilor. Punerea în concurență a producătorilor europeni de servicii (care vor avea deja acces neîngrădit pe piața românească, în baza Tratatului CE, după aderare) cu cei terți este susceptibilă să fie favorabilă utilizatorilor (cazul pieței românești, în majoritatea sa covârșitoare), rezultând potențial prețuri mai mici și calitate superioară.

Problema extinderii prerogativelor Parlamentului European este un alt aspect controversat. Din perspectiva considerațiilor de economie politică, o instituție cu caracteristicile Parlamentului este susceptibilă să genereze mai mult protecționism în relațiile comerciale externe: decidenții sunt purtători ai unor interese parohiale, care pot fi foarte bine

³⁵ Afirmația trebuie însă nuanțată în sensul că un nivel “prea” generos al subvențiilor agricole ar distorsiona sever alocarea resurselor în interiorul economiei naționale, deturnându-le de la utilizări mai productive și, cert, mai compatibile cu avantajul comparativ natural al țării, nu cu cel artificial, susceptibil să dispară odată cu modificările PAC.

promovate prin “tranzacționarea” sprijinului reciproc pentru inițiative protecționiste (așa-numitul fenomen de *log rolling*), rezultând pe ansamblu o postură mult mai protecționistă decât preferința individuală a fiecărui decident. Din aceste considerente, nu există vreun bun motiv pentru ca România să sprijine eventuale inițiative pentru extinderea prerogativelor Parlamentului. Pe de altă parte, este tot mai evident că parlamentarii europeni, din cauza distanței mai mari față de locul unde se iau deciziile decât parlamentarii naționali, au o receptivitate deosebită față de solicitările ONG-urilor de utilizare a pârgșiei PCC pentru ridicarea exigenței standardelor de mediu și sociale pe plan internațional. României i-ar fi favorabile asemenea măsuri pentru că, în calitate de Stat Membru, ea trebuie oricum să se conformeze standardelor comunitare (care vor fi întotdeauna mai exigente decât cele cu vocație universală), iar dacă standarde similare s-ar extinde și asupra altor țări (în curs de dezvoltare), s-ar produce o deturnare de fluxuri comerciale în favoarea României. Acest din urmă considerent ar putea justifica o poziție favorabilă a României față de implicarea mai directă a Parlamentului European în formularea politicii comerciale comune.

În fine, deoarece deciziile Consiliului în materie de politică comercială se iau în cadrul reuniunilor la care participă miniștrii de externe ai Statelor Membre (Consiliul Afaceri Generale), un transfer al competențelor interne în materie de politică comercială la Ministerul Afacerilor Externe ar fi extrem de utilă deoarece ar permite depășirea unui deficit de coordonare care este mult mai prezent în administrația publică românească decât în multe state membre ale UE. De altfel, MAE a exercitat aceste prerogative în 2001 și (parțial) 2002, fără să se fi produs vreo scădere a calității politicii comerciale românești în alți ochi decât cei ai purtătorilor unor interese foarte particulare, doar rar și accidental convergente cu interesul general, care se exprimă prin vehiculul de lobby numit ANEIR.

IX.7 Reforma instituțională la nivelul uniunii monetare

Participarea noilor state membre la ERM II, ca condiție a adoptării monedei euro, este în principiu de natură să conducă la o convergență între ciclurile economice ale acestora și cele din zona euro. Însă respectarea criteriilor de la Maastricht care evaluează gradul de convergență al candidaților la Uniunea Monetară în raport cu statele membre, va fi dificilă și va necesita în cele mai multe cazuri prelungirea perioadei de tranziție peste durata minimă de doi ani. Aceasta situație va fi generată în primul rând de faptul că, pe măsura extinderii, zona euro va deveni din ce în ce mai puțin o zonă monetară optimă, ceea ce va face dificilă formularea unei politici monetare adecvată tuturor membrilor. Mai mult, reformele structurale și costurile aderării vor genera presiuni inflaționiste, aprecieri ale monedelor naționale și creșterea deficitelor bugetare în țările ce se pregătesc să intre în Eurosistem. La aceleași presiuni inflaționiste vor concura și ratele înalte de creștere economică din majoritatea acestor țări, care vor menține niveluri ridicate ale consumului și ale cererii agregate. Toate acestea se vor repercuta asupra cursului de schimb, care va fi elementul esențial la momentul adoptării monedei euro.

În aceste condiții va fi dificil să se stabilească și să fie menținută o paritate centrală fixă pe perioada participării la ERM. Paritatea centrală și ulterior cursul de schimb cu care fiecare țară va intra în zona euro, trebuie să fie sustenabile pe termen lung, atât din punct de vedere al politicilor economice cât și la nivelul competitivității la export, ceea ce va implica un compromis între politicile anti-inflaționiste și cele de stimulare a exporturilor. Pe perioada participării la ERM vor trebui puse la punct mecanismele macroeconomice care să permită renunțarea la autonomia politicii monetare inerentă adoptării monedei unice.

Odată cu intrarea noilor membri în Eurosistem, va deveni imperativă aplicarea noului mecanism decizional în cadrul BCE și trecerea la noul sistem de vot bazat pe rotația membrilor repartizați în trei grupuri. România va fi ultima din cadrul celui de-al doilea grup și va dispune la o frecvență la vot de 57% față de 80% pentru statele din primul grup și respectiv 37,5% pentru cele din al treilea. Criticile la adresa acestui sistem nu au sporit până acum șansele de revizuire a modelului de vot, dar nu este exclusă redeschiderea dezbaterii asupra oportunității introducerii criteriului populației în calcularea ponderilor și reconfigurarea celor trei grupuri ale Consiliului Director. În această eventualitate România ar căpăta o pondere mai importantă dar nu va reuși să se plaseze în primul grup, ceea ce înseamnă că în termeni de frecvență la vot, situația va rămâne neschimbată în ceea ce privește țara noastră.

IX.8. Reforma instituțională la nivelul bugetului UE

Inadecvarea tot mai accentuată a bugetului european la condițiile economice și necesitățile Uniunii, a condus la concluzia că este mai mult decât necesară o reformă, atât la nivelul structurii bugetului cât și în ceea ce privește instituțiile ce stau la baza mecanismului decizional la acest nivel. Reducerea cheltuielilor cu subvențiile agricole și creșterea celor cu cercetarea și dezvoltarea, par a fi pe termen lung în interesul tuturor statelor membre, dar până acum nu s-a ajuns la nici un acord politic în acest sens, dat fiind că subvențiile agricole reprezintă surse financiare importante pentru anumite țări cum ar fi Franța.

În ceea ce privește România, este puțin probabil ca preconizata reformă a bugetului european să aibă un impact asupra capitolelor asistenței financiare acordată din fondurile europene. Mai degrabă este de urmărit modul în care noile state membre se vor poziționa în cadrul discuțiilor asupra Perspectivelor Financiare 2007-2012, dat fiind că aderarea României și Bulgariei va presupune o anumită redirecționare a ajutorului financiar, ceea ce se va repercuta negativ asupra statelor care beneficiază masiv la ora actuală de acest ajutor. Într-un scenariu extrem, aceasta situație ar putea duce chiar la formarea unor presiuni în sensul amânării aderării României și Bulgariei.

Principală prioritate pentru România este însă creșterea capacității administrative pentru gestionarea fondurilor europene în așa fel încât să crească gradul de utilizare a resurselor financiare disponibile în prezent, cum ar fi SAPARD și FP 6 în cazul cărora se constată o slabă capacitate de absorbție a fondurilor. De asemenea, este prioritar să se pună la punct structurile administrative necesare pentru gestionarea subvențiilor agricole și a fondurilor structurale după momentul aderării. Întârzierile și disfuncționalitățile în crearea capacității administrative la acest nivel vor putea afecta negativ nu numai efectuarea plăților, dar și mecanismele comerciale la export și import, obținerea licențelor etc.

BIBLIOGRAFIE

Cap. I și II

- Ash, Thomas (2005), *The EU's Future: The Federalism/Intergovernmentalism Debate* <http://www.bigissueground.com/politics/ash-eufuture.shtml> .
- Beyme, Klaus von June (2005), Asymmetric Federalism between Globalization and Regionalization, *Journal of Public Policy*, 12:3.
- Blankart, Charles B. and Mueller, Dennis C. (2004), 'Bringing the European Union Closer to Its Citizens: Conclusions from the Conference,' in Charles B. Blankart and Dennis C. Mueller (eds.), *A Constitution for Europe*, Cambridge: The MIT Press.
- Blankart, Charles B. and Kirchner, Christian (2004), 'The Deadlock of the EU Budget: An Economic Analysis of Ways in and Ways Out,' in Charles B. Blankart and Dennis C. Mueller (eds.), *A Constitution for Europe*, Cambridge: The MIT Press.
- Buchanan, James M. (2004), 'Competitive Federalism by Default' in Charles B. Blankart and Dennis C. Mueller (eds.), *A Constitution for Europe*, Cambridge: The MIT Press.
- Farrell, Henry and Adrienne April (2005) A Rationalist-Institutionalist Explanation of Endogeneous Regional Integration, *Journal of European Policy*, 12:2.
- Feld, Lars P. and Kirchgassner, Gebhard [2004], 'The Role of Direct Democracy in the European Union,' in Charles B. Blankart and Dennis C. Mueller (eds.), *A Constitution for Europe*, Cambridge: The MIT Press.
- Fink, Gerhard and Holden, Nigel October (2002) *Collective Culture Shock: Contrastive reactions to Radical Systemic Change*, IEF Working Paper Nr.45, Vienna, Austria.
- Fischer, Joschka (2000) *Thoughts on the Finality of European Integration*, Speech at the Humboldt University in Berlin, May 12
- Haas, Ernst (1958) *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Hofstede, Geert (2001), *Culture's Consequences. Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*, Thousand Oaks: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher.
- Kuklinski, Antoni (2005), *The Future of Europe. The Strategic Choices of the XXI Century*, Outline of a discussion paper prepared for the Conference of the European National Association for the Club of Rome, Estonia.
- Jimenez, Antonia M. Ruiz, Gorniak, Jaroslaw Josef Anika Kosic, Kiss, Paszkal, Kandula, Maren (2004) *European and National Identities in EU' Old and New Member States: Ethnic, Civic, Instrumental and Symbolic Components*, European Integration online Papers, Vol.8, No.11, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-011a.htm>
- Papadopoulos, Yannis (2005) Implementing (and radicalizing) art. I - 47.4 of the Constitution: Is the Addition of Some (Semi-) Direct Democracy to the Nascent Consociational European Federation Just Swiss Folklore? *Journal of Public Policy*, 12:3.
- Risse, Thomas (2005) Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzle of European Integration, *Journal of European Public Policy*, 12:2.

- Schauble, Wolfgang, Lamers, Karl (1999) Reflections on European Policy II, the Future Course of European Integration, May 3, Bonn.
- Schmitter, Philippe C. (2005) Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism, *Journal of European Public Policy*, 12:2.
- Schulman, Marc (2005) *The EU and the Arabs II -- Kojève's Latin Empire*, http://americanfuture.typepad.com/american_future/2005/03/the_eu_and_the_1.html,
- The Economist Intelligence Unit (2005) *Twenty Questions on the Future of Europe: The EU after "Non" and "Nee"*, Special Report, The Economist Intelligence Unit Limited.

Cap. III

- Bertozi, F., Bonoli, G. (2002) Europeanization and the convergence of National Social and Employment Policies: What Can the OMC Achieve? *ECPR Workshops*, Torino
- Biaggi, M. (2000) The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 16(2):155-173
- Burca, Grainne de, Zeitlin, Jonathan (2003) Constitutionalising the Open Method of Coordination, What Should the Convention Propose? *CEPS Policy Brief*, no.31
- Cohen, J., Sabel, C.F. (1997) Directly deliberative polyarchy, *European Law Journal* 3(4), 313-342
- Commission of the European Communities (2001) *European Governance*, A White Paper COM (2001) 428 final
- Consiliul European (2000) *Concluziile summitului de la Lisabona*
- European Convention (2002) *Contribution from Mr. Barnier and Mr. Vitorino: The Community method*, Bruxelles, septembrie
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M. (2001) The Future of the European 'Social Model' in the Global Economy, *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(2) August: 163-190
- Ferrera, M., Matsaganis, M., Sacchi, S. (2002) Open coordination against poverty. The new EU social inclusion process. *Journal of European Social Policy* 12 (3), 227-239
- Ferrera, M., Sacchi, S., (2004) OMC and National Institutional Capabilities, the Italian Experience, *URSE Working Paper*
- Goetschy, Janine (1999) The European employment strategy: genesis and development, *European Journal of Industrial Relations*, 5(2), 117-137
- Grevi, Giovanni (2004) Flexible means to further integration, Integrating Europe, Multiple Speeds – One Direction? *EPC Working Paper No.9*, Bruxelles
- Heritier, A. (2001) *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?* Max Planck Institute, Bonn
- Hodson, D., Maher, I. (2001) The open method as a new mode of governance. The case of soft economic policy coordination, *Journal of Common Market Studies* 39(4), 719-746
- Institutul European din Romania (2004) *Tratatul de instituire a unei constituții pentru Europa*, București

- Jacobsson, K., Vifell A. (2002) *Employment Policy Coordination: Between Deliberation and Discipline?* A mid-term Report of the Govecor Project
- Monnet, Jean (1976) *Memories*, William Collins and Son Ltd., London
- Porte, C. De la (2002) *The Soft Method of Coordination in Social Protection*, European Trade Union Yearbook
- Prisecaru, Petre, Idu, Nicolae (2003) *Guvernanța europeană și doctrinele integrării, Reforma Constituțională și Instituțională a UE*, Editura Economică București
- Prisecaru, Petre (2005) *Guvernanța UE*, Editura Economică București
- Radaelli, Claudio (2003) *The OMC: A New Governance Architecture for the EU?* Swedish Institute for European Policy Studies
- Scharpf, F. W. (2002) The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, *Journal of Common Market Studies* 40 (4)
- Trubek, D. M. J. Mosher (2003) *New Governance, Employment Policy and the European Social Model, Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford
- Vandenbrouke, F. (2002) *The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?* Koln
- Ziller, Jacques (2004) *The Challenge of Governance in Regional Integration: Key Experience From Europe*, Second Annual Conference of ELSNIT, Florence

Cap. IV-VI

- Alfredo, Francisco, Prats, Garcia (2002) The evolution of income taxation under EC law requirements, *EC Tax Review* -3;
- Allen, David (1996) 'Competition Policy: Policing the Single Market', în *Policy-Making in the EU*, Oxford University Press
- Bergh, Roger van den (1997) The Subsidiarity Principle and the EC Competition Rules: The Costs and Benefits of Decentralisation', in *Constitutional Law and Economics of the EU*, Edward Elgar Publishing
- Bertero, Elisabetta, Rondi, Laura (2002) *Hardening a Soft Budget Constraint Through "Upward Devolution" to a Supranational Institution. The Case of Italian State-Owned Firms and the European Union*, UNU WIDER Discussion Paper no.16, January; p.27
- Cini, Michelle (2000) *From Soft to Hard Law? Discretion and Rule-making in the Commission's State Aid Regime*, European University Institute, RSC 2000/35, p.9
- Communication from the Commission (2001) *Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities*, 23 October
- Communication to the Council and European Parliament (2000) *European Commission: A Strategy to Improve the Operation of the VAT System within the Context of the Internal Market*, 7 June.
- Craig, Alistair 2003 *EU Law and British Tax. Which comes first?* Centre for Policy Studies,

- Cremona, Marise (2003) State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements, *European Law Journal*, Vol.9, No.3, July; p.285
- Delacotte, Beatrice (1993) Les instruments de defense commerciale de la Communauté, *Problemes economiques* no.2346, 20 October; p.12
- Ezrow, Lawrence (1998) Exploring Decision-Making within State Aid Policy, *Center for European Studies*, University of North Carolina, February
- Leal-Arcas, Rafael (2004) *The EC in GATT/WTO Negotiations: From Rome to Nice – Have EC Trade Policy Reforms Been Good Enough for a Coherent EC Trade Policy in the WTO?* EIOP, March
- Meunier, Sophie (2000) What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations, *International Organization*, 54:1, Winter
- Miert, K. Van, (1997) *Role of Competition Policy in Modern Economies*, Copenhagen, 10 nov
- Monti, Mario (2002) *EU Policy towards fiscal state aid*, Seminar on “State Aid and Tax”, Universiteit Nyenrode, 22 January
- Monti, Mario (2004) *A reformed competition policy: achievements and challenges for the future*, Brussels, 28 October
- Nicolaidis, Phedon (2003) Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible, Necessary or Both?, *World Competition*, Vol.26, No.2
- Smith, Michael (2001) *The European Union’s commercial policy: between coherence and fragmentation*, *Journal of European Public Policy*, 8:5, October
- Vanistendael, Frans (2002) Memorandum on the taxing powers of the European Union, *EC Tax Review* -3;

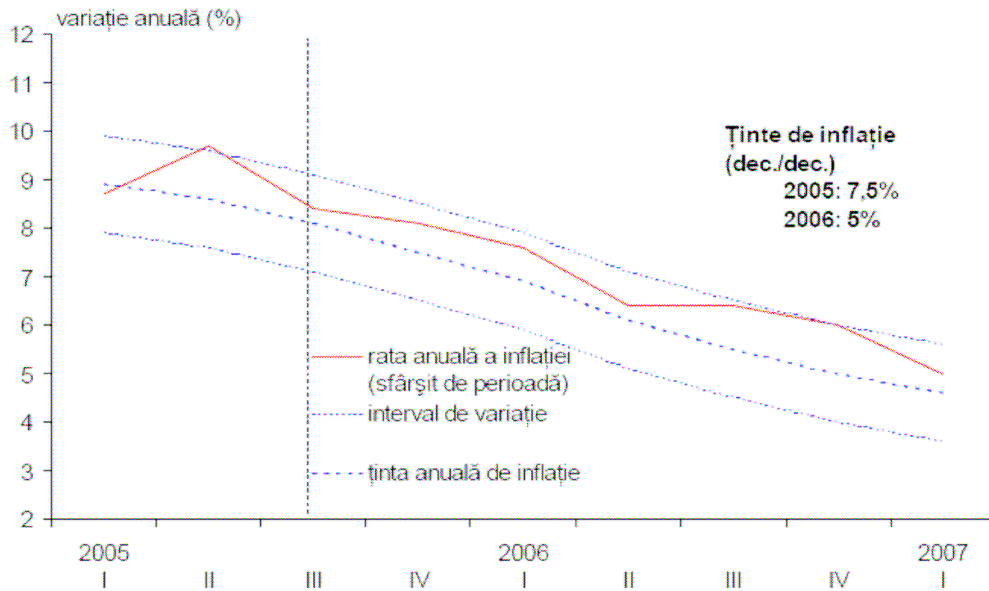
Cap. VII și VIII

- Baldwin, Richard, Wyplosz, Charles (2004) *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill
- Banca Natională a României (2004) *Țintirea directă a inflației în Republica Cehă, Polonia și Ungaria: Implementare și Performanțe*, București.
- Baroness Nicholson of Winterbourne (2004) *Draft report on Romania's progress towards accession*, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy.
- Dăianu, Daniel (2002) *România și Uniunea Europeană*, Ed. Polirom, Iași
- European Central Bank (2005) *The EU Budget – How Much Scope for Institutional Reform?*, ECB Paper no. 27.
- European Central Bank (2005) *The European Monetary Union as a Commitment Device for New EU Member States*, Paper no. 516.
- European Commission (2004) *A financial package for the accession negotiations with Bulgaria and Romania*, Brussels.

-
- European Commission (2004) *Legislative proposals by the European Commission for the reform of cohesion policy (2007–13 period)*, Directorate-General for Regional Policy, Brussels.
- European Commission (2005) *România – 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Brussels.
- European Council (1997) *Resolution on the Stability and Growth Pact*, Amsterdam.
- European Council (2003), *Decision of the Council, meeting in the composition of the Heads of State or Government of 21 March 2003 on an amendment to Article 10.2 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*.
- European Council (2003) *The Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community as in force from 1 February 2003 (Nice consolidated versions)*.
- Fölsz, Attila (2003) *The monetary framework after accession – a political economy analysis of ERM II*, European Integration online Papers
- Grauwe, Paul de (2004) *The Euro at Stake? The Monetary Union in an Enlarged Europe*
- Isărescu, Mugur (2005) *Obiectivele pe termen mediu ale politicii monetare și cursului de schimb*, Programul Economic de Preaderare, prezentare, București.
- Kager, Marianne (2005) Bank Austria Creditanstalt
- IFO Institute for Economic Research (2004) *The 2004 Enlargement : Key Economic Issues*.
- Lippert, Barbara, Hughes, Kirsty, Grabbe, Heather, Becker, Peter (2001) *British and German Interests in EU Enlargement - Conflict and Cooperation*. IEP / Royal Institute of International Affairs, Chatham House Papers, London.
- Papademos, Lucas (2004) Discurs al Vice-Președintelui BCE, Dubrovnik, 25 June.
- Rollo, Jim, *Agriculture, the Structural Funds and the Budget after Enlargement*, Sussex European Institute, SEI Working Paper No 68.
- Tumpel-Gugerell, Gertrude (2004) *Challenges for Central Banks in an Enlarged EMU*, Speech, Viena.
- Ullrich, Katrin (2004) *Decision-Making of the ECB: Reform and Voting Power*, ZEW Discussion Paper.
- UPS Europe Business Monitor*, Thirteenth Edition, 2004.
- WRR Scientific Council for Government Policy (2000) *Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement*, Working documents W 109.

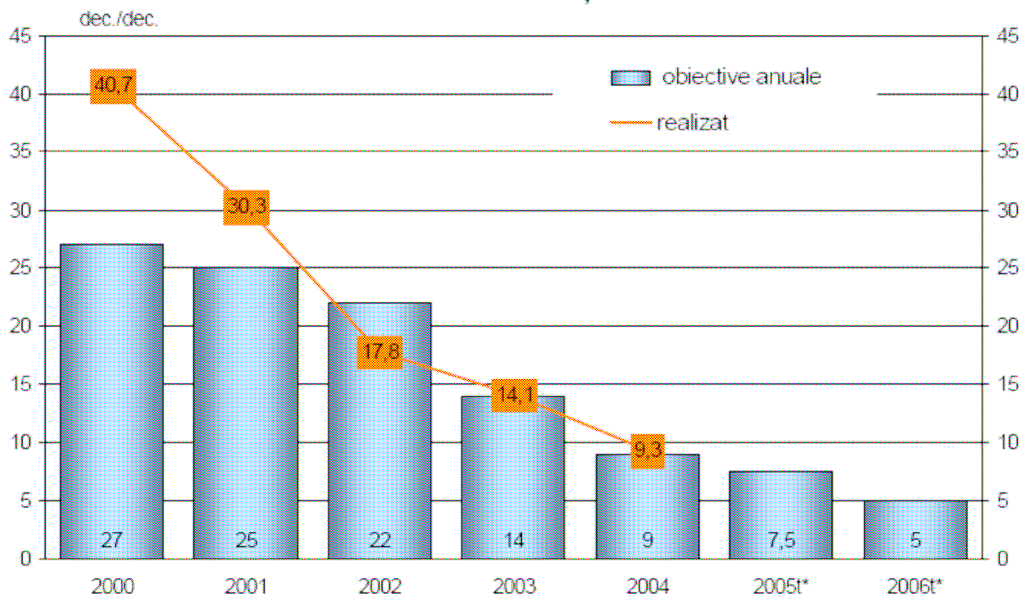
ANEXE

Previziuni privind evoluția inflației



Sursa: INS, BNR

Rata inflației



*) interval de variație acceptat: țintă ±1pp
rata inflației (IPC) octombrie '05/octombrie '04: 8,1%

Sursa: Institutul Național de Statistică; Programul Economic de Preaderare

Criteriile de la Maastricht: Indicatori de convergență nominală

Indicatori de convergență nominală	Criterii Maastricht	România	
		2004	2005
Rata inflației (medie)	<1,5 pp peste media celor mai performanți 3 membri	11,9	8,1 ¹⁾
Ratele dobânzilor pe termen lung (procente pe an)	<2 pp peste media celor mai performanți 3 membri	...	6,75 ²⁾
Cursul de schimb față de euro (variație procentuală maximă față de media anuală)	+ / -15 procente	+7,9/-2,2	+3,0/-7,0 ³⁾
Deficitul bugetului consolidat (procente în PIB)	sub 3 la sută	-1,4 ⁴⁾	...
Datoria publică (procente în PIB)	sub 60 la sută	18,5 ⁴⁾	...

1) prognoză, 2) la emisiunea din aprilie 2005; 3) 1 ianuarie - 19 iulie 2005, 4) conform metodologiei ESA95

Sursa: EUROSTAT, Institutul Național de Statistică, Banca Națională a României

Calendar privind integrarea în zona euro

Țara	Data intrării în UE	Data intrării în ERM II (obiectiv)	Data-țintă pentru intrarea în zona euro
Polonia	2004	2006	2009-2010
Republica Cehă	2004	2006-2007	2009-2010
Slovacia	2004	2006 (prima jumătate)	2008-2009
Ungaria	2004	2007-2008	2010-2011
România	2007	2010-2012	2012-2014

Sursa: bănci centrale, BCE, Comisia Europeană

Fonduri structurale anuale pentru România

2007	1,399 M€ (2,4% GDP)
2008	1,972 M€ (3,2% GDP)
2009	2,603 M€ (4% GDP)
2010	2,603 M€ (4% GDP)
2011	2,603 M€ (4% GDP)
2012	2,603 M€ (4% GDP)
2013	2,603 M€ (4% GDP)