Studiul nr. 7

ELEMENTE ALE UNEI STRATEGII POST-ADERARE PENTRU ROMÂNIA

Autori:
Valentin Cojanu - coordonator
Maria Bîrsan
Liviu Mureşan
Oana Aristide

Conținut

Introducere: Perspectiva strategică asupra viitorului integrării în Europa 3

I Concentrarea strategică #1: Reprezentarea intereselor 7

I 1 Contextul strategic al reprezentării intereselor României *8*

I 2 Un ghid de economie politică a procesului elaborării politicii în UE *10*

II Concentrarea strategică #2: Elaborarea politicilor 17

II 1 Politica industrială şi a competitivității *17*

II 2 Politica monetară *21*

II 3 Politica economică *24*

II 4 Politica de securitate *32*

III Concentrarea strategică #3: Implicațiile politicilor 39

III1 Dezvoltare şi competitivitate *39*

III2 Participarea la zona economică europeană lărgită *40*

III3 Securitate şi apărare *44*

IV Agenda unei politici strategice pentru România 48

IV1 Reprezentarea intereselor *48*

IV2 Dezvoltarea competitivă *49*

IV3 Politici economice *50*

IV4 Securitate şi apărare *51*

IV5 Comentarii finale *52*

Bibliografie 54

Introducere: Perspectiva strategică asupra viitorului integrării în Europa

România a petrecut primul secol din evoluția ei modernă (1848-1989) între experimente democratice şi dictaturi de dreapta sau de stânga. După o perioadă scurtă de clarificări ideologice, țara se pregăteşte din nou să intre într-un context radical diferit al evoluției sale istorice. De această dată hotărârea implică angajamente oficiale şi formale de tip trans-național: prin negocierea şi semnarea în 2005 a *Tratatului de Aderare* la Uniunea Europeană (UE) oficialii români au angajat țara să adere la principii politice şi norme economice agreate de un grup eterogen din punct de vedere social şi cultural de 27 de țări, majoritatea democrații avansate. Schimbarea pare decisivă de vreme ce starea viitoare a dezvoltărilor care afectează viața zilnică a românilor este în mod programatic transferată către un proces decizional, de multe ori complicat, care se desfăşoară în măsuri variate atât în interiorul, cât şi în exteriorul României.

Studiul de față îşi propune să contureze perspectiva strategică asupra aşteptărilor legate de evoluția României în procesul integrării europene de-a lungul următorului deceniu. Nu este singura abordare necesară în ceea ce priveşte perioada post-aderare. Perspectiva tehnică – Poate România mobiliza resursele pentru *a se conforma* cerințelor de acquis? – sau cea politică – Care este locul gândirii româneşti în *ideologia europeană*? – sunt cel puțin alte două drumuri de parcurs pentru a cântări poziția viitoare a țării în Europa extinsă. În schimb, materialul de față are la bază presupunerea că UE ca viitor centru de guvernanță a atins deja pragul unei *organizații complexe*, în sensul pe care literatura îl recunoaşte pentru situațiile complexe şi anume acelea în care un "număr sporit de variabile independente interacționează în moduri interdependente şi impredictibile."[1] Există două perspective complementare de abordare a stărilor viitoare a sistemelor complexe: o analiză deterministică bazată pe scenarii cantitative şi o investigație ne-deterministică bazată pe înțelegere de tip hermeneutic. Amândouă descriu alternative pentru viitor față de care pot fi explorate deciziile strategice.

Metoda bazată pe scenariul cantitativ pleacă de la situații reale şi construieşte variabile care pot aproxima într-un mod cât mai complet situațiile viitoare. Pe modelul integrării europene există rezultate remarcabil de consistente ale unui proiect olandez elaborat pe un model computațional de echilibru general al economiei mondiale, World Scan.[2]

Două tipuri de incertitudini cheie sunt prezentate de acest model: cooperarea internațională – în ce măsură sunt statele doritoare şi capabile să coopereze în cadrul organizațiilor internaționale precum Organizația Mondială a Comerțului (OMC) şi Uniunea Europeană (UE)?; şi instituțiile naționale – în ce măsură se va schimba mixul de responsabilități publice şi private? Combinarea celor două incertitudini conduce la schițarea a patru scenarii diferite, după cum sunt prezentate în **Tabelul 1** mai jos.

Tabel 1: Scenarii ale integrării europene în modelul World Scan – CBP Olanda

Scenarii	*Ipoteze asupra incertitudinilor*	*Stări viitoare alternative*
I	Cooperare	Procesul de luare a deciziei în UE este reformat. Lărgirea este un succes, iar

[1] Citat din Sanders şi McCabe, p. 8.
[2] Referirile se fac la studiile De Mooij, R.A., and P.J.G. Tang , *Four Futures of Europe*, The Hague: Sdu Publishers, 2003 şi Lejour, Arjan, "Quantifying Four Scenarios for Europe", CPB Document, No. 38, October 2003.

Scenarii	*Ipoteze asupra incertitudinilor*	*Stări viitoare alternative*
Europa puternică	internațională şi Responsabilități publice	integrarea continuă pe coordinate geografice, economice şi politice. Europa este motorul cooperării internaționale nu numai în domeniul comercial, dar şi în schimbarea climatică sau reducerea sărăciei. Țările europene mențin coeziunea socială prin instituții publice. Guvernele trec la reforme selective pe piața muncii, securitatea socială şi sectorul public. Aceste politici conduc la o economie stabilă şi în creştere.
II Comunități regionale	Suveranitate națională şi Responsabilități publice	UE nu face față în mod adecvat lărgirii către est şi nu reuşeşte să-şi reformeze instituțiile. Ca alternativă se desprinde un grup de țări europene bogate. Pe un plan mai general, lumea este fragmentată în blocuri comerciale, iar cooperarea internațională este modestă. Guvernele nu reuşesc să modernizeze aranjamentele specifice statului bunăstării. Un lobby puternic al intereselor speciale blochează reforme în domenii variate. Alături de un sector public în expansiune, această evoluție frânează puternic economiile europene.
III Piața transatlantică	Suveranitate națională şi Responsabilități private	Țările nu doresc să renunțe la suveranitate. Reformele procesului decisional se opresc. UE îşi îndreaptă în schimb atenția către Statele Unite; ele ajung la o înțelegere privind integrarea economică transatlantică. Conform preferințelor sociale pentru libertate individuală şi diversitate, țările europene limitează rolul statului şi se bazează mai mult pe piață. Noi piețe precum cea a educației sau asigurărilor sociale funcționează fără transparență şi concurență. Generațiile în vârstă domină piețele politice şi se opun reformelor cuprinzătoare în domeniul pensiilor în Europa continentală.
IV Economia globală	Cooperare internațională şi Responsabilități private	Integrarea economică este extinsă şi globală. Noua rundă OMC este un succes şi integrarea europeană se intensifică. La fel problema schimbării climatice. Instituțiile naționale se bazează din ce în ce mai mult pe inițiative private şi soluțiile pieței. Guvernele europene se concentrează pe atribuțiile lor esențiale, precum furnizarea bunurilor publice pure şi protecția drepturilor de proprietate intelectuală. Ele se angajează mai puțin în redistribuirea veniturilor şi asigurările publice. Veniturile devin mai inegale, dar creşterea are o tendință medie de amplificare.

Sursa: Lejour, "Quantifying…"; DeMooij and Tang, *Four Futures…*, pp. 21-22.

Sunt două lucruri de remarcat față de aceste prognoze. În primul rând ele prezintă avantajul sigur al unor *referințe estimative macroeconomice*, care pot ajuta în procesul de construire a planurilor economice şi bugetare pe termen lung. O țară se poate poziționa în grupul de care aparține în funcție de alegerile sale față de mediile estimate. Rezultatul scenariilor urmăreşte detaliile economiei teoretice în amănunțime: varianta "Economie globală", care reproduce atât liberalismul economic, cât şi cel instituțional al teoriilor ortodoxe, generează cele mai bune previziuni de-alungul perioadei până în 2040 în ceea ce priveşte produsul intern brut (PIB), PIB-ul pe locuitor, ocuparea forței de muncă şi exporturile mondiale ale zonei UE.

Dar este la îndemână supoziția ca "filmul" unui scenariu să capete reprezentări amestecate sau total deturnate. Aici este al doilea lucru de observat la această abordare: din necesitatea de a modela, unele evenimente rămân pe dinafară, iar altele fac obscure granițele dintre scenarii. De exemplu, este foarte credibil ca acțiunea intereselor de grup, atât de vizibilă în II, să fie întâlnită cu aceeaşi intensitate în toate celelalte reprezentări. Motivațiile unor decizii cruciale ale UE precum Spațiul Economic Unic, Pactul de Stabilitate şi Creştere sau Politica Agricolă Comună au fost preponderent politice, determinate într-un context al

negocierilor bazat pe *quid pro quo*[3]. Tot aşa cum, scenariile nu lasă nici un rol pentru conflicte militare sau chestiuni ale justiţiei, după cum nu menţionează nici profilul economic şi politic în afacerile mondiale din ce în ce mai vizibil al Chinei. Când UE îşi propunea în martie 2000 la Lisabona ca obiectiv strategic să devină cea mai competitivă şi dinamică economie bazată pe cunoaştere din lume, ea nu făcea referire ca provocări viitoare la China sau la problemele curente de pe piaţa ţiţeiului, subiecte care domină în prezent orice agendă politică a oficialilor europeni.

Opinia comună exprimată în frecvente sondaje[4] lasă să se vadă o faţă a integrării care nu poate fi acoperită de determinismul scenariilor. Construcţia integrării este dependentă preponderent de coordonate interne – *Constituţia* europeană, lărgirile viitoare previzibile şi moneda unică – într-un context social şi politic fragil. După aproape jumătate de secol de integrare europeană, cetăţenii se împart egal între cei care au (44%) şi cei care nu au încredere (43%) în UE. Preocupările lor imediate sunt faţă de starea de trai şi depăşesc mult în importanţă perspective viitoare abstracte: ei văd priorităţile UE în combaterea şomajului (47%), urmată de lupta împotriva sărăciei şi excluderii sociale (44%), la depărtare de următorul deziderat al unei Uniuni mai aproape de cetăţeni (19%).

Acest studiu acordă primul rol acestui din urmă tip de provocări strategice. Când sunt identificate părţile componente critice ale construcţiei de integrare în UE există o poziţie mai bună pentru a înţelege baza puterii şi aceasta justifică obiectivul principal al cercetării: introducere privind gândirea strategică asupra construcţiei europene. Uniunea Europeană a evoluat prin creşteri graduale ale sistemelor de coordonare şi centralizare a puterii, care au făcut vizibile evoluţii neprevăzute ale politicilor economice, externe şi militare, privind împărţirea puterii politice sau conflictele intra-europene. De aceea, acest studiu este un complement pentru prognozele macroeconomice prin furnizarea elementelor de pregătire strategică a României din punct de vedere instituţional şi economico-financiar pentru (1) a îndeplini obligaţiile unui stat membru al Uniunii Europene, pentru (2) a-şi promova interesele şi pentru (3) a răspunde într-o manieră cât mai avantajoasă provocărilor iniţiativelor economice vizionare ale Uniunii şi de (4) a identifica, din această perspectivă, priorităţile actuale.

Pentru a furniza elementele unei strategii pe aceste patru coordonate, această cercetare a plecat de la sugestiile literaturii relevante[5] şi a făcut primul pas în considerarea perspectivei strategice ca o problemă a *cunoaşterii* şi ca o problemă a *intereselor şi puterii*. Ceea ce a rămas şi va constitui substanţa agendei politicii strategice doar prefigurate în acest material se referă la formularea, implementarea şi evaluarea strategiei propuse.

Construcţia europeană este ea însăşi un exemplu al devenirii complexe. UE s-a format ca o organizaţie-umbrelă care conţine trei părţi sau "piloni" (*pillars*). Tratatul de la Roma (1957) a consolidat primul pilon al Comunităţilor Europene (CE). În centrul acestuia se află cele patru libertăţi de mişcare (a persoanelor, a bunurilor, a capitalului şi a serviciilor), împreună cu aspecte legate de piaţa unică şi concurenţă. Acest pilon de asemenea acoperă domenii precum agricultură şi comerţ, iar treptat îi sunt incluse probleme complementare, de exemplu privind viza şi azilul. Ceilalţi doi piloni sunt parte a UE, dar nu a CE, şi sunt fundamentate pe prevederile Tratatelor de la Maastricht (1993) şi Amsterdam (1999). Ele formalizează principiul subsidiarităţii, potrivit căruia decizia ţine de cel mai potrivit nivel al guvernării, european, naţional sau local. Al doilea pilon include Politica Comună Externă şi de Securitate (PCES). Al treilea pilon, Justiţia şi Afacerile Interne (JAI), conţine mai ales

[3] Vezi Feldstein; Moravscik; Alesina şi Perotti.
[4] TNS Opinion & Social, *Eurobarometer 63*, pp. 30, 104, 120.
[5] DeTombe, "A New Methodology …"

cooperare polițienească şi judiciară în aspecte penale. Tratatul de la Nisa (2001) a pregătit instituțional UE pentru lărgirile viitoare prin modificări ale numărului de comisari, ale numărului de membri ai Parlamentului şi în privința ponderii votului în Consiliul de Miniştri.

Pe acest fundal instituțional în schimbare, problemele metodologice ale cunoaşterii şi reprezentării intereselor sugerează trei niveluri ale concentrării strategice. Primul se referă la modul de împărțire a deciziei între UE şi țările membre. UE nu este o organizație federală; ea este mai degrabă recunoscută ca o structură instituțională *sui generis*[6], în care statele membre au capacitatea de a acționa în calitate de subiecte de drept internațional, iar împărțirea competențelor între Uniune şi statele membre nu este atributul exclusiv al celei dintâi. Ce este stabil în acest fluid instituțional, astfel încât România în calitate de membru să îşi construiască o poziție de reprezentare avantajoasă a intereselor?

Al doilea plan de concentrare strategică este subiectul politicilor UE în câteva direcții particulare, care se disting prin faptul că reprezintă în cel mai înalt grad o formulă decizională dual – națională şi supra-națională – de influență asupra evoluțiilor la orizontul anilor 2010-2015. Dintre alegerile posibile, este vorba în acest studiu de domeniile monetar, al competitivității, al politicilor fiscale şi al securității şi apărării. Ce soluții sunt gândite şi ce mijloace există la dispoziția statelor membre, în general, şi a României, în particular, pentru a contura traseul evoluțiilor în acord cu obiectivele naționale reprezintă tema de investigație principală în această secțiune.

În fine, al treilea nivel de concentrare strategică este cel al implicațiilor pentru mecanismul de integrare a României. Reprezentarea intereselor şi cunoaşterea aspectelor contextuale particulare celor mai importante politici formează premisele pentru a schița primele elemente ale unei strategii post-aderare. Cum apare pentru România capacitatea de adaptare şi influență, ca obiectiv generic al oricărei strategii? Care sunt capabilitățile necesare pentru ca intervenția strategică să devină eficace? Răspunsurile posibile sunt grupate pentru a forma o agendă a politicii strategice pentru perioada post-aderare.

Opinia educată în România este prevalent reprezentată de cei care văd Uniunea Economică şi Monetară un atribut comunitar, pilonii II şi III prioritar de influență națională, iar uniunea politică ca un spațiu al integrării de influență interguvernamentală[7]. Concluziile acestui material cu privire la implicațiile fiecărei concentrări strategice arată că pregătirea post-aderare trebuie în mod necesar să fie plasată dincolo de această perspectivă confortabilă şi aparent predictibilă privind apartenența. Construcția europeană este o structură complexă şi acest lucru combină prin forța lucrurilor claritatea unei reprezentări instituționale cerute de gestiunea curentă a politicilor cu interdependența şi lipsa de predictibilitate a evenimentelor în curs.

[6] Cosmovici, "Uniunea Europeană în labirintul viitorului …", pp. 30, 43.
[7] Idem, pp. 22, 36.

I Concentrarea strategică #1: Reprezentarea intereselor

Pe traseul elaborării politicilor comunitare – de la inițierea politicii (sau stabilirea agendei) la procesul decizional şi la implementare – reprezentarea intereselor la nivel supranațional se face cu predilecție de-a lungul primelor două etape. Deşi potrivit Tratatelor[8] care pun bazele funcționării UE, faza implementării oricărei politici nu ar trebui să presupună decât ori conformitatea cu *acquis communautaire*, ori măsuri naționale conforme cu principiul subsidiarității, istoria integrării europene arată că interesele naționale suficient de bine reprezentate pot fi de ajuns pentru a nu aplica o prevedere comunitară[9]. Potrivit aceloraşi texte de bază, Curtea de Justiție (CJ) are menirea ca prin *Judecăți* şi *Opinii* să determine partea în culpă să revină la respectarea deciziei comunitare, dar influența efectivă la nivel guvernamental ține doar de jocul general de putere în UE de vreme ce executarea deciziilor Curții "va fi guvernată de normele procedurii civile în vigoare în Statul pe teritoriul căruia se aplică" (Art. 256, *Treaty Establishing the European Community*).

Lipsa disponibilității de a fi conform cu normele comunitare nu este, prin urmare, ceva străin funcționării UE, dar fiind în acelaşi timp contrar spiritului şi legii acestui mecanism de integrare, acest subiect este lăsat deoparte datorită implicațiilor sale mult mai largi. Inițierea şi decizia cu privire la o politică comunitară sunt, însă, prin însăşi construcția lor juridică de aşa natură încât să nu poată avea loc fără reprezentarea națională a punctelor de vedere. Implicațiile pentru orice stat membru nu sunt de neglijat: Bruxelles s-a transformat într-un centru important al puterii decizionale prin faptul că între 50% şi 80 % din toate actele legislative în vigoare în Statele Membre sunt de origine comunitară[10]. Dar, ceea ce este mai important pentru acest studiu, față de estimări care arată că în jur de 80% din prevederile unei politici sunt convenite înainte de a intra în sfera propriu-zis a deciziei[11], identificarea actorilor care modelează politicile aşa cum ajung ele să fie în final formulate este o cheie a reprezentării intereselor în sfera politicii UE. Prin urmare, *cine cum şi ce* decide este primul subiect de concentrare strategică.

În pofida formulărilor juridice presupuse clare, procesul decizional apare "secretos şi năucitor"[12], "problematic"[13], "mascat de secretomanie"[14], "complex" şi "netransparent"[15]. Unii autori lasă şanse puține chiar cuiva educat să "înțeleagă gradul prezenței efective a instituțiilor UE în zone relevante ale deciziei."[16] Confuzie pare să fie cel mai bun termen explicativ; un studiu despre procesul decizional în UE foloseşte în asociere acest cuvânt de şapte ori[17], dar nu găseşte loc decât să menționeze "beneficii" o dată, în timp ce "câştiguri", de exemplu, nici nu apare. Peisajul deciziei comunitare nu este obscurizat doar prin realitatea organizării din ce în ce mai complexe (şi "profesionale") a reprezentării intereselor (*cine ce cum decide*).

---

[8] Toate referirile din acest studiu la aceste texte se bazează pe: *Treaty Establishing…* şi *Treaty of Nice*.
[9] Vezi exemplele furnizate de Philip.
[10] Lehmann, "Lobbying …", p. 2; Meerts şi Cede, *Negotiating European Union*, p. 11.
[11] Cloutier; Un alt studiu este mai specific: 85% din dosare sunt finalizate înainte de a ajunge la nivel ministerial – 70% la nivelul grupelor de lucru din Consiliul de Miniştri şi alte 15% la stadiul negocierilor dintre reprezentanții naționali permanenți (citat din van Keulen, Mendeltje, "What Happens at Home – Negotiating EU Policy at the Domestic Level", în Meerts and Cede, pp. 35-50).
[12] Philip, p.14.
[13] Bausili.
[14] Heisenberg, Dorothee, "What Kind of Negotiation 'Consensus Decision Making' Involve?", în Meerts and Cede, pp. 93-110.
[15] DeMooij and Tang, p. 16.
[16] Alesina et al. , "What Does the European Union Do?", p. 4.
[17] Alesina şi Perotti, "The European Union…"

Problematica relației între țările membre pune în egală măsură mai multe opțiuni de alegere. Reacția guvernamentală față de ce anume trebuie decis la Bruxelles este diferită pentru statele membre în funcție de diferitele modele de dezvoltare, tradiții culturale sau interese regionale. Este probabil locul în care intervenția strategică la nivel național este cel mai bine vizibilă.

I.1 Contextul strategic al reprezentării intereselor României

În Europa lărgită, România este nevoită să-şi formuleze opțiunile într-un context în care problematica integrării ajunge să fie semnificativ distinctă de cea a familiarizării cu cerințele de *acquis* specifice negocierilor de aderare; deşi importanța acestui tip de probleme nu se reduce, este vorba acum de un nivel din ce în ce mai ridicat al interdependențelor între țările membre, care reclamă un alt tip de comportament strategic. Raportarea la mecanismul deciziei se face în principal pe două coordonate: poziționarea față de provocările imediate ale integrării şi apartenența la anumite coaliții de interese. Aceste două direcții, ce surprind pe lângă dependența de mecanismul comunitar format al elaborării politicilor şi, respectiv, independența şi interdependența interacțiunii strategice, formează sursele esențiale pentru ordonarea preferințelor naționale în participarea la procesul de decizie[18].

Primul nivel al formării preferințelor este cel al confruntării cu poziția de membru în UE şi, implicit, cu opțiuni şi constrângeri de dezvoltare externe. Mai puțin de un deceniu de acomodare cu piața liberă şi negociere simultană a accesiunii se regăseşte comprimat într-o imagine contrastantă care pune sprijinul nemărginit alături de lipsa pregătirii pentru integrare. Între țările membre şi candidate, România este cunoscută[19] cu cea mai mare susținere pentru o Uniune europeană politică, cu 77% din populație în favoarea conceptului față de 55% în UE-25, şi drept cel mai puternic suporter (62%) al lărgirii viitoare a UE pentru aderarea tuturor țărilor care doresc să o facă. Mediul de afaceri confirmă pe deplin acest entuziasm general: față de tendința medie care arată că aproape două treimi din respondenți (59%) sunt optimişti sau foarte optimişti în legătură cu perspectiva lor de afaceri, ponderea României atinge cea mai înaltă limită (78%)[20].

Față de această stare euforică, sunt puține lucruri care pun în lumină o coordonare adecvată a mersului integrării. De la principiile fundamentale ale statului[21] până la cele ale politicilor comunitare[22] societatea răspunde greu. Semnarea Tratatului de Aderare a surprins companiile româneşti mai puțin informate cu privire la *acquis*: doar 4% sunt informate pe deplin, ceea ce reprezintă cea mai mică parte între cele zece țări (o descreştere prin comparație cu 7% în 2003), iar mai mult de jumătate din companii nu începuseră pregătirile pentru aderare, constatare care plasa România pe ultimul loc în rândul țările chestionate[23].

---

[18] În linii generale, concentrarea #1 îşi formulează ipotezele plecând de la reconstituirea comportamentului strategic în formarea preferințelor pe trei nivele ale interacțiunii: dependența (față de mecanismul comunitar), independența (bazată pe surse interne ale reprezentării intereselor) şi interdependența (în construirea intereselor prin confruntare directă). Argumentarea teoretică este expusă în Cojanu, *The Integration Game*.

[19] *Eurobarometer 63*, pp. 122, 158.

[20] Eurochambres and SBRA, p. 26. Sondajul priveşte cele foste 10 țări aspirante: Bulgaria, Cehia, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia şi Slovenia.

[21] Un grup de lucru desemnat pentru a studia compatibilitatea prevederilor constituționale cu acquis-ul comunitar a fost înființat în decembrie 2000 nu emitea în primii ani de funcționare nici un document public (Cornescu et al., p. 45.) La scurt timp, în 2003, se adoptă o formă revizuită a *Constituției* într-un Referundum validat la margine prin prezența electorală.

[22] Ponderea companiilor care nu a început organizarea pregătirilor de aderare fluctuează de la 56% în România la 14% în Slovenia (*Corporate Readiness*…, p. 41).

[23] *Corporate Readiness*…, pp. 15, 41.

Încercarea unui studiu dedicat prezenței viitoare în Europa[24] de a oferi un cadru conceptual mai solid proiecțiilor interne față de procesul integrării a rămas fără rezultate de remarcat. Este o constatare pe linia unor investigații care, în mod similar, au pus în evidență o lipsă a confruntărilor de idei pe teme majore ale pieței şi dezvoltării[25] alături de preocuparea exclusivă de preluare a exigențelor comunitare în materie de *acquis*[26]. În acelaşi timp, dezbaterea în UE asupra opțiunilor de dezvoltare sau, într-o altă formulare, asupra opțiunilor între idealismul ideologiei şi realismul social al nevoilor a atins nivelul de vârf al priorităților comunitare. Aceste preocupări se regăsesc într-o suită de declarații şi acte politice, cum ar fi o *Declarație privind viitorul Uniunii* anexată la Tratatul de la Nisa, o *Convenție privind viitorul Europei* care a fost în consecință creată, iar un *Tratat Constituțional* a fost elaborat şi supus procesului de ratificare. Cu toate acestea, UE este în mod vizibil împovărată de dilema modelului unei Europe sociale sau al unei Europe liberale. Direcții majore ale UE legate de importanța competitivității, a inovativității, a păstrării ritmului față de SUA şi a avansului față de China în procesul globalizării au fost condiționate la întâlnirea şefilor de guvern din noiembrie 2005 de nevoia de modernizare a modelului social european[27]. Există o remarcabilă diversitate instituțională a regimurilor bunăstării în Europa, iar această stare de fapt pare să marcheze esențial viitorul integrării de vreme ce în practică formularea unui interes național depinde mult de tradițiile politice.

Între timp, observațiile factuale arată că, probabil doar momentan pentru anumiți actori, soluția la îndemână în România pentru depăşirea dificultăților sau cel puțin pentru preîntâmpinarea lor pare să fie adoptarea fără rezerve a presiunii exercitate printr-un grup de interese. În proporție de 91%, firmele se declară pentru lobby în țară, iar 88% pentru lobby la Bruxelles, cifre care reprezintă din nou cele mai înalte cote în sondaje[28]. În confirmare, investigații jurnalistice scot la iveală faptul că susținerea puternică de care s-a bucurat România în anii 2000-2004 din partea guvernului italian pe lângă Comisia Europeană (condusă de un italian) include şi motive destul de pământene precum adopțiile de copii cu destinație italiană, contractul EADS sau donația statului român către Comisie în tablouri de artă contemporană de valoare.[29]

Al doilea nivel care va dicta comportamentul strategic este cel al preferințelor pentru formarea coaliților. Sunt două lucruri de remarcat aici: realitatea unei Europe care receptează diferit imaginea României, pe de o parte, şi existența unor alianțe formale sau informale de state care formează grupuri bine individualizate, pe de altă parte. Primul aspect este de natură să sugereze sau cel puțin să indice direcția posibilă a adâncirii interdependențelor între țări.

În favoarea integrării României în UE se pronunțau 45% dintre persoanele intervievate în țările Uniunii în perioada mai-iunie 2005[30], dar deviațiile de la medie indică evident grupuri diferite de interes. Susținerea pentru aderarea României era mult mai mare din partea cetățenilor din noile state membre (NSM) – Polonia, Slovacia, Ungaria, Lituania, Letonia, Estonia şi Malta, care formează un consistent sprijin, cu valori între 50-60% față de susținerea venită din partea UE-15 (43%). Individual, sondajele sunt la fel de sugestive. Ponderi maxime, de aproape două treimi, se înregistrează în țări apropiate, precum Grecia, Republica Cipru sau Slovenia, iar scoruri de susținere considerabil mai mari erau pentru țări precum Bulgaria şi Croația. Din partea statelor UE-15, este interesant de remarcat polarizarea

[24] Cosmovici.
[25] Cojanu, *Comerțul internațional*, Ciupagea et al., *Romanian Trade*.
[26] Ciupagea et al., *A Cost- Benefit Assessment*..., pp. 3, 10.
[27] Comentarii pertinente sunt oferite de Špidla; Hughes.
[28] *Corporate Readiness*…, p. 31.
[29] "Simpatia Comisiei Europene ne-a păstrat deschisă uşa UE", *Capital*, 27, 7 iulie 2005.
[30] TNS CSOP, pp. 23-24.

opiniilor față de România în relație inversă cu aproprierea geografică: sprijin puternic în țări depărtate precum Suedia, Danemarca şi Norvegia, dar cea mai redusă susținere (între 15-30%) este formată în Austria şi Germania.

Realitatea cifrelor şi mai ales sugestia discrepanțelor de imagine arată clar că este deja format un spațiu al încrederii care trebuie valorificat. Deşi aceste cifre nu reprezintă mai mult decât un posibil punct de plecare, apare interesant de remarcat că analize economice complementare[31] susțin credibil formarea unui pol al intereselor politice şi de afaceri în zona Europei de Sud-Est, adică regiunea în care România se bucură de cea mai mare încredere. Dincolo de aceste premise, nu există încă evidențe care să pună în lumină angajamente susținute şi vizibile de coalizare a intereselor. Ipostaze precum dezbaterile la nivel european asupra proiectului de *Constituție* a UE nu au găsit România aliniată unei poziții.

Analizele de acest tip pun în lumină însă aranjamente în formare în rândul actualelor sau fostelor candidate. De exemplu, după unii autori[32] este foarte vizibilă creşterea considerabilă a influenței Germaniei prin atragerea în sfera de influență a unor țări precum Polonia, Cehia, Ungaria sau țările baltice. Frustrarea ministrului de externe nu este ascunsă atunci când 15 state mici se întâlnesc fără România pentru a contrabalansa pozițiile de putere pierdute prin proiectul *Tratatului Constituțional*[33], iar miza era şi este reală: România se află în poziția în care pierde din influența permisă prin *Tratatul de la Nisa*, după ce deja pierduse poziție de decizie prin acel aranjament față de sistemul existent[34].

Acest ultim subiect are consecințe care cântăresc greu în trasarea direcției viitoare. De la începutul constituirii mecanismului decizional, principala problemă nu a fost convenirea unui număr de drepturi de vot echitabil al fiecărui stat membru, ci definirea grupurilor de țări care ar fi capabile să blocheze deciziile Comunității[35]. Convenția în vigoare instituită de *Tratatul de le Nisa* [36] nu se abate de la această practică comunitară prin faptul că permite ca cel puțin două elemente cheie ale deciziei, anume pragul pentru Majoritatea Calificată de Vot (MCV) şi compoziția Comisiei, să fie negociate şi stabilite ulterior, pe măsura ritmului de primire a noi membri. Estimări bazate pe teoria jocurilor[37] arată, de exemplu, cum modificarea pragului MCV de la 71% în prezent la un maxim de 73.4 % este de natură să creeze mult mai multe posibilități de formare a coaliților de blocaj, iar aranjamente *ad hoc* ale procentajelor MCV vor fi negociate în acest fel. Toate acestea indică, fără îndoială, un câmp deschis interacțiunilor de tip strategic între state, un context cu totul nou față de cel al negocierilor de aderare. Suprapunerea peste conduitele deja formate în elaborarea politicilor ajustează la adevărata măsură perspectiva Europei post-aderare.

I.2 Un ghid de economie politică a procesului elaborării politicii în UE

Decizia comunitară este procesul în care statele membre decid împreună asupra furnizării anumitor "bunuri" publice, cu efecte asupra fiecăruia dintre ele.[38] "Bunuri" în acest

[31] De exemplu, Cojanu, *Factual Observations*….
[32] Yataganas, p. 40.
[33] "România, de partea celor mici în disputa privind Constituția Europei", *Ziarul Financiar*, 8 septembrie 2003.
[34] Această concluzie este evidențiată în Bobay, p. 15.
[35] Bobay, p. 10.
[36] Referirile se fac la *Treaty of Nice*, precum şi la documentele incluse aici şi anume, "Protocol on the Enlargement of the European Union", "Declaration on the Qualified Majority Threshold and the Number of Votes for a Blocking Minority in an Enlarged Union".
[37] Bobay, p. 12, Yataganas, p. 40.
[38] Un tratament teoretic al subiectului este oferit de Pelkmans, *Integrare europeană*, pp. 48n; Alesina et al.; şi Casella.

context poate însemna mai multe lucruri, dintre care unele tradiționale, cum ar fi "apărarea" şi "legislația", dar mai degrabă sub forma unor "politici comune" în domenii precum comerț, agricultură şi economie monetară. Când producția acestor bunuri este centralizată într-o măsură importantă, zona de integrare beneficiază de avantajele care rezultă din existența economiilor de anvergură şi a externalităților în procesul decizional, o justificare puternică pentru adâncirea integrării până acolo de unde beneficiile descentralizării încep să fie mai importante.

Totuşi, o întreagă literatură complementară acestei poziții ortodoxe, de exemplu interguvernamentalismul liberal, instituționalismul social sau teoria voturilor pivot, demonstrează cu observații factuale consistente că jocul de multe ori impredictibil al interdependenței dintre interesele reprezentate la nivel național şi cele reprezentate la nivel comunitar este o explicație mai plauzibilă pentru luarea deciziei. Ambele perspective sugerează prin urmare faptul că înțelegerea mecanismului de decizie ține, pe de o parte, de întinderea puterii decizionale a instituțiilor comunitare şi, pe de altă parte, de aranjamentele cu privire la validarea votului.

Față de aşteptările teoretice care sugerează un transfer treptat al atributelor tradiționale ale suveranității către locul deciziei comunitare, observațiile factuale reprezintă o confirmare fără rezerve. **Tabelul 2** ilustrează divizarea prerogativelor juridice între domeniile de elaborare a politicilor în UE.

Tabel 2: Domeniile de elaborare a politicilor în UE şi influența juridică

Domeniile de politică	Ponderea din legislația comunitară*						Ponderea din legislația în vigoare	Ponderea deciziilor Curții de Justiție **
	1971 -75	1976 -80	1981 -85	1986 -90	1991 -95	1996 - 00		
1 Comerț internațional:	33.1	40.2	24.5	26.5	22.2	17.9	17.6	10.0
Acorduri internaționale; taxe pe bunuri / vamale								
2 Piața comună:	5.1	3.9	2.0	2.1	2.4	4.6	7.0	20.4
Legislația pieței interne; drepturi de stabilire / furnizare a serviciilor; Capital; Persoane								
3 Monedă şi finanțe:	1.9	1.1	1.1	0.5	0.8	2.2	1.7	11.0
Politică monetară; impozite								
4 Educație, cercetare & cultură	0.6	0.6	0.8	0.8	1.4	1.2	0.8	0.0
5 Mediu	1.1	1.0	1.1	1.0	1.6	2.2	2.8	6.2
6 Relații de afaceri Sectoriale:	44.2	47.6	63..0	56.4	56.8	47.6	45.8	18.2
din care: Agricultură & Pescuit	37.5	38.7	57.2	53.3	53.0	43.0	40.5	15.4
Industrie & Energie	4.2	6.9	4.5	2.3	2.5	3.2	3.1	0.1
Transport	2.5	2.0	1.2	0.8	1.3	1.4	2.2	2.7
7 Relații de afaceri Ne-sectoriale:	4.4	2.1	2.8	2.8	5.3	12.3	15.2	20.8
Concurență; Subvenții; Întreprinderi								
8 Relații internaționale şi ajutor:	5.9	1.6	1.8	5.9	3.4	4.4	3.0	3.5
Cooperare multilaterală; politică externă; apărare; ajutor extern								
9 Cetățeni & Protecție socială:	3.7	2.0	2.9	4.0	6.1	7.5	6.0	10.0

Domeniile de politică	Ponderea din legislația comunitară*						Ponderea din legislația în vigoare	Ponderea deciziilor Curții de Justiție **
	1971 -75	1976 -80	1981 -85	1986 -90	1991 -95	1996 - 00		
Migrație; Crimă locală/globală; Sănătate şi bunăstare socială; Şomaj; Excludere socială; Ajutor regional								
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Sursa: Adaptat după Alesina et al., "What Does The European Union Do?"

* *Regulamente*, *Directive* şi *Decizii*.

** *Judecăți* şi *Opinii* (iunie 1997 - martie 2001).

Imaginea juridică oferită de statistica legislației arată o Uniune cu diferite grade de influență, a cărei evoluție este vizibilă atât în timp, cât şi sectorial. Trei tendințe sunt notabile. Prima se referă la decăderea treptată până la jumătate a poziției relative a elementului promotor al integrării, "comerțul internațional". Este un rezultat firesc, al maturității procesului de integrare, a cărui importanță inițială de acum trei – patru decenii sugerează totuşi o acumulare consistentă a responsabilității deciziei la Bruxelles. A doua evoluție indică apariția unor domenii în dezvoltare, de interes pentru reglementare, care şi-au dublat în importanță poziția, cum sunt "educația, cultura şi cercetarea", "mediul" şi "cetățeni şi protecția socială". Este de remarcat aici însă crearea unui spațiu public al ignoranței față de noile preocupări ale Uniunii, altfel mai puțin probabil de format la nivel național. De exemplu, în timp ce "educația şi cercetarea" a devenit a treia categorie de cheltuieli ca importanță în bugetul UE, după "agricultură" şi "politica structurală", un sondaj[39] arată că doar 17% dintre intervievați ştiu care este principalul articol de cheltuieli, în timp ce 31% cred că cea mai mare parte a bugetului este destinată cheltuielilor administrative.

În fine, a treia evoluție privind întinderea comunitară legislativă este legată de consolidarea dominanței centrale în sectorul de afaceri, 60% față de 50% din legislația comunitară în perioada analizată, cu o puternică creştere în domeniul non-sectorial (concurență, subvenții, întreprinderi). Această ramificație a politicilor, împreună cu cea a "pieței comune", strâns legată dealtfel de afaceri, generează şi cele mai multe, cca. 60%, din intervențiile Curții de Justiție pentru păstrarea conformității cu *acquis*-ul.

În sumar, aceste evoluții sugerează două tendințe generale care marchează puterea legislativă a Uniunii: lărgirea extensivă continuă a centrului de decizie comunitar şi reglementarea puternică a afacerilor la nivel comunitar. Cel puțin o consecință apare clar: statele membre nu sunt în totalitate pregătite să absoarbă în continuare în mod liniar această transformare instituțională şi, de aici, să acorde preferință unui model politic interguvernamental sau federal. Se poate observa o creştere a numărului celor care nu doresc ca Uniunea să joace un rol mai important peste cinci ani față de astăzi în țări precum Olanda, Irlanda, Marea Britanie şi Suedia[40]. Acest tip de imprevizibilitate este reflectat de cercetarea academică care susține părerea că "în prezent, nimeni nu poate fi sigur dacă UE evoluează către un sistem în care statele membre rămân principalii actori sau dacă UE merge în direcția unui anume tip de 'Statele Unite ale Europei' în conformitate cu modelul federal."[41]

Pe de altă parte, impactul unor momente cruciale asupra viitorului Europei, cum ar fi formarea Pieței Comune în 1992 sau lărgirile succesive, nu este pus în evidență în astfel de

[39] *Eurobarometer*, p. 123.
[40] *Eurobarometer*, pp. 128-129.
[41] Meerts şi Cede, p. 10.

statistici asupra întinderii juridice comunitare. Este însă evident că ramificaţia unei politici oarecare din cele nouă domenii generale poate reprezenta un punct de cotitură în evoluţia UE. Aşa a fost cazul cu demarcaţia formată între zona euro a statelor membre care au adoptat moneda comună sau şi-au exprimat intenţia să o adopte şi restul statelor membre care îşi păstrează independenţa monetară (Marea Britanie, Suedia şi Danemarca). Această aglomerare a punctelor de cotitură este de aşteptat să se manifeste mai pregnant în continuare. Pe lângă acea saturaţie legislativă acuzată de unele ţări membre, creşterea numărului de ţări membre de la înfiinţare de cca. 5 ori reduce considerabil predictibilitatea deciziilor comunitare şi slăbeşte deopotrivă impactul legislativ prezentat. În anii legislativi recenţi, cca. 80% din documente au fost adoptate prin consens[42], modalitate care rămâne prin urmare, în ciuda numeroaselor revizuiri, încă principalul mecanism de decizie. Balanţa între interesele naţionale şi politica Uniunii devine astfel tot mai fragilă prin păstrarea unor *practici* de vot care favorizează coaliţii de interese şi intervenţii multiple ale actorilor externi.

Importanţa votului depinde de domeniul la care se referă şi de modul în care se votează. Există mai întâi o diferenţă majoră între primul pilon şi ceilalţi doi piloni. Instituţiile UE, şi aici este vorba mai ales de Consiliul de Miniştri (CM), Comisia Europeană (Com) şi Parlamentul European (PE), pot adopta legislaţie care este aplicabilă direct şi are supremaţie asupra legilor membrilor individuali pentru aspectele legate de primul pilon. În contrast, orice decizie care priveşte ceilalţi doi piloni necesită unanimitate şi trebuie să primească aprobarea Parlamentelor naţionale pentru a deveni aplicabilă în statele membre. Un aspect instituţional aparte este acela că, dacă nu este altfel prevăzut, CM va acţiona prin majoritatea membrilor săi (Art. 205, *Treaty Establishing the European Community*), ceea ce ar face *de jure* unanimitatea şi MCV proceduri de excepţie[43].

Unanimitatea şi MCV sunt însă proceduri comunitare deosebit de sensibile, departe de a fi tratate ca excepţii, după cum a fost menţionat. *Compromisul de la Luxembourg* a rezolvat criza din Consiliul de Miniştri din 1965-66 între Franţa şi ceilalţi cinci membri prin concesia *de facto* acordată fiecărui membru de a avea drept de veto asupra oricărei propuneri comunitare, dacă este în joc un interes naţional vital, aşa cum îl defineşte fiecare. Deşi a rămas o convenţie de lucru, *Compromisul* este totuşi un factor cheie în luarea deciziei prin faptul că limitează *de facto* substanţial anvergura iniţiativelor comunitare. În consecinţă, domenii în care decizia este guvernată de MCV pot intra în regimul unanimităţii dacă sunt invocate interese vitale. Politica agricolă, unde deciziile majore nu se iau fără acordul Franţei sau Germaniei[44], politica regională, unde Spania a reţinut drept de veto[45], sunt exemple dintre cele mai semnificative, dacă se ţine cont de importanţa pioritară a acestor politici în bugetul comunitar.

Pe lângă această particularitate istorică, decizia consensuală într-o Uniune încă marcată de divergenţe fundamentale, împreună cu posibilitatea MCV într-o Uniune care se lărgeşte prin tot mai multe state mici sunt factori de mare influenţă asupra elaborării politicii comunitare. Disponibilitatea de a găsi şi face concesii, abilitatea de a lega negocieri din domenii diferite, înclinaţia de a pregăti formarea coaliţiilor într-o fază timpurie sunt toate atribute ale reprezentării intereselor naţionale care nu au apărut necesare cu atâta vigoare până

[42] Heisenberg în Meerts şi Cede.
[43] Dintr-un total de 75 de prevederi supuse unanimităţii, 27 au fost transformate în MCV. Acestea includ domeniile comerţului cu servicii sau aspectele comerciale ale proprietăţii intelectuale. Politica de coeziune va căpăta acest statut după 2007 când va intra în vigoare noua programare bugetară până în 2013. Veto a fost păstrat în probleme esenţiale precum impozitarea, politica socială şi aspecte importante ale azilului şi imigrării (Yataganas, pp. 36-38).
[44] Alesina and Perotti, pp. 4-5; "The Franco-German Monster", *The Economist*, 25 October 2005.
[45] "Joining the West", *The Economist*, 17 May 2001.

la momentul aderării. Problemele votului şi ale deciziei se regăsesc însă cu greu într-un tratament teoretic unitar, argumentele fiind favorabile unei abordări, în cadrul unei scheme analitice, a detaliilor contextuale[46]. Elaborarea politicii în UE nu scapă acestei observaţii fiind supusă influenţei decisive a unor aranjamente practice *ad hoc*. Aceste aranjamente se formează pe două direcţii convergente: cel formal, al centrelor de decizie şi organismelor consultative, şi cel semi-formal, al grupurilor de presiune.

Din punct de vedere formal, politica comunitară este decisă în cinci centre de putere importante – Conferinţa Interguvernamentală (CIG), Consiliul European (Con), Consiliul de Miniştri (CM), Comisia Europeană (Com) şi Parlamentul European (PE) – care alături de activitatea altor comitete consultative, precum Comitetul Economic şi Social, Comitetul Regiunilor sau Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi (COREPER) completează opinia informată a acestor instituţii principale de decizie. Deoarece fiecare din aceste centre oferă oportunităţi particulare de influenţare, traseul general până la actul legislativ devine inevitabil condiţionat de *reguli* şi *practici* ale deciziei.

Explicaţia pentru aparenta obscurizare a mecanismului decizional este de aceea dată mai ales de accesul grupurilor speciale de interes la conturarea politicilor. Punctul de plecare îl constituie faptul că principiile şi procedurile acestor intervenţii sunt oficial agreate de Uniune, deşi despre anvergura lor se poate spune că dă naştere unei adevărate Uniuni în umbră. În 1992, Uniunea face cunoscută poziţia sa oficială faţă de grupurile de interes[47], dedică o pagină de internet acestei probleme[48] şi estimează existenţa a cca. 3,000 de grupuri de interes (atât naţionale, cât şi europene) active la Bruxelles şi Strasbourg, care ocupă în jur de 10,000 de persoane. Totuşi, este vorba doar de o recunoaştere oficială târzie a unei practici comunitare obişnuite şi, se pare, influente: un studiu consemna în 1985 că 12% din cele cca. 500 de grupuri de interes existente atunci fuseseră înfiinţate înainte de apariţia CE, iar 52% în primii patru ani de la înfiinţarea acestora[49].

Peisajul lobby-ului european este extrem de fragmentat: din grupurile care aveau (în 2000) un birou permanent la Brussels, asociaţiile profesionale europene reprezentau 32%, consultanţii comerciali 20%, companiile 13%, organizaţiile ne-guvernamentale 11%, asociaţiile sindicale şi de afaceri naţionale 10%, reprezentanţe regionale 6%, organizaţii internaţionale 5% şi grupuri de analiză 1%[50]. Ceea ce este interesant dacă se are în vedere populaţia remarcabilă de grupuri de interese este faptul că majoritatea Parlamentelor statelor membre nu deţin reguli sau prevederi specifice care să guverneze activitatea acestor grupuri, cu excepţiile importante ale Germaniei şi Marii Britanii[51]. Deşi este rezonabil de presupus că nu toate domeniile de interes afectate de deciziile comunitare sunt organizate ca grupuri de presiune[52], în noiembrie 2002, UE lista în jur de 700 de grupuri formate din organizaţii non-profit divizate în 27 de categorii potrivit ariei de reprezentare, care mai mult sau mai puţin se suprapun peste domeniilor principale de legiferare din Tabelul 2.

O privire generală asupra specificului presiunii grupurilor speciale este sugerată de terminologia bogată care le defineşte: grupuri de interese, grupuri de presiune, lobby, grupuri de promovare, grupuri de interese speciale, afaceri publice, euro-grupuri etc. De exemplu, în

[46] O discuţie extinsă asupra acestui punct şi o aplicaţie la negocierile cu UE sunt oferite de Cojanu, *The Integration Game*.
[47] Commission of the European Communities, "An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups", SEC(92)2272 fin, 2 December 1992.
[48] http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/lobbies/index_en.htm.
[49] Philip, p.30.
[50] van Schendelen, p. 46.
[51] Lehmann, p. 43.
[52] Philip, p. 82.

accepţiunea Parlamentului, lobbistul este persoana care doreşte să viziteze frecvent instituţia în scopul de a furniza informaţii membrilor [grupului de care aparţine] în propriul lor interes sau în interesul unor părţi terţe[53]. O formulare la fel de sugestivă a obiectivelor presiunii este "de a plasa cele mai apropriate persoane în cele mai bune poziţii a celor mai avantajoase proceduri."[54] Există oricum o ocupaţie distinct formată sub emblema *the Public Affairs Management (PAM)* şi încurajată de un mediu extrem de fertil format din organizaţii precum *Society of European Affairs Practitioners* (SEAP), *Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament* (AALEP), *European Federation of Lobbying and Public Affairs* (FELPA), *European Centre for Public Affairs Brussels* (ECPAB). Cercetării academice îi sunt dedicate reviste de specialitate, cum ar fi de exemplu *Journal of European Public Policy*.

Totuşi, chiar dacă definiţiile se referă în general la sprijinul organizat pentru un interes formal constituit, este mai puţin clar cum arată activitatea propriu-zis de lobby şi cât de semnificativă este capacitatea de a impune un punct de vedere de grup. Un cadru conceptual sugestiv a fost propus în literatură[55]: grupurile de interese se manifestă de-a lungul unor *vectori de europenizare*, anume cei formaţi din combinaţiile posibile a cel puţin două surse de interese originare din sectorul public european, sectorul public naţional, sectorul privat european şi sectorul privat naţional. **Tabelul 3** grupează, din perspectivă publică şi privată, criteriile care pot transforma un grup de interese în partener de dialog comunitar.

Tabel 3: Motivaţiile activităţii grupurilor de interes în UE

Obiective la nivel comunitar	*Obiective la nivelul grupului de interes*
Comisia trebuie să se bazeze pe organizaţii din afară pentru a primi informaţia necesară iniţierii propunerilor legislative sau implementării politicilor convenite. Informaţii factuale care sosesc cu întârziere pe canalele surselor guvernamentale. Propunerile Comisiei sunt supuse scrutinului guvernelor, grupurilor de presiune şi altor părţi interesate. Grupul de presiune poate fi determinat să accepte validitatea deciziei şi să renunţe la promovarea acţiunii pe lângă Curtea Europeană de Justiţie. Asistenţă în pregătirea rapoartelor din comisiile de specialitate (ale Parlamentului, ECOSOC). Obţinerea sprijinului grupurilor de interes pentru îmbunătăţirea şanselor de validare a legislaţiei la întâlnirile Consiliului de Miniştri. Consolidarea reţelei de implementare a deciziilor, odată ce părţile interesate au contribuit la elaborarea propunerilor. Dorinţa Comisiei de a construi o Uniune mai puternică.	Contribuţie la elaborarea legislaţiei comunitare prin furnizarea expertizei tehnice. Obţinerea subvenţiilor şi participarea la lansarea de propuneri de oferte pentru administrarea programelor comunitare. Obţinerea informaţiei despre politicile şi practicile curente, planurile viitoare şi mersul lucrurilor pe domeniul de interes. Obţinerea unui semn de recunoaştere, de legitimare faţă de interesele pe care le reprezintă. Influenţarea atitudinilor şi comportamentului oficialilor comunitari a căror activitate este legată de domeniul particular de interes. Mare parte din mediul economic al unei companii, inclusiv accesul la pieţe, la regulile standardelor tehnice, aranjamentele pe piaţă, se află sub controlul politicilor comunitare în domeniul comercial şi al concurenţei. Pentru a face vizibile abuzurile asupra regulilor comunitare, mai ales în domeniul concurenţei şi al respectării acrodurilor şi practicilor comerciale. Solicitarea măsurilor de apărare comercială în numele Uniunii specifice acordurilor comerciale

[53] Lehmann, p. iv
[54] Van Schendelen, p. 105.
[55] Van Schendelen, p. 31.

Obiective la nivel comunitar	*Obiective la nivelul grupului de interes*
	cu țările din afara Uniunii sau doar respectarea acestor prevederi.

Sursa: Compilația se bazează în principal pe Philip, Lehmann.

Informația este deosebit de convingătoare pentru a permite o concluzie: UE a evoluat continuu într-o organizație construită pe un proces voit transparent, dar dependent de coalizarea intereselor publice sau private astfel încât "acțiunea colectivă este mai degrabă regula decât excepția"[56]. Anumiți autori[57] atribuie acestui proces efecte pozitive asupra integrării europene: organizațiile de interes prin articularea intereselor pluraliste fac astfel posibilă formarea unor noi politici şi agende europene mai aproape de cetățeni, ceea ce ar reprezenta cea mai profesională contribuție la democrația Uniunii.

Este totuşi dificil de acceptat fără rezerve acest punct de vedere astfel încât *regula* influenței organizate asupra deciziei să reprezinte un reper de politică publică. Concluziile empirice bazate pe teoria acțiunii colective a lui Olson sunt suficient de consistente pentru a arăta că vulnerabilitatea crescândă a performanței economice în Uniunea Europeană în comparație cu alte zone de dezvoltare similară îşi are originea în exercitarea organizată a influenței intereselor de grup. Simptomele acestei slăbiciuni remarcate de acele studii se regăsesc cu un mare grad de vizibilitate în informațiile prezentate. Rațiunea publică a "consolidării rețelei de implementare" (Tabel 3, coloana 1) este şubrezită de constatarea că "textele juridice au devenit atât de complicate"[58] încât accesibilitatea aplicării politicilor se diminuează. La fel, motivația privată a "legitimării" (Tabel 3, coloana 2) este privită cu îndoială de vreme ce "o federație europeană este adeseori reprezentativă pentru întregul sector"[59]. Mai mult, viziunea strategică a UE de a fi mai aproape de cetățeni este serios zdruncinată, după cum a fost prezentat în secțiunea anterioară, de realitatea opiniei populare într-un număr important de țări membre, care ar dori să țină încă departe influența comunitară de gestiunea zilnică a vieții şi afacerilor.

[56] van Schendelen, p. 128.
[57] van Schendelen, p. 316.
[58] Meerts, Paul W. and Franz Cede (Eds.), *Negotiating European Union*, IIASA Austria: Palgrave MacMillan, 2004, p. 11.
[59] van Schendelen, Rinus, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003, p. 115. Există, de exemplu, în jur de 15 federații europene (EuroFeds) care reprezintă sectorul de construcții, 20 pentru ambalaj şi 75 pentru chimicale. Multe dintre acestea au o acoperire sectorială şi regională şi mai puțin cu adevărat europeană.

II Concentrarea strategică #2: Elaborarea politicilor

II .1 Politica industrială şi a competitivităţii

Problemele insuficientei competitivităţi a Uniunii Europene în context global nu sunt de dată recentă (de la *Le dèfi americaine* la *Le dèfi mondiale*). Dar, în primii ani de aplicare a Tratatului de la Roma, preocupările pentru situaţia industriilor naţionale au fost lăsate mai mult pe seama statelor. Abia o dată cu lansarea unei politici industriale la nivel comunitar în anii '70 competitivitatea a fost oarecum 'inclusă' în această politică industrială. Dar, orientarea principală a fost aceea de susţinere a unor sectoare – ex. siderurgia, construcţiile navale - atît pentru a le menţine în viaţă în condiţiile dure provocate de crizele petrolului, cât şi pentru păstrarea locurilor de muncă. În ultimele două decenii, politica industrială a UE s-a reorientat dinspre sectoare spre întreprinderi, spre mediul de afaceri şi concurenţă.

În acest context, interesul UE spre sporirea competitivităţii s-a exprimat clar la începutul anilor '90, în special ca urmare a evaluărilor asupra locului economiei UE în context global precum şi în legătură cu provocările intrării în mileniul III[60].

De ce competitivitatea trece pe primul plan ? Răspunsul se află în conţinutul noţiunii de competitivitate care, deşi este unul complex, depinzând de mulţi factori, dar care în esenţă înseamnă o anumită productivitate – singura sursă de bunăstare[61].

Recunoaşterea decalajelor pe planul competitivităţii în raport cu SUA a necesitat formularea şi lansarea unei noi strategii în domeniu, ceea ce a avut loc cu ocazia Consiliul European de la Lisabona, din martie 2000. Obiectivul lansat atunci a fost acela de a deveni "cea mai competitivă şi dinamică economie bazată pe cunoaştere din lume, capabilă de creştere economică durabilă, cu locuri de muncă mai multe şi mai bune şi cu mai multă coeziune socială, până în 2010"[62]. Analizând conţinutul obiectivelor Lisabona, se poate remarca orientarea acestora spre trei piloni ai competitivităţii:

a) condiţiile 'tehnice' ale întăririi poziţiei competitive a UE: nu puteau fi altele decât cele referitoare la ceea ce contează astăzi sub aspectul competitivităţii, şi anume, cercetare-inovare, comunicaţii-informatizare;

b) condiţiile economice: stabilitatea macroeconomică, deja dobândită, trebuia să faciliteze obţinerea unor efecte pozitive asupra creşterii economice (durabile), prin înlăturarea unor bariere pentru liberalizarea deplină în cadrul Pieţei Interne, în special prin crearea unui mediu şi mai deschis concurenţei, prin mai mare liberalizare a serviciilor, în general, mai bună dezvoltare a serviciilor financiare integrate; mediu de afaceri mai bun pentru întreprinderi, ceea ce vrea să însemne un cadru juridic mai bun, mai puţină birocraţie etc.;

c) componenta socială, cu un aspect care vizează ocuparea forţei de muncă (creştere economică şi locuri de muncă), pregătirea forţei de muncă pentru condiţiile unei economii bazate pe cunoaştere (*knowledge-based economy*), dar şi, aşa cum se spune, 'modernizarea' sistemului de protecţie socială. Se poate desprinde clar intenţia de a aduce unele schimbări în

---

[60] European Commission, *An industrial competitiveness policy for the European Union*, Bulletin of the European Union, Suplement 3/94; The European Commission, *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment ,the Challenges and Wages forward into the 21st century,* COM (93) 700 final, Brussels, 5 dec. 1993, Ch. 2: "The conditions for growth and enhanced competitiveness", European Council, 23 and 24 March 2000.

[61] Vezi, Porter, World Economic Forum: interviu la lansarea Global Competitiveness Report 2005-2006, publicat în http://www.weforum.org/site/homepublic.ns…/Global+Cpmpetitiveness+Report+2005-2006%A+Interview+with+Michael+Porter

[62] Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000

sistemul european de protecţie socială, extrem de generos, pentru a-l pune în acord cu schimbările economice, demografice şi cu limitele bugetare.

Principalele constatări rezultate din evaluările periodice asupra competitivităţii, aşa cum apar acestea în rapoartele Comisiei Europene asupra competitivităţii, dar şi în Rapoarte ale unor organisme independente (ex. World Economic Forum), se referă atât la gradul de îndeplinire a obiectivelor stabilite la Lisabona (cele 8 obiective), cât şi la situaţia UE în raport cu SUA. Sursele informaţiilor pentru aceste evaluări sunt mai ales date statistice ale UE cu privire la mediul macro şi microeconomic şi unele evaluări comparative cu privire la ierarhizarea unui anumit număr de ţări, aşa cum face World Economic Forum, care apelează în acest scop la doi indici sintetici: Indicele de Creştere a Competitivităţii (*Growth Competitiveness Index*)[63], aplicat în ultimul raport în cazul unui număr de 116 ţări, şi un Indice al Competitivităţii Afacerilor (*Business Competitiveness Index*)[64], care sintetizează rezultate ale unor cercetări empirice, pe bază de chestionar, asupra opiniilor investitorilor cu privire la mediul de afaceri.

Cele mai importante constatări cu privire la situaţia UE, rezultate din mai multe evaluări, sunt următoarele:

- Nici una din ţările UE nu a atins punctajul maxim la vreunul dintre indicatorii de competitivitate, ordinea, în funcţie de nivelul punctajului mediu, este: trei ţări nordice (Finlanda, Danemarca, Suedia) se află în vârf; în zona de mijloc, se află Regatul Unit, Olanda, Germania, Luxemburg, Franţa, Austria, Belgia, Irlanda; cel mai scăzut nivel se află în ţările sudice (Spania, Italia, Portugalia şi Grecia); Uniunea Europeană nu numai că nu a atins ceea ce şi-a propus în materie de competitivitate, dar este şi un spaţiu neomogen în privinţa nivelului de performanţă prevăzut la Lisabona. Diferenţe există şi în ceea ce priveşte nivelurile de performanţă în fiecare ţară. Aceasta sugerează că, politica la nivelul UE poate viza doar aspectele comune, statele urmând a identifica măsurile specifice domeniilor deficitare.

- Comparaţia între UE şi SUA, pe baza aceloraşi criterii, arată clar că, în medie, scorul UE este sub cel al SUA (chiar dacă cele trei ţări nordice au în medie un scor mai ridicat decât al SUA)[65]. Cel mai ridicat punctaj a înregistrat SUA, depăşind şi cele trei ţări nordice, cu privire la inovare (UE cheltuie numai 1,9% din PIB pentru cercetare si dezvoltare, faţa de min. 3% hotarât la Consiliul European de la Barcelona şi faţă de peste 3% cheltuiţi de SUA) şi la calitatea mediului de afaceri, ceea ce explică nivelul de competitivitate mult mai scăzut al UE în raport cu SUA (PIB/loc. în UE este cca 70% din cel al SUA). Domeniile în care UE depăşeşte SUA sunt protecţia socială, mediul şi dezvoltarea durabilă, telecomunicaţiile.

Rezultatele nu s-au modificat faţă de cele ale ultimilor doi ani, ceea ce arată că progresul UE în acest domeniu a fost puţin vizibil. Printre cauze, aşa cum rezultă din variate prezentări ale oficialilor comisiei europene, se află menţinerea unor bariere în interiorul Pieţei Interne a Uniunii Europene, faptul că reacţia mediului de afaceri la introducerea monedei euro

---

* Notă: comparaţiile pe planul competitivităţii se fac aproape în exclusivitate cu SUA, pomenindu-se doar în treacăt puternica presiune competitivă care se exercită în plan comercial, deocamdată doar cu anumite bunuri, din partea Chinei şi Indiei.

[63] Cea mai recentă evaluarea făcută de WEF cu privire la situaţia celor 116 de ţări în funcţie de Indicele de Creştere a Competitivităţii (GCI) se află în Global Competitiveness Report 2005-2006.

[64] Cu privire la semnificaţia BCI, a se vedea Porter, E. Michael (2003), "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Microeconomic Competitiveness Index", în WEF, Global Competitiveness Report 2002-2003, Ch. 1.2.

[65] Blanke, Jennifer şi Augusto Lopez-Carlos (2005), *The Lisbon Review 2004. An Assessment of Policies and Reforms in Europe*, World Economic Forum, pg.4-8; a se vedea şi Kroes (2005), "Building a Competitive Europe-Competition Policy and the Relaunch of the Lisbon Strategy", speech addressed to a conference at Bocconi University, Milan, 7th February 2005, Reference: SPEECH/05/78

a fost mai slabă decât se aştepta, insuficientă forţă de muncă înalt calificată, subfinanţarea universităţilor, dar şi slabe legături ale acestora cu mediul de afaceri, slabă cultură antreprenorială.

Indicatorii economiei UE care exprimă evoluţia insuficient pozitivă sau chiar negativă sunt[66]: ritm de relansare a creşterii economice relativ moderat, de numai 2,5% pentru cei 25 în 2004 (rezultatul a fost influenţat pozitiv de includerea în calcul a dinamismului noilor intraţi, în timp ce 'bătrâna Europă' a înregistrat un ritm foarte scăzut, ceea ce ne spune că extinderea este chiar o oportunitate pentru UE, nu doar invers); deficite bugetare peste nivelul maxim de 3% din PIB prevăzut în Tratatul de la Maastricht, în mai mult de 1/3 din numărul membrilor UE; rata ridicată a şomajului, deşi productivitatea s-a aflat în declin, ceea ce spune, pe de o parte, că Europa are insuficiente oportunităţi de afaceri sau/şi că lansarea unor noi afaceri se face cu dificultate, iar, pe de altă parte, că sistemul de protecţie socială este mult prea protector şi, ca urmare, nu presează în direcţia ocupării, dar şi că piaţa muncii nu este suficient de flexibilă pentru a absorbi şomajul. Cu alte cuvinte, costul sistemului de protecţie socială în UE este extrem de ridicat şi afectează competitivitatea firmelor, aflate în concurenţă cu firmele americane mult avantajate sub acest aspect. UE este dezavantajată faţă de concurenţii săi şi sub aspectul ratei de participare a forţei de muncă, care în 2002 era de numai 68.2% în zona Euro, faţă de 76.4% în SUA[67], ceea ce denotă nevoia unei reforme profunde a sistemului de pensii în UE, în concordanţă cu modificările demografice, cu procesul de îmbătrânire a populaţiei, dar şi cu creşterea duratei medii a vieţii.

Ca urmare, întrebarea privitoare la măsura în care modelul european este, în continuare, sustenabil (Sapir), respectiv remarca că procesul de creştere economică în Europa s-a bazat 'mai mult pe imitaţie, decât pe inovaţie' şi că o reformă profundă ale variatelor componente ale pieţei, în special a pieţei muncii şi a sistemului educaţional (Blanchard) se justifică pe deplin[68]. Aceasta, cu atât mai mult cu cât se acceptă că modelul dezvoltării economice se va schimba în mod fundamental în următorii 20 de ani în sensul că se va restrânge ponderea industriei prelucrătoare clasice şi va creşte ponderea industriilor şi serviciilor care sunt intensive în ceea ce priveşte cunoaşterea (*knowledge-based*). Firesc, o asemenea dezvoltare presupune obligatoriu creşterea nivelului de educaţie. De aici, orientarea UE, sintetizată astfel : "Europa trebuie să-şi întărească cei trei poli ai triunghiului cunoaşterii: educaţia, cercetarea şi inovarea. Rolul universităţilor este esenţial în toate cele trei. A investi mai mult şi mai bine în modernizarea şi calitatea universităţilor înseamnă a investi direct în viitorul Europei şi al europenilor." [69]

În aceste condiţii, relansarea obiectivelor Lisabona vizează consolidarea acelor arii, cuprinse şi în proiectul Lisabona iniţial, care să mărească şansele de creştere economică şi de creare de locuri de muncă[70] şi anume: extinderea şi adâncirea Pieţei Interne; îmbunătăţirea legislaţiei europene şi naţionale; infrastructură mai bună şi investiţii în cercetare şi dezvoltare ; facilitarea inovaţiei şi a sectorului ICT, plus folosirea resurselor astfel încât să susţină dezvoltarea durabilă; mărirea gradului de ocupare a forţei de muncă şi, din nou, ideea

[66] Kroes (2005), Speech, Bocconi University
[67] European Central Bank, 2004, p. 20
[68] Vezi, Sapir, Andre (Chairman; 2003), "Ch. 7 – Is the European model sustainable" in *Agenda For A Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*, July 2003, pp 93-97; Blanchard, Olivier (2004), *The Economic Future Of Europe,* NBER Working Paper Series, Working Paper 10310, February 2004, http://www.nber.org/papers/w10310
[69] Commission of the European Communities (2005), *Mobilizing the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, Communication from the Commision, Brussels, 20.4. 2005, COM (2005) 152 final, p. 2
[70] Detalii privind continutul fiecărui obiectiv se află la adresa: http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_192_en.pdf

modernizării sistemului de protecţie socială; mărirea gradului de adaptabilitate a mediului de afaceri şi a pieţei muncii.

Ceea ce este nou în proiectul Lisabona relansat se referă la insistenţa asupra unui nou mod de guvernanţă, o mai buna împărţire a angajamentelor şi responsabilităţilor între nivelul UE şi statele membre[71] pentru fiecare obiectiv. Se urmăreşte ca, în acest fel, să se realizeze o mai mare implicare a statelor în realizarea obiectivului general de creştere a productivităţii, a competitivităţii. Comisia UE a elaborat mai multe iniţiative la nivel comunitar, unele devenite programe, cu scopul de a promova ideea unor parteneriate public-privat, care să sprijine progresul tehnologic, inovaţia, în vederea creşterii productivităţii, a competitivităţii. În acest sens, menţionăm:

EUREKA - o iniţiativă din 1985, iniţial un proiect franco-german - dar care cuprinde astăzi 34 de ţări, menită să promoveze proiecte inovative în domeniul industriei manufacturate, printr-un parteneriat de finanţare public (30%) şi privat (70%). EUREKA constă într-o reţea de proiecte de cercetare-dezvoltare orientată spre piaţă. În fapt, EUREKA a promovat ideea formării unor clustere de competitivitate, în special prin dezvoltarea de noi tehnologii în domeniul IT, energiei, biotehnologiei [72].

European Technology Platform and Joint Technology Initiatives - Pentru a facilita atingerea obiectivului Lisabona şi a mări finanţarea alocată cercetării, conform celor stabilite la Consiliul European de la Barcelona, la 3% din PIB, din care 2/3 să fie contribuţie privată, Comisia UE a elaborat o propunere prin care se introduce conceptul de JTI (Joint Technology Initiatives)[73] - Iniţiative Tehnologice Comune - ca o nouă modalitate de realizare de parteneriate public-privat la nivel European. Platformele Tehnologice Europene, menite să orienteze cercetarea înspre cele mai importante obiective tehnologice de care depinde viitorul competitivităţii europene, urmează a fi sprijinite financiar atât prin ceea ce va aduce FP7, cât şi conform regulilor ajutoarelor de stat, dar şi prin sprijin privat. Rezultatul trebuie să fie crearea unei reţele ale clusterelor şi ale potenţialului de cercetare şi resurselor în Europa.

Prezenţa clusterelor în anumite ţări - Ideile lui Porter[74] cu privire la competitivitate şi la promovarea acesteia prin clustere au fost preluate aproape imediat, cele mai active regiuni fiind Catalonia, în Spania, Lombardia, în Italia, Rhône Alpes, în Franţa, Yorkshire, în Marea Britanie. Ca un exemplu, Franţa a promovat ideea unor poli de creştere (*pôles de croissance*) în care, prin sprijinul acordat dezvoltării în prealabil a infrastructurii, să fie atrase apoi investiţii care să contribuie la creştere economică. În condiţiile schimbate de astăzi, Franţa a adoptat, în decembrie 2002, mai multe decizii referitoare la strategia politicii industriale, care să se concentreze asupra principalilor factori de competitivitate. Acesta a fost contextul în care s-a iniţiat o politică de susţinere a clusterelor de competitivitate (*pôles de competitivité*). Lansarea intenţiei de susţinere din partea guvernului francez a polilor de competitivitate a

[71] Commission of the European Communities (2005), *Lisbon Action Plan Incorporating EU Lisbon Programme And Recommendations For Actions To Member States For Inclusion In Their National Lisbon Programmes*, Companion document to the Communication to the Spring European Council 2005 {COM (2005) 24}, Working together for growth and jobs, http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_192_en.pdf; vezi, de asemenea, şi Barroso, J. M. (2005), "To Lisbon and beyond: Market access and external aspects of competitiveness", Opening address – Market Access Symposion, Brussels, 19 September 2005

[72] Detalii la adresa: http://www.eureka.be/thematic/aboutStrategicInitiatives.do

[73] Vezi, Commission Staf Working Document, Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness-SEC (2005)800,10.6.2005

[74] Porter, E. Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, pp. 545-560

avut loc printr-o circulară a primului ministru de Villepin[75], care se adresează prefecților şi se referă la condițiile de îndeplinit şi la procedura de urmat pentru a beneficia de sprijin guvernamental. Un număr de 67 de clustere de competitivitate - *pôles de competitivite'* – urmează să benficieze de sprijinul guvernului francez. Sumele anunțate pentru această inițiativă se vor ridica, în final, la 3 miliarde euro pentru anii 2006-2008, la care se vor adăuga alte sume ce vor proveni din Fondurile Structurale ale UE şi din FP6 /FP7 pentru cercetare, finanțări din Eureka, plus sume în parteneriat public-privat (credite de intervenție din partea ministerelor, sprijin din partea agențiilor publice de cercetare-inovare).

Ideea organizării de clustere a pătruns şi în zona Europei Centrale, după anul 2000. Situația se prezintă diferit de la o țară la alta[76] – de la Slovenia - prima țară din zonă care a integrat acest concept într-o politică industrială pro-activă de susținere a IMM şi de alocare a unor importante resurse financiare pentru ridicarea nivelului inovării, până la Polonia, în care anumite clustere s-au constituit în mod spontan, mai ales în sectoare de high-tech, dar unde conceptul de cluster nu a devenit un instrument de politică industrială. Deşi Ungaria nu este cazul cel mai spectaculos în privința dezvoltării clusterelor, mențiunea merită atenție prin lansarea unei noi politici economice numite „Smart Hungary"[77], cu intenția de a folosi clusterul de univesități şi institute de cercetare aflate la Budapesta pentru întărirea legăturilor cu cele mai dinamice companii.

În cazul României, găsim menționată prezența unui singur cluster în lucările de referință[78] şi anume concentrarea producției de încălțăminte de nivel calitativ mediu, prin prezența unui număr important de companii italiene, în regiunea Timişoarei. Acelaşi cluster este menționat şi ca un exemplu de extensie a unui cluster deja existent în Montebelluna, Veneto[79]. Profilul sectoarelor economice va rezulta din această dezvoltare de jos în sus şi nu va fi croit ca obiect al unei politici economice tradiționale, de altfel, imposibil de promovat în condițiile actuale sau care ar fi sortită din start eşecului.

II .2 Politica monetară

Banca Centrală Europeană (BCE) este o bancă independentă, iar rolul politicii monetare pe care aceasta o promovează a fost clar definit[80]. Politica monetară a UE are drept scop atingerea unei stabilități macroeconomice prin stabilitate monetară şi disciplină fiscală la nivelul zonei, stabilitate care reprezintă condiția necesară, chiar dacă nu suficientă, pentru bunăstare, creştere economică şi locuri de muncă. În acest sens, BCE are, prin statut, un obiectiv clar, cuantificat, şi anume de a urmări o rată scăzută a inflației, aceasta fiind stabilită la nivelul de 2%. În ceea ce priveşte disciplina fiscală, aceasta se exprimă atât prin prevederile Tratatul de la Maastricht (3% din PIB maxim deficit bugetar admis, 60% din PIB maxim datorie publică), cât şi prin regulile de aplicare ale respectivelor exigențe, aşa cum

[75] Dominique de Villepin, Décrets, arrêtés, circulaires, Textes généraux, Premier ministre J.O n° 182 du 6 août 2005 page 12875; Texte n° 2, Circulaire du 2 août 2005 relative à la mise en oeuvre des pôles de compétitivité, NOR: PRMX0508671C, Paris, le 2 août 2005

[76] "Business clusters: promoting enterprise in Central and Eastern Europe", Executive summary, in http://www.oecd.org/dataoecd/7/8/35136722.pdf

[77] Descrierea proiectului se află la adresa: http://www.competitiveness.org/bulkmail/view/6

[78] Ketels, 02 June/2004 p.1

[79] http://www.competitiveness.com/nps/corporate/com/en/services/intercluster_initiatives.html

[80] Detalii în Duisenberg, 1998.

apar acestea în Pactul de Stabilitate şi Creştere, amendat în 22 martie 2005[81]. Noul Pact de Stabilitate şi Creştere menţine regulile cu privire la deficitul bugetar şi la datoria publică, dar introduce o anumită flexibilitate cu privire la măsurile corective, pentru a corespunde mai bine diversităţii de situaţii economice în UE.

Este important de remarcat că obiectivul privind menţinerea unei rate scăzute a inflaţiei nu este un scop în sine, ci un mijloc pentru a ajunge la bunăstare (*welfare).* BCE a reuşit atingerea obiectivului 'inflaţie scăzută' (*low inflation)*, rate reduse ale dobânzii şi, în general, o stabilitate macroeconomică evidentă. Cu toate acestea, economia zonei Euro în ansamblu se află într-o situaţie de insuficientă competitivitate în context global (vezi, rapoartele, din ultimii ani, asupra competitivităţii, publicate de World Economic Forum, dar şi rapoarte ale UE) şi, mai ales, nu a reuşit să asigure o creştere economică ridicată, prin care să fie create noi locuri de muncă şi să scadă rata şomajului. Chiar dacă, putem fi de acord cu Svensson că 'fixaţia excesivă a BCE asupra stabilităţii preţurilor, în contextul unor rigidităţi nominale, reduce inflaţia şi volatilitatea preţurilor, dar cu preţul volatilităţii producţiei'[82], nu putem considera că politica monetară este cauza acestui eşec economic. Mai degrabă, trebuie să avem în vedere că există şi alte mecanisme de ajustare prin care se poate realiza absorbţia anumitor şocuri sau chiar să acceptăm o anumită reconsiderare a ceea ce înseamnă stabilitatea preţurilor. Mai mult, aceasta ar putea avea şi o altă semnificaţie: confirmarea opiniei (vezi, Porter[83]) că cele mai importante surse ale creşterii economice trebuie căutate astăzi dincolo de instrumentele clasice de stabilizare macroeconomică.

Desigur, politica monetară a BCE, chiar dacă este independentă, nu poate face abstracţie de situaţia economică a zonei euro. De altfel, există o formulare, chiar în statutul băncii centrale europene, care se referă la sprijinul pe care BCE îl poate oferi altor politici economice ale Comunităţii, fără însă a prejudicia stabilitatea preţurilor[84]. Nevoia armonizării mixului de politici şi a unor reforme care să aducă soluţii la problemele economico-sociale ale UE este mai mult decât evidentă: reforma sistemului de pensii, reforma profundă a pieţei muncii, dezvoltarea unei politici de impulsionarea a inovării, un mediu de afaceri mai atractiv. Sunt puse în discuţie chiar şi limitele modelului social european.

BCE este independentă în ceea ce priveşte formularea politicii sale monetare. Posibilităţile sale de intervenţie sunt, însă, limitate. În conformitate cu teoria zonei monetare optime, politica monetară a BCE trebuie să răspundă şocurilor la care poate fi supusă economia zonei euro. Se ştie că politica monetară comună a BCE se poate adresa doar unor şocuri comune zonei euro, în special unor şocuri care ţin de cererea internă şi care sunt în general şocuri temporare. Dacă economia zonei este supusă unor şocuri externe, cum sunt cele care vin de pe piaţa mondială (cazul preţului ţiţeiului este cel mai frecvent invocat) sau sunt şocuri ale concurenţei globale (ex. şocul unor schimbări tehnologic sau cele care pot fi provocate de o puternică concurenţă fiscală[85], acestea sunt obiectul altor politici macro şi microeconomice.

---

[81] "Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact", Amsterdam, 17 June 1997, Official Journal C236. 02/08/1997 P.0001-0002.

[82] Svensson , 2002, citat după Sapir (2003), p.42 ; o opinie similară găsim şi în Lavrac, 2002, Working Paper No 14, p. 4

[83] Porter, 2003, *Global Competitiveness Report 2002-2003,* Cpt.1.2.

[84] "The primary objective of the ESCB shall be to maintain price stability. Without prejudice to the objective of price stability it shall support the general economic policies in the Community"ECB, 2002, p.2; citat după Aguiar and Martins (2005), p. 232; vezi şi European Parlament, European Parliament Fact Sheets, *European Monetary Policy*, Legal Basis, http://www.europarl.eu.int/facts/5_3_0_en.htm

[85] a se vedea explicaţia modului de acţiune a acestor şocuri în Pogorelec, 2005, pp 22-24.

Studii mai recente[86] ajung la concluzia că în zona Euro, în structura actuală, pare să se fi realizat o reducere a diferenței de rate ale inflației între țările membre, respectiv o armonizare semnificativă a ciclului afacerilor[87], ceea ce vrea să însemne că sporesc şansele de reuşită ale unor măsuri comune de combatere a efectelor unor şocuri. Chiar dacă există o anumită diferență de inflație, susține actualul guvernator al BCE[88], aceasta poate fi considerată drept mecanism de echilibrare într-o zonă întinsă cum este zona euro. Obiectivul fundamental cu privire la rata scăzută a inflației rămâne neschimbat şi, ca urmare, nu se formulează modificări strategice majore, cu mențiunea că acest obiectiv nu se referă la nivelul pe termen foarte scurt al inflației, care poate fi influențat de evenimente neprevăzute, ci pe termen mediu[89].

Evoluțiile, însă, din ultimii ani a situației economice în zona Euro au ridicat multe semne de întrebare cu privire la aplicabilitatea întocmai a criteriilor fiscale din Tratatul de la Maastricht şi a celor prevăzute în Pactul de Stabilitate şi Creştere. A găsi un mai bun echilibru între mărimi rigide ale unor criterii şi o anumită flexibilitate (*rules and discretion)* [90], pare să fie cea mai înțeleaptă orientare, nu doar pentru că însăşi țările din interiorul zonei au, nu de puține ori, dificultăți cu privire la îndeplinirea regulilor (vezi, deficitul bugetar peste 3% din PIB al Germaniei, devenit cronic), ci şi pentru că urmează a adera la zona Euro, în câțiva ani, noii membri ai UE, cu situații economice particulare.

Apare, firesc, întrebarea: ce se va întâmpla cu politica monetară comună atunci când în zona Euro vor intra noi membri şi se va înregistra o mai mare diversitate, chiar dacă îndeplinirea criteriilor de convergență nominală se va fi realizat? În mod cert, viitorii membri ai Uniunii Moterare Europene (UME), care vor fi, mai întâi, țările intrate la 1 mai 2004, vor fi supuşi anumitor şocuri asimetrice[91]. În conformitate cu teoria lui Mundell privind zona monetară optimă, trebuie cercetată natura acestor şocuri, pentru a găsi cele mai potrivite măsuri de politică economică, în absența instrumentului curs valutar.

Anumite ajustări ale politicilor UE, inclusiv a celei monetare, sunt necesare în condițiile extinderii UME[92]. Aceasta deoarece, deşi noii şi viitorii membri au ponderi relativ mici în PIB-ul zonei euro, vor mări gradul de eterogenitate al zonei[93], noile state înregistrând un nivel ceva mai ridicat al inflației după aderare, dat fiind efectul Ballasa-Samuelson. BCE îşi propune, însă, îmbunătățirea previziunilor sale privind evoluția inflației în zona euro, ceea ce va susține mai bine deciziile în privința ratei dobânzii.

Există opinii care consideră că ceea ce BCE va trebui să ajusteze la condițiile extinderii este sistemul său decizional [94]. În prezent, acest sistem cuprinde un număr de 12 guvernatori ai statelor zonei Euro, state relativ omogene, urmând ca în perspectivă să includă încă 10 (noii membri ai UE) + 2 (viitori membri). Sunt examinate două variante: prima, de a atribui Consiliului lărgit al Guvernatorilor mandatul de reprezentare a zonei euro, nu a fiecărei țări; a doua, de modificare a sistemului de atribuire a numărului de voturi (număr ponderat în funcție de dimensiunea țării pe care o reprezintă). Optiunea pentru una sau alta dintre variante nu este o chestiune tehnică, ci una de filosofie politică asupra a ceea ce vrea să

[86] Balázs Egert et al. 2004, pp 58-60.
[87] Aguiar and Martins, 2005, p.226.
[88] Trichet, 24 June 2005 , Speech to ZEW, Mannheim
[89] Vezi, ECB (2004), p.54 , Box 3.3. The medium-term orientation of the ECB's monetary policy,
[90] Opinie demonstrată foarte convingător în expunerea făcută de către Papademos la Banca Spaniei: a se vedea, Papademos (2004), p.7
[91] Lättemäe, Raoul (2003), p.4 http://ideas.repec.org/p/ezo/ezppap/wp17a.html
[92] Mooij (f.a.), p. 59-64
[93] Genberg, 2004, p.2
[94] idem, pp 6-8

însemne Uniunea Monetară şi ar presupune modificarea unor prevederi ale statutului BCE. Întărirea transparenţei procesului decizional se poate realiza prin transmiterea informaţiilor referitoare la dezbaterile în cadrul Consiliului şi la voturile membrilor. Nu se prevede în statutul băncii, dar se sugerează pentru examinare.

II. 3 Politica economică

În discursul politic şi economic de astăzi, de regulă se face o separare între a privi aderarea la UE ca un proces ce, practic, se suprapune cu trasarea politicilor economice, în vreme ce, de pildă, politica externă este formulată 'ad-hoc', cu o pregnantă independenţă[95] de acest proces. Prima ipoteză – că există un *road-map* al politicilor economice ce vor fi adoptate de către România – nu este întru totul corectă, deoarece *acquis-ul* nu reglementează unele aspecte fundamentale ale opţiunilor de politică economică (a se vedea discrepanţele între politicile economice ale statelor membre şi chiar între statele zonei euro, cea mai vehiculată temă de dezbatere din această perspectivă fiind dihotomia, de acum clasică, între modelul anglo-saxon şi cel continental franco-german: două viziuni diferite în privinţa implicării optime a statului în economie şi a gradului de protecţie socială de care ar trebui să beneficieze cetăţenii unui stat). Şi poate, având chiar o importanţă mai mare, implementarea acelor politici pentru care există indicaţii precise este la discreţia autorităţilor locale, astfel încât efectele politicilor depind nu doar de decizile propriu-zise, ci şi de modul în care acestea sunt implementate.

Această secţiune propune câteva repere referitoare la fundamentele elaborării politicilor economice, concentrându-se asupra unui aspect esenţial din punctul de vedere al obiectivului de convergenţă reală cu UE şi a cărui cadru general în prezent nu se ridică la standarde europene: politica fiscală. Este un domeniu în care autorităţile române dispun de un grad ridicat de libertate de decizie şi care are un impact decisiv asupra economiei (de pildă Irlanda, care este ţara cea mai des invocată în contextul convergenţei reale, nu a reuşit performanţele care au transformat-o în una din cele mai bogate ţări ale UE decât foarte târziu şi după modificarea fundamentală a politicilor economice, primii zece ani ai săi în calitate de membru al Comunităţii Europene fiind, din punct de vedere al convergenţei reale, în mare masură pierduţi). Crearea unei strategii fiscale corespunzătoare unui mediu macroeconomic dezirabil, care să fie coerentă cu un grad cât mai mare de utilizare a fondurilor acordate de UE şi care să îndeplinească condiţia de sustenabilitate, reprezintă un proces complex care implică reforme substanţiale în cadrul luării deciziilor de politică economică şi a modului în care se cheltuie fondurile publice. Ultima parte a acestei secţiuni lansează o succintă dezbatere asupra instituţiilor în domeniul pieţei muncii şi politicilor de protecţie a forţei de muncă, evidenţiind acele opinii care întrunesc consensul asupra optimalităţii lor. Acest aspect este cu atât mai relevant cu cât actuala stagnare a unor mari economii din Uniunea Europeană este adeseori pusă în seama unui cadru legal foarte rigid, în special cu referire la legislaţia în domeniul muncii (cât de uşor este pentru o firmă să concedieze un angajat, câte restricţii se impun în materie de ore de muncă pe angajat, cât accent se pune pe negocierea colectivă a contractelor de muncă, salarii minime impuse, etc) şi pe generozitatea (sau lipsa restricţiilor în acordarea) ajutoarelor de şomaj.

[95] Probabil neagreată de unele ţări din UE, discutabilă din punct de vedere strategic însă legală din perspectiva a ceea ce ne-am asumat faţă de Uniune.

Elemente de politica fiscală

În prezent construcţia bugetară în România este un procedeu pasiv, în sensul că bugetul este conceput ca răspuns la evenimente curente, fără o analiză temeinică a sustenabilităţii respectivelor măsuri pe termen mediu sau lung sau a implicaţiilor macroeconomice ale acestora. Există câteva cauze pentru întârzierea faţă de alte state europene în aplicarea de proceduri mai mult orientate spre viitor. Printre acestea se numără limitarea libertăţii de decizie a guvernului aflat la putere în momentul construirii bugetului. De asemenea, elaborarea unor previziuni solide a evoluţiilor economice este dificilă, iar lipsa de experienţă în acest domeniu impietează asupra credibilităţii acestora (poate şi datorită efectului pe care l-au avut previziunile realizate în cadrul aceloraşi instituţii în care se decid şi politicile – elaborate pentru a fi acceptabile din punct de vedere politic, dar nu foarte realiste din punct de vedere economic). O altă problemă extrem de importantă o reprezintă faptul că o strategie pe termen mediu pune la încercare încrederea, în sensul că viitorii guvernanţi ar trebui să fie dispuşi să renunţe la o libertate de mişcare considerabilă pentru a se conforma unei strategii fiscale deja existente (deficitul bugetar, de exemplu, fiind o variabilă cheie în economie). Având în vedere că ciclurile economice nu coincid cu cele politice, este foarte posibil ca un guvern cu politici conservatoare să nu ajungă să profite de pe urma efectelor pozitive ale politicii sale[96]. Cu toate acestea, dacă responsabilitatea bugetară este oarecum instituţionalizată – prin stabilirea de reguli clare ale procesului decizional (evaluări ex-ante ale posibilelor consecinţe, altele decât cele asupra veniturilor bugetare), prin constrângeri externe cum ar fi cele impuse de UE sau prin informarea publicului şi a factorilor de decizie asupra viitoarelor costuri ale deciziilor curente, atunci se minimizează riscul devierii de la o conduită responsabilă.

Acest subcapitol se doreşte a fi o rampă de lansare pentru construirea unei strategii fiscale pe termen mediu şi lung**,** pornind de la cele mai bune practici; schematizează fazele procesului, începând cu determinarea ţintei guvernului referitoare la deficitul bugetar. "Începând" este probabil un termen impropriu în acest context, dat fiind că obţinerea unei cifre pentru deficitul bugetar necesită o analiză iniţială a evoluţiei contului curent şi implicit o traiectorie sustenabilă a datoriei externe. Stabilirea deficitului bugetar doar din perspectiva sustenabilităţii fiscale, ignorând sustenabilitatea externă, este riscantă de vreme ce evoluţii ale balanţei externe pot invalida până şi cel mai atent construit scenariu, cu potenţiale urmări negative pentru economie. Odată clarificate constrângerile bugetare provenite din partea sectorului extern, analiza ar trebui să continue cu alte constrângeri precum Obiectivele bugetare pe Termen Mediu (MTO) impuse de UE, criteriul de la Maastricht referitor la datoria publică şi limitele indirecte induse de necesitatea respectării celorlalte criterii de la Maastricht, şi anume inflaţia şi ratele dobânzii pe termen lung. După cum se va vedea, este neverosimil să considerăm că cele din urmă vor exercita o presiune mai mare - în sensul limitării deficitului bugetar - decât constrângerile externe, şi aceasta în principal datorită modificărilor în curs[97] ale Pactului de Stabilitate şi Creştere Economică, care vor permite unor ţări precum România (o ţară cu creştere economică mare şi datorie publică mică) să opereze cu deficite *structurale.* Secţiunea de faţă se doreşte aşadar a fi un scurt ghid pentru elaborarea unei strategii fiscale.

[96] O parte importantă a acestei dezbateri o reprezintă fenomenul efectelor expansioniste ale unei politici fiscale restrictive.

[97] "Necessary improvement of the Stability and Growth Pact "
http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25067.htm

Determinarea sustenabilității datoriei externe

Din punct de vedere contabil, deficitul de cont curent reprezintă diferența între ceea ce se economiseşte în sectorul privat şi public şi ceea ce se investeşte. O vastă bibliografie dezbate dacă un deficit al balanței economii-investiții a sectorului privat justifică intervenția autorităților. Foarte pe scurt, dezbaterea se axează pe (i) dacă deficitul este rezultatul deciziilor de optimizare ale agenților individuali (Obstfeld şi Rogoff, 1996), acesta nu necesită o corecție prin intermediul politicilor fiscale sau (ii) în cazul în care deficitul este consecința unor dezechilibre induse de politicile fiscale sau a unor distorsiuni în mecanismele de funcționare a pieței, se impun măsuri de macrostabilizare, cadrul din urmă accentuând sensibilitatea economiei la modificări în percepția pieței, cu implicațiile de rigoare. Este evident că această lucrare se încadrează în cea de-a doua categorie**,** dat fiind că susține stabilirea unui deficit bugetar care să înlesnească sustenabilitatea externă. Totuşi, prin luarea în considerare a caracteristicilor țării şi conştientizarea faptului că un deficit de cont curent pe o perioadă de mai mulți ani poate fi rezultatul unor fundamente economice solide, diferența între cele două abordări se estompează.

Nivelul sustenabil al datoriei externe, aşa cum este acceptat de Fondul Monetar Internațional (FMI) este de circa 40% din PIB (o datorie externă care depăşeşte acest nivel implică un risc de 15-20% de a intra în incapacitate de plată sau o altă formă de ajustare atipică). Astfel, o posibilă definiție a unei traiectorii sustenabile a deficitului de cont curent este una care stabilizează datoria externă la acest nivel. Aceasta este determinată de următoarele:

- Nivelul inițial al datoriei (cu cât este mai mare, cu atât scade capacitatea de a înregistra deficite şi cu atât este mai dificil de acoperit serviciul datoriei);
- Ratele dobânzilor la serviciul datoriei externe;
- Ratele nominale ale dobânzilor interne şi externe. Un diferențial de dobândă ridicat conduce la intrări de capital, lichiditatea rezultată alimentând cererea;
- Rata de creştere a PIB şi tipul de creştere. Dacă rata de creştere economică este mai mare decât rata dobânzii, atunci, dacă nu se vor înregistra noi deficite, ponderea datoriei externe în PIB va scădea. Mai degrabă, pentru a păstra ponderea datoriei constantă, un stat poate să opereze cu un deficit egal cu: - (rata dobânzii - rata de creştere economică)*volumul datoriei/PIB. De asemenea, un şoc pozitiv al productivității creşte deficitul sustenabil de cont curent (deoarece modifică rata de creştere economică aşteptată şi face posibilă acumularea unor datorii mai mari în aceleaşi condiții de sustenabilitate);
- Evoluțiile cursului de schimb. Din punct de vedere contabil, o depreciere sporeşte ponderea datoriei externe şi vice versa. De asemenea, cursul de schimb joacă rolul de factor determinant al rezultatului contului curent, o apreciere mai mare decât câştigul de productivitate, de exemplu, duce la o pierdere de competitivitate. Efectul acesteia depinde de structura exporturilor țării respective (de exemplu, cei mai sensibili la fluctuațiile cursului de schimb sunt exportatorii de bunuri uşor substituibile);
- Tipul finanțării deficitului de cont curent. Cu cât sunt mai consistente fluxurile negeneratoare de datorie (pozițiile din contul de capital care acoperă deficitul de cont curent) – şi anume ISD şi fonduri UE – cu atât creşte deficitul sustenabil.
- Ratele reale ale dobânzilor. Elasticitatea economisirii la rata reală a dobânzii este un factor determinant al deciziei de consum a agenților economici. Cu cât câştigurile sunt mai mici, scade şi economisirea (deci creşte deficitul);

- Investiţiile anterioare în sectorul exportator;
- Deficitul bugetar (în sensul că acesta "provoacă" o creştere a cheltuielilor în sectorul privat), exceptând cazul în care se manifestă echivalenţa ricardiană.

În condiţii relativ optimiste referitoare la creşterea PIB, ratele de dobândă externe şi intrările de capital negeneratoare de datorie, România va trebui pe termen mediu să-şi reducă substanţial deficitul de cont curent pentru a putea păstra datoria externă sub pragul considerat *benchmark* al sustenabilităţii datoriei externe de 40% din PIB (sau să îl compenseze prin economisirea sectorului public). Cu cât deficitul de cont curent va fi mai mare, pentru a păstra nivelul datoriei constant, sectorul public va trebui să înregistreze surplusuri bugetare. Este adevărat că în comparaţie cu alte economii emergente, care sunt în general mult mai susceptibile la variaţii extreme ale PIB-ului decât ţările dezvoltate, relaţia României cu pieţele de capital poate fi înlesnită de calitatea de stat membru UE. În consecinţă, încrederea pieţei va rezista mai bine la ‚şocuri' si va fi mai puţin înclinată să penalizeze România pentru nivelul ridicat al datoriei şi/sau ritmul accelerat de creştere al acesteia (*spread*-ul mai scăzut al obligaţiunilor Italiei şi Greciei faţă de cele ale altor ţări, care nu se confruntă cu probleme la capitolul fiscalitate, vine să confirme ideea de mai sus). Însă, încă nu am adoptat moneda euro şi chiar dacă la nivelul Uniunii există o prevedere care, în anumite condiţii, asigură facilităţi de finanţare pentru statele membre care nu au adoptat euro şi care întâmpină dificultăţi în echilibrarea balanţei de plăţi, a avea o datorie externă care să necesite asmenea intervenţii nu este o ipostază de invidiat (fie şi doar din motiv ca un stoc prea mare al datoriei externe împovărează creşterea economică), iar asistenţa ar putea fi condiţionată de aspecte precum evaluarea corectitudinii politicilor fiscale anterioare.

Constrângeri asupra cheltuielilor publice

În momentul de faţă în România are loc o dezbatere referitor la veniturile bugetare. Pe fondul schimbării politicii fiscale, acordul cu FMI a fost suspendat. Aceasta nu fiindcă modificările aduse politicii fiscale au dus la creşterea deficitului bugetar (dimpotrivă, acesta va fi mai mic decat s-a prevăzut în bugetul pe 2005), ci fiindcă în structura veniturilor introducerea cotei unice a acţionat în sensul reducerii unor venituri stabile la buget (încasări din impozitul pe venit), iar golul rămas a fost compensat de încasări din TVA, venituri foarte sensibile la conjunctura economică. Acordul cu FMI va fi reexaminat la sfârşitul lunii ianuarie 2006, două din condiţiile continuării acestuia fiind îmbunătăţirea poziţiei structurale a bugetului şi crearea unei strategii fiscale pe termen mediu.

Unul din punctele de vedere în dezbaterea pe tema fiscalităţii în România este cel conform căruia nu ne putem permite integrarea în UE cu veniturile bugetare pe care le avem (în 2004 veniturile măsurate ca procent în PIB s-au situat sub 30%, mult sub media UE). În fapt, acesta este un aspect care ţine de cheltuielile bugetare, dar cum variabila macroeconomică 'deficit bugetar' nu poate fi stabilită discreţionar de către guvernul României – aceasta făcând obiectul unor negocieri cu FMI, iar ulterior, fiind limitată de prevederile pactului de stabilitate şi creştere – discuţia se concentrează asupra veniturilor bugetare. Integrarea va fi costisitoare atât din punctul de vedere al proiectelor pe care Uniunea le cofinanţează (acestea fiind fonduri pe care riscăm să le pierdem dacă nu avem mijloacele financiare să finanţăm partea noastră de contribuţie), cât şi din perspectiva alinierii la diverse standarde europene, explicite sau implicite (de mediu, de infrastructură etc). România va trebui să-şi stabilească priorităţile în ceea ce priveste proiectele necesare, necesităţile de investiţii de capital şi de îmbunătăţire a serviciilor publice fiind de aşa natură încât satisfacerea lor se va întinde pe parcursul mai multor ani (cel mai probabil decenii). Dintre acestea, o serie de cheltuieli nu sunt (în totalitate) la discreţia guvernului şi vor trebui

efectuate indiferent de voința politică. În această categorie intră contribuția la bugetul EU şi într-o mai mică măsură, fondurile UE angajate (acestea sunt destinate cofinanțării de proiecte, alături de capital autohton). Estimarea impactului acestora din urmă asupra bugetului nu este un exercițiu uşor din mai multe motive: nu este sigur cât din capitalurile alocate va putea să absoarbă România şi nu este sigur dacă se vor putea finanța cheltuielile planificate prin redistribuirea altor cheltuieli (referindu-ne la ultimii ani, bugetele recente au fost chiar generoase cu investițiile, astfel încât cheltuielile ‚suplimentare' ar putea fi realizate în cadrul celor 2-3% din PIB care şi astăzi constau din investiții[98]). Odată stabilite prioritățile, rămane de văzut dacă veniturile vor acoperi cheltuielile planificate. Pentru a profita cât mai mult de pe urma aderării la UE, guvernul va trebui să aleagă între creşterea impozitelor pentru acoperirea cheltuielilor, modificarea structurii cheltuielilor (inclusiv eforturi de eficientizare a cheltuielilor existente) ori să opteze pentru un mix al celor două. Mai exact:

a) *Evaluarea eficienței cheltuielilor*. Dacă aceasta nu corespunde, cheltuielile pot fi redirecționate spre domenii în care finanțarea publică a înregistrat rezultate superioare (în materie de bunăstare publică) sau pot fi alocate în funcție de alte criterii decât până acum. Continuând finanțarea unor sectoare care s-au dovedit de-a lungul timpului a fi ineficiente în ciuda investițiilor (sau finanțarea unor autorități care nu pot face dovada clară a cheltuielilor) fară condiționarea acordării acestor fonduri de performanțe mai bune ar fi o risipă de resurse.Unul din obiectivele bugetului public este de a contribui la dezvoltarea economică viitoare, astfel încât trebuie găsit un raport optim între transferuri şi cheltuieli productive. Referitor la calitatea finanțelor publice din punctul de vedere al eficienței cheltuielilor, la cea mai recentă reuniune FMI a grupului de țări din constituenta condusă de Olanda (din care România face parte), directorul FMI Rodrigo Rato a declarat că *"dovezile empirice ne sugerează că productivitatea cheltuielilor bugetare este mai importantă decât volumul acestora în asigurarea unei creşteri şi dezvoltări economice durabile. Este necesară direcționarea cheltuielilor bugetare spre sectoarele cu cel mai mare impact asupra bunăstării"*. Astfel, înainte de a creşte gradul de implicare a statului în economie (şi a creşte impozitele pentru a obține aceasta), autoritățile ar trebui să aibă experiența câtorva exerciții financiare bazate (aproape) 100% pe cheltuieli efectuate în cadrul unor programe (cum se practica şi în UE), aceasta însemnând că există un plan clar (şi public) al cheltuirii sumelor alocate, iar autoritățile au informații referitoare la eficiența politicilor, facilitând analiza impactului economic viitor şi evaluarea costurilor (ca un exemplu banal, statul nu ar trebui să plătească furnizorilor de bunuri şi servicii mai mult decât plăteşte sectorul privat, ar trebui să existe şi să se respecte un calendar al cheltuielilor publice, nu să se cheltuie partea cea mai mare parte a bugetului la sfârşitul anului). Fără a insista asupra şi a respecta aceste principii, cheltuielile publice riscă să rămână de o eficiență îndoielnică. Investigarea eficienței cheltuilelilor trecute este recunoscută ca fiind dificilă, însă există metode acceptate de evaluare a rezultatelor obținute prin fonduri publice. De exemplu, dat fiind subiectul de actualitate al finanțării sectorului educației, o analiză comparativă a performanțelor elevilor/studenților români în funcție de indicatori precum cheltuieli per capita şi numărul profesorilor în comparație cu alte țări ar trebui să releve unele informații despre rezultatele investițiilor trecute în educație (a se vedea o aplicație a metodei frontierei de producție pentru sistemul de învățământ portughez: Clements, 1999).

Este de la sine înțeles că, indiferent de rezultatul unei astfel de analize, sectorul public nu trebuie să abandoneze (nici măcar să-şi reducă prezența) în domeniile respective[99], ci

[98] Datorăm această observație Amaliei Fugaru.

[99] "Respectivele domenii" reprezinta acele sectoare în care statul intervine pentru a corecta deficiențe ale pieței (*market failures*) sau pentru acordarea de bunuri şi servicii care nu se doresc (de către societate) a fi condiționate

abordarea trebuie pur şi simplu modificată pentru a exploata la maximum resursele limitate. Astfel, fiecare minister ar trebui să elaboreze o listă argumentată a cheltuielilor prioritare care să conţină estimări de costuri şi, ideal ar fi, o evaluare asupra capacităţii sale (în materie de resurse umane şi fizice) de a gestiona proiectele respective.

b) *Îmbunătăţirea gradului de colectare*. Acesta a fost răspunsul automat al autorităţilor române (şi nu numai) de fiecare dată când s-a pus problema creşterii veniturilor bugetare. Totuşi, după cum indică şi poziţia adoptată de FMI (în evaluarea sustenabilităţii politicii fiscale, Fondul de regulă nu acceptă drept credibilă promisiunea unei mai bune colectări, dat fiind că aceasta este arareori însoţită de măsuri concrete), este puţin probabilă obţinerea de rezultate semnificative printr-o atitudine pasivă (reduceri de taxe sau ajustarea cadrului legal - fără a aborda problema implementării legislaţiei). Adevărul este că acest domeniu are o capacitate substanţială de îmbunatăţire, dar necesită un efort puternic din partea autorităţilor. Rusia a implementat o reformă fiscală amplă, în care reduceri ale cotelor de impozitare au fost acompaniate de eforturi deosebite în materie de implementare a legislaţiei[100]. Un raport al Băncii Mondiale estimează că se pot încasa venituri suplimentare de până la 3% din PIB (în cursul câtorva ani)**,** dacă acest obiectiv este urmărit cu conştiinciozitate. Deşi o bună parte a dezbaterii acestui subiect în România se concentrează asupra carenţelor implementării legislaţiei, nu trebuie subestimat rolul conformării voluntare şi cu aceasta problema „câştigului" pentru individ: observându-se rezultatele pozitive ale cheltuielilor publice, respectarea voluntară a legislaţiei în domeniul fiscal ar trebui sa crească la niveluri mai apropiate de cele europene.

c) *Lărgirea bazei de impozitare*. După cum se va argumenta, unele din măsurile implementate de autoritaţile române provoacă pierderi inutile (în sensul că de unele scutiri/reduceri de impozite profită alţi indivizi decât cei avuţi în vedere la întocmirea legislaţiei), însemnând că există încă posibilitatea colectării de venituri suplimentare (fără pierderi economice) şi îmbunătăţirii structurii stimulentelor cuprinse în codul fiscal. Un element frecvent recomandat de specialişti în domeniu este cel al eliminării scutirilor/reducerilor (sau neintroducerea lor, cum ar fi rate de TVA preferenţiale); un altul ar fi eliminarea posibilităţilor de arbitraj fiscal. În România acesta se realizează în primul rând prin intermediul microîntreprinderilor. Până în 2005, microîntreprinderile erau folosite atât pentru evitarea unui impozit mai ridicat pe venit (în comparaţie cu taxa pe cifra de afaceri pe care o achitau aceste entităţi), cât şi pentru evitarea contribuţiilor la asigurările sociale. Posibilităţile de evaziune fiscală au fost oarecum reduse prin introducerea cotei unice şi prin creşterea impozitului pe cifra de afaceri la 3% (de la 1,5%), totuşi, nivelul ridicat al contribuţiei la asigurările sociale încurajează încă atât pe angajat, cât şi pe angajator să înfiinţeze microîntreprinderi şi să plătească comisioane, în loc de salarii (astfel evitând plata contribuţiilor la asigurările sociale). Estimări ale impactului eliminării acestui tip de evaziune asupra bugetului se ridică la peste 1 punct procentual din PIB[101] (din motive de incompatibilitate cu legislaţia europeană, se pare că taxa pe venitul microîntreprinderilor va fi eliminată în 2007);

d) *Creşterea impozitelor.* După cum s-a menţionat anterior, se reclamă adeseori faptul că ponderea veniturilor bugetare în PIB-ul României este prea mică, din motiv că nici una din ţările membre sau viitoare membre ale Uniunii (cu excepţia Lituaniei) nu are un nivel al veniturilor bugetare sub 35% din PIB. Ar putea fi mai relevant însă, să ne comparăm cu ţările

---

de averea personală (să fie oferite la un preţ acceptabil pentru toate categoriile sociale). Ceea ce nu înseamnă că toate cheltuielile publice din România se încadrează în această definiţie.

[100] Un studiu al Fondului Monetar Internţional (2005) pune sub semnul întrebării legătura de cauzalitate între reforma fiscală din Rusia şi creşterea veniturilor bugetare.

[101] Gabriel Biriş, "Propuneri de modificări ale Codului Fiscal", 2005.

respective la momentul în care acestea aveau un nivel al PIB-ului pe cap de locuitor mai apropiat de cel al României. Din date publicate de OECD (van den Noord, 2001) reiese că nici Spania, nici Irlanda ori Grecia nu au depăşit pragul de 35% înainte de a fi realizat progrese semnificative în materie de convergenţă cu vechile state membre. Indiferent dacă acest lucru se datorează unor preferinţe diferite sau că este vorba de capacitatea statului de a colecta veniturile şi de a le redistribui în mod eficient[102] (astfel încât să contribuie la creşterea economică şi la stabilitatea socială), dat fiind stadiul actual al modului de elaborare al politicilor în domeniul finanţelor publice nu este de dorit să se forţeze creşterea substanţială a mărimii bugetului relativ la PIB. Din punctul de vedere al necesităţii unei politici fiscale responsabile sunt deosebit de încurajatoare rezultatele evidenţiate de Alesina şi Perotti (1996), care arată că, în funcţie de specificul ajustării, reducerea deficitului public poate avea un efect expansionist (prin efectul asupra costului unitar al forţei de muncă, o reducere a deficitului realizată pe calea restrângerii cheltuielilor publice poate stimula creşterea economică imediată). Dar chiar şi luând în considerare cele de mai sus este posibil ca sporirea unor impozite să fie inevitabilă, aceasta pentru a se putea reduce nivelul contribuţiilor sociale care este foarte ridicat (în România, reducerile de impozite sunt adeseori sprijinite cu argumentul că atrag investiţii străine directe. Autorităţile nu au fost dispuse, până acum, să reducă şi cheltuielile, mizând pe efectul curbei Laffer asupra încasărilor la buget. Acest lucru a condus la unele anomalii precum nivelul extrem de ridicat al contribuţiilor sociale). Modul în care se realizează creşterea impozitelor este deosebit de important deoarece câştigurile la buget trebuie să fie mai mari decât pierderile economice şi decât impactul negativ asupra competitivităţii (referitor la competitivitate, politica fiscală va fi şi mai importantă după ce adoptăm moneda unică, deorece politica monetară nu va mai fi concepută strict pentru caracteristicile economiei româneşti). În acest sens, se pot dovedi utile experienţele altor ţări ale Uniunii, în special cele a aşa-numitelor *cohesion countries* (Grecia, Irlanda, Portugalia şi Spania). În Irlanda, de pildă, politica fiscală (prin reducerea impozitelor) a fost utilizată pentru a atrage investitorii şi atunci când nivelul salariilor a crescut într-atât încât nu mai reprezenta un punct de interes pentru investitori (examplul poveştilor de succes înregistrate de alte ţări va trebui totuşi judecat în contextul creşterii mobilităţii capitalului şi a forţei de muncă).

Un alt subiect care ar merita reconsiderat este evaluarea ex-ante a introducerii/creşterii impozitelor. Dacă se consideră că este necesară sporirea veniturilor bugetare, abordarea corectă ar fi aceea a cântăririi efectelor macroeconomice ale modificării avute în vedere, şi nu doar a trata problema din perspectiva identificării unei baze uşor de impozitat. De exemplu, România în mod evident are o problemă cu nivelul economisirii, reflectată în deficitul de cont curent**,** care este relativ mare. Economiile sunt un determinant al creşterii economice – fiind sursa investiţiilor – iar o scădere accentuată a ratei de economisire ridică problema sustenabilităţii finanţării investiţiilor din economii externe (intrări de capital).

Un ultim punct de vedere în legătură cu acest subiect este necesitatea creşterii transparenţei procesului decizional şi a rezultatelor obţinute şi a responsabilizării autorităţilor. Acestea ar putea fi facilitate de introducerea unei variante de regulă fiscală (care pot fi atât foarte generale, cât şi foarte stricte). Introducerea unor reguli mai mult sau mai puţin constrângătoare vine, inevitabil, în contradicţie cu necesitatea de a păstra o oarecare flexibilitate în formularea politicilor şi în modul de a răspunde realităţilor economice, însă rezultatul unor cercetări (Kopits, IMF 2001) sugerează că ţările care încă nu au atins un grad de dezvoltare la care autorităţile beneficiază de maximum de încredere şi unde au

[102] Raţiunea economică care stă la baza corelaţiei pozitive între PIB pe cap de locuitor şi mărimea statului este aceea că cererea de bunuri furnizate public precum infrastructura sau educaţie are o elasticitate pozitivă la venit (Persson şi Tabellini, 1998. Ponderea bugetului în PIB ar trebui să fie de asemena pozitiv corelată cu gradul de deschidere al economiei, din motiv că statul ar trebui să amortizeze şocurile externe).

'înrădăcinată' instituțional o procedură adecvată pentru formularea politicilor fiscale pot realiza câştiguri nete dintr-un angajament formal pentru transparență şi pentru respectarea unei reguli fiscale (aceste argumente sunt similare celor aduse în favoarea regimului de politică monetară de țintire a inflației).

În cele de mai sus se dorește sublinierea faptului că autoritățile nu pot să ia în considerare doar nivelul datoriei publice – care este mic, de altfel – şi astfel să ajungă la concluzia că România îşi poate permite creşterea datoriei, indiferent de deficitul de cont curent (creat în cea mai mare parte de către sectorul privat) sau să nu ia în calcul impactul deciziilor luate astăzi asupra deficitelor viitoare. În afară de faptul că se măresc stocul de datorie şi '*gap*-ul de resurse' – cuantumul surplusurilor viitoare necesare acoperirii datoriei – este binecunoscut faptul că sporirea cheltuielilor sau reducerea impozitelor sunt decizii asupra cărora este foarte dificil să se revină (din motive politice). Bazele teoretice ale conceptului de sustenabilitate – condiția ca, pentru a-şi putea onora datoria, trebuie ca valoarea actualizată a surplusurilor viitoare să fie cel puțin egală cu stocul prezent al datoriei – sunt extrem de generoase şi nerealiste, practic neînsemnând altceva decât că țara respectiva va trebui, la un moment dat, să înceapă să înregistreze surplusuri (să reducă cheltuielile şi/sau să crească impozitele). Conceptul practic al sustenabilității implică evaluarea probabilității unei asemenea ajustări, în primul rând din perspectivă istorică (cât de frecvent a avut țara în cauză surplusuri, de ce amploare, care sunt capacitățile guvernului de a colecta efectiv impozitele, etc). Astfel, dacă România acumulează un nivel al datoriei care va necesita surplusuri bugetare timp de decenii (şi aceasta doar pentru a nu creşte datoria), este acesta un rezultat probabil şi dezirabil sau este de preferat să nu se ajungă într-o asemenea situație? Mai mult, ce înseamnă un nivel ridicat al datoriei pentru creşterea economică? Dacă o parte semnificativă a PIB-ului trebuie folosită pentru serviciul datoriei, care este efectul asupra investițiilor şi asupra creşterii economice viitoare?

Dat fiind că, din unele puncte de vedere, aderarea le UE stă la baza necesității creşterii cheltuielilor publice, există opțiunea amânării unor cheltuieli neobligatorii. Acest lucru implică însă riscul pierderii unor resurse financiare substanțiale, dat fiind că fondurile sunt alocate în baza regulei N+2. Un alt aspect este acela că autoritățile vor trebui să ia în considerare efectul pe care îl vor avea transferurile respective asupra contului de capital şi a contului curent, acționând astfel încât efectele de stimulare a ofertei să fie superioare impactului negativ asupra echilibrelor externe şi a stabilității prețurilor. Ar fi deosebit de neplăcut dacă efectul principal al co-finanțării Uniunii Europene s-ar dovedi să fie costuri mai mari cu forța de muncă şi presiuni inflaționiste.

Politici ale pieței muncii

Politicile cu impact asupra pieței muncii au fost în ultimile decenii în centrul atenției, ca urmare a faptului că în Europa se înregistrează un nivel mai mare al şomajului de echilibru, atât față de deceniile anterioare, cât şi față de Statele Unite. Caracteristicile instituționale şi diferențele atât între statele UE, cât şi între UE şi SUA au fost analizate în scopul de a identifica meritele relative ale instituțiilor pieței muncii relativ la performanțele acestea. După cum este prezentat într-o lucrare recentă de Blanchard, în care autorul sintetizează propriile cercetări şi cele ale altor numeroşi autori, una din cele mai importante sub-categorii ale cercetărilor în acest domeniu este cea care s-a concentrat asupra efectelor negocierilor colective asupra şomajului, acest cadru fiind utilizat pentru a explica persistența observată a şomajului în unele țări din Europa (mecanismul prin care gradul de sindicalizare influențează piața muncii este: sindicatele acordă o importanță relativă mai mică angajării celor care sunt deja şomeri față de cea a propriilor membrii – aşa numitul *insider effect* – şi stabilesc un

salariu nominal mai mare decât cel care ar fi rezultat fără negocieri colective). Calmfors şi Driffill (1988) au găsit sprijin empiric pentru teoria că gradul de sindicalizare influenţează creşterea economică în sensul că ţările cu regimuri care se situează la una din cele două extreme de negocieri - foarte centralizate (categorie cel mai bine exemplificată de ţările scandinave, cu discuţii şi negocieri naţionale, trilaterale) sau descentralizate (Statele Unite ale Americii, de pildă) - au avut performanţele cele mai bune, în timp ce ţările cu sisteme intermediare au suferit rezultatele cele mai proaste în termeni de şomaj şi greve. Evaluarea importanţei celor de mai sus pentru România este dificilă, însă cadrul instituţional scandinav pare cel mai puţin potrivit României. Aceasta deorece instituţiile pieţei muncii din Scandinavia îşi au originea în anii 1930, implicând o moştenire istorică dificil de recreat prin intermediul unor reglementări (existenţa încrederii reciproce între participanţi, rolul statului de *honest broker* şi altele). În acest sens este posibil ca România să aibă mai multe de învăţat de la Irlanda, unde s-au realizat acorduri naţionale considerate drept reuşite. Dintre puţinele opinii care întrunesc un acord cvasi-unanim în acest domeniu, după cum prezintă Blanchard, se află cele conform cărora ajutorul de şomaj trebuie condiţionat de disponibilitatea şomerului de a accepta o slujbă şi că autorităţile ar trebui să reducă contribuţiile sociale pentru cei cu salarii mici (în general, este considerat preferabil să fie stimulată angajarea muncitorilor necalificaţi prin intermediul unui impozit pe venit negativ decât printr-un salariu minim).

Bertola (2004) referindu-se la posibilităţile unei reforme a pieţei muncii în ţările UE, atrage atenţia asupra unei inconsistenţe care limitează şansele unui rezultat eficient: similar 'trinităţii imposibile' cunoscute din teoria politicii monetare, Bertola afirmă că există un conflict între (i) circulaţia liberă a bunurilor, serviciilor şi a factorilor de producţie, (ii) păstrarea puterii de decizie în domeniul pieţei muncii şi al protecţiei sociale la nivel local şi (iii) incluziunea socială. Fără a trece în revistă argumentele pro şi contra (şi constrângerile) posibilelor combinaţii ale celor trei, trebuie spus că pare să existe o preferinţă, în ţările europene, pentru a nu abandona sau a dilua semnificativ intervenţiile efective ale politicilor sociale; aceasta însemnând fie că va exista un recul vis-à-vis de integrarea economică, dereglementarea şi eliminarea barierelor între state, fie că va trebui să se ajungă la un consens cu privire la o configuraţie socială unică în UE.

II. 4 Politica de securitate

Perioada de pace şi stabilitate fără precedent pe care o traversează Europa la sfârşitul secolului XX şi începutul secolului XXI se datorează existenţei Uniunii Europene. Ea este cea care a generat nu doar un nivel ridicat de dezvoltare economică pe continent, ci şi o nouă abordare a securităţii, întemeiată pe soluţionarea paşnică a disputelor şi pe cooperarea internaţională multilaterală prin intermediul unor instituţii comune[103]. Prin contrast cu aceste evoluţii pozitive din vestul continentului, în alte părţi ale Europei, şi mai ales în Balcani, s-au înregistrat după 1990 o serie de crize, care s-au derulat în contextul reaşezărilor geopolitice ce au urmat sfârşitului războiului rece. O caracteristică esenţială a acestora a fost aceea că ele au avut loc cel mai adesea în interiorul statelor şi mai puţin între acestea. În această perioadă forţe militare provenind din Europa au fost trimise în străinătate mai mult decât în orice altă

[103]Javier Solana, *A secure Europe in a better world*, Thessaloniki European Council, June 20, 2003, la http://www.eu.int./oressdata/EN/reports/76255.pdf.

perioadă, inclusiv în regiuni precum Afganistan, Republica Democrată Congo sau Timorul de Est.[104]

O primă etapă a proiectului unei Europe a apărării a fost marcată de semnarea, la 17 martie 1948, a Tratatului de apărare colectivă de la Bruxelles, de către cinci ţări vest-europene: Franţa, Marea Britanie, Belgia, Luxemburg şi Olanda. Evoluţia ulterioară a proiectului a fost însă influenţată şi chiar modelată, în bună măsură, de înfiinţarea, la 4 aprilie 1949, a Organizaţiei Tratatului Atlanticului de Nord.[105]

La începutul anilor ’50, SUA au elaborat planul reînarmării R.F. Germania, ceea ce a stârnit opoziţia vehementă a Franţei. Pentru a înlătura temerile pe care le-ar fi provocat, la numai câţiva ani de la sfârşitul celei de a doua conflagraţii mondiale, restaurarea unei armate germane, şi a ancora ferm reînarmarea R.F.G. în proiectul construcţiei europene, Franţa a venit, în octombrie 1950, cu un contra-proiect, aşa-numitul plan Pleven: cel al constituirii unei Comunităţi Europene de Apărare (CEA) (*European Defence Community*). Totodată, în septembrie 1952, au fost iniţiate negocieri menite a implementa articolul 38 al tratatului CEA, ce stipula necesitatea instituirii unui control democratic consolidat asupra noii comunităţi. Noul proiect trebuia să ia forma unei Comunităţi Politice Europene (*European Political Community*), întemeiată pe un sistem de organisme comune de luare a deciziilor.

Dacă ar fi fost transpuse în practică, cele două noi preconizate comunităţi europene ar fi avut drept rezultat un grad de integrare europeană apropiat celui al unei confederaţii. Însă la 30 august 1954 Adunarea Naţională a Franţei (Parlamentul francez) a refuzat să ratifice tratatul ce instituia Comunitatea Europeană de Apărare, în aceste condiţii atât proiectul CEA cât şi cel înrudit acestuia, al unei Comunităţi Politice Europene, căzând în desuetudine[106].

Ulterior, la 23 octombrie 1954, în urma semnării Acordurilor de la Paris, ce modificau Tratatul de la Bruxelles pentru a permite Germaniei Federale să participe la Alianţa Nord-Atlantică în condiţii acceptabile pentru vecinii săi, celor cinci ţări semnatare ale Tratatului de la Bruxelles li s-au adăugat două state vest-europene foste inamice în timpul celui de Al Doilea Război Mondial, Italia şi Germania (Federală), noua organizaţie primind denumirea de Uniunea Europei Occidentale (UEO).

Declaraţia summitului UEO de la Roma confirmă dorinţa celor şapte membri ai UEO de a coopera în interiorul organizaţiei prin armonizarea punctelor de vedere asupra problemelor specifice legate de securitatea europeană. Revigorarea UEO a fost impulsionată şi de Actul Unic European din 1986. Într-o primă formulare, conceptul de *Identitate Europeană de Securitate şi Apărare* apare explicit formulat în acest document, prin dezvoltarea şi aplicarea la sfera securităţii şi apărării a ideii de identitate europeană, înscrisă în paragraful 14 din *Documentul asupra identităţii europene*, dat publicităţii la Copenhaga, la 14 decembrie 1973.

În prima jumătate a anilor ’90 Uniunea Europei Occidentale a cunoscut un proces de consolidare, prin intrarea în organizaţie a Spaniei, Portugaliei (în 1990) şi Greciei (în 1992), prin integrarea ca membri asociaţi în Consiliul UEO, a Islandei, Norvegiei şi Turciei (în

---

[104]Liviu Mureşan, Adrian Pop, Florin Bonciu, "The European Security And Defence Policy – A factor of influence on the actions of Romania in the field of security and defence" , Research Paper, The European Institute of Romania, Bucureşti, 2004, pp. 9 şi următ.

[105]Liviu Mureşan, Adrian Pop, Florin Bonciu, *op.cit.,* pp. 19 şi urm.

[106] Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London and New York, 1999, p. 200. Vezi, de asemenea, Vitaly Zhurkin, *European Security and Defence Policy: Past, Present and Probable Future*, la http://www.iip.at/publications/ps/0303zhurkin.html şi *New Historical Literature: European Defence Community, European Political Economy and the Beyen Plan (1950-1954)*, la http://www.let.leidenuniv/history/rtg/res1/edc.html#epc.

1991), prin înființarea, sub impuls francez, a unor structuri instituționale permanente – Comitetul Militar, Institutul pentru Studii de Securitate de la Paris (1990), Centrul Satelitar de la Torrejon (1991), Celula de Planificare (1992), Grupul Vest-European de Armamente (*Western European Armaments Group,* WEAG, 1992) şi Centrul Situațional (1995) – , precum şi prin apariția forțelor multinaționale europene – EUROCORP (Corpul European), EUROFOR (Forța Europeană de Uscat), EUROMARFOR (Forța Maritimă Europeană), Grupul Aerian European, Divizia Centrală Multinațională, Forța Amfibie Britanico-Olandeză, etc[107].

Conceptul Identității Europene de Securitate şi Apărare s-a dezvoltat în strânsă corespondență cu alte două concepte, dezvoltate ulterior. Este vorba, în primul rând, de Politica Externă şi de Securitate Comună – PESC (*Common Foreign and Security Policy* – CFSP), ce denumeşte un capitol distinct (Titlul V) al Tratatului de la Maastricht şi care reprezintă unul din cei trei piloni ai construcției europene. În al doilea rând, este vorba de Politica Europeană de Securitate şi Apărare – PESA (*European Security and Defence Policy,* ESDP) sau, respectiv, Politica Europeană de Securitate şi Apărare Comună –PESAC (*Common European Security and Defence Policy*, CESDP) concept care a dobândit în ultimii ani tot mai multă substanță şi care este parte componentă intrinsecă a PESC.

În procesul decizional al PESC este implicată o pleiadă întreagă de instituții comunitare: Consiliul European, Consiliul Uniunii Europene, Comisia Europeană (cu precădere Comisarul pentru Relații Externe), Parlamentul European, Preşedinția, statele membre, Secretariatul General al Consiliului condus de Înaltul Reprezentant pentru PESC, reprezentanții speciali, Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER), Comitetul Politic, Unitatea de planificare politică şi avertizare timpurie (aflată în subordinea Secretariatului General al Consiliului).

Conceptul de Politică Europeană de Securitate şi Apărare (PESA) s-a cristalizat la Consiliul European de la Köln (iunie 1999), în perioada imediat următoare conflictului din Kosovo şi subsecvent înțelegerii franco-britanice de la St. Malo (decembrie 1998), dobândind noi valențe prin deciziile ulterioare ale aceluiaşi for european. În esență, PESA presupune dezvoltarea unei capacități de decizie autonome şi, în cazul în care Alianța Nord-Atlantică ca întreg nu este angajată, lansarea şi coordonarea unor operațiuni militare sub autoritatea UE, ca răspuns la situații de criză, angajarea resurselor de către statele membre la astfel de operațiuni bazându-se pe decizii suverane. Din acest ultim punct de vedere este important de subliniat că PESA este un *proces interguvernamental,* controlul politic asupra PESA fiind exercitat de şefii de stat şi de guverne ale statelor membre, iar cel financiar, de către parlamentele naționale.

Începând cu reuniunea Consiliului European de la Helsinki, s-a abordat şi problema capacităților instituționale ale Uniunii pentru facilitarea procesului decizional, ajungându-se la un acord în ceea ce priveşte înființarea unor organisme politice şi militare permanente – Comitetul Politic şi de Securitate, Comitetul Militar şi Stafful Militar. Instituționalizarea activității în sfera prevenirii conflictelor, consolidării păcii şi a stabilității interne a statelor, zonelor sau regiunilor în criză sau amenințate de crize s-a făcut prin instituirea, înaintea summitului de la Feira, a Comitetului pentru Aspectele Civile ale Gestionării Crizelor, ca un al patrulea organism permanent PESA. Comitetul pentru Aspectele Civile ale Gestionării Crizelor înaintează informații, recomandări şi opinii Comitetului Politic şi de Securitate.

[107] J. Bryan Collester, "Cum s-a strecurat apărarea în PESC: Uniunea Europei Occidentale (UEO) şi identitatea apărării şi securității europene (IASE), în Maria Green Cowles şi Michael Smith, *Starea Uniunii Europene*: *Risc, reformă, rezistență, relansare*, Vol.5, Editura CLUB EUROPA, 2002, p. 391. Vezi şi Giuseppe Spinelli, „EUROFOR. Una nuova forza per l'Europa", în *Rivista Militare*, no. 3/1997, p. 57.

Fără îndoială, inițiativa celor patru națiuni în domeniul apărării comune şi-a propus să corecteze unele din deficiențele PESA, semnalate de multă vreme de analiştii politico-militari de o parte şi de alta a Atlanticului. În acelaşi timp însă, prin anunțarea intenției de a crea un centru separat pentru planificarea operațiilor UE, ea a marcat şi un soi de „trecere a Rubiconului", în sensul că înțelegerea tacită care a existat aproape jumătate de secol în UE potrivit căreia integrarea economică şi chiar politică pot fi edificate la nivelul Europei, dar securitatea rămâne o chestiune transatlantică, era acum încălcată.

În *Tratatul Constituțional* (TC) supus ratificării noul concept Politică de Securitate şi Apărare Comună - PSAC (*Common Security and Defence Policy*, CSDP) înlocuieşte, deopotrivă vechiul concept Politică Europeană de Securitate şi Apărare - PESA, cât şi varianta sa „desfăşurată", Politica Europeană de Securitate şi Apărare Comună - PESAC. *Tratatul* conține prevederi distincte cu privire la acțiunile externe ale Uniunii Europene (Titlul V). Acestea din urmă cuprind o serie de elemente interdependente, între care politica comercială comună, politica externă comună, politica comună de securitate şi apărare, dezvoltarea cooperării, asistența umanitară[108]. În cadrul fiecăruia din aceste elemente componente, principalele obiective ale acțiunilor externe ale Uniunii Europene au în vedere respectarea a două principii fundamentale:

- acțiunile externe trebuie să se bazeze pe principiile care au guvernat crearea, dezvoltarea şi lărgirea Uniunii Europene;
- acțiunile externe trebuie să urmărească maximizarea cooperării statelor membre în toate domeniile relațiilor internaționale.

Capacitatea de a acționa într-o Uniune de 25, 27 sau mai multe state, va depinde în mare măsură de abilitatea conducerii politice de a defini țeluri strategice şi a impulsiona implementarea lor în politica curentă. Din acest punct de vedere, TC învederează un progres cert prin instituirea funcțiilor permanente de preşedinte al Consiliului European şi Ministru al Afacerilor Externe al Uniunii.

Experiența perioadei recente a arătat că nici un stat, nici măcar o superputere precum SUA, nu poate aborda problemele globale de securitate de unul singur. Mediul internațional de securitate a înregistrat o schimbare dramatică după atacurile teroriste din 11 septembrie 2001. Noile relații dintre Statele Unite şi Rusia, pe de o parte, şi dintre NATO şi Uniunea Europeană, pe de altă parte, marchează în prezent mediul internațional de securitate – un nou parteneriat, dar şi noi tensiuni. În aceste circumstanțe lipsa de bani, de timp, de viziune şi de voință politică ar putea afecta nu doar securitatea națională, cât mai ales pe cea internațională.[109]

În acest context, mai ales după 1998, Uniunea Europeană a dat un nou impuls eforturilor de întărire a securității şi de definire a dimensiunii de apărare la nivel european. Dezvoltarea unei politici externe şi de securitate comune a inclus şi ideea definirii unei politici comune de apărare, menționată în mod explicit în Tratatul de la Amsterdam.

În acelaşi timp, Uniunea Europeană s-a arătat tot mai mult preocupată de finalizarea propriilor reforme instituționale, mai ales în contextul extinderii, precum şi de finalizarea dezbaterilor pe tema construcției politice ce va defini viitorul Europei. Aceste dezbateri, cel

[108] *The Future of Europe – debate, Title V: External Action of the Union*, European Commission, Secretariat General, Document TF-AU/3, 2003.
[109] Liviu Muresan, *The New International Security Landscape*, în "Defense and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives", Second volume: Macedonia, Moldova, Romania, edited by J. Trapans and P. Fluri, DCAF-Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forced, Geneva/Belgrade, 2003.

puţin cele determinate de discutarea TC, au şanse rezonabile de a fi reluate în special după votul negativ din Franţa şi Olanda, cât şi după Întâlnirea la nivel înalt de la Bruxelles (iunie 2005).

Începând cu 1 mai 2004, Uniunea Europeană se defineşte ca o uniune de 25 de state, reunind circa 450 de milioane de locuitori şi producând circa 25% din PIB-ul mondial. Devenită actor economic global, UE va trebui să participe mai substanţial şi la mecanismele de asigurare a securităţii globale, chiar dacă formele concrete ale acestei implicări pentru moment nu sunt încă clar precizate.

Din punct de vedere practic, la începutul secolului XXI actorii cu impact global în domeniul securităţii sunt SUA, Europa, Rusia, China, India şi Japonia. O viziune interesantă este cea a lui Zbigniew Brzezinski care consideră că esenţa noii structuri de securitate a lumii se află în relaţia dintre SUA şi Eurasia (care cuprinde pe lângă Europa, toate celelalte ţări enunţate mai sus)[110]. În cadrul acestei relaţii se pot identifica două triunghiuri de putere eurasiatică: SUA, Europa, Rusia şi SUA, China, Japonia.

Ca un răspuns la hegemonia SUA se pot înregistra noi combinaţii bazate pe interese geopolitice, acces la surse de energie, tehnologie nucleară, activităţi spaţiale, infrastructuri critice ş.a. Se pot observa noile formule: Rusia – China - India; Rusia – China; Rusia – Franţa ş.a.[111]

Observaţia cea mai pertinentă referitoare la cele două triunghiuri de putere este aceea că, în fiecare din ele, una din puteri (Europa şi, respectiv, Japonia) mizează clar pe ideea de stabilitate şi securitate internaţională, în vreme ce câte una din celelalte puteri (China şi respectiv Rusia) rămân deschise şi interesate în eventuale mutaţii geopolitice.

Un alt punct pertinent de vedere, complementar celui anterior, consideră că la originea „noii schisme mondiale" s-ar afla tensiunea dezvoltată între două „câmpuri" diferite de putere, întemeiate pe principii opuse de organizare: pe de o parte Statele Unite ale Americii, adepte ale unipolarităţii, pe de altă parte ceilalţi actori majori ai scenei internaţionale – Uniunea Europeană, Rusia, China, Japonia – adepţi ai multipolarităţii[112]. Factorii de decizie – atât civili, cât şi militari – din sectorul de securitate sunt chemaţi să dea răspuns noilor provocări. Instrumentele, pregătirea, bugetele disponibile, cooperarea interagenţii apar astfel nu numai ca insuficiente, dar uneori inadecvate faţă de riscurile vechi şi noi la adresa securităţii naţionale şi internaţionale. Se înregistrează probleme de degradare ireversibilă a mediului, de creştere a frecvenţei dezastrelor naturale, de noi tensiuni legate de subdezvoltare pe relaţia nord-sud ş.a.[113]

Prezentarea la Salonic, de către Înaltul Reprezentant UE pentru PESC şi secretarul general al UEO Javier Solana, la 20 iunie 2003, a documentului intitulat „O Europă mai sigură într-o lume mai bună" (*A secure Europe in a better world*) s-a constituit în *prima schiţă a unui concept strategic al viitoarei Uniuni Europene extinse*[114].

---

[110]Zbigniew Brzezinski (ed.), *The Geostrategic Triad – Living with China, Europe and Russia*, The Center for Strategic and International Studies Press, The CSIS Press, Washington, DC, 2001.

[111] www.tol.cz/look/TOL/article

[112] Vezi prefaţa lui Adrian Pop la volumul elaborat de Beaumarchais Center for International Research, *Puteri şi influenţe*, Editura Corint, Bucureşti, 2001, p. 7. şi Ronald D. Asmus „Rethinking the EU: Why Washington Needs to Support European Integration?" în „Survival" vol. 47, nr. 3, 2005, p. 93 şi următoarele, care arată că sfidările secolului 21, noile priorităţi şi nevoi strategice fac SUA mai dependentă de UE şi de succesele sale şi atunci când Statele Unite şi UE cooperează, ele pot să stabilească agenda globală.

[113] Liviu Muresan, *Riscuri şi provocări în scenariile şi strategiile ante şi post Praga 2002*, în "Colocviu Strategic", nr.6/iulie 2002, Academia de Înalte Studii Militare, Centrul de Studii Strategice de Securitate

[114] „A European strategic concept-defence aspects", pp. 10, 12-15.

Documentul procedează la o analiză a mediului de securitate, identifică obiective strategice şi propune politici menite a răspunde principalelor provocări şi ameninţări la adresa securităţii. În această din urmă categorie sunt incluse conflictele regionale, sărăcia, foamea, epidemiile, refugiaţii şi migraţia masivă, corupţia, dictaturile, schimbările climaterice şi dependenţa energetică, precum şi „noile ameninţări" reprezentate de terorismul internaţional, proliferarea armelor de distrugere în masă, „statele eşuate" (*failed states*) şi criminalitatea organizată. Astfel principalele obiective strategice pe care şi le propune Uniunea Europeană sunt: „contribuţia la stabilitatea şi buna guvernare în vecinătatea noastră imediată", edificarea „unei ordini internaţionale bazate pe multilateralism eficace" şi un răspuns adecvat vechilor şi noilor ameninţări.

În raport cu acestea din urmă, documentul subliniază că „prima linie a apărării" va fi adesea în afara ariei UE şi că europenii „trebuie să fie gata de a acţiona înainte de producerea unei crize" – formulări ce înscriu conceptul strategic european în logica abordării preventive enunţată, în septembrie 2002, de noua Strategie Naţională de Securitate a SUA, chiar dacă nu se menţionează explicit posibilitatea atacului preventiv, ca în cazul documentului american.

Faţă de noile provocări la adresa securităţii, Europa poate aduce, atât direct, cât şi indirect, un plus de stabilitate, deoarece riscurile apariţiei unei confruntări militare tradiţionale pe continentul european s-au diminuat semnificativ. Faţă de ameninţările de tip nou la adresa securităţii, Uniunea Europeană poate răspunde prin trei obiective strategice:

- *asigurarea stabilităţii şi bunei guvernări în vecinătatea imediată*. Aceasta va implica extinderea zonei de securitate din jurul Europei şi asigurarea că statele din această zonă (Europa de Est, Balcanii de Vest, statele din zona Mediteranei) sunt bine guvernate. Acest obiectiv va implica, totodată, continuarea şi dezvoltarea implicării Europei în soluţionarea conflictului arabo-israelian;
- *crearea unei ordini internaţionale bazate pe un multilateralism eficace***.** Într-o lume caracterizată de globalizare (ameninţări globale, pieţe globale, mijloace mass-media globale), securitatea şi prosperitatea depind de existenţa unui sistem multilateral eficace. De aceea, unul dintre obiectivele Uniunii Europene trebuie să fie dezvoltarea unei societăţi internaţionale puternice, caracterizate de existenţa unor instituţii internaţionale eficiente, precum şi de existenţa unei ordini internaţionale bazate pe respectarea legilor, în primul rând a principiilor înscrise în Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite. Calitatea societăţii internaţionale depinde de calitatea guvernelor ce o compun. Cea mai bună apărare pentru securitatea europeană este dată de existenţa unei lumi formate din state democratice bine conduse. De aceea, răspândirea bunei guvernări, combaterea corupţiei şi a abuzului de putere, instaurarea domniei legii şi protejarea drepturilor omului sunt cele mai bune mijloace de a întări ordinea mondială. În acest context, un element important al acestei noi ordini internaţionale este considerată a fi cooperarea transatlantică în cadrul NATO;
- *pregătirea unui răspuns la ameninţările de tip nou*. Acest răspuns a inclus pachetul de măsuri antiteroriste adoptat după 11 septembrie 2001, sprijinirea măsurilor de neproliferare a armelor de distrugere în masă şi asistarea statelor cu structuri slabe sau instabile din Balcani, Afganistan, Timorul de Est şi Africa. Identificarea unor răspunsuri la noile ameninţări trebuie să pornească de la faptul că acestea survin adesea la mari depărtări, sunt mai dinamice şi mai complexe. De aceea liniile de apărare vor trebui de multe ori să se afle în străinătate. Caracterul dinamic va necesita mutarea accentului pe prevenirea crizelor şi a ameninţărilor. Caracterul complex va necesita şi soluţii pe măsură care vor include controlul exporturilor, presiuni

economice, politice sau chiar militare. Uniunea Europeană dispune de toate instrumentele pentru adoptarea unor astfel de soluții complexe.

În realizarea obiectivelor sale de securitate şi apărare Uniunea Europeană nu va putea face abstracție de necesitatea menținerii unor relații privilegiate cu SUA. În acelaşi timp însă, Uniunea Europeană va trebui să îşi dezvolte colaborarea cu alți actori importanți de pe scena mondială. În acest sens se vor dezvolta relații strategice cu Rusia, Japonia, China, Canada şi India, fără ca vreuna din aceste relații să aibă un caracter de exclusivitate.

Totodată, Uniunea Europeană va trebui să manifeste deschiderea necesară pentru dezvoltarea unor parteneriate active cu orice țară care îi împărtăşeşte scopurile şi valorile şi care e gata să acționeze pentru apărarea acestora. Prin această abordare Uniunea Europeană poate contribui semnificativ la realizarea unei sistem de securitate multilateral care să permită edificarea unei lumi mai prospere, mai echitabile şi mai sigure. Este necesară o Strategie Europeană de Securitate cu o atenție sporită pe capacitatea UE de a-şi asuma misiuni de tip strategic în funcție de intensitatea conflictelor.

III Concentrarea strategică #3: Implicaţiile politicilor

III.1 Dezvoltare şi competitivitate

Perioada la care se referă programul Lisabona (2000-2010) acoperă şi 3–4 ani din perioada post-aderare a României. De aceea, suntem incluşi, deocamdată indirect, în aceste obiective şi în măsurile pe care UE le va aplica, fie la nivelul comunităţii, fie în parteneriat cu statele membre.

Deşi în martie 2000, când s-a lansat agenda Lisabona, programul viza doar cele 15 state membre, evaluările mai recente privind gradul de apropiere de obiectivele Lisabona cuprind, firesc, şi noii membri, precum şi ţările care urmează a adera în viitor, inclusiv România. Ne referim la evaluarea făcută in The Lisbon Review, dar şi la studiul privind scorul Lisabona în cazul României[115]. Deşi aceste evaluări nu procedează identic, conţin rezultate apropiate ca interpretare. Astfel, evaluarea *The Lisbon Review 2004* urmează cele 8 componente ale strategiei Lisabona şi constată, în cazul României că, având un scor de 3,35 puncte din 7 (4,64, este scorul Estoniei, prima în şir), România se află pe locul 11, din 12 ţări candidate/noi membri. Cele mai slabe scoruri a înregistrat la Inovare şi Cercetare&Dezvoltare (2,88) şi la Accesul la Societatea Informaţională (2,91), iar cel mai bun la Mediul de afaceri pentru întreprinderi (3,65). Evaluarea Grupului de Economie Aplicată concentrează măsurarea scorului la 5 domenii de interes, preferând atribuirea unui scor pentru România în raport cu gradul de îndeplinire de către cei 15 membri UE, în 2003, a obiectivelor Lisabona şi nu în raport cu obiectivele propriu-zise. Şi acest studiu constată că domeniul inovaţiei şi al cercetării este cel mai jos plasat între cele 5 obiective, dar la acelaşi scor cu mediul de afaceri, ceea ce se pare că este contrazis de evaluări mai recente, inclusiv ale Băncii Mondiale.

Evaluarea politicilor de Cercetare, Dezvoltare şi Inovare în România în raport cu Agenda Lisabona şi cu obiectivul 3% din PIB pentru CDI[116], făcută de către un grup de experţi ai UE, din partea CE-DG Cercetare, deşi a apreciat eforturile şi angajamentele României în domeniu, a constatat persistenţa unor mari diferenţe faţă de situaţia existentă în ţările UE, şi anume, număr mare de institute de cercetare, slabă participare a universităţilor la cercetarea fundamentală şi slaba orientare spre C&D aplicată în industrie, respectiv slaba cercetare orientată spre industriile de înaltă tehnologie (*high-tech*). Aşa se explică numărul scăzut de inovaţii proprii. Este apreciat Planul Naţional de Dezvoltare pentru perioada 2007-13, care formulează obiective conectate la Agenda Lisabona, respectiv Noul Plan de Cercetare, Dezvoltare şi Inovare, care introduce, începând cu anul 2005, formarea de platforme tehnologice la nivel naţional şi care a lansat programul formării de "Centre de excelenţă". Resursele financiare, care urmează să fie de 1% din PIB în 2007 şi de 3% în 2010, sunt apreciate ca fiind, deocamdată, insuficiente pentru atingerea obiectivelor ambiţioase din plan, în special în domeniul asigurării de resurse umane pentru acest domeniu. Implicarea sectorului privat în susţinea CDI este foarte slabă, ceea ce dovedeşte absenţa unei politici de susţinere în domeniu.

România este evident înclinată să urmeze un model tradiţional de creştere/dezvoltare, prin imitare, în timp ce şansele actuale de ajungere din urmă (*catching-up)* ţin exact domeniul în care suntem foarte deficitari, adică de inovare. Fără mărirea resurselor în

[115] Blanke and Lopez-Carlos (2005), *The Lisbon Review 2004;* Dăianu, Daniel coord. (2004), The Group of Applied Economics, Romanian Economic Society, *Romania. An Assessment of the Lisbon Scorecard*, March 2004.

[116] "R&D and Innovation Policies in Romania, Report of the Policy Mix Review Team", September 2005, în *Politici În Domeniile Cercetare, Dezvoltare Tehnologică, Inovare*, http://www.mct.ro/web/2/revista/1Politici%20CDI.ht.Ro

domeniul educației şi cercetării (nu discutăm, în acest context, sursele finanțării, care pot fi nu doar bani publici, ci şi surse private, rezultate din încurajarea parteneriatului Universități-mediul de afaceri) şi fără o strategie orientată spre viitor, vom continua să înregistrăm stagnare sau chiar declin în raport cu ceilalți membri ai UE.

România are, deocamdată, de soluționat mari probleme de dezvoltare economică, iar a se raporta direct la obiectivele Lisabona pare, într-adevăr, a fi nerealist. Problemele economice ale unei țări, prioritățile acesteia diferă în funcție de stadiul dezvoltării în care aceasta se află, de nevoile acelui stadiu. România încă se află în faza în care atractivitatea pentru investitori se bazează pe prezența unor resurse ieftine, iar nevoile de investii pentru modernizare, în special în infrastructură, sunt uriaşe, înainte de a reuşi saltul spre competitivitate preponderent prin inovare. Totusi, anumite evaluări în contextul Lisabona sunt utile pentru a se cunoaşte unde se plasează România, la un moment dat, în raport cu actualii şi viitorii membri ai UE, dar şi pentru a prelua din timp anumite orientări şi în acest domeniu, conform noii filosofii de guvernanță. Faptul că ne aflăm la o anumită distanță în urma celorlalte țări evaluate nu însemnă că nu trebuie să vizăm acele obiective care ne pot ajuta să progresăm în direcția spre care se îndreaptă UE în privința competitivității.

III.2 Participarea la zona economică europeană lărgită

În primul deceniu după 1989, țările recent scăpate de sub comunism s-au transformat în (de fapt, au continuat să fie) uriaşe laboratoare economice şi sociale, în care principala dispută în materie de politici economice se referea la viteza de tranziție către un model economic capitalist (care să implice creşterea standardelor de viață la un nivel apropriat statelor vestice). România a adoptat varianta gradualistă a reformelor[117], fără însă ca acest lucru să o ferească de scăderi abrupte ale veniturilor populației, de inflație extrem de mare sau de şomaj (sau alternativa 'mascată' a şomajului, retragerea la țară şi la agricultura de subzistență). Decizia politică de a întârzia reformele pentru a evita tulburări sociale este, în contextul în care acest lucru a durat peste un deceniu, o alegere de a distribui costurile tranziției pe mai mulți ani şi, implicit, de a nu împovăra generația actuală (care a avut de suportat şi anii de comunism) cu toate costurile. Aceasta este o decizie strict politică şi singurul aport pe care economiştii îl pot avea, odată stabilite prioritățile, este de a arăta costurile strategiei alese, avantajele, posibilitățile de reuşită şi măsurile necesare pentru a îndeplini obiectivele dorite. În esență, deciziile politice ce vor fi luate după aderarea la UE vor fi aceleaşi alegeri între avantajele unor categorii sociale/generații şi costurile altora (chiar dacă consecințele politicilor, odată cu creşterea nivelului de trai şi reducerea implicării statului în economie, sunt mai puțin dramatice).

Contextul în care vom încerca să formulăm unele elemente de posibilă strategie economică – (1) monetară şi (2) fiscală – în perioada post- aderare are în vedere următoarele:

- Aderarea României la UE va avea loc, cel mai probabil, la 1 ian. 2007;
- Pregătirea pentru aderare se referă şi la politica monetară, chiar dacă intrarea în UME va avea loc la o dată ulterioară, după parcurgerea unui anumit calendar;
- Aderarea la UME şi adoptarea monedei euro fac parte din conținutul integrării tuturor noilor membri şi nu se supune unei clauze opționale (*opt-out),* aşa cum a fost cazul M. Britanii, Suediei, Danemarcei;

[117] Această afirmație nu este în întregime corectă deoarece unele măsuri de liberalizare au avut loc relativ rapid, însă întârzierea altor măsuri complementare (de pildă, carențele modului de punere în practică a constrângerilor bugetare) a anulat/diminuat efectul pozitiv al celor dintâi.

- Condiţiile de aderare la UME sunt cele prevăzute în Tratatul de la Maastricht şi se referă la convergenţa nominală; realizarea convergenţei reale (apropierea nivelului PIB/loc.; evoluţia similară a ciclului afacerilor) este, însă, un proces de durată, care va continua mult timp după aderare[118].

Aspecte monetare

Este necesar de menţionat de la început că Banca Naţională a României (BNR) a pregătit, prin toate măsurile care aparţin politicii monetare, atingerea treptată a cerinţelor de convergenţă nominală şi alinierea graduală a politicii monetare la cerinţele aderării viitoare la Uniunea Monetară Europeană. Obiectivul actual al politicii monetare-adoptat în luna august 2005, care este 'ţintirea inflaţiei´ (*inflation targeting),* se află în deplină concordanţă cu obiectivul BCE, dar şi cu ceea ce a arătat experienţa politicilor monetare în ţările care au aderat la UE anul trecut. Obiectivul exprimă clar intenţia de a intra în Mecanismului Ratei de Schimb 2 (MRS2) în viitor şi de a se apropia de politica BCE cu privire la rata scăzută a inflaţiei.

Regimul cursului valutar flexibil, de piaţă, este cea mai bună soluţie în condiţiile economiei româneşti, atât datorită modificărilor structurale care mai au loc în economie, cât şi pentru a absorbi unele posibile şocuri şi pentru a permite pieţei găsirea, în perspectivă, a nivelului cursului central în momentul intrării în MRS2. Cu privire la acest aspect, este important, totuşi, de atenţionat asupra consecinţelor unei aprecieri nerealiste a leului în raport cu euro, înţelegând prin aceasta o apreciere nu în raport cu 'fundamentele' economice (productivitatea, rata inflaţiei), ci mai ales în legătură cu intrări conjuncturale de sume mari în devize, acestea din urmă ducând la o supraapreciere şi la un puternic impact de reducere a competitivităţii exporturilor, precum şi la mărirea deficitului balanţei comerciale. Chiar dacă aprecierea monedei naţionale are efecte antiinflaţioniste, acestea sunt doar pe termen scurt, dacă aprecierea nu este susţinută de condiţiile din economie iar pe termen mai lung şi, mai ales, după aderare inflaţia poate reizbucni, compromiţând obiectivul intrării în MRS2 . Aprecierea reală se produce numai în raport cu sporirea productivităţii. Ori aceasta nu este rezultatul doar a politicii monetare.

Atingerea obiectivului cu privire la reducerea inflaţiei şi, în perspectivă, a 'fixării' acesteia la nivelul stabilit prin statutul BCE nu se poate realiza exclusiv prin măsuri monetare, ci presupune o bună coordonare cu celelalte politici, care aparţin guvernului, în special cu politica fiscală şi a veniturilor. Aşa cum arată experienţa unor ţări din zonă care au aderat deja la UE, pentru a se ajunge treptat la o anumită stabilizare a cursului valutar, situaţia bugetară/fiscală este foarte importantă. În România, politica monetară a mers înainte, în timp ce politica fiscală a fost extrem de fluctuantă, incoerentă şi greu previzibilă, dăunând în primul rând mediului de afaceri, chiar dacă, sub presiunea Fondului Monetar Internaţional (FMI), deficitul bugetar a fost menţinut la o anumită limită. Este limpede că fără un sprijin din partea politicii fiscale, obiectivul ‚ţintirea inflaţiei' (*inflation targeting)* poate fi uşor compromis. Soluţia, în prezent, este fie un anumit consens, a tuturor actorilor implicaţi, asupra conţinutului reformei fiscale, care să-i confere stabilitate nu doar pe durata unui ciclu electoral, fie stabilirea unui nivel-obiectiv (*target*) al inflaţiei în limitele unei anumite marje, rezonabile, soluţie care s-a aplicat şi în alte ţări, fie ambele. În acest mod, s-ar evita ajustarea *obiectivului privind inflaţia* pe parcursul anului, ceea ce este important pentru aspectul de

[118] Vezi, în acest sens, studiile Băncii Angliei cu privire la evoluţia convergenţei ciclului de afaceri în Marea Britanie şi în zona Euro: Bank of England, *Euro Report 2003*, http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/the_euro/assessment/report/euro_assess03_repchap1.cfm

bună fundamentare şi credibilitate, în situaţia unor măsuri fiscale de natură să afecteze nivelul preţurilor (accize, TVA etc.) sau al unor situaţii imprevizibile (catastrofe naturale, explozii de preţuri pe piaţa mondială etc.). De asemenea, o bună previziune asupra evoluţiei inflaţiei este de mare utilitate în legătură cu măsurile asupra variabilelor care influenţează această evoluţie.

Obiectivul referitor la reducere inflaţiei se poate afla în conflict cu creşterea economică înaltă, care atrage după sine o presiune a cererii asupra preţurilor (*overheating*), aşa cum a fost cazul la un moment dat al Irlandei, dar şi o manifestare a efectului Balassa-Samuelson, care însoţeşte creşterea de productivitate. România are nevoie de o creştere economică înaltă şi de durată, ceea ce face ca efectele mai sus menţionate să fie prezente şi să submineze, în parte, obiectivul privind reducerea inflaţiei. Totodată, apare efectul negativ al creşterii rapide a cererii interne prin extinderea creditului de consum în raport cu PIB şi, de aici, mărirea alarmantă a deficitului de cont curent, cu respectivele efecte în lanţ asupra cursului valutar, a preţurilor etc. Se poate spune că politica monetară s-a confruntat deja cu un 'şoc al cererii', care a fost, parţial, absorbit prin metoda înăspririi condiţiilor de creditare, ceea ce băncile comerciale consideră a fi o intervenţie administrativă a BNR în mecanismul pieţei. Conflictul dintre BNR şi băncile comerciale pe tema măsurilor de temperare a creditelor de consum, în special în valută, arată, pe de o parte, că interesele BNR şi ale băncilor comerciale, deşi sunt aceleaşi pe termen lung , pot fi conflictuale pe termen scurt. Este, în fapt, ieşirea la suprafaţă a urmărilor întârzierilor în reformele structurale din economie, reforme care să fi contribuit la o relansare a producţiei interne, care să acopere în mai mare măsură cererea internă de bunuri de consum.

Piaţa financiar-bancară, deşi a cunoscut o evoluţie pozitivă în sensul consolidării, este încă mult sub nivelul necesar: prea puţine bănci, prea puţină concurenţă, servicii prea scumpe. O extindere a pieţelor financiare în lei, inclusiv pe termen mediu şi lung, ar fi de natură să 'absoarbă' excesul de lichiditate, să diminueze presiunea cererii asupra balanţei externe şi asupra preţurilor.

BNR a dobândit, prin trecerea la ţintirea directă a inflaţiei (*direct inflation targeting*), un anumit avantaj în comunicarea politicii sale, evitând termeni precum agregate monetare M1, M2 etc., şi beneficiază, deci, de o mai mare accesibilitate şi vizibilitate a obiectivului.

Pe baza celor constate prin această cercetare, opinia noastră este că UE va promova mai mult subsidiaritatea în deciziile economice, că nevoia de mai multă descentralizare a anumitor politici, care să răspundă mai bine nevoilor 'noilor regiuni', este evidentă. Politica de coeziune, ale cărei resurse sunt limitate, va fi completată în mai mare măsură prin activarea diferitelor componente şi instrumente ale pieţei. De asemenea, ideea parteneriatului între Comisie şi statele membre a fost puternic subliniată de actuala conducere a Comisiei UE.

Aspecte fiscale

Aderarea la UE implică numeroase avantaje, însă, pentru o ţară precum România care are de recuperat enorm faţă de celelalte state membre, poate cel mai important factor va fi sprijinul financiar de care vom beneficia. Acesta fiind însă condiţionat de măsura în care reuşim să mobilizăm resurse proprii, intervine alegerea sus menţionată: (i) realocăm resurse pentru investiţii care sunt necesare României şi care se pot realiza doar cu fonduri publice (infrastructura, educaţia în mare măsură), (ii) cheltuim atât cât ne permitem fără ajustări potenţial dureroase, renunţând astfel la o parte din sprijinul UE sau (iii) încercăm să facem şi una şi alta, în speranţa că vom avea o creştere economică suficient de mare şi susţinută astfel încât considerente de ordin macroeconomic să nu devină problematice (deficitul extern,

deficitul bugetar)? În lucrarea de față am argumentat în favoarea unei abordări care să pornească de la a gândi politica fiscală pe termen mediu într-un context macroeconomic plauzibil, care să evite *quick fixes* care ar putea provoca derapaje economice în viitor. Alegerile dificile în materie de alocare a resurselor financiare limitate, care vor apărea odată cu cerințele mai ridicate pentru servicii publice, creşterea unor standarde (de mediu, de infrastructură) la nivelul UE şi realizarea de investiții publice în domenii considerate de importanță strategică (educație, cercetare) vor putea fi facilitate de o reformă a sistemului de alocare a fondurilor publice şi de evaluarea continuă a eficienței cheltuielilor realizate. În ultimă instanță, dacă se consideră necesară creşterea impozitelor, aceasta ar trebui efectuată doar după ce se analizează efectul modificării respective asupra mediului de afaceri şi asupra variabilelor macroeconomice (a fost menționat anterior cazul impozitului asupra câştigului din dobânzi şi posibilele consecințe pentru economisire). De asemenea, câştigul urmărit nu ar trebui calculat în funcție de creşterea veniturilor la buget cu un anumit număr de puncte procentuale, ci în funcție de ce efect vor avea cheltuielile respective pentru bunăstarea populației.

Argumentele conform cărora ar trebui să avem o anume pondere a veniturilor bugetare în PIB sau să alocăm o anume sumă unui sector economic, luând drept reper bugetul altor țări din UE sau media din Uniune, sunt valabile doar în măsura în care, de pildă, 5 puncte procentuale din PIB alocate învățământului au un efect real proporțional cu 5 puncte procentuale cheltuite într-unul din statele membre ale UE. Dacă acest lucru nu se întâmplă, ar trebui ca, înainte de a împovăra economia cu alte impozite (care nu au un efect mai puțin distorsionant în România decât în alte țări), să se încerce creşterea eficienței cheltuielilor actuale. Există motive reale pentru a nu ne grăbi să avem un buget public asemănător ca structură şi pondere în PIB cu cel al vechilor state membre, experiența aşa-numitelor *cohesion countries* (Grecia, Irlanda, Portugalia şi Spania) aratând că o creştere semnificativă a nivelului de trai (realizarea de convergență reală în raport cu media UE) a precedat creşterea veniturilor bugetare la niveluri apropiate de cel al vechilor state membre. Singurul contra-argument ar putea consta în faptul că numărul domeniilor în care există prevederi obligatorii la nivelul UE precum şi cerințele UE de respectare a unor standarde a crescut semnificativ în ultimele decenii, exemplul țărilor mai sus menționate fiind astfel irelevant.

Pe durata negocierilor capitolelor de aderare cu UE, s-a pus un accent foarte mare pe capacitatea de a obține avantaje după aderare şi, respectiv, pe cât de bine a ştiut fiecare țară să-şi apere interesele. Polonia a fost adeseori menționată ca având o echipă de negociatori foarte bună, îndeosebi ca urmare a negocierii capitolului agricultură. Însă atât ultimele evoluții în cadrul Uniunii, cât şi traseul viitor al noilor state membre pun sub semnul întrebării valoarea reală a acestor atuuri. Pare riscant să mizăm pe un sprijin mare pentru dezvoltarea agriculturii în România, dat fiind presiunile foarte mari care există în interiorul Uniunii (şi cele care vin din afara UE) pentru reducerea cheltuielilor din bugetul UE cu acest sector şi, implicit, liberalizarea comerțului cu produse agricole. Desigur că este o necesitate pentru România să-şi dezvolte mediul rural însă politici care să ducă la urbanizarea sa şi la reducerea ocupării în agricultură sunt mult mai realiste decât politici care să aibă drept rezultat menținerea unui grad de ocupare de peste 30% a populației în mediul rural. Este foarte probabil ca România să reuşească să acopere o nişă cu produse agricole, dar nu mai mult. Nostalgii după vremurile în care România era 'grânarul Europei' nu vor fi satisfăcute cu fonduri de la UE, în condițiile în care vechile state membre, mai curând sau mai târziu, vor trebui să reducă sprijinul pentru acest sector (şi vor fi cu atât mai puțin dispuse să aloce fonduri noilor state membre pentru ca acestea, ulterior, să concureze cu proprii fermieri).

Un alt subiect sensibil va fi nivelul impozitelor. Cazul Irlandei este de referință printre noile state membre şi este binecunoscut faptul că Irlanda a folosit cu succes politica fiscală

pentru a atrage investiții chiar şi atunci când salariile nu mai reprezentau un factor de atracție pentru investitori. Reforma fiscală şi cota unică implementată în Slovacia au declanşat o dezbatere cu potențiale consecințe atât pentru nivelul sprijinului financiar acordat de UE cât şi pentru modul de luare a deciziilor în domeniul politicii fiscale. Deja există voci care susțin că, din moment ce noile state membre îşi permit să aibă cote scăzute ale impozitelor, înseamnă că nu au nevoie de venituri bugetare şi deci de sprijinul financiar oferit de UE. Desigur că aceste afirmații au venit în contextul în care unele vechi state membre se confruntă cu dificultăți în domeniul finanțelor publice şi descoperă că le este mult mai greu să reducă cheltuielile (în primul rând nivelul protecției sociale) decât noile state membre, care beneficiează de rate de creştere economică superioare şi pot să-şi permită măsuri liberale, astfel atragând investiții străine. Există o dezbatere cu privire la stabilirea unui nivel unic de impozitare a companiilor la nivelul Uniunii, însă este foarte puțin probabil ca acest lucru să se transforme în realitate, în mare măsură fiindcă (i) țările cu un nivel scăzut al impozitării se vor opune (presupunând că au impozite reduse pentru a compensa alte dezavantaje) şi (ii) fiindcă stabilirea unei cote unice pentru companii la nivelul Uniunii ar muta doar problema în sfera impozitelor pe venit, a contribuțiilor sociale, etc. Actuala conjunctură politică din România este favorabilă utilizării impozitelor ca pârghie de atragere a investițiilor şi de a stimula creşterea economică, însă acest lucru s-a realizat pe fondul unei creşteri economice mari şi fără să existe un *trade-off* foarte pronunțat cu cheltuielile publice, necesitând reducerea/prioritizarea cheltuielilor. O dată cu aderarea, aceste constrângeri vor deveni mult mai palpabile iar filozofia de reducere a impozitelor fără o reformă a cheltuielilor va deveni mai dificil de susținut. Spunem 'reformă' a cheltuielilor publice tocmai fiindcă o planificare judicioasă a acestora şi alocarea cheltuielilor în funcție de criterii de performanță şi în domenii în care nu concurează cu capitalul privat pot 'înlocui' reduceri ale impozitelor, în sensul în care ar avea un efect benefic asupra investițiilor (îmbunătățirea infrastructurii, reducerea birocrației, etc).

III3 Securitate şi apărare

Printre primele capitole de negocieri deschise de România cu Uniunea Europeană după începerea negocierilor de aderare au fost Capitolul 26 (Relații externe) şi Capitolul 27 (Politica Externă şi de Securitate Comună, PESC). Aceste capitole au fost închise provizoriu încă din iunie 2000.

În Documentul de poziție a României la Capitolul 27 referitor la Politica Externă şi de Securitate Comună se arăta că: „*România este pregătită să accepte şi să aplice acquis-ul în domeniul Politicii Externe şi de Securitate Comune (PESC) a Uniunii Europene (UE).* Structurile necesare transpunerii acesteia în practică au fost create, iar politica externă şi de securitate a României se bazează pe aceleaşi principii şi are aceeaşi orientare cu cea promovată de Uniunea Europeană".

România estimează că nu va avea dificultăți în transpunerea în practică a acquis-ului în domeniul Politicii Externe şi de Securitate Comune şi va urmări şi implementa cerințele ulterioare ale acquis-ului în domeniul PESC .

Formele şi mijloacele uzitate de România pentru implicarea în PESA pot fi multiple: consultări periodice pe probleme ale securității europene; participarea la elaborarea deciziilor legate de gestionarea aspectelor militare şi civile ale crizelor; implicarea în activitățile curente ale organismelor UE cu atribuții în sfera securității (Consiliul Afacerilor Generale, Comitetul Politic şi de Securitate, Comitetul Militar, Statul Major, Institutul de Studii de Securitate al UE etc); participarea la sesiunile Adunării UEO, respectiv ale Adunării Interparlamentare de

Securitate şi Apărare; participarea la exerciţiile şi operaţiunile de gestionare a crizelor conduse de UE ş.a.

Experienţa participării României la Parteneriatul pentru Pace poate fi benefică, din punct de vedere militar, pentru îndeplinirea obiectivelor PESA. De asemenea, relaţiile avute cu UEO pot constitui un capital preţios de experienţă în cadrul procesului de implementare a PESA.

Potenţial, din punct de vedere militar, România se poate constitui într-un pilon important al PESA în partea centrală şi sud-estică a continentului european, fapt demonstrat de participarea sa la Forţa Multinaţională de Pace din Sud-Estul Europei (MPSEE), la Brigada Multinaţională cu Capacitate de Luptă Ridicată a Forţelor ONU în Aşteptare (SHIRBRIG), la Grupul de cooperare navală în Marea Neagră (BLACKSEAFOR), la constituirea unei brigăzi de menţinere a păcii a ţărilor din centrul Europei (CENCOOP) şi a unor unităţi militare mixte – un batalion româno-ungar de menţinere a păcii, o unitate româno-ucrainiano-ungaro-slovacă de geniu şi un batalion româno-moldovean.

Participarea armatei române la operaţiuni în sprijinul păcii este un alt element care subliniază viabilitatea organismului militar românesc în plan internaţional. Începând din anul 1991 România a participat la mai multe operaţiuni de acest tip, respectiv în IFOR/ KFOR conduse de NATO în Bosnia şi Herţegovina (203 militari), ALBA si MAPE în Albania (un poliţist), UNMIK în Kosovo (46 poliţişti, 4 experţi civili, un ofiţer de legătură). Totodată, România participă la misiunile de poliţie ale Uniunii Europene (EUPM) din Bosnia şi Herţegovina şi la operaţiunea militară "Concordia" a Uniunii Europene din Macedonia.

Din perspectiva României, mediul internaţional de securitate a evoluat după 1990 în sensul creşterii complexităţii şi interdependeţelor din relaţiile internaţionale. Drept urmare, stabilitatea internaţională nu poate fi astăzi concepută decât în baza cooperării pe multiple planuri la nivelul comunităţii internaţionale, şi, mai ales, prin intermediul dialogului în cadru instituţionalizat, prin creşterea implicării marilor organizaţii internaţionale în definirea stării de securitate a lumii[119].

În anii '90 cooperarea şi dialogul instituţionalizat s-au manifestat mai ales la nivelul următoarelor organizaţii:

- la nivelul NATO, care a deţinut un rol esenţial în întărirea securităţii euroatlantice după încheierea războiului rece. NATO a deschis şi dezvoltat parteneriatul politico-militar, cooperarea şi dialogul consolidat cu fostele state adversare, inclusiv România; a manifestat interes şi receptivitate pentru primirea de noi membri; şi-a demonstrat angajamentul de a contribui la prevenirea conflictelor şi managementul crizelor, inclusiv prin operaţiuni în sprijinul păcii (de exemplu în Balcani).
- la nivelul ONU, mai ales prin intermediul Consiliului de Securitate, care a deţinut un rol important în dialogul internaţional pe tema securităţii şi stabilităţii mondiale. Această importanţă a fost confirmată şi de conferirea, în anul 2001, a Premiului Nobel pentru Pace Organizaţiei Naţiunilor Unite şi secretarului său general.
- la nivelul OSCE, care a reprezentat cea mai cuprinzătoare instituţie regională de securitate, şi care a jucat un rol semnificativ în promovarea păcii şi stabilităţii, în întărirea securităţii prin cooperare şi în promovarea democraţiei şi drepturilor omului. OSCE s-a manifestat vizibil mai ales în domeniile diplomaţiei, prevenirii conflictelor, managementului crizelor şi reabilitării post-conflict.

[119] Vezi *Strategia de Securitate Naţională a României*, secţiunea consacrată mediului internaţional de securitate, la http://www.mapn.ro/strategiasecuritate/strategsecuritmediul.html.

Noile circumstanţe internaţionale reclamă noi reguli în domeniul securităţii internaţionale. Redefinirea regulilor privind securitatea internaţională după prăbuşirea ordinii bipolare ridică însă numeroase probleme, nu doar de ordin practic, ci chiar şi de ordin conceptual, inclusiv pentru SUA, aflate deocamdată în poziţia de singură superputere.

Aceste dificultăţi sunt determinate de mai mulţi factori:

- mediul internaţional a devenit mult mai dinamic şi mai complex decât în perioada războiului rece;
- lipsa unui consens privind modul de abordare a securităţii internaţionale a permis manifestarea diverselor grupuri de interese la toate nivelurile, astfel încât nu au putut fi elaborate politici consistente;
- datorită proliferării accesului la informaţii în timp real (aşa-numitul „efect CNN") liderii politici trebuie să ia de multe ori decizii de moment care nu permit evaluări mai profunde;
- multiplicarea instituţiilor specializate la nivel naţional şi internaţional care abordează problemele din unghiuri specifice şi determină analize şi decizii fragmentate;
- lipsa unui „model de securitate" rezonabil şi acceptabil pentru majoritatea ţărilor lumii a favorizat reacţii ad-hoc şi abordări punctiforme.

Din perspectiva unui mediu internaţional de securitate caracterizat de o complexitate crescândă, Uniunea Europeană nu pare a fi în prezent ameninţată de conflicte de tip clasic, constând în atacuri armate pe scară largă, în schimb o serie de alte ameninţări se profilează la orizont, fiecare dintre ele fiind greu predictibile şi relativ difuze, ceea ce le face, într-un fel, mult mai greu de contracarat în condiţiile unei ştergeri a graniţelor dintre ameninţările cu caracter intern şi cele cu caracter extern cât şi perspectiva unei redefiniri a suveranităţii statale.[120]

Din punct de vedere european sunt de remarcat în mod special:

- *Terorismul internaţional*, care reprezintă o ameninţare strategică. Acest nou tip de terorism este legat de mişcări religioase fundamentaliste care au cauze deosebit de complexe. Dincolo de riscurile imediate, terorismul ameninţă deschiderea şi toleranţa specifice societăţilor democratice.
- *Proliferarea armelor de distrugere în masă* reprezintă o altă importantă ameninţare contemporană la adresa păcii şi securităţii ţărilor şi popoarelor. Riscurile deosebite determinate de acest tip de ameninţare rezidă în faptul că prin intermediul armelor de distrugere în masă un grup terorist de mici dimensiuni poate provoca pierderi care anterior nu puteau fi cauzate decât de armate ale unor state naţionale.
- *Existenţa unor structuri statale slabe (failed states) şi amplificarea crimei organizate*. În unele părţi ale globului (Somalia, Liberia, Afganistan, Bosnia şi Herţegovina, Serbia şi Muntenegru, Kosovo, etc) existenţa unor structuri statale slabe, conflictele civile şi accesul la arme au determinat întărirea poziţiilor crimei organizate. Aceste situaţii sunt ameninţări la adresa securităţii, prin sprijinirea traficului de droguri sau a celui de fiinţe umane.

[120] Liviu Muresan, Adrian Pop, Florin Bonciu, *op.cit.,* pg. 15 şi Richard N. Haass "Sovereignty" în "Foreign Policy" Sept./ Oct. 2005, p. 54 care apreciază că în următoarele decenii suveranitatea statelor se va putea referi, mai puţin la teritoriu şi graniţe şi mai mult la fluxuri de persoane, idei, bunuri, droguri, virusuri ş.a., în condiţiile în care statele naţiune vor fi presate să împartă puterea cu actori non-statali, cum ar fi: instituţii globale sau regionale, corporaţii şi organizaţii, agenţii financiare, bănci, dar şi cu terorişti, grupări criminale, ş.a.

- *Conflictele Regionale* subminează fundamentele securităţii şi stabilităţii şi creează pre-condiţii pentru terorism şi crimă organizată, precum şi distrugerea speranţei şi disperare ceea ce poate contribui indirect la proliferarea WMD (arme de distrugere în masă – lb. engleză);
- *Crima organizată* ameninţă Europa prin traficul de droguri, traficul de fiinţe umane, imigraţia ilegală şi traficul ilegal de arme mici ş.a. Legăturile dintre terorismul internaţional şi crima organizată au devenit evidente. [*]

Ca răspuns la aceste noi pericole şi ameninţări, statele lumii, în primul rând statele cu potenţial militar semnificativ, au în vedere noi principii de organizare a securităţii regionale şi globale care să se constituie în noi oportunităţi de pace bazate pe democraţie, guvernare eficientă şi respectarea legilor. Politica Europeană de Securitate şi Apărare este în căutarea unei legislaţii democratice pentru că în practică PESA se referă la „comandă, ascultare şi secret, în condiţiile în care logica militară este foarte diferită de luarea deciziei în mod public şi deliberativ, caracteristic democraţiilor”.[121]

[*] La Bucureşti funcţionează începând din anul 2000 Centrul Regional pentru Combaterea Infracţionalităţii Transfrontaliere (Centrul SECI) prin cooperarea a 12 state din Sud Estul Europei (Albania, Bosnia Herţegovina, Bulgaria, Croaţia, Grecia, Macedonia, Republica Moldova, România, Slovenia, Serbia-Muntenegru, Turcia, Ungaria). Acest Centru este partener operativ la nivel regional al INTERPOL, EUROPOL, FBI ş.a.

[121] Wolfgang Wagner: “The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy”, Occasional papers, No. 57, Aprilie 2005, European Union Institute for Strategic Studies, Paris p. 11

IV Agenda unei politici strategice pentru România

IV.1 Reprezentarea intereselor

Acest studiu a dezvoltat subiectul influenței exercitate în mod organizat asupra deciziilor comunitare şi a susținut ideea că acest peisaj decizional devine obscur în condițiile unei realități din ce în ce mai complexe ale reprezentării intereselor. România se va confrunta în curând cu un context semnificativ diferit în comparație cu cel al negocierilor de aderare datorită unui nivel din ce în ce mai sporit al interdependențelor dintre țările membre care solicită un alt tip de comportament strategic. Acest comportament îşi are originea în evoluții care se desfăşoară pe trei coordonate: contextul elaborării politicilor comunitare; poziționarea asupra problemelor definitorii ale integrării; şi aspirațiile manifestate față de apartenența la anumite grupuri de interese, atât ale țărilor, cât şi ale reprezentanților privați. Fiecare nivel al interacțiunii aduce provocări distincte.

Primul element al unei strategii ar trebui să abordeze problema pregătirii pentru a vedea Uniunea mai degrabă ca un bloc compozit de politici supuse unor surse particulare de influență decât ca un bloc de integrare monolitic.

Lărgirea continuă a UE a determinat condițiile exercitării puterii în interiorul Uniunii să devină din ce în ce mai expuse interacțiunilor strategice între țările membre. Spațiul de manevră lăsat de Tratatul de la Nisa în ceea ce priveşte negocierile viitoare ale ajustărilor procentajului MCV şi a numărului de comisari ilustrează un domeniu al integrării deschis formării coaliților, cu atât mai mult cu cât aranjamente *ad hoc* se vor stabili probabil pe o arie tot mai extinsă a deciziilor comunitare.

România are nevoie să ştie cum să anticipeze legislația nouă şi cum să opereze pro-activ astfel ca aceasta să fie adoptată potrivit priorităților naționale. Drumul către actul legislativ a devenit condiționat de *reguli* şi *practici* ale luării deciziei. Dintr-o perspectivă practică şi imediată, autoritățile publice trebuie să recurgă la un proces de deconstrucție a politicilor comunitare (*cine cum ce decide*) şi să mobilizeze resursele private pentru a găsi canalele potrivite de reprezentate şi pentru a ținti obiective semnificative de interes național. În condițiile consolidării continue a reglementărilor de afaceri la nivelul Comunității, implicarea intereselor private în afacerile publice ar trebui să devină o practică curentă supusă scrutinului deschis.

Al doilea element al unei strategii trebuie să abordeze problema posturii viitoare în Europa a României aşa cum este definită de teme naționale precum modelul politic al guvernării sau dihotomia dintre prioritățile publice şi private în spațiul european lărgit.

Dezvoltarea treptată de *acquis* nu a avut ca rezultat o Uniune mai omogenă; atitudinea publică în câmpul decizional comunitar variază între țările membre în funcție de diferite modele de dezvoltare, tradiții culturale sau interese regionale. O reprezentare consistentă a ceea ce înseamnă apartenența la Uniune este în mod necesar cerută tocmai datorită acestei viziuni ambiguu conturate asupra drumului viitor al Europei.

Calitatea de membru ar presupune definirea Europei din perspectiva unor teme naționale care să contribuie însă în acelaşi timp la transformarea procesului de integrare pentru a deveni o sursă a creşterii. Pentru a evolua într-un jucător activ al Uniunii, România trebuie să găsească rapid o perspectivă a ei înşişi, o postură națională, coerentă, identificabilă a identității culturale. Acesta este un lucru necesar şi este pus în valoare doar în măsura în care prezența națională se regăseşte într-un factor oarecare de promovare a integrării.

Al treilea element al unei strategii trebuie să consiste în valorificarea avantajului existenţei unui spaţiu al încrederii între câteva ţări membre în favoarea României.

Edificiul reprezentării intereselor naţionale în cadrul Uniunii este construit nu numai printr-o varietate de aranjamente decizionale şi perspective naţionale asupra integrării, dar şi împreună cu afinităţi particulare între ţările membre. Potrivit unor sondaje frecvente în rândul populaţiei UE, România se bucură de încredere şi trebuie să facă faţă neîncrederii din partea unor grupuri distincte de ţări membre.

Modelarea unei poziţii europene viitoare pe imaginea de ţară poate fi un răspuns faţă de acţiunile strategice necesare, deşi aceasta va face întotdeauna obiectul unor evaluări subiective şi se va adresa unei audienţe amorfe, aşa cum este ea formată din populaţiile naţionale luate împreună. O considerare adecvată la nivele diferite – politic, cultural şi economic – a acceptării *actuale* a valorilor şi imaginilor româneşti ar trebui să formeze mai degrabă miezul iniţiativelor de politică strategică.

IV.2 Dezvoltarea competitivă

România a înregistrat, în mod cert, o anumită îmbunătăţire a mediului de afaceri, chiar dacă nu a urcat pe scara comparaţiilor cu privire la acest aspect. Îmbunătăţirile trebuie să continue şi, în acest sens, orientarea clară spre politici de creştere a competitivităţii este o recomandare necesară. Ţinând seama de stadiul în care se află economia românească, dar şi de provocările viitorului în privinţa paradigmei dezvoltării economice, elementele care urmează şi care se referă la strategia de sporire a competitivităţii, se pot dovedi utile.

Al patrulea element al unei strategii se referă simplu la precondiţia pentru sporirea competitivităţii economiei, aşa cum arată teoria în domeniu, experienţa ţărilor dezvoltate, dar şi logica lucrurilor, şi anume la dezvoltarea şi modernizarea infrastructurii necesare pentru investiţii.

Firesc, resursele naţionale limitate pot fi substanţial suplimentate printr-o mai bună atragere a resurselor oferite prin proiecte europene şi prin finanţări de la instituţiile financiare internaţionale.

Al cincilea element al unei strategii este ca, pornind de la ceea ce există deja în economie şi în analiza economică, de la măsurarea activităţilor economice şi, pe baza unui sistem de indicatori, a profilului specializării regiunilor, să se elaboreze o hartă a clusterelor care se conturează şi să fie formulate măsuri de încurajare a formării de clustere.

Strategia industrială să aibă în vedere factorii esenţiali de care depinde competitivitatea industrială, în special de promovarea trinomului Cercetare-Dezvoltare-Inovare, de dezvoltare a unor clustere de competitivate, din care să apară progresul şi prosperitatea regiunilor. Acesta este cel mai clar răspuns la întrebările cu privire la priorităţile legate de dezvoltarea competitivităţii şi în cazul României – crearea şanselor de a deveni competitiv în viitor. Sprijinul guvernamental pentru cercetarea stiinţifică aplicată şi inovaţie ar trebui să se orienteze în mod explicit şi în funcţie de interesele promovării competitivităţii unor clustere. Mai mult, proiecte privind dezvoltarea competitivitatii prin clustere ar putea să fie incluse în unele din programele de finanţare existente (ex. FP6) şi să pregătească proiecte pentru FP7. De asemenea, se poate considera că viitoarele Fonduri structurale vor fi accesibile şi pentru proiecte care vizează dezvoltarea regională prin promovarea competitivităţii unor clustere.

IV.3 Politici economice

În materie de politici economice, faptul că vom fi statul membru cu cel mai scăzut nivel al PIB-ului pe cap de locuitor relativ la celelalte state membre nu face decât să accentueze necesitatea unei folosiri judicioase a sprijinul financiar acordat de UE. Este evidentă tendința, la nivelul Uniunii, de a reduce nivelul sprijinului acordat statelor relativ mai sărace precum şi ‚concurența' accentuată pentru aceste resurse. Banii pe care nu reuşim să-i absorbim acum în intervalul de N+2 riscăm să-i pierdem fără a avea certitudinea că în viitor, va mai exista acest sprijin care să vină în completarea resurselor proprii.

În acelaşi timp, strategia post-aderare trebuie să țină seama de cerințele stabilite pentru membrii UME, de experiența strategiilor adoptate de țările care se pregătesc pentru a intra înaintea noastră în UM, de condițiile economiei româneşti, precum şi de opiniile bine argumentate cu privire la cele mai recomandate măsuri de pregătire a intrării, la momentul potrivit, în UME.

Al şaselea element al unei strategii se referă la instituționalizarea "celor mai bune practici" în domeniul elaborării politicii fiscale.

În primul rând, trebuie luată în considerare separarea clară de considerentele politice, eventual până la delimitarea de instituții publice, a procesului de elaborare a prognozelor macroeconomice. Dat fiind că întreaga construcție bugetară se bazează pe aceste input-uri, este de dorit ca acestea să nu fie un *wish-list* al partidului aflat în momentul respectiv la putere ci un set de informații realiste. În al doilea rând, trebuie ca deciziile politice în acest domeniu să nu se concretizeze pur şi simplu în modificarea mărimii deficitului/surplusului bugetar şi a nivelului impozitelor ci să se exploreze în detaliu toate alternativele, inclusiv cele care presupun evaluarea eficienței cheltuielilor, capacitatea ministerelor de a atinge obiectivele propuse şi efectele colaterale ale modificărilor de impozite.

În al treilea rând, creşterea transparenței în domeniul politicii fiscale (publicarea rezultatelor investițiilor, a costurilor, comparații cu eficiența cheltuielilor în sectorul privat) şi eventual stabilirea şi publicarea unor criterii de alocare a cheltuielilor publice care să reducă din caracterul arbitrar al deciziilor ar putea îmbunătăți în mod substanțial capacitatea de a folosi bugetul public în scopul susținerii unei creşteri economice durabile.

Al şaptelea element al unei strategii este continuarea politicii anti-inflaționiste de către Banca Centrală.

Raportul privind convergența, publicat de către BCE în 2004[122], situația economică existentă în noile state membre precum şi opiniile în legătură cu strategiile de pregătire ale intrării în MRS2 şi apoi adoptarea monedei euro[123], toate acestea sugerează clar că noile state au nevoie de continuarea unei politici antiinflaționiste din partea Băncilor Centrale în perioada până la intrarea în UME. De asemenea, noii şi viitorii membri trebuie să continue să dezvolte reforme în domeniile de care depinde acum succesul pregătirii pentru a intra în MRS2 şi în zona euro, şi anume: consolidare fiscală, reforma sistemului de pensii care însoțeşte schimbările demografice şi în aceste țări, consolidarea piețelor financiare etc.

Cum poate contribui politica monetară în România, ținând seama de cele menționate, la apropierea de bunăstare? Instrumentul pe care-l are la îndemână este rata dobânzii: credite

[122] Tumpel-Gugerell, Gertrude (2005), "Governance and structure of European finance after EU enlargement", speech to SUERF/UNICREDIT conference *Monetary and Financial Policies in the New Integrated Union,* ECB, 9 March 2005, http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050309_1.en.html

[123] xxx Monetary Policy Council, Medium Term Strategy of Monetary Policy (1999-2003), Poland September 1998, la adresa: http://www.nbp.pl/en/publikacje/o_polityce_pieniezn/strategia.pdfej; Lavrač, Vladimir (2003), pp. 54-82; Tuma (2004), pp. 1-2

care să încurajeze investiţiile, producţia, ocuparea forţei de muncă. De asemenea, pentru continuarea consolidării sistemului bancar, acesta trebuie să fie orientat treptat spre adoptarea Basel II la care aderă băncile din UE şi nu numai.

Al optulea element al unei strategii se referă la pregătirea pentru intrarea în zona euro şi pentru renunţarea la instrumente monetare care pot fi utilizate în cazul unor şocuri specifice ţării în cauză; aceasta înseamnă că, obligatoriu, trebuie ca alte componente ale economiei să fie pregătite pentru a deveni capabile să absoarbă aceste şocuri.

Faptul că va exista o perioadă relativ lungă în care economia României poate fi supusă unor şocuri asimetrice, care nu pot fi absorbite prin măsurile politicii monetare comune şi care cer măsuri adecvate, ne face să ne întrebăm: care este mărimea gradului de similaritate structurală cu zona Euro (verificarea teoriei zonei monetare optime). În funcţie de cele constatate, ce fel de şocuri asimetrice (nu din categoria şocurilor cererii sau ofertei) ar afecta economia României, în condiţiile structurii economice existente, a structurii schimburilor, a evoluţiei ciclului de afaceri? Care pot fi instrumentele şi măsurile alternative de absorbire a şocurilor după aderare şi, mai ales, după intrarea în UME, pentru a evita situaţia de perdant regional? Eventuale simulări ar fi extrem de utile.

Acest studiu consideră că soluţia se află numai în flexibilitate: flexibilitatea pieţei muncii, inclusiv mobilitatea forţei de muncă, pentru care este nevoie de pregătire în sistemul educaţional, inclusiv prin cultivarea ideii necesităţii de învăţare pe tot parcursul vieţii (*lifelong learning)*; mai mare diversitate structurală a economiei, nu opusă specializării, ci opusă numărului prea redus de specializări; renunţarea la preţuri administrate, care distorsionează imaginea asupra inflaţiei reale. În cazul nostru, trebuie menţinute nearmonizate, cât mai mult posibil, acele instrumente de politică fiscală care răspund nevoilor economiei româneşti, fără a compromite ideea de politică fiscală sănătoasă (echilibru bugetar), nevoia de locuri de muncă şi de mai multă muncă, nevoia acută de inovare (cercetare&dezvoltare), încurajarea acelor activităţi pentru care România a dovedit 'înclinare' şi mare potenţial (de ex. IT) etc.

IV.4 Securitate şi apărare

România se află în Europa şi va fi membră a Uniunii Europene. Ca atare România trebuie să încurajeze consolidarea PESA şi să participe, de o manieră activă, la aceasta. În domeniul politicii de securitate şi apărare România ar trebui să se bazeze pe certitudini (calitatea de membru NATO şi Parteneriatul Strategic Intensificat cu SUA), fără a adopta însă o atitudine ostentativă sau exclusivă de raliere la punctele de vedere ale NATO şi/sau SUA[124].

Al nouălea element ale unei strategii îl constituie menţinerea complementarităţii dintre cele două organizaţii pe relaţia NATO-UE.

Preferinţa majorităţii noilor membri ai UE în ceea ce priveşte relaţia NATO-UE în sfera securităţii şi apărării este menţinerea complementarităţii. Aceasta va putea însă să fie menţinută doar în condiţiile în care Politica Europeană de Securitate şi Apărare (PESA) se va dovedi eficientă în prevenirea şi gestionarea crizelor şi conflictelor din vecinătatea imediată a Uniunii Europene. Considerăm că riscul unui conflict de interese sau de loialităţi în relaţia România - SUA/NATO şi România – PESA este redus deoarece PESA nu va dispune în viitorul previzibil de posibilitatea angajării efective în operaţiuni militare de anvergură. În aceste condiţii, România va putea participa, de exemplu, la operaţiuni de menţinere a păcii în cadrul PESA şi la operaţiuni militare de orice alt gen alături de NATO/SUA.

[124] Liviu Muresan, Adrian Pop, Florin Bonciu, *op.cit.,* pg. 97-99

Al zecelea element al unei strategii în noua situaţie geopolitică impune o integrare pro-activă a României în zona Mării Negre, văzută ca o zonă cheie pentru securitatea Europei, în promovarea politici "noii vecinătăţi a UE", inclusiv în asigurarea securităţii energetice a UE, perspectiva de integrare europeană a Republicii Moldova şi a Ucrainei, ş.a

În contextul extinderii de după 2007 a UE, vecinele la est ale României (Ucraina, Republica Moldova) vor dobândi dublul statut de frontieră estică a „noii vecinătăţi" a UE şi frontieră vestică a "străinătăţii apropiate" a Rusiei. România poate să se constituie într-un factor activ al implementării PESA prin resursele umane şi logistice de care dispune, precum şi prin experienţa acumulată în cadrul misiunilor de menţinere a păcii şi a cooperării militare în plan regional, în condiţiiile în care se estimează că în 2006, peste 2.900 de militari români vor fi preferaţi în taberele de luptă sau în exerciţii comune internaţionale.

România trebuie să se angajeze ferm şi explicit în lupta împotriva terorismului. Această poziţie va putea fi utilizată ulterior pentru a justifica orice alăturare mai pronunţată de polul NATO/SUA care nu ar reflecta în mod necesar şi poziţia Uniunii Europene. De asemenea, sub egida luptei împotriva terorismului, România va putea dezvolta relaţii de cooperare militară şi cu ţări din alte zone geografice (Japonia, China, America Latină).

Pornind de la principiul cooperării structurate prezentat în proiectul *Tratatul Constituţional* Constituţiei Europene, România va trebui să identifice care dintre ţări sunt dispuse să îşi asume obligaţii militare mai constrângătoare (*more binding commitments*) şi să încerce o apropiere în cooperarea militară cu acestea. Apreciem că participarea semnificativă a României la operaţiuni militare sub egida PESA ar fi de natură a crea o atitudine favorabilă României în rândul celorlalte ţări europene.

Al unsprezecelea element ale unei strategii este înfiinţarea unor structuri naţionale şi internaţionale de gestionare a crizelor şi de analiză şi acţiune strategică.

Pentru a spori şansele unei contribuţii relevante în cadrul PESA, România trebuie să promoveze şi să aplice conceptul cooperării inter-agenţii în prevenirea şi gestionarea crizelor. România ar putea să sprijine constituirea Agenţiei Europene privind Dezvoltarea Capacităţilor de Apărare, Cercetare, Achiziţii şi Armamente (EARMCA) ş.a.

Înfiinţarea, în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, a Ministerului Apărării Naţionale, a Ministerului Administraţiei şi Internelor ş.a a unor departamente specializate ar contribui într-o mai mare măsură la monitorizarea evoluţiilor din cadrul PESA şi furnizarea expertizei necesare luării unor decizii adecvate în domeniu. Totodată, la nivelul Guvernului se poate organiza un Departament pentru politica europeană şi euratlantică de securitate şi apărare cu rol intern de coordonare a eforturilor în acest sens şi de punct de contact pentru iniţiativele de cooperare internaţională.

IV.5 Comentarii finale

Studiul acesta nu are pretenţia să propună o listă exhaustivă; o viitoare strategie poate continua dincolo de al unsprezecelea element, după cum se poate concentra pe unul sau două, într-o aşa de necesară viziune strategică. Importanţa listei aşa cum a rezultat ea din analiză constă nu în întinderea ei, ci în concentrarea atenţiei pe câteva evoluţii cruciale pentru poziţia viitoare a României în Europa lărgită. Oricare element al listei se prefigurează de-a lungul a trei coordonate care apar astfel ca importante pentru definirea strategiei.

În primul rând, strategia se defineşte pe coordonata de *putere* înţeleasă ca promovarea intereselor naţionale prin şi în beneficiul procesului de integrare european. Uniunea Europeană nu trebuie privită ca un *bloc* integraţionist, oricât de mult ar fi acest lucru justificat

juridic prin tratatele de constituire. Odată cu dobândirea calității de membru, capătă prioritate mutarea atenției prezidențiale, parlamentare şi executive, precum şi a mediului privat – de afaceri şi non-profit – de la un tot complex şi poate uneori confuz către câteva trasee de urmat în funcție de cum elaborarea politicilor se face cu prioritate la Bucureşti sau în afara țării, la Bruxelles, în centrele de decizie ale euro-grupurilor sau în birourile corporațiilor.

În al doilea rând, viziunea strategică este prefigurată de coordonata *participării tehnice* la construcția europeană prin elaborarea politicilor comunitare. Starea actuală de lucruri sugerează că România nu va păstra o linie de demarcație între negocierile inter-guvernamentale şi actorii interni şi va sprijini înființarea unor grupuri de coordonare pentru formularea unei poziții naționale cu privire la propunerile de legislație comunitară şi modul cel mai potrivit de implementare a deciziilor. La rândul lor, grupurile reprezentative trebuie să fie în măsură să informeze documentat asupra impactului posibil al adoptării legislației comunitare. Ele pot constitui cea mai potrivită sursă pentru formarea unui grup de experți specializați în reprezentarea tehnică a României în dezbaterile din instituțiile europene în etapa post-aderare[125].

În fine, a treia coordonată a strategiei este cea a *politicilor realiste* în sensul plasării evoluțiilor europene în contexte mai restrânse – naționale şi regionale – sau mai lărgite – globale – în funcție de interesele dezvoltării economice şi securității populației. O viziune realistă este aceea că deşi integrarea în UE este procesul dominant, evoluțiile care vor afecta economic şi politic România nu sunt în mod necesar dictate de relația geografică de la Estul la Vestul european. Şocurile macroeconomice sunt contracarate mai degrabă în spații economice mai restrânse, unde inițiativele antreprenoriale sunt mai bine puse în valoare, după cum amenințările de securitate urmează trasee dictate de alte considerente decât cele ale beneficiilor integrării.

În general, ceea ce apare evident este necesitatea de a considera *un spațiu economic favorabil adaptării şi flexibilității*. Acest studiu consideră că soluția se află numai în capacitatea de adaptare şi flexibilitate: flexibilitatea pieței muncii, inclusiv mobilitatea forței de muncă, pentru care este nevoie de pregătire în sistemul educațional, inclusiv prin cultivarea ideii de *lifelong learning*; mai mare diversitate structurală a economiei, nu opusă specializării, ci opusă numărului prea redus de specializări.

Acestea sunt doar câteva exemple la îndemână, care nu aşează decât aparent în plan secundar calitatea de membru al UE. Decizia strategică este legată de folosirea prioritară a acestei apartenențe tocmai pentru a gestiona mai bine – cu mai multe resurse şi putere de negociere sporită – provocări care ar fi devenit efective în orice împrejurare. România trebuie să-şi creioneze strategia dezvoltării plecând de la premisa că UE împreună cu toate ipostazele (economice, politice, sociale şi culturale) în care aceasta este reprezentată sunt mai degrabă o bază de resurse decât un obiectiv sau o țintă a perioadei post-aderare.

[125] Datorăm această sugestie dlui. Profesor Mihai Korka, ASE Bucureşti.

Bibliografie

Agujar, Alvaro şi Manuel M.F.Martins, 2005, "The Preferences of the Euro Area Monetary Policy-maker", JCMS, Volume 43: Number 2, 221-50.

Alesina, Alberto, Ignazio Angeloni, şi Ludger Schucknecht, 2001, "What Does the European Union Do?" Working paper no. 8647, NBER, Cambridge MA, December.

Alesina, Alberto şi Roberto Perotti, 2004, "The European Union: A Politically Incorrect View", Working paper no. 10342, NBER, Cambridge MA, March.

Alesina, Alberto şi Perotti, Roberto, 1996 "Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects" NBER working paper no. 5730.

Balasz Egert, Doris Ritzberger-Grunwald and Maria Antoinette Silgoner, 2004, "Inflation Differentials in Europe: Past Experience and Future Prospects", ANB, Monetary Policy & The Economy Q1/04.

Ballantine, Bruce, 2003, "Improving the Quality of Risk Management in the European Union: Risk Communication", The European Policy Center, Brussels, June.

Barosso, J. M., 2005, "To Lisbon and beyond: Market access and external aspects of competitiveness", Opening address – Market Access Symposium, Brussels, 19 September 2005, Reference: SPEECH/05/523.

Bausili, Anna Vergés, 2002, "Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments." Jean Monnet Working Paper 9/02, NYU School of Law.

Beaumarchais Center for International Research, 2001, *Puteri şi influenţe*, Editura Corint, Bucureşti.

Bertola, Giuseppe, 2004, "National labour market institutions and the EU integration process", Prelegere.

Biriş, Gabriel, 2005, "Propuneri de modificări ale codului fiscal", Nepublicat.

Blanchard, Olivier, 2005, "European unemployment: the evolution of facts and ideas", NBER working paper no. 11750.

Blanchard, Olivier, 2004, "The Economic Future of Europe", Working Paper 10310, NBER, Cambridge, February, http://www.nber.org/papers/w10310.

Blanke, Jennifer and Augusto Lopez-Carlos, 2005, "The Lisbon Review 2004. An Assessment of Policies and Reforms in Europe", World Economic Forum, www.weforum.org/pdf/Gcr/LisbonReview/Lisbon_Review_2004.pdf.

Bobay, Frédéric, 2001, "Political Economy of the Nice Treaty: Rebalancing the EU Council." Document de travail 01-12, CEPII: 7-22.

Bretherton, Charlotte şi John Vogler, 1999, *The European Union as a Global Actor,* Routledge, London and New York.

Brzezinski, Zbigniew (ed.), 2001, *The Geostrategic Triad – Living with China, Europe and Russia*, The Center for Strategic and International Studies Press, The CSIS Press, Washington, DC, 2001.

Calmfors, Lars, 2003, "Fiscal Policy to Stabilise Domestic Economy in the EMU: What We

Can We Learn From Monetary Policy?", CESifo Economic Studies, Vol. 49:3, 319-353.

Casella, Alessandra. "Market Mechanisms for Policy Decisions: Tools for the European Union", Working paper no. 8027, NBER, Cambridge MA, December 2000.

Ciupagea, Constantin, Marinaş Laura, Geomina Ţurlea, Manuela Unguru, Radu Gheorghiu şi Dorin Jula. *A Cost-Benefit Assessment of Romania's Accession to European Union*. Bucureşti: IER, 2004.

Ciupagea, Consantin, Manuela Unguru şi Valentin Cojanu. *Romanian Trade and EU Customs Tariffs and Trade Policy*. Bucureşti: IER, 2002.

Clements, Benedict J., 1999, "The efficiency of education expenditure in Portugal", IMF working paper no. 179.

Cloutier, Michelle, 1999, "New issues, new actors in EU commercial policy making." Hocking, Brian and Steven McGuire (eds.), *Trade Politics. International, Domestic, and Regional Perspectives.* London: Routledge: 179-193.

Cojanu, Valentin, 2005, "Factual Observations on the Optimum Competitive Area: The Case Of Romania's Economic Integration in South-East Europe", *Transition Studies Review*, vol. 41.

Cojanu, Valentin, 2005, *The Integration Game*. Bucureşti: Ed. Economică.

Cojanu, Valentin, 1997, *Comerţul internaţional şi dezvoltarea economică în România*. IRLI: Bucureşti.

J. Bryan Collester, 2002, "Cum s-a strecurat apărarea în PESC: Uniunea Europei Occidentale (UEO) şi identitatea apărării şi securităţii europene (IASE), în Maria Green Cowles şi Michael Smith, Starea Uniunii Europene: Risc, reformă, rezistenţă, relansare, Vol.5, Editura CLUB EUROPA.

Commission of the European Communities, 1992, "An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups", SEC(92)2272 fin, 2 December.

Commission of the European Communities, 1993, "White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. The Challenges and Wages Forward into the 21st Century", COM (93) 700 final, Brussels, 5 Dec., europa.eu.int/en/record/white/c93700/chl_l.html.

Commission of the European Communities, 2003, "The Future of Europe – debate, Title V: External Action of the Union", Secretariat General, Document TF-AU/3.

Commission of the European Communities, 2004, "Report from the Commission to the Spring European Council: Delivering Lisbon: Reforms for the Enlarged Union", Brussels, 20 February 2004, http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/COM2004_029_en.pdf.

Commission of the European Communities, 1993, "White Paper on Growth, Competitiveness and Employment, the Challenges and Wages forward into the 21st century", COM (93) 700 final, Brussels, 5 Dec. 1993 http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/chl_l.html

Commission of the European Communities, 1994, "An industrial competitiveness policy for the European Union", Communication from the Commission to the Council and Parliament and to the Economic and Social Committee and the Committee of the Region, în Bulletin of the European Union, Supplement 3/94.

Commission of the European Communities, 2005, "Growth and Jobs", http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_192_en.pdf

Commission of the European Communities, 2005, "Lisbon Action Plan Incorporating EU Lisbon Programme and Recommendations for Actions to Member States for Inclusion in their National Lisbon Programmes", Companion document to the Communication to the Spring European Council.

Commission of the European Communities, 2005, "Mobilizing the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy", Brussels, 20.4. 2005, COM (2005) 152 final.

Commission of the European Communities, 2005, "Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness".

Cornescu, Ioana, Monica Macovei şi Oana Diana Duţescu, 2002, *Influenţa adoptării acquis-ului comunitar asupra ordinii constituţionale*, Bucureşti: IER.

Cosmovici, Paul Mircea. "Uniunea Europeană în labirintul viitorului – Probleme de fond", *ESEN-2 Integrarea României în Uniunea Europeană*, Academia Română, Grupul de Reflecţie Evaluarea Stării Economiei Naţionale, (fără an), Bucureşti.

Daianu, Daniel (coord.), 2004, "Romania. An Assessment of the Lisbon Scorecard", The Group of Applied Economics, March.

DeMooij, Ruud and Paul Tang, 2003, *Four Futures of Europe*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

DeTombe, Dorien J., 1998, "A New Methodology for Complex Societal Problems", 38th Congress of the European Regional Science Association, 28 August-1 September, Vienna.

Duisenberg, F. Willem, 1998, "The role of monetary policy in economic policy", Speech to the Economic and Social Committee of the European Communities, Brussels, 3 December 1998, http://www.ecb.int/key/sp981203.htm.

European Central Bank (ECB), 2004, "The ECB's monetary policy strategy", Ch.3 in *The Monetary Policy of the ECB*.

ECB, 2005, *Monthly Bulletin*, 1-9.

ECB, 2002, "Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank", in ECB Compendium 2002-Collection of Legal Instruments June 1998- December 2001 at http://www.ecb.int/pub/pdf/legalcomp02en.pdf

Eurochambres and SBRA, 2004, *Corporate Readiness for Enlargement in Central Europe*, 4th Ed., Brussels.

European Council, 2000, "Presidency Conclusions. Lisbon European Council", 23-24 March,

ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=60917&LANG=1.

European Council, 2005, "Working together for growth and jobs", {COM (2005) 24}, europa.eu.int/growthandjobs/pdf/SEC2005_192_en.pdf.

European Parliament, "European Parliament Fact Sheets. European Monetary Policy, Legal

Basis", www.europarl.eu.int/facts/5_3_0_en.htm.

Feldstein, Martin, 1997, "The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability", NBER Working paper no. 6150, August.

Fundació Clusters i Competitivitat, 2004, "Cluster Theory", în Cluster Competitiveness Report, http://www.clustercompetitiveness.org/theory

Genberg, Hans, 2004, "Monetary Policy Strategy after EU Enlargement", Paper prepared for the Conference on "Challenges for Central Banks in an Enlarged EMU", Vienna, Feb. 20-21, 2004.

Hughes, Kirsty, 2005, "Analysis: Europe's social model", http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4379370.stm 23.11.2005.

Ketels, Christian H.M., 2004, "All together now: Cluster and FDI attraction", in fDi Magazine (June/July, http://www.fdimagazine.com/news/printpage.php/aid/673/all_together-now.html

Ketels, Christian H.M., 2001, "Strategie und Standort-Teil2/ Strategy and Location – Part

2", in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2001;

http://wwwsimon-kucher.com/Internetdatabase/publication.nsf/72bedc9299946461c1256..

Khalilzad, Zalmay, 2005, "How to Nation Build", *The National Interest*, no. 80, pp. 19-27.

Kopits, George, 2001, "Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament" IMF working paper no. 145.

Kroes, Neelie, 2005, "Building a Competitive Europe-Competition Policy and the Relaunch of the Lisbon Strategy", speech addressed to a conference at Bocconi University, Milan, 7th February 2005, Reference: SPEECH/05/78.

Issing, Otmar, 2003, "Considerations on monetary policy strategies for accession countries", Speech to the seminar on Monetary Policy Strategies for Accession Cointries , 28 Febraury 2003, Budapest National Bank of Hungary, http://www.ecb.int/press/key/date/2003/html/sp030228.en.html

Jatusripitak, H.E. Somkod, 2004, "Is Asia Ready for The Great Dragon", Remark at International Conference on Competitiveness Challenges and Opportunities for Asian Countries.

Lavrač, Vladimir, 2002, "Monetary, Fiscal and Exchange Rate Policies from the Viewpoint of the Enlargement of the Eurozone: Survey of the Literature", Institute for Economic Research, Working Paper, No. 14.

Lavrač, Vladimir, (ed.), 2003, "Final Report: Monetary and Fiscal Policy", Ezoneplus Working Paper No. 17, September.

Lehmann, Wilhelm, 2003, "Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices", Working paper, Directorate-General for Research, European Parliament.

Lejour, Arjan, 2003, "Quantifying Four Scenarios for Europe", CPB Document, No. 38, October.

Meerts Paul W. and Franz Cede (Eds.), 2004, *Negotiating European Union*, IIASA Austria: Palgrave MacMillan.

Monetary Policy Council, 1998, Medium Term Strategy of Monetary Policy (1999-2003), Poland September 1998, http://www.nbp.pl/en/publikacje/o_polityce_pieniezn/strategia.pdfej;

Moravcsik, Andrew, 1999, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.

Mureşan, Liviu Adrian Pop, Florin Bonciu, 2004, "The European Security And Defence Policy – A factor of influence on the actions of Romania in the field of security and defence", Research paper, The European Institute of Romania, Bucureşti.

Mureşan, Liviu, 2003, "The New International Security Landscape", in *Defense and Security Sector Governance and Reform in South East Europe: Insights and Perspectives*, Second volume: Macedonia, Moldova, Romania, editat de J. Trapans şi P. Fluri, DCAF-Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forced, Geneva/Belgrade.

Mureşan, Liviu, 2002, "Riscuri şi provocări în scenariile şi strategiile ante şi post Praga 2002", în *Colocviu Strategic*, 6/iulie 2002, Academia de Înalte Studii Militare, Centrul de Studii Strategice de Securitate.

Papademos, Lucas, 2004, Vice President of the ECB, "Policy-making in EMU: strategies, rules and discretion", Speech to the Banco de Espana, 19 April 2004, http://www.ecb.int/press/key/date/2004/html/sp040419.en.html

Pelkmans, Jacques, 2003, *Integrare europeană. Metodă şi analiză economică*, Trad. F. Gîdiuță, Bucureşti: IER.

Philip, Alan Butt, 1985, "Pressure Groups in the European Community", *UACES Occasional Papers* 2, University of Bath.

Pogorelec, Sabina, 2005, "Fiscal and Monetary Policy", Boston College, www.uni-tuebingen.de/uni/wwo/workshop.htm.

Porter, E. Michael, 1998, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: Free Press.

Porter, E. Michael, 2003, "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Microeconomic Competitiveness Index", World Economic Forum Global Competitiveness Report 2002-2003, Ch. 1, 2, www.weforum.org/pdf/gcr/GCR_2002_2003/GCR/1.

Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000:

http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=60917&LANG=1

Rato, Rodrigo, 2005, "The quality of fiscal adjustment" Remarks to the Dutch constituency.

Rogoff, Kenneth, şi Obstfeld, Maurice, 1996, "Foundations of international macroeconomics" MIT Press.

"România, de partea celor mici în disputa privind Constituția Europei", *Ziarul Financiar*, 8 septembrie 2003.

Roubini, Nouriel, 2001, "Debt sustainability: How to assess whether a country is insolvent", Stern School of Business.

Sapir, Andrė, 2003, "An Agenda for A Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver", Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Ch. 4, pp.41-68, Ch. 5, pp. 69-74, ww.european- enterprise.org.

Sanders, Irene T. and McCabe, Judith A., 2003, "The Use of Complexity Science. A Report to the U.S. Department of Education", Washington Center for Complexity & Public Policy.

"Simpatia Comisiei Europene ne-a păstrat deschisă uşa UE", *Capital*, 27, 7 iulie 2005.

Solana, Javier, 2003, "A secure Europe in a better world", Thessaloniki European Council, June 20, la http://www.eu.int./oressdata/EN/reports/76255.pdf

Spinelli, Giuseppe, 1997, "EUROFOR. Una nuova forza per l'Europa", în *Rivista Militare*, no. 3/1997, p. 57.

Špidla, Vladimir, 2005, "Modernising the European Social Model", SPEECH/05/365, Lisbon Council, Brussels, 20 June.

TNS Opinion & Social, *Eurobarometer 63. Public Opinion in the European Union*, European Commission, September 2005.

TNS CSOP, *Eurobarometrul 63.4. Raport național România*, primăvara 2005.

Treaty of Nice Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Official Journal of the European Communities C 80/1, 10.3.2001.

Treaty Establishing the European Community amended by the Treaty of Amsterdam, "The Rome, Maastricht and Amsterdam Treaties. Comparative Texts", La Documentation Française, Paris, 1999 (1998).

Trichet, Jean-Claude, 2005, "Monetary policy in EMU – views and challenges", President of the ECB, Speech to ZEW, Mannheim, 24 June 2005, ECB, Speeches 2005.

Tuma, Zdenek, 2004, "EU Enlargement and monetary integration", Remarks to the 3rd ECB Central Banking Conference, The New EU Member States: Convergence and Stability, BIS Review 70/2004.

Van den Noord, Paul şi Heady, Cristopher, 2001, "Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in economic surveys" OECD working paper no. 303.

Von Hagen, Jurgen, 2004, "Fiscal policy challenges for EU acceding countries", ZEI.

Van Schendelen, Rinus, 2003, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zhurkin, Vitaly, "European Security and Defence Policy: Past, Present and Probable Future", la http://www.iip.at/publications/ps/0303zhurkin.html

"New Historical Literature: European Defence Community, European Political Economy and the Beyen Plan (1950-1954)", la http://www.let.leidenuniv/history/rtg/res1/edc.html#epc.

World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2002-2003, 2003-2004, 2005, www.weforum.org.

Yataganas, Xenophon A., 2001, „The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union – A Continental Perspective." Jean Monnet Working paper 1/01, Harvard Law School.