

INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA

**ANALIZĂ COMPARATIVĂ
A STADIULUI NEGOCIERILOR ÎN VEDEREA
ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ
A STATELOR CANDIDATE
DIN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST**

**Coordonator:
Nicolae Idu**

**Autori:
Oana Mocanu
Alina Voicu**

București, martie 2001

Rezumat

Microstudiul de față își propune să realizeze o analiză comparativă a stadiului negocierilor în vederea aderării la Uniunea Europeană (UE) a statelor din Europa Centrală și de Est (așa cum se prezintă acesta la sfârșitul anului 2000) și este conceput ca un posibil instrument de lucru pentru echipa de negociatori a României.

Actualul proces de extindere a UE are un caracter inedit. Este pentru prima dată când Uniunea negociază aderarea cu un număr atât de mare de state candidate iar acestea se află într-un complex proces de tranziție de la economia centralizată la economia de piață și au un nivel de dezvoltare vizibil mai scăzut în comparație cu cel al statelor membre. Această situație explică de ce UE a adoptat o poziție extrem de precaută în cadrul procesului de negociere: până în prezent nu a fixat nici un termen precis pentru următoarele aderări și nu a negociat nici unul dintre dosarele sensibile din acquis (agricultură, mediu, libera circulație a persoanelor, etc). În plus, UE a introdus o condiție suplimentară în comparație cu extinderile precedente, și anume, cerința implementării acquis-ului în statele candidate și a verificării de către UE a modului de aplicare înainte de momentul aderării (ceea ce constituie fără îndoială un proces foarte lung și extrem de dificil, dată fiind complexitatea acquis-ului care sporește odată cu aprofundarea integrării).

Analiza documentelor de poziție și a stadiului negocierilor semnalează 8 capitole cu probleme sectoriale punctuale, de a căror rezolvare depinde în bună măsură finalizarea negocierilor, dar care nu presupun eforturi majore de ordin financiar nici din partea statelor candidate, și nici din partea Uniunii. În cadrul acestor capitole, perioadele de tranziție solicitate de majoritatea statelor candidate se raportează la: producția și comerțul cu produse farmaceutice (libera circulație a bunurilor), nivelul minim de garantare a fondurilor în instituțiile de credit (libera circulație a serviciilor), drepturile de proprietate intelectuală (dreptul societăților comerciale), aplicarea unor rate specifice ale taxei pe valoare adăugată (impozitare), regimul ajutoarelor de stat, standardele de siguranță la locul de muncă (politică socială), restructurarea și privatizarea companiilor publice de transport (transporturi).

Șase domenii ale acquis-ului ating interese financiare vitale ale statelor candidate și ale UE, urmând a fi abordate în cadrul ultimei runde a procesului de negociere. În această categorie intră în primul rând agricultura, unde UE și statele candidate întâmpină dificultăți în adoptarea unor soluții satisfăcătoare pentru regimul subvențiilor acordate din bugetul UE (mai ales ținând cont de presiunile exercitate de negocierile din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului pentru reducerea acestor subvenții), stabilirea nivelului cotelor de bază și implementarea standardelor de control veterinar și igienă alimentară. Dosarul agricol constituie, alături de cel al politicii de coeziune economică și socială (fondurile structurale), una dintre cele mai spinoase probleme ale UE, datorită faptului că se raportează în mod direct la costurile și beneficiile extinderii, respectiv minimizarea costurilor ce urmează a fi suportate din bugetul UE și maximizarea beneficiilor pentru viitoarele state membre.

Un alt capitol de negociere cu implicații similare este cel al liberei circulații a forței de muncă, unde UE manifestă rezerve determinate de teama unei migrații masive a forței de muncă din Est pe piața vest europeană, ce ar duce la o creștere a șomajului în rândul cetățenilor statelor membre.

Din categoria capitolelor de negociat în ultima rundă face parte și mediul. Implementarea politicii comunitare de mediu în statele candidate implică costuri extrem

de ridicate, pe care pentru moment acestea nu și le pot permite. Găsirea unor soluții pentru perioade de tranziție în acest domeniu este condiționată de presiunea exercitată în interiorul UE de grupurile de lobby care promovează necesitatea protejării mediului, de companiile europene (în raport cu politica de concurență) și de pozițiile stricte în ceea ce privește respectarea standardelor de protecție a mediului, adoptate de anumite state membre (țările nordice, Austria și Germania).

Libera circulație a capitalului constituie un alt dosar ce va intra în ultima fază a negocierilor. Majoritatea statelor candidate au depus documente de poziție în care solicită perioade de tranziție pentru liberalizarea circulației capitalului pe termen scurt și regimul cumpărării de pământuri de către cetățenii străini. Este foarte posibil ca UE să accepte condițiile cerute de statele candidate, în schimbul unor concesiuni din alte domenii de interes major pentru statele membre. Un alt exemplu este cel al justiției și afacerilor interne, unde se pune în mod acut problema credibilității măsurilor adoptate de către statele candidate pentru exercitarea unui control adecvat la frontiere.

În urma analizei stadiului și pozițiilor de negociere ale statelor candidate cu UE se conturează două scenarii potențiale de extindere: un prim scenariu condiționat de pregătirea temeinică – din punct de vedere instituțional și economic – de către UE a acestui proces, care permite un val major de extindere – în 2004 –2005, implicând 10 state candidate (Bulgaria și România anunțând ca vor fi gata pentru aderare în 2007); sau o extindere în 2003, cu două sau trei state candidate (eventual Slovenia și Ungaria), în cazul în care creșterea economică în Uniune ar fi mai lentă, iar reformele ar avea o abordare minimalistă.

Deși se invocă nehotărârea și precauțiile statelor membre, nici statele candidate nu acționează unitar. Acest lucru este evident mai ales datorită diferențelor vizibile în ceea ce privește nivelul de dezvoltare și stadiul reformei, inclusiv nivelul de preluare și aplicare a acquis-ului comunitar. Pe de altă parte, anumite state candidate identifică interesul național cu necesitatea integrării cât mai rapide în UE, reducând pe cât posibil numărul de cereri pentru perioade de tranziție (de exemplu, Ungaria); o astfel de atitudine poate duce la asumarea unor poveri financiare care vor fi resimțite după aderare.

În cazul României, aria de analiză a fost restrânsă de numărul mic de documente de poziție prezentate public. Până în prezent, România a deschis negocierile pentru 9 capitole (dintre care 6 au fost deja închise - educație și formare, relații externe, politică externă și de securitate comună, statistică, IMM, știință și cercetare – și 3 sunt încă deschise – concurență, telecomunicații și cultură și audio-vizual).

Procesul de pregătire a României în vederea îndeplinirii criteriilor de aderare la UE, precum și promovarea intereselor și priorităților sale în cadrul negocierilor constituie deziderate evidente, care se identifică și cu obiectivele procesului de tranziție. Aderarea mai rapidă a României nu ar depinde doar de capacitatea proprie de a îndeplini criteriile de aderare, dar și de tipul de scenariu de extindere pentru care vor opta liderii politici ai UE, care trebuie să identifice compromisul optim dintre necesitatea geopolitică, geostrategică și morală a viitoarei extinderi și minimizarea costurilor acesteia.

CUPRINS

Capitolul 1	Pag.
O extindere fără precedent a Uniunii Europene.....	5
Capitolul 2	
Procesul de negociere în domenii de relativă importanță și cu probleme sectoriale punctuale.....	16
Capitolul 3	
Ultima rundă a procesului de negociere: probleme și potențiale soluții	25
Capitolul 4	
Scenarii privind extinderea Uniunii Europene la țările candidate din Europa Centrală și de Est.....	44
Concluzii: Situația României.....	47
Anexă	
Stadiul negocierilor țărilor candidate în vederea aderării la Uniunea Europeană.....	51
Referințe bibliografice.....	55

Capitolul 1

O extindere fără precedent a Uniunii Europene

Ultimul deceniu a fost, fără îndoială, martorul unor evenimente fără precedent în Europa: căderea regimurilor comuniste a dus la o restructurare radicală a spațiului estic și vestic european.

Pe de-o parte, Comunitățile Europene s-au transformat în Uniunea Europeană, o structură complexă atât din punct de vedere politic, cât și economic: Tratatul de la Maastricht (1992) își propune ca obiectiv desăvârșirea pieței unice, instituie o Uniune Economică și Monetară al cărei scop este adoptarea monedei unice de către statele membre și definește componenta politică a UE, respectiv cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate comune, justiției și afacerilor interne. Tratatul de la Amsterdam continuă acest proces prin „comunitarizarea” unor domenii ce aparțineau până în acel moment cooperării la nivel interguvernamental, introducerea acordului Schengen și protocolului referitor la politica socială în Tratatul asupra UE.

Pe de altă parte, ca răspuns la schimbările survenite în țările din Europa Centrală și de Est, statele membre ale UE au luat inițiativa lansării unui proces de reunificare a spațiului european prin semnarea Acordurilor Europene și ulterior acceptarea candidaturii noilor democrații europene în vederea aderării la UE.

Ca urmare a acestei decizii, Consiliul European de la Copenhaga (iunie 1993) a stabilit criteriile pe care trebuiau să le îndeplinească statele candidate în vederea aderării la UE:

- existența unor instituții stabile care să garanteze democrația, supremația legii, respectarea drepturilor omului și protecția minorităților;
- existența unei economii de piață funcționale și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din interiorul Uniunii;
- capacitatea de a-și asuma obligațiile de membru, inclusiv acceptarea obiectivelor uniunii politice, economice și monetare.

În același spirit, Consiliul European de la Madrid (decembrie 1995) a subliniat necesitatea ca statele candidate să-și adapteze structurile administrative pentru a asigura transpunerea legislației comunitare în legislațiile naționale, cât și aplicarea ei efectivă prin structuri administrative și juridice adecvate.

În cadrul procesului de extindere a UE, se remarcă fără îndoială, două momente cheie: Consiliul European de la Luxembourg (decembrie 1997) când statele membre ale UE au decis deschiderea negocierilor cu Republica Cehă, Ungaria, Polonia, Slovenia, Estonia și Cipru , și Consiliul European de la Helsinki (decembrie 1999) care a hotărât începerea negocierilor cu un alt doilea grup de state candidate, respectiv Bulgaria, România, Letonia, Lituania, Slovacia și Malta.

1.1. Elemente specifice ale extinderii UE la țările candidate din Europa Centrală și de Est

Deciziile Consiliilor Europene de la Luxembourg și Helsinki referitoare la începerea negocierilor se înscriu fără îndoială, într-un proces al cărui caracter inedit – în raport cu extinderile anterioare ale UE - se explică printr-o serie de factori.

În primul rând , este pentru prima oară în istoria UE când se negociază condițiile aderării cu un număr atât de ridicat de state.

În al doilea rând, aceste state se află într-un complex proces de tranziție politică și economică: de la un regim autoritar către un regim democratic și respectiv, de la o economie centralizată la o economie de piață.

Această situație explică existența unor discrepanțe notabile nu numai între nivelul de dezvoltare al UE și cel al statelor candidate din Europa Centrală și de Est, dar și între acestea din urmă și cel al fostelor țări candidate , actuale membre ale UE (Irlanda, Grecia, Portugalia și Spania).

Astfel statisticile indică faptul că PIB-ul/locuitor la paritatea puterii de cumpărare al statelor candidate, variază (în 1999) între 24% Bulgaria și 73% Slovenia din UE-15.

**Tabel 2. PIB/loc la paritatea puterii de cumpărare al statelor candidate
UE15= 100**

	Rep.Cehă	Estonia	Ungaria	Polonia	Slovenia	Bulgaria	Letonia	Lituania	România	Slovacia
--	----------	---------	---------	---------	----------	----------	---------	----------	---------	----------

PIB/loc în %UE15	62	38	53	42	73	24	29	31	28	49
------------------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

Sursa: Sandor Richter, *EU Eastern Enlargement. The case of the former second-wave applicant countries*, no. 270, sept. 2000, WIIW Research Report, pag.10.

Pe de altă parte, se remarcă faptul că numai patru țări din Europa Centrală au un nivel de dezvoltare apropiat de cel al Irlandei, Greciei, Portugaliei și Spaniei în momentul aderării. Mai precis, Slovenia se apropie de nivelul Spaniei (din 1986), Cehia de cel al Greciei (1981), Ungaria și într-o măsură mai mică Polonia, de cel al Portugaliei, restul statelor candidate fiind mult în urmă.¹

Numărul mare de țări candidate și nivelul lor scăzut de dezvoltare au consecințe directe asupra modului lent în care decurg negocierile pentru aderare și specificitatea soluțiilor ce vor fi adoptate pentru domeniile sensibile din acquis.

Aceste elemente explică faptul că la Luxembourg, Consiliul European a decis începerea negocierilor doar cu cele șase state a căror evoluție lăsa să se întrevadă probabilitatea îndeplinirii criteriului economic pe termen mediu. Din acest punct de vedere, decizia Consiliului European de la Helsinki marchează o schimbare netă de atitudine a UE în ceea ce privește procesul de extindere: **deschiderea negocierilor cu toate țările candidate care au îndeplinit criteriul politic.**

Tabel 1. Evaluare a gradului de îndeplinire a criteriilor de la Copenhaga, de către statele candidate din Europa Centrală și de Est

Criteriul politic	Existența unei economii de piață funcționale	Capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din UE	Armonizare legislativă	Capacitate administrativă și judiciară

¹ În momentul aderării sale (1973), Irlanda avea un PIB/loc de 57% din UE-6, Grecia (în 1981) de 62% din UE-9, Spania (în 1986) de 68% din UE-10, iar Portugalia (în 1986) de 52% din UE-10. În plus, evoluția economică a acestor țări nu indică o creștere economică notabilă în perioada de pregătire pentru aderare (ultima decadă). Mai mult, în Spania se observă chiar un regres al ponderii PIB-ului în raport cu UE-10 (de la 75% în 1976 la 68% în 1986). Sandor Richter, *EU Eastern Enlargement. The case of the former second-wave applicant countries*, no. 270, sept. 2000, WIIW Research Report, p. 11.

Toate candidatele DA Dar: Bulgaria România condiționat	DA Polonia Ungaria Estonia Slovenia Rep. Cehă Letonia	TERMEN MEDIU: DA Polonia Ungaria	REZULTATE BUNE: Ungaria Letonia Bulgaria Slovenia Slovacia	REZULTATE BUNE: Ungaria
		Estonia Slovenia		REZULTATE MIXTE: Polonia Rep. Cehă Estonia Slovenia Lituania Letonia Bulgaria
		Rep. Cehă Letonia		
	NU Slovacia Lituania Bulgaria România	INCĂ NU: Slovacia Lituania Bulgaria România	REZULTATE MIXTE: Estonia Lituania România	REZULTATE MAI PUȚIN BUNE: România
		REZULTATE MAI PUȚIN BUNE: Polonia Rep. Cehă		

Sursă: Sandor Richter, *EU Eastern Enlargement. The case of the former second-wave applicant countries*, no. 270, sept. 2000, WIIW Research Report (Evaluare bazată pe Raportul Comisiei din 1999).

Este evident însă că decizia de la Helsinki nu anulează diferențele existente între statele candidate în raport cu gradul lor de pregătire pentru aderere. Helsinki este un mesaj politic explicit lansat de UE pentru încurajarea acestor state. Motivațiile membrilor UE sunt însă diverse: îngrijorarea față de contextul politic și economic din Europa de sud-est după criza din Kosovo, opoziția față de o extindere rapidă a UE (care ar fi fost favorizată de derularea negocierilor cu un număr mai mic de state), etc.

Diversitatea acestor motivații explică parțial cel puțin, ritmul lent al negocierilor: deși acest proces a început în martie 1998 cu primul grup de state și în februarie 2000 cu cel de-al doilea, până acum n-a fost negociat nici un dosar sensibil (cum ar fi agricultura, mediul, justiție și afaceri interne, libera circulație a persoanelor, libera circulație a capitalului, finanțe și buget, etc.).

În plus, absența unor termene precise pentru următoarea extindere a UE lasă să se întrevadă lipsa unui angajament ferm al statelor membre față de candidatura noilor state central și est europene. Această lipsă de angajament este dublată de o lipsă de încredere atât între statele membre , cât și față de statele candidate: cum altfel ar putea fi interpretate în acest context , dificultățile întâmpinate în procesul de reformă a instituțiilor europene? Si , în altă ordine de idei, ce altă motivație ar putea avea, introducerea în actualul proces de exindere a două elemente noi, esențiale: respectiv condiționarea strictă a asistenței financiare și verificarea implementării acquis-ului comunitar înainte de aderare?

Astfel, se poate afirma că **Parteneriatele de aderare impun în mod unilateral și explicit statelor candidate, condiții care servesc interesele și obiectivele politicii europene.** Spre exemplu, Parteneriatul de aderare cu Polonia, adoptat la sfârșitul anului 1999, include următoarele condiții:

- implementarea programului de restructurare a industriei siderurgice (privatizare totală și eficientizare);
- continuarea procesului de privatizare a întreprinderilor de stat;
- libera circulație a capitalului: amendarea legislației sectoriale ce restricționează investițiile străine directe și liberalizarea progresivă a circulației capitalului pe termen scurt;
- alinierea legislației privind accizele la băuturi alcoolice și țigări.

Aceste condiții pot servi nevoilor reale ale țărilor candidate , dar corespund în aceeași măsură intereselor comerciale ale UE. Astfel, pare legitim să ne întrebăm dacă a doua condiție enunțată în Parteneriatul de Aderare constituie o soluție viabilă pentru Polonia, o țară în care deficitul contului curent este de aproximativ 8% din PIB.²

Astfel de condiții sunt incluse și în cadrul Parteneriatului de aderare pentru România, după cum urmează:

- punerea în practică a acordurilor încheiate cu Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială și Uniunea Europeană;
- continuarea restructurării finanțelor publice;
- adoptarea unor măsuri care să asigure funcționarea pieței funciare și crearea unui cadastru și a unui regim al proprietății la nivel național;
- promovarea competitivității prin restructurarea întreprinderilor în acord cu mecanismele de piață (inclusiv pentru

² Alan Mayhew, *Enlargement of the European Union: an analysis of the negotiations with the Central and Eastern European candidate countries*, Sussex European Institute , Working Paper no. 39, dec. 2000, p.9.

întreprinderile mici și mijlocii) , adoptarea măsurilor necesare pentru stimularea investițiilor naționale și străine, prin simplificarea procedurilor juridice și administrative și elaborarea regulilor de privatizare și funcționare a întreprinderilor; aplicarea noilor reguli de declarare a falimentului.³

Lipsa de încredere manifestată de statele europene față de statele candidate apare și mai evidentă în contextul introducerii unei condiții suplimentare față de extinderile precedente: cerința implementării acquis-ului în statele candidate și verificării implementării sale de către UE, înainte de momentul aderării.

O astfel de atitudine este de înțeles dat fiind că țările din Europa Centrală și de Est se află încă în plin proces de tranziție de la economia centralizată la economia de piață. Pe de altă parte, ca urmare a evoluției proiectului comunitar, acquis-ul acoperă în prezent un număr considerabil mai mare de domenii. Prin urmare, adoptarea și implementarea sa de către statele candidate constituie un proces mult mai lung și mai dificil.

Totuși , există analiști care semnalează două probleme induse de procedura verificării⁴:

- o încercare a UE de a crea „state membre perfecte” (în comparație cu situația existentă chiar în interiorul Uniunii – 3000 de procese contra statelor membre pentru încălcarea prevederilor acquis-ului);
- oferă opozițiilor extinderii UE în general sau a aderării unui stat în particular, posibilitatea întârzierii negocierilor, motivând că acquis-ul a fost doar parțial implementat.

Este interesant de semnalat în plus, faptul că principala modalitate de verificare a implementării acquis-ului constă în elaborarea Rapoartelor anuale ale Comisiei Europene, care sunt bazate pe informații furnizate de către statele candidate, dar sunt unilateral elaborate (concluziile lor nu fac obiectul unui acord cu statele candidate, ci doar al unor consultări informale).

1.2. Argumente pentru fundamentarea unei poziții de negociere

³ Commission Européenne , *Roumanie : Partenariat pour l'adhésion – 1999* , p. 3.

⁴ Alan Mayhew, *op. cit.* , p. 10.

Un element important în cadrul procesului de negociere este înțelegerea exactă a domeniilor în care statele candidate pot beneficia de perioade de tranziție și eventual derogări temporare care să atenueze efectele negative ale aderării. O astfel de înțelegere este strict condiționată de identificarea acelor domenii în care UE manifestă o atitudine flexibilă (în funcție de propriile sale obiective și interese).

Modul în care a decurs procesul de negociere până în prezent evidențiază faptul că **statele candidate se focalizează pe solicitarea unor perioade de tranziție (și nu pe derogări sau soluții inovatoare)**⁵.

Aceste perioade de tranziție au motivații multiple:

- de ordin tehnic, implicate de necesitatea creării mecanismelor de implementare a acquis-ului;
- pentru a atenua impactul unor schimbări structurale (de exemplu, în agricultură);
- pentru a proteja anumite interese naționale (de exemplu, regimul cumpărării de terenuri de către străini);
- pentru a asigura succesul tranziției sociale și economice;
- de ordin financiar (pentru a atenua costurile aderării în anumite sectoare: întreprinderi și buget de stat).

Analizii semnaleză faptul că există domenii ale acquis-ului unde UE nu este dispusă să accepte perioade de tranziție sau derogări pentru statele candidate:

- reglementări privind produsele în cadrul Pieței Interne (armonizare legislativă și instituțională – certificare, acreditare, standardizare, etc.)
- reguli esențiale ale economiei de piață (politica de concurență, regimul ajutoarelor de stat, al achizițiilor publice, dreptul societăților comerciale, dreptul proprietății intelectuale și industriale). În cadrul politicilor europene, există însă anumite sectoare unde UE acceptă perioade de tranziție limitate: pentru regimul proprietății intelectuale asupra produselor farmaceutice sau politica de protecție a consumatorilor.

⁵ Experiența arată că UE și statele candidate au la dispoziție mai multe instrumente de negociere, cum ar fi: perioade de tranziție, derogări permanente (foarte rar acceptate) și temporare (care, spre deosebire de perioadele de tranziție, nu necesită elaborarea unui plan și a unor termene de implementare a acquis-ului) și soluții inovatoare (care să răspundă unor probleme specifice); *Idem.*, p. 13

Domeniul în care UE pare dispusă să accepte derogări sau perioade de tranziție se raportează la reglementarea procesului de producție a bunurilor și serviciilor (politica de mediu și cea socială). Însă, flexibilitatea UE este restricționată și în acest domeniu de câteva elemente:

- politica de concurență pentru întreprinderi (entuziasmul UE în ceea ce privește acordarea unor derogări sau perioade de tranziție pentru reglementarea siguranței muncii este considerabil diminuat sub presiunea lobby-urilor exercitate de întreprinderi). Credem că ilustrativ pentru corectivul contradictoriu al intereselor ce sunt puse în joc este faptul că una dintre preocupările majore ale UE este protejarea avantajului competitiv al întreprinderilor europene, în timp ce unul dintre criteriile pe care le-a fixat pentru aderare este ca statele candidate să facă față presiunii forțelor concurențiale din Uniune.⁶

- interese politice de maximă importanță pentru UE (siguranța alimentației, crima organizată internațională, siguranța nucleară, regimul migrației și azilului). Anumite sectoare din această categorie fac obiectul unor interese particulare ale unor grupuri puternice de lobby din UE, de exemplu din agricultură și mediu.

- reglementări cu privire la fenomene transfrontaliere (poluarea sau calitatea apei din râuri sau mări și care afectează alte state membre).

În cadrul procesului de negociere, Uniunea Europeană nu este numai în postura de a accepta sau nu perioade de tranziție pentru statele candidate, dar și de a cere, la rândul ei, derogări pentru a-și apăra interese specifice: în domeniul migrației (piața de muncă), agriculturii și transferurilor de fonduri către statele central și est europene.

Tabel 3. Sectoare în care UE ar putea solicita derogări temporare

Derogări	Motive ale UE	Impact asupra statelor candidate
Migrație	Teamă de competiție	Pierdere de venituri datorată barierele la intrarea pe piață
Agricultură	Teamă de competiție	Pierdere de venituri datorată barierele la intrarea pe piață
Transferuri de fonduri	Teamă de competiție	Pierdere de venituri datorată barierele la intrarea pe piață

Sursa: Sandor Richter, *Costs, benefits and temporary exemptions*, Phare ACE Project no.P96-6033-R, Vienna, nov. 1998, pag. 10.

⁶ *Idem*, p.16

La rândul lor, statele candidate își elaborează pozițiile de negociere în funcție de o serie de factori:

- rezultate ale analizelor de impact din domenii cheie ale acquis-ului (mai ales cu privire la procese în curs cum ar fi: privatizarea întreprinderilor de stat și reforma instituțională);
- impactul asupra situației financiare a întreprinderilor și a bugetului de stat (implementarea acquis-ului trebuie planificată în așa fel încât să nu conducă la creșterea semnificativă a deficitului bugetar și nici la îngreunarea procesului de investiții în sectorul privat);
- impactul aderării statelor candidate asupra relațiilor bilaterale cu țări terțe;
- interese naționale majore (cum ar fi: regimul proprietății asupra pământurilor);
- situația politică internă și menținerea suportului electoral pentru aderare.

Este interesant de remarcat faptul că **statele candidate din „Grupul Luxemburg” nu au adoptat o poziție precaută în cadrul negocierilor**: au redus pe cât posibil numărul de cereri pentru perioade de tranziție pentru a grăbi încheierea negocierilor, **identificând în acest sens, interesul național cu integrarea cât mai rapidă în UE**. O astfel de poziție comportă, fără îndoială, riscuri: cel mai important se raportează la asumarea unei poveri financiare care să îngreuneze procesul de reformă economică. Pe de altă parte, este adevărat că amânarea momentului aderării ar putea duce la schimbări politice importante pe plan intern.

Această poziție nu exclude însă solicitarea unor perioade de tranziție în anumite sectoare, cum ar fi: politica de concurență, mediu, agricultură, politica socială, etc. Statele candidate au subliniat faptul că nu dispun de informații complete în raport cu impactul aderării și și-au rezervat dreptul de a putea renegocia anumite prevederi, pe măsură ce aceste informații sunt obținute sau de a reconsidera anumite poziții în primii ani după aderare. La aceasta se adaugă faptul că în multe dintre statele candidate nu au existat dezbateri publice serioase cu privire la impactul aderării, mai ales din cauza lipsei unor grupuri de interese puternice care să exercite o presiune constantă asupra factorilor de decizie.

Tabel 4. Sectoare în care statele candidate ar putea solicita derogări temporare cu impact important asupra UE

Derogări	Motive ale țărilor candidate	Impact asupra UE
Măsuri împotriva dezechilibrelor contului curent	Teamă de competiție	Pierderi datorate concurenței neloiale
Drepturi de proprietate	Teamă de competiție	Pierdere de venituri datorată barierelor la intrarea pe piață
Politica de concurență	Teamă de competiție	Pierdere de venituri datorată barierelor la intrarea pe piață
Mediu	Lipsa fondurilor	Pierderi datorate concurenței neloiale
Standarde sociale	Lipsa fondurilor	Pierderi datorate concurenței neloiale
Exigențe de co-finanțare	Lipsa fondurilor	Incert ca finalitate

Sursa: Sandor Richter, *Costs, benefits and temporary exemptions*, Phare ACE Project no.P96-6033-R, Vienna, nov. 1998, p. 10.

După doi ani de negocieri cu Grupul Luxemburg, au fost deschise 29 de capitole ale acquis-ului, treptat fiind închise provizoriu între 11 și 16 capitole. La sfârșitul anului 2000, aproape 17 capitole fuseseră deschise în cadrul negocierilor cu Grupul Helsinki, dintre care între 7 și 11 au fost închise provizoriu. Comisia Europeană a primit până în prezent din partea statelor candidate peste 340 de cereri pentru acordarea de perioade de tranziție la capitolul agricultură și peste 170 de cereri pentru alte domenii.

Este evident că cele 31 de capitole de negociat nu prezintă aceeași importanță și grad de dificultate; o analiză viabilă a principalelor probleme implicate de procesul negocierilor presupune o departajare a celor 31 de capitole în două mari categorii: respectiv, capitole de relativă importanță și cu probleme sectoriale punctuale (dintre care o parte au fost deja închise provizoriu), și capitole care vor fi negociate probabil în ultima rundă și care ating interese vitale atât ale UE, cât și ale țărilor candidate.

Capitolul 2

Procesul de negociere în domenii de relativă importanță și cu probleme sectoriale punctuale

Din cele 31 de capitole ale acquis-ului negociate cu statele candidate central și est europene, 15 se raportează la domenii de relativă importanță (respectiv, 5 dintre ele catalogate ca fiind „ușoare” și 10 ca având o importanță limitată) și 8 la domenii cu probleme sectoriale punctuale.

2.1. Capitole din domenii de relativă importanță (capitole „ușoare” și capitole cu importanță limitată)

Cele 5 capitole care sunt considerate „ușoare” nu pun probleme speciale în cadrul procesului de negociere, deoarece acoperă arii în care

intervenția europeană este minimă, principala responsabilitate pentru reglementarea lor revenind statelor membre.

Din această categorie fac parte:

- știința și cercetarea;
- educația și formarea;
- întreprinderi mici și mijlocii;
- politică industrială;
- statistică.

Aceste 5 capitole sunt deja provizoriu închise cu statele candidate din grupul Luxembourg. Trei dintre ele au fost de asemenea, provizoriu închise cu grupul Helsinki (știință și cercetare , educație și formare, întreprinderi mici și mijlocii).

După cum am precizat deja, 10 capitole din acquis ridică probleme cu o importanță relativă în cadrul negocierilor. Acestea sunt:

- telecomunicații și tehnologia informației;
- Politica Externă și de Securitate Comună;
- protecția consumatorului și sănătate;
- control financiar;
- Uniunea Economică și Monetară;
- cultură și audio-vizual;
- coeziune economică și socială (fonduri structurale);
- uniune vamală;
- relații economice externe;
- politica comună a pescuitului.

Aceste capitole conțin reglementări cu o importanță economică evidentă și care ridică probleme de negociere de o anumită dificultate.

Astfel, în ceea ce privește **telecomunicațiile**, politica europeană de liberalizare a acestui sector se suprapune cu scopurile urmărite de statele candidate în cadrul procesului de tranziție economică, ceea ce favorizează fără îndoială, adoptarea acquis-ului din acest domeniu. UE și statele din grupul Luxembourg au convenit deja asupra acordării unor perioade de tranziție pentru liberalizarea completă a rețelelor publice de telefonie , televiziunii prin cablu și canalelor de televiziune.

România beneficiază în acest sector de o perioadă de tranziție de 6 ani (până la 1 ianuarie 2013) pentru armonizarea integrală a spectrului radio în acord cu cu Tabelul European de Alocare și Utilizare a Frecvențelor

(Raportul ERC 25 Bruxelles 1994, cu modificările ulterioare) , precum și pentru aplicarea tuturor deciziilor și recomandărilor Comitetului European de Radiocomunicații (ERC) , conform Rezoluției Consiliului Uniunii Europene din 19 noiembrie 1992 (Document de poziție).

Protecția consumatorului reprezintă la rândul ei, un sector ce urmează a fi dezvoltat în statele candidate (economia centralizată ignorând necesitatea unei legislații în acest domeniu). Perioada de tranziție acordată statelor grupului Luxembourg se referă la limita perioadei de garanție a produselor , pentru care legislația națională este mai strictă în statele candidate.

Implementarea acquis-ului în acest domeniu va fi fără îndoială, un proces lent, dar nu ridică probleme deosebite, deoarece nu afectează în mod esențial buna funcționare a pieței interne.

Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și Uniunea Economică și Monetară (UEM) reprezintă două componente ale UE care se află în plină evoluție. PESC nu constituie un capitol dificil de negociat în prezent , în măsura în care se bazează în principal pe cooperarea la nivel interguvernamental.

În ceea ce privește UEM, țările candidate au declarat ca vor adera la zona euro imediat ce va fi posibil, după integrare. Studii de specialitate semnalau faptul că în 1998, patru dintre statele candidate (Slovenia, Letonia, Republica Cehă și Polonia) erau mai în măsură să adere la UEM decât anumite state membre ale UE (cum ar fi, Germania, Franța sau Italia) . Această afirmație se baza pe faptul că cele patru state aveau o datorie externă redusă și un deficit bugetar relativ mic. Nivelul lor ridicat de pregătire pentru a adera la zona euro era justificat și de o variație a inflației și dobânzilor relativ scăzută în aceste state.⁷

Pentru capitolul referitor la **controlul financiar**, nu există probleme specifice.

Probleme specifice apar în raport cu **uniunea vamală și relațiile economice externe**: grupul Luxembourg a cerut acordarea unor perioade de

⁷ Aprecierea nivelului de pregătire pentru a adera la UEM nu se raportează și la gradul de dezvoltare macroeconomică și performanțele acestor state – în comparație cu statele europene – în materie de comerț exterior. Analiztii consideră că dacă aceste state aderă la UE în anii următori, în ciuda performanței lor macroeconomice scăzute în raport cu UE, ele ar trebui să fie imediat integrate în UEM. Fritz Breuss, Mikulas Luptacik , Bernhard Mahlberg, *How far are the CEECs from the EU economic standards? A Data Envelopment Analysis of the economic performance of the CEECs* , Research Institute for European Affairs, University of Economics and Business Administration Vienna, Working Paper no. 35, oct. 2000, p. 18.

tranziție pentru menținerea unor tarife vamale mai scăzute decât cele europene cu parteneri regionali.

Spre exemplu, Ungaria a cerut o perioadă de tranziție pentru tarifele vamale cu Rusia și Slovenia, dorind să păstreze acordurile de comerț cu alte state din fosta Iugoslavie.

Republica Cehă și-a rezervat dreptul de a continua discuțiile referitoare la posibile aranjamente de tranziție în raport cu aplicarea tarifelor vamale europene în sectorul anumitor produse industriale, după obținerea rezultatelor unor studii de analiză în domeniu (Document de poziție).

Este posibil ca aceste aranjamente speciale să fie negociate în cadrul unor discuții mai ample referitoare la relațiile externe și probleme ale stabilității economice regionale, în ultima rundă a negocierilor.

Pentru politica **pescuitului**, statele candidate nu au cerut perioade de tranziție. Un caz special este cel al Poloniei care a cerut includerea în Tratatul de Aderare, a unui protocol referitor la extinderea acordării ajutoarelor de stat în sectorul pescuitului și menținerea nivelului existent de acces reciproc la resursele din Marea Baltică (ținând cont de faptul că flota de pescuit poloneză are o capacitate mai mică de pescuit decât flota europeană), urmând ca Polonia să reconsidere această situație după aderare, conform principiului „stabilității relative”; Polonia a solicitat de asemenea, includerea speciilor de hering și șprot, în categoria speciilor reglementate prin acquis-ul comunitar (Document de poziție).

Un subiect de maxim interes pentru țările central și est europene, candidate la UE, este în mod evident, accesarea **fondurilor structurale**. În acest domeniu, statele din „grupul Luxembourg” nu cer perioade de tranziție pentru implementarea mecanismelor necesare accesării acestor fonduri, dar solicită să fie incluse în cadrul obiectivului de tip 1 (PIB inferior procentajului de 75% din media europeană) și în categoria statelor care au acces la fondul de coeziune (Estonia).⁸

Ultimul capitol din această categorie este cel al **politicii culturale și a audio-vizualului**. Pentru acest capitol, statele candidate nu au cerut perioade de tranziție sau derogări.

Problema cheie semnalată în acest domeniu – mai ales de Polonia și Ungaria (Documente de poziție) - se raportează la implementarea

⁸Problema fondurilor structurale constituie însă un domeniu sensibil al negocierilor, deoarece se înscrie într-un cadru mai amplu, mai precis cel al resurselor financiare ce vor fi disponibilizate după aderarea acestor state la UE (vezi capitolul 3).

directivei „televiziune fără frontiere” – 89/552 - care stabilește cadrul legal de referință pentru libera prestație de servicii televizuale în Uniune, în vederea promovării și dezvoltării unei piețe europene de televiziune, ca și a serviciilor conexe , cum ar fi publicitatea și producerea programelor audiovizuale.⁹ Ambele state s-au angajat însă, să găsească o soluție de compromis pentru armonizarea acestei directive cu legislația națională (abordare adoptată și de state membre ale UE).

2.2. Capitle de negociere cu probleme sectoriale punctuale

În cadrul procesului de negociere, s-au identificat 8 capitle ale acquis-ului cu probleme sectoriale, **de a căror rezolvare depinde în bună măsură finalizarea negocierilor**. Aceste capitle sunt:

- libera circulație a bunurilor;
- libera circulație a serviciilor;
- dreptul societăților comerciale;
- impozitarea;
- politica de concurență și ajutoarele de stat;
- politica socială și ocuparea forței de muncă;
- energie;
- politica în domeniul transporturilor.

Capitolul referitor la **libera circulație a bunurilor** reprezintă esența Pieței Interne. Documentele de poziție adoptate de către țările candidate arată că cererile acestora sunt relativ limitate și sunt mai mult de natură tehnică.

Producția și comerțul cu produse farmaceutice au ridicat probleme în cadrul negocierilor cu unele state candidate. De exemplu, Polonia, Ungaria și Slovenia au solicitat perioade de tranziție pentru implementarea Directivei

⁹ Directiva „Televiziune fără frontiere” (89/552/CEE) coordonează la nivel comunitar , legislația națională în următoarele domenii: legislația referitoare la radiodifuziunea televizuală, promovarea producției și distribuția produselor europene în domeniu, accesul publicului la evenimente (majore) sportive, publicitate televizuală, protejarea minorilor, dreptul la răspuns.

65/65 privind produsele medicale, pentru a le permite să continue furnizarea de medicamente proprii pe piața autohtonă, înainte de a face publice rezultatele testelor farmacologice și toxicologice, fără această concesie sistemul de asigurări de sănătate riscând să se deterioreze considerabil.

Republica Cehă și Slovenia au solicitat, de asemenea, menținerea unor norme mai stricte decât cele ale UE în domeniul siguranței jucăriilor (Directiva 88/378/EEC) și în cel al folosirii și comercializării produselor chimicale și pesticidelor.

Pe de altă parte, Ungaria a cerut menținerea unui control strict al exportului de produse culturale și după aderare, precum și continuarea utilizării grăsimilor vegetale ce nu conțin cacao în producerea ciocolatei.

Uniunea Europeană va trebui să găsească soluții pentru aceste probleme, ținând cont și de companiile farmaceutice europene care sunt destul de reticente față de perioadele de tranziție acordate de UE, având în vedere că produsele lor- la prețuri destul de mari – vor fi dezavantajate în raport cu produsele autohtone de pe piețele noilor state membre.

În cadrul negocierilor privind **libera circulație a serviciilor**, Slovenia, Polonia, Estonia și Ungaria au solicitat perioade de tranziție pentru implementarea directivei privind nivelul minim de garantare a fondurilor în instituțiile de credit, ținând cont de nivelul redus al PIB/loc și de nivelul de dezvoltare mult mai scăzut în statele central și est europene față de media UE. Deși influențează într-o oarecare măsură piața internă a serviciilor financiare, o perioadă de tranziție acordată statelor candidate în acest domeniu nu avea un impact major asupra concurenței.

Polonia a solicitat o perioadă de tranziție de 5 ani în scopul creșterii graduale a fondurilor proprii ale băncilor agricole (Directiva 89/646/EEC). În vederea dezvoltării armonioase a pieței de capital și asigurării unui nivel minim de protecție a intereselor investitorilor pe piața de capital, Polonia a cerut o perioadă de tranziție de 5 ani pentru aplicarea Directivei 97/9/EC care introduce obligația de a fixa un sistem de garantare a securității fondurilor depuse în conturi de investiții.¹⁰

În ceea ce privește **domeniul dreptului societăților comerciale**, singura problemă reală este legată de drepturile de proprietate intelectuală și industrială. Țările care au înregistrat dificultăți în adoptarea acquis-ului în acest domeniu (Ungaria, Estonia, Polonia) sunt preocupate de calitatea

¹⁰ Derogare de la art.4 al Directivei 97/9/EC, pentru următoarele motive: exigențe prea înalte impuse societăților de investiții care se află în imposibilitatea de a colecta fonduri substanțiale într-o perioadă atât de scurtă, pe de altă parte nivelul minim de garanție prevăzut în Directivă (20 000 euro) nefiind compatibil cu nevoile pieței de capital poloneze. (Document de poziție)

brevetelor și mărcilor de înregistrare proprii și de impactul aplicării unor brevete europene în diverse ramuri industriale naționale.

De altfel, și companiile farmaceutice vest europene și americane sunt îngrijorate că anumite brevete proprii nu-și vor găsi aplicabilitatea în noile state membre.

Ungaria, spre exemplu, a solicitat o perioadă de tranziție de 5 ani pentru aplicarea Reglementării Consiliului nr. 1768/92 din 18 iunie 1992 privind crearea unui certificat de garanție suplimentar pentru produsele medicale.

În domeniul **sistemului de impozitare**, toate cele cinci state Central europene din Grupul Luxemburg au cerut perioade de tranziție, în plus Polonia și Slovenia solicitând și două derogări fiecare.

Dificultățile întâmpinate în acest domeniu sunt legate de aplicarea unor rate specifice ale taxei pe valoarea adăugată (TVA) pentru bunuri și servicii. Prioritățile în acest domeniu diferă de la un stat candidat la altul.

În mod frecvent ele reflectă interesul național de a sprijini familiile sărace sau cele numeroase impunând taxe indirecte mai reduse asupra bunurilor cu o anumită utilitate (de exemplu energia electrică, produsele alimentare servite sau vândute în cantine sau în instituții similare cu scop de protecție socială în Ungaria, sau produsele culturale, cum ar fi cărțile, revistele specializate în Polonia). Pe de altă parte, o preocupare majoră este un posibil salt al inflației, dat fiind că procentul de mărire a taxelor se reflectă în prețuri.

Ungaria a solicitat o perioadă de tranziție de cinci ani privind sistemul comun de impozitare aplicabil în cazul societăților mamă și filialelor din diferite state membre.

Rep.Cehă a solicitat perioade de tranziție pentru: menținerea unui nivel scăzut al TVA pentru furnizarea de energie termică, lucrări de construcții și pentru servicii de telecomunicații; scutirea de plata TVA pentru persoanele juridice care înregistrează o cifră de afaceri anuală până în 35 000 euro; menținerea unui nivel redus al accizelor pentru combustibili, țigări și produse din tutun.

Fără îndoială că există numeroase probleme care pot afecta concurența pe Piața Internă, precum și stabilitatea prețurilor și popularitatea procesului de integrare europeană în țările candidate. UE nu s-a implicat foarte mult în problemele legate de impozitarea indirectă și în domeniul accizelor, dat fiind că majoritatea statelor membre au beneficiat de derogări speciale de la directivele comunitare în domeniu. Solicitățile la care UE nu va răspunde atât de prompt sunt legate de cele care afectează concurența în Uniune și de cele în care interesele comerciale ale Uniunii sunt foarte grav

afectate (de exemplu, nivelul accizelor asupra țigărilor, o preocupare a UE fiind impactul asupra veniturilor rezultate din importul legal și ilegal de țigări, purtător de taxe considerabil mai scăzute). Unele din aceste probleme își vor găsi soluționarea în runda finală a negocierilor.

În domeniul strict al **concurenței** nu sunt probleme legate de procesul de negociere.

În ceea ce privește **ajutoarele de stat**, situația este puțin diferită. Polonia și Rep. Cehă au solicitat introducerea unei „clauze de flexibilitate”, date fiind necesitățile procesului de tranziție sau post-tranziție în care se află statele candidate. Această cerere a fost indusă de experiența integrării fostei RDG în Uniune. După reunificarea Germaniei au fost alocate sume importante pentru fosta RDG. UE a fost de acord cu acordarea acestui ajutor date fiind atât prioritatea politică a reunificării, cât și mutațiile rapide induse de trecerea de la economia centralizată la economia de piață. În cazul de față UE este destul de sceptică privind acordarea acestei clauze, deși aceasta pare a fi justificată, atât prin prisma experienței integrării RDG în UE, cât și prin necesitățile obiective ale statelor în tranziție.

Polonia a solicitat o perioadă de tranziție până în 2017 pentru anumite ajutoare de stat acordate întreprinderilor din Zonele Economice Speciale poloneze. Statul polonez a semnat deja contracte cu diverse companii care erau pregătite să investească în aceste zone. Această solicitare prezintă un caracter unic în procesul de negociere pentru aderarea la UE. În ceea ce privește poziția UE față de această solicitare, se întrevăd o serie de dificultăți legate îndeosebi de modul în care aceste ajutoare de stat vor afecta condițiile de concurență în Uniune. Parlamentul polonez a luat deja măsuri pentru a îmbunătăți situația din punctul de vedere al UE, adoptând o lege prin care elimină posibilitatea acordării de privilegii legate de impozite pentru companiile exportatoare din aceste zone speciale.

O reală problemă în cadrul negocierilor acestui capitol o constituie încrederea reciprocă dintre statele candidate și UE privind modul de aplicare a regulilor stabilite. Statele membre consideră că, dat fiind procesul de tranziție de la o economie centralizată la una de piață, au rămas influențe ale vechiului sistem și de aceea controlul ajutoarelor de stat trebuie să fie chiar mai strict decât cel aplicat în țările UE.

Capitolul privind **politica socială și ocuparea forței de muncă** nu pare să creeze prea mari dificultăți în procesul de negociere. Ungaria a solicitat o perioadă de tranziție de patru ani pentru aplicarea directivei asupra procentului de „tar” conținut în țigări, Polonia pentru directivele privind standardele minime de siguranță la locul de muncă (Directivele 89/655,

89/656, 90/679), iar Slovenia pentru directiva privind expunerea muncitorilor la diverși agenți chimici și biologici. Cererile Ungariei și Poloniei au fixat o dată limită, și anume 31 dec. 2005, dată care, în cazul întârzierii momentului aderării, se va decala corespunzător.

În ceea ce privește capitolul **energie**, toate statele din Grupul Luxemburg, cu excepția Ungariei, au solicitat perioade de tranziție pentru implementarea directivei privind menținerea stocurilor petroliere pentru o perioadă de 90 zile la nivelul de consum. Perioada de tranziție solicitată este relativ mare (8 ani în cazul Estoniei și Poloniei).

Pe de altă parte, Rep.Cehă și Polonia au solicitat perioade de tranziție pentru liberalizarea pieței energiei (Directivele 98/30/EC și 96/92/EC).

În domeniul **transporturilor**, principalele probleme care pot duce la solicitarea unor perioade de tranziție sunt legate de procesul de restructurare și privatizare a companiilor de transport de stat, încă nefinalizat, și de teama că furnizorii de servicii locali ar putea deveni necompetitivi pe piața internă a serviciilor de transport. În acest context, s-au solicitat perioade de tranziție destul de scurte (cca 3 ani).

În plus, Polonia dorește să restricționeze accesul la infrastructura sa rutieră pentru camioanele de mare tonaj din UE (restricție de natură pur tehnică, date fiind condițiile actuale inadecvate ale infrastructurii poloneze).

O soluție pentru aceste probleme ar fi inițierea și aplicarea cât mai rapidă a unui program de dezvoltare a infrastructurii în Polonia, de exemplu, cu finanțare europeană.

Pe de altă parte, Ungaria dorește să asigure accesul avioanelor pe aeroporturile sale până la sfârșitul anului 2004, chiar în condițiile în care nu îndeplinesc cerințele tehnice ale UE (aceasta se referă la condițiile tehnice ale avioanelor provenind din anumite state ale Comunității Statelor Independente și din Orientul Mijlociu). De asemenea, Ungaria a cerut o perioadă de tranziție în care operatorii externi nu vor primi autorizație să utilizeze servicii de cabotaj pe teritoriul Ungariei.

Capitolul 3

Ultima rundă a procesului de negociere: probleme și potențiale soluții

Ultima rundă a procesului de negociere în vederea extinderii UE la țările candidate din Europa Centrală și de Est va cuprinde fără îndoială , **capitolele de acquis din domenii ce ating interese vitale atât pentru UE, cât și pentru statele candidate.**

Aceste domenii sunt:

- agricultură;
- mediu;
- justiție și afaceri interne;
- libera circulație a persoanelor;
- libera circulație a capitalului;
- finanțe și buget;
- probleme instituționale.

Agricultura reprezintă unul dintre domeniile cheie de negociat , atât pentru UE, cât și pentru statele membre din următoarele motive:

- agricultura constituie un sector mai important în statele candidate, în raport cu piața de muncă și ponderea în PIB, decât în statele membre; de aceea, o soluție satisfăcătoare pentru aceste state este esențială pentru aderarea lor la UE;
- agricultura este domeniul ce beneficiază de cea mai înaltă rată de subvenții din bugetul UE (aproximativ jumătate din resursele

bugetare ale UE); din acest punct de vedere, costurile extinderii în raport cu cheltuielile din bugetul european pentru sectorul agricol, reprezintă o problemă de interes maxim pentru UE;

- UE se confruntă cu un dublu proces: pe de-o parte , aderarea unor noi state cu probleme importante în agricultură, iar pe de altă parte, necesitatea reformării Politicii Agricole Comune (PAC) în funcție de negocierile din cadrul Organizației Mondiale a Comerțului cu privire la liberalizarea comerțului produselor agricole.

Ponderea agriculturii din ocuparea forței de muncă în % - 1999

Bulgaria	Rep. Cehă	Estonia	Ungaria	Letonia	Lituania	Polonia	România	Slovacia	Slovenia
26.6	5.2	8.8	7.1	15.3	20.2	18.1	41.7	7.4	10.2

Sursa: *Enlargement Strategy Paper , Report on progress towards accession by each of the candidate countries*, European Commission, nov. 2000, Annex 2.

Poziția UE în raport cu negocierile din sectorul agricol a devenit evidentă în urma Consiliului European de la Berlin (martie 1999) care a luat o serie de decizii referitoare la reforma PAC (în sensul principiilor adoptate în Agenda 2000) și la perspectivele financiare UE pe perioada 2000-2006 (având ca ipoteză de lucru aderarea a noi 6 state candidate – grupul Luxembourg - începând cu 2002).

În ceea ce privește reforma PAC, Consiliul European de la Berlin a adoptat mai degrabă o abordare minimalistă în comparație cu obiectivele enunțate în cadrul Agendei 2000. Astfel, compromisul final constă în:

- reducerea prețurilor din sectorul culturilor arabile – în două etape - cu 15% în loc de 20% într-o singură etapă;
- reducerea prețurilor din sectorul bovin –în trei etape – cu 20%, în loc de 30%;
- reducerea prețurilor din sectorul produselor lactate , începând cu perioada 2005/2006 , în loc de 2000.¹¹

¹¹ Pavlov Pezaros, *The Agenda 2000. CAP reform agreement in the light of the future EU enlargement*, European Institute of Public Administration, Working Paper no. 99/W/02, p. 12.

Este evident că măsurile minimaliste adoptate la Berlin nu permit UE ajungerea la un acord în cadrul negocierilor Organizației Mondiale a Comerțului și nici nu pregătesc PAC pentru extindere.

Prin urmare, procesul de negociere în acest sector va fi și mai complicat: pe lângă problemele sensibile ce ating interese financiare majore atât pentru statele candidate, cât și pentru statele membre, PAC constituie o politică în plină schimbare, ceea ce impune necesitatea renegocierii unor eventuale acorduri, în urma adoptării unor reforme în domeniu.

În aceeași ordine de idei, este evident că statele candidate vor întâmpina dificultăți în a-și defini obiectivele în raport cu o „țintă mișcătoare”. O astfel de situație va avea un impact deosebit mai ales asupra țărilor candidate unde agricultura reprezintă un sector important în economie – cum ar fi Ungaria, Polonia, Bulgaria, Lituania și România- și care se confruntă cu un proces dur de restructurare impus de tranziția economică. În acest sens, pare legitim să ne întrebăm: cum va fi asigurat succesul unui astfel de proces, condiționat de termenii negocierilor cu o politică comunitară în plină schimbare?

Aspectele cheie ale negocierii în sectorul agricol se referă la **nivelul subvențiilor acordate de UE, nivelul de bază al cotelor și altor compensații și implementarea standardelor de control veterinar și igienă alimentară** pentru ferme și unitățile de prelucrare a produselor alimentare.

În ceea ce privește **problema subvențiilor**, poziția UE este destul de clară: potrivit deciziilor Consiliului European de la Berlin, fermierii din statele candidate nu vor primi subvenții directe (ceea ce ar asigura integrarea unor noi state cu costuri minime pentru UE).

Uniunea Europeană consideră că aceste subvenții directe au fost acordate fermierilor europeni ca o compensație a reducerilor de prețuri din sectorul agricol (începând cu 1992). Prin urmare, un astfel de sistem nu s-ar justifica în statele candidate, unde agricultorii nu se vor confrunta cu un fenomen de reducere a prețurilor, ci dimpotrivă, de creștere a lor în urma integrării în piața unică.¹²

În documentele de poziție din sectorul agricol, statele candidate¹³ precizează însă, că doresc deplina integrare în Politica Agricolă Comună,

¹² *Idem.*, p.18.

¹³ Statele candidate din Europa Centrală și de Est care au elaborat documente de poziție în sectorul agricol sunt: Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Slovenia, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania (dintre care Polonia,

inclusiv din punct de vedere al drepturilor de care se bucură agricultorii din UE-15 (respectiv acordarea subvențiilor directe). Este evident că neacordarea acestui tip de subvenții în statele candidate poate fi interpretată ca o discriminare a agriculturilor din Europa centrală și de est, într-o Uniune Europeană extinsă, în favoarea celor din actualele state membre, care oricum se bucură de avantaje competitive nete.

Această poziție pare cu atât mai justificată, dacă ne gândim la diferența existentă între suma fondurilor acordate pentru agricultură în UE-15 și suma prevăzută pentru viitoarele noi state membre, în sectorul agricol.

**Fonduri disponibile pentru noile aderări
(credite angajate) – în milioane euro la prețurile din 1999**

	2002	2003	2004	2005	2006
Credite agricultură	1600	2030	2450	2930	3400

Sursă: *Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999* .

**Perspectivile financiare pentru agricultură
(în milioane euro la prețurile din 1999) pentru UE-15**

Agricultură - milioane de euro la prețurile din 1999						
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Cheltuieli PAC (în afara dezvoltării rurale și a măsurilor însoțitoare ¹⁴)						
36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Dezvoltare rurală și măsuri însoțitoare						
4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370

Sursă: *Conclusions de la Présidence, Conseil Européen de Berlin, 24 et 25 mars 1999* .

Ungaria, Republica Cehă , Estonia, Slovenia au și început negocierile, Letonia , Lituania și Slovacia urmând sa le deschidă în timpul președinției suedeze). De semnalat faptul că numai România și Bulgaria nu și-au definit prioritățile / documente de poziție în acest domeniu.

¹⁴ Inclusiv măsuri veterinare și fitosanitare.

În ceea ce privește **problema cotelor de producție și a altor compensații** (diferite plăți compensatorii – de exemplu pentru vacile de lapte, culturi arabile sau bovine) pentru care există o Organizație Comună de Piață, dificultatea se raportează la definirea sistemului de referință pentru stabilirea acestor cote în statele candidate.

Aceste state - care se găsesc în plin proces de tranziție economică - s-au confruntat în prima parte a anilor 90 cu o scădere a producției în agricultură, datorată reprivatizării terenurilor și restructurării fermelor. Este motivul pentru care statele candidate doresc să ia ca baze de referință pentru stabilirea cotelor, indicatorii din anii 80 (perioadă în care agricultura funcționa „în condiții relativ normale”).

Din acest punct de vedere, poziția europeană este relativ diferită: UE-15 preferă să considere ca ani de referință perioada 1990-1995, când producția în aceste state era mult mai redusă.

Un alt aspect legat de procesul de negociere în sectorul agricol se raportează la problema **implementării standardelor de control veterinar și igienă alimentară**, domeniu ce constituie fără îndoială, un subiect extrem de sensibil în Uniune. Acest domeniu ridică o serie de întrebări cum ar fi: vor fi capabile țările candidate să implementeze aceste mecanisme de control înainte de aderare? Și dacă nu, ce vor face cu produsele care nu se încadrează în standardele europene? Și dacă da, cum vor convinge aceste țări cetățenii din UE, că realmente produsele lor se ridică la aceste standarde? În mod evident, implementarea acestor tipuri de standarde interferează cu problema liberei circulații în interiorul unei Uniuni extinse, ceea ce sugerează ideea posibilității de a ajunge la un acord în cadrul negocierilor, pe „pachete” de probleme și nu pe capitole stricte de acquis (cel puțin în aceste domenii sensibile).¹⁵

¹⁵ Pozițiile statelor candidate cuprind de asemenea, și cereri pentru derogări sau perioade de tranziție pentru **probleme punctuale** și mai ușor de negociat, cum ar fi:

- Slovenia dorește să nu adopte sistemul de cote pentru produse lactate, pentru producătorii individual, deoarece acesta interferează cu procesul de restructurare a agriculturii;
- Republica Cehă, Ungaria și Slovenia cer diferite derogări sau perioade de tranziție pentru facilitarea producției naționale de vinuri;
- Polonia cere crearea unei Organizații Comune de Piață pentru cartofi și introducerea unei mecanisme de sprijinire a cultivatorilor unor anumite tipuri de plante;
- Derogări pentru care să stopeze importul anumitor tipuri de substanțe considerate periculoase (anumite tipuri de semințe);
- Republica Cehă, Polonia și Ungaria cer acceptarea unei clauze care să permită protejarea piețelor naționale în cazul în care acestea vor fi serios perturbate, după aderare. Alan Mayhew, *op.cit.*, p. 30-31.

Scopul urmărit de negocieri ar trebui să se raporteze la atingerea la un acord care să accelereze procesul de restructurare a agriculturii atât în statele candidate, cât și în UE-15, asigurând o creștere a procentului de ocupare a forței de muncă în mediul rural și un sistem de reconversie profesională pentru cei care părăsesc sectorul agricol.

Astfel, după cum am precizat deja, statele candidate nu pot accepta oferta Consiliului European de la Berlin - cu privire **la regimul subvențiilor** directe - și cer, pentru considerente simple de înțeles - ca agricultorii central și est europeni să beneficieze de un tratament egal cu cel aplicat agricultorilor din UE-15 (Documente de poziție).

Analizii consideră că UE ar putea disponibiliza resurse financiare mult mai substanțiale pentru agricultură în noile state candidate, păstrând cadrul financiar adoptat la Berlin, prin redistribuirea unor fonduri din bugetul total al UE.

De asemenea, pentru a nu distorsiona procesul de restructurare a agriculturii în statele candidate, acestea ar trebui să beneficieze de un regim de subvenții după o perioadă de cinci ani. În această perioadă ar trebui să se introducă un sistem de asistență financiară (similar celui pentru fonduri regionale) pentru investiții în mediul rural și pentru cei care părăsesc sectorul agricol.

O astfel de soluție este cu atât mai dorită, cu cât este posibil ca până în momentul aderării noilor state, nivelul subvențiilor în agricultură în UE-15 să fi scăzut considerabil în urma reformării PAC (în concordanță cu principiile negociate în cadrul OMC)¹⁶. În plus, ea favorizează dezvoltarea infrastructurii și a mediului rural în general (spre deosebire de subvențiile directe care sunt absorbite, în cea mai mare parte, în consum).

În ceea ce privește stabilirea **anilor de referință pentru cotele de producție**, soluția ideală ar fi ca înaintea aderării noilor state, UE să renunțe la acest sistem de gestiune a produselor agricole.

Având în vedere însă, că este puțin probabil ca UE să renunțe la sistemul cotelor de producție înainte de următoarea extindere (rezultatele limitate ale Consiliului de la Berlin confirmă de altfel, această afirmație), atingerea la un compromis între poziția statelor candidate și poziția UE este imperativă.

În acest sens, studiile de specialitate¹⁷ propun ca soluție acceptarea perioadei de referință pentru producția în agricultură, susținute de UE, dar

¹⁶ *Idem*, p. 52.

¹⁷ *Idem*, p. 53.

ajustată în funcție de anumiți parametri care să satisfacă atât interesele europene, cât și pe cele ale statelor candidate.

Situația cu privire la **implementarea standardelor de control veterinar și igienă alimentară** diferă de la stat la stat, dar în general toate țările candidate trebuie să facă o investiție masivă în acest domeniu.

În acest sens, este de semnalat faptul că povara financiară implicată de cumpărarea echipamentelor necesare asigurării calității produselor va fi dificil de suportat de către fermele mici. Acest aspect constituie un subiect de preocupare constantă mai ales în țările cu o structură de tip ferme mici (de exemplu, Polonia).

Cum este greu de presupus că statele candidate vor putea implementa aceste mecanisme de control înainte de aderare (mai ales pentru produsele lactate unde echipamentele de control sunt mai costisitoare), s-a propus vânzarea acestor produse, și după momentul aderării, doar pe piețele naționale ale statelor candidate, până la încheierea procesului de adaptare la standardele europene.

Având în vedere importanța care se acordă pe plan politic acestui aspect, statele din UE-15 vor fi nevoite să investească masiv în constituirea unei rețele de control viabile care să asigure faptul că numai produsele lactate provenind de la producătorii din UE – 15 intră pe piața europeană.

Un alt sector extrem de important din cadrul negocierilor cu statele candidate din Europa Centrală și de Est, este cel referitor la **mediu**.

Problema mediului constituie un subiect sensibil în statele candidate și face obiectul celor mai multe cereri de perioade de tranziție.

În primul rând, costurile implementării politicii de mediu europene - investiții și menținere a mecanismelor de adaptare la standardele europene - sunt foarte ridicate în raport cu resursele financiare ale statelor candidate.

În al doilea rând, investițiile necesare sunt cu atât mai substanțiale, cu cât nici în perioada regimului comunist, nici ulterior, în primii ani de tranziție, mediul nu a constituit un domeniu prioritar de investiție, dat fiind că procesul de tranziție economică a impus mobilizarea resurselor disponibile în alte sectoare.

Documentele de poziție ale statelor candidate care și-au definit obiectivele și prioritățile în ceea ce privește adoptarea acquis-ului pentru mediu pun în evidență faptul că cererile pentru perioade de tranziție se referă în principal la¹⁸:

¹⁸ Implementarea normelor europene în aceste sectoare având evident, costurile cele mai ridicate.

- pierderea apei în mediul urban (Republica Cehă, Slovenia, Polonia);
- calitatea apei (Republica Cehă, Ungaria, Polonia);
- poluarea industrială și managementul riscurilor (Republica Cehă, Slovenia, Polonia);
- protecția naturii (Republica Cehă).

Acceptarea de către UE a acestor perioade de tranziție pentru statele candidate este condiționată de o serie de elemente.

În primul rând, de grupurile de lobby active în interiorul UE care promovează necesitatea protejării mediului (puternic reprezentate în majoritatea partidelor din Parlamentul European).

În al doilea rând, de lobby-ul exercitat de companiile europene care consideră că aceste perioade de tranziție favorizează companiile din actualele state candidate (costuri mai mici de producție). Această poziție trebuie fără îndoială relativizată, deoarece companiile europene se bucură de avantaje competitive evidente în procesul de extindere a UE.

În al treilea rând, acceptarea acestor perioade de tranziție este condiționată de pozițiile adoptate de statele membre cele mai stricte cu privire la normele de protecție a mediului: țările nordice, Austria și Germania, care de altfel sunt și statele care manifestă cel mai mare interes față de extinderea europeană către Europa Centrală și de Est (din punct de vedere economic).

Procesul de negociere cu statele candidate se poate derula în două moduri. Primul constă în negocierea și ajungerea la un acord asupra adoptării și implementării fiecărei directive. Această soluție nu este de recomandat, deoarece ar transforma Tratatul de Aderare în documente extrem de complexe. Al doilea mod se raportează la negocierea și ajungerea la un acord asupra ritmului și nivelului de ameliorare a standardelor de mediu în țările candidate.

Astfel, UE ar putea negocia un „pachet” de dispoziții în domeniul mediului, care să cuprindă: norme de ameliorare a calității standardelor mediului în cadrul unui program de ajustare divizat în perioade de cinci ani până la implementarea completă a acquis-ului.

Acest program ar trebui să cuprindă o importantă componentă economică spre a garanta implementarea normelor europene în modul cel mai eficient posibil și un sistem de monitorizare – UE – stat candidat – a progreselor înregistrate în acest sector. Spre a garanta respectarea angajamentelor statelor candidate, un astfel de program ar trebui să prevadă

și posibilitatea de a chema statul candidat în justiție, în cazul încălcării dispozițiilor acordului.¹⁹

Un alt domeniu în care reglementările specifice nu vor fi ușor de implementat în legislația țărilor candidate este cel al **justiției și afacerilor interne**, un domeniu de altfel, destul de vast și dinamic.

Noile state membre vor trebui să adopte întregul *acquis* Schengen, să implementeze regulamentele privind politica de vize, să promoveze cooperarea între state în domeniul combaterii traficului de droguri și persoane. Asigurarea controlului la frontiera externă a Uniunii este, de asemenea, un obiectiv, dar și o obligație a viitoarelor state membre, deși aceasta comportă costuri financiare destul de ridicate. Problema majoră este, însă, legată de credibilitate, de gradul în care noile state membre vor fi în măsură să asigure un control real al frontierei UE, atât împotriva crimei organizate internaționale, cât și împotriva migrației clandestine.

În acest context, o importanță deosebită revine legăturii dintre politica afacerilor interne și politica externă. Crearea unei frontiere externe impenetrabile a Uniunii este strâns legată de eliminarea frontierelor interne.

Statele candidate au încercat să construiască zone de stabilitate în Europa centrală, prin încheierea a numeroase tratate bilaterale cu țările vecine. Ele au eliminat chiar regimul vizelor în relațiile bilaterale cu statele vecine. Pe acest fundal, s-a extins și s-a dezvoltat comerțul transfrontalier. De aici rezultă și importanța economică a frontierelor externe. Impunerea unor controale stricte la frontiera externă a Uniunii, precum și regimul de vize impus de UE pot duce la schimbări radicale în relațiile de cooperare din regiune și la deteriorarea relațiilor între statele vecine.

Unele state candidate vor întâmpina dificultăți odată cu stabilirea frontierei externe a Uniunii. De exemplu, în cazul în care România și Slovacia nu vor adera la UE în același timp cu Ungaria (ceea ce este foarte probabil), și dacă până la momentul aderării România nu va fi exclusă de pe lista țărilor care necesită vize pentru a intra în Spațiul Uniunii, minoritatea maghiară din România va avea nevoie de vize pentru a intra în Ungaria²⁰. Pe de altă parte, Rep. Cehă este interesată ca, odată cu ea, să adere și Slovacia și Polonia, în acest fel Rep. Cehă nemaiaflându-se la frontiera externă a Uniunii.

O problemă extrem de delicată este cea a credibilității măsurilor luate de statele candidate pentru aplicarea unui control adecvat la frontiere, măsuri care vor trece destul de greu testul Uniunii Europene.

¹⁹ Alan Mayhew, *op.cit.*, p. 54-56.

²⁰ *Idem*, p. 34.

O soluție ar fi alocarea unei asistențe financiare apreciabile, precum și know-how în vederea implementării controalelor la frontieră impuse de sistemul Schengen.

În ceea ce privește modul în care decurg negocierile la acest capitol, se remarcă faptul că doar o singură țară, din Grupul Luxemburg, și anume Rep. Cehă a solicitat o perioadă de tranziție (relativ scurtă, până în 2005) pentru implementarea regulilor Schengen în cadrul aeroporturilor.

Problema esențială în cadrul capitolului privind libera circulație a persoanelor este **libera circulație a forței de muncă**. Conform articolului 39 ar Tratatului asupra Uniunii Europene, „libera circulație a forței de muncă va implica eliminarea oricărei forme de discriminare pe bază de naționalitate între mâna de lucru din statele membre cu privire la ocuparea forței de muncă, salarizare și alte condiții de muncă”. Unii analiști sunt de părere că deschiderea Uniunii Europene către est ar putea induce importante dezechilibre pe piața muncii occidentală, date fiind fluxurile de forță de muncă și concurența în planul salarizării²¹.

Dificultățile legate de recunoașterea reciprocă a calificărilor și coordonarea sistemelor de asigurări sociale se pot rezolva cu anumite reglementări de ordin tehnic.

Pentru domeniul liberei circulații a forței de muncă, Uniunea Europeană va solicita cu siguranță perioade de tranziție. Principala temere a UE este fluxul de forță de muncă spre țările membre UE din partea statelor (în prezent) candidate (forță de muncă ce se va mulțumi și cu salarii relativ inferioare celor practicate în mod normal în Uniune) și care se va petrece pe fondul unui nivel ridicat al șomajului în Uniune. În cazul în care UE va solicita perioade de tranziție, va trebui să se adopte o clauză prin care să se revizuiască periodic situația pieței muncii astfel încât orice perioadă de tranziție acceptată să poată înceta imediat ce presiunile politice vis-a-vis de libertatea totală a circulației persoanelor pierd din intensitate. Este de remarcat faptul că deja în Uniunea Europeană lucrează un număr important de persoane ce provin din Europa Centrală și de Est, iar paradoxul poate consta în refuzul acestora de a mai lucra după momentul aderării în statele membre dorind să se reîntoarcă în țara de origine, unde procesul de dezvoltare economică va produce, neîndoielnic, o creștere a cererii de forță de muncă specializată.

²¹ Renate Langewiesche and Martina Lubyova, “Migration, mobility and the free movement of persons: an issue for current and future EU members”, European Trade Union Institute (ETUI), Brussels

O serie de studii²² efectuate în acest domeniu arată că reticența manifestată de guvernele statelor europene față de angajarea persoanelor străine se va diminua substanțial, dat fiind fenomenul de îmbătrânire a populației – respectiv scăderea procentajului populației active - cu care se va confrunta pe termen scurt și mediu Uniunea Europeană.

Una din țările în care ocuparea forței de muncă constituie o problemă acută este Germania. Studiile arată că perspectiva demografică a Germaniei reflectă un grad ridicat de dependență față de generația tânără, în condițiile în care nu va exista un flux masiv de forță de muncă dinspre țările din centrul și estul Europei. Pe termen mediu, problema Germaniei nu va mai fi afluența de mână de lucru din statele din est, ci concurența căreia va trebui să-i facă față, vis-a-vis de celelalte țări industrializate, în scopul atragerii forței de muncă din est.

Pe de altă parte, contrar opiniei generale formate în statele UE, multe din statele candidate au devenit ele însele țări-destinație pentru o serie de emigranți și muncitori străini. Astfel de state (cum ar fi Polonia) joacă un rol de „zonă tampon” între actualele state membre UE și celelalte state din sud-estul Europei.

Principalii factori care determină procesul de migrație sunt evident situația pieței muncii în țara de origine, dar și în țara gazdă, precum și diferențele de venituri. Investițiile străine directe și relațiile comerciale consolidate pot duce la crearea de noi locuri de muncă, lucru așteptat de altfel în majoritatea statelor candidate, mai ales în contextul atât de tulbure al tranziției prelungite de la economia centralizată la economia de piață. Pe de altă parte, s-a constatat că în multe din statele candidate procesul de migrație a forței de muncă locale dintr-o zonă defavorizată spre altă zonă cu un potențial economic mai bun a fost extrem de lent. Unii analiști afirmă că dacă populația acestor state nu este capabilă să migreze în cadrul propriei țări în condițiile unui șomaj ridicat, este greu de crezut că se vor putea crea piețe de muncă dinamice și care să diminueze povara socială²³.

Unii analiști sugerează ca posibilă soluție negocierea capitolului privind libera circulație a forței de muncă începând din momentul aderării²⁴. O altă soluție ar fi acordarea unor perioade de tranziție de 5-6 ani, însoțite de o clauză de revizuire care ar permite reevaluarea situației o dată la 2 ani. În acest fel, Uniunea Europeană ar fi în măsură să-și relaxeze politica de control a migrației forței de muncă până când opinia publică nu ar mai fi atât de reticentă față de deschiderea pieței muncii pentru noile state membre.

²² United Nations' Department of Economic and Social Affairs Population Division, *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, New York, March 2000.

²³ Renate Langewiesche and Martina Lubyova, *op.cit.*, p. 12-13.

²⁴ Alan Mayhew, *op.cit.*, p. 56.

Capitolul privind **libera circulație a capitalului** prezintă două domenii în care ar putea apare probleme pe parcursul negocierilor: liberalizarea circulației capitalului pe termen scurt și cumpărarea de terenuri agricole și păduri în statele candidate de către persoane din UE.

În ceea ce privește liberalizarea circulației capitalurilor pe termen scurt, aceasta este considerată a fi destul de periculoasă în condițiile în care piețele financiare nu au un grad de stabilitate ridicat. Uniunea Europeană a acceptat faptul că liberalizarea completă a piețelor de capital poate aștepta până după momentul aderării, dar insistă asupra stabilirii unui program de acțiuni care vor duce la îndeplinirea acestui deziderat. Este, totuși, destul de dificil să stabilești un plan detaliat de acțiuni, mai ales în condițiile în care multe state candidate derulează programe menite să asigure stabilitatea financiară. Uniunea Europeană este dispusă spre concesiuni în acest domeniu, mai ales că nu este în interesul său să accepte un stat cu o economie destabilizată în Uniune.

Cea de-a doua problemă este legată de vânzarea de pământuri străinilor. Patru țări central europene din Grupul Luxemburg au solicitat perioade de tranziție în acest domeniu. Se pun trei probleme: în primul rând, există riscul ca procesul de cumpărare masivă de pământuri de către străini să creeze tensiuni sociale puternice în statele candidate; în al doilea rând, există posibilitatea ca străinii să cumpere pământurile doar pentru câștigurile proprii; iar în al treilea rând, există riscul ca mărirea prețurilor, indusă de interesul declarat al străinilor pentru terenuri, să ducă la complicarea procesului de restructurare a fermelor²⁵.

Dat fiind faptul că prețul terenurilor agricole în unele state candidate reprezintă de multe ori doar o zecime din prețul unui teren agricol similar în Uniunea Europeană, atracția de a cumpăra terenuri în această zonă este destul de mare. Această diferență de preț este un factor important, de multe ori decisiv pentru intențiile de achiziție ale persoanelor străine.

Pe de altă parte, statele candidate ar fi deosebit de interesate în atragerea de investiții străine directe în agricultură, în scopul dezvoltării acestui sector, nu și în achiziții speculative de terenuri.

În rândul statelor candidate există temerea că o creștere a prețurilor terenurilor ar duce la îngreunarea procesului de restructurare a agriculturii. Ungaria afirmă că „mărirea prețului terenurilor ar împiedica accesul fermierilor unguri la acestea la prețuri rezonabile și ar face dificilă politica Guvernului de creare a unor structuri de proprietate viabile” (Document de poziție).

²⁵ *Idem.*, p. 36-37.

Sunt țări candidate în care nu se pune problema negocierii cumpărării de terenuri (Estonia, Lituania). Pe de altă parte, țări precum Cehia, Polonia, Ungaria au solicitat perioade de tranziție privind această problemă.

Polonia, spre exemplu, a solicitat o perioadă de tranziție de 5 ani pentru investiții în domeniul afacerilor imobiliare și de 18 ani pentru proprietățile agricole și păduri.

Rep. Cehă a cerut o perioadă de tranziție până la data de 31 ianuarie 2005 pentru: menținerea restricțiilor legale existente înainte de momentul aderării pentru achiziționarea de proprietăți imobiliare de către non-rezidenți din țări nemembre UE; cumpărarea de către cetățeni sau companii din UE de terenuri agricole, păduri, construcții auxiliare. (Document de poziție)

Ungaria dorește să mențină restricțiile existente în prezent în domeniul cumpărării și închirierii terenurilor agricole și solicită o perioadă de tranziție de 10 ani de la data aderării pentru acele elemente restrictive care nu vor fi conforme cu prevederile acquis-ului comunitar. De asemenea Ungaria solicită o perioadă de tranziție de 5 ani pentru menținerea restricțiilor în domeniul achiziției de proprietăți imobiliare de către străini, altele decât cele din domeniul agricol, care sunt supuse unei proceduri de autorizare de către autoritățile locale. Pe de altă parte, Ungaria a solicitat menținerea, timp de 5 ani de la momentul aderării, a anumitor restricții legate de investițiile pe care le pot efectua fondurile de pensii, societățile de asigurare, fondurile de asistență socială, casele de sănătate etc. Autoritățile ungare justifică menținerea acestor restricții prin: actuala reformă a sistemului asigurărilor sociale (îndeosebi a sistemului de pensii), stadiul incipient al sistemului asigurărilor de viață, context în care încrederea opiniei publice în noile instituții create este vitală.

În ceea ce privește poziția României în raport cu libera circulație a capitalului, Documentul de poziție precizează faptul că aceasta solicită o perioadă de tranziție de 15 ani pentru vânzarea către cetățenii străini (persoane fizice), a terenurilor agricole, pădurilor și alte categorii de extravilan și de 5 ani pentru cele din intravilan. Această perioadă de tranziție ar putea fi mai scurtă pentru persoanele juridice, dar necesită revizuirea Constituției (în prezent persoanele juridice cu capital străin pot cumpăra terenuri numai dacă sunt înregistrate în România).

Bulgaria a solicitat o perioadă de tranziție de 10 ani de la data aderării pentru dobândirea de drepturi de proprietate asupra pământurilor de către cetățenii străini sau de către companii străine, care nu și-au înregistrat activitatea economică în Bulgaria, conform legislației bulgare în domeniu. Persoanele juridice cu participare străină, care sunt înregistrate în Bulgaria, pot achiziționa totuși terenuri. Conform legislației bulgare, ele sunt considerate persoane juridice bulgare, indiferent de proporția capitalului

străin participant. Această cerere pentru perioadă de tranziție se justifică printr-o serie de factori sociali și economici, cum ar fi: piața pământurilor în Bulgaria este în curs de dezvoltare; prețul pământurilor în Bulgaria este considerabil mai mic decât prețul practicat în statele membre UE; dat fiind nivelul redus al veniturilor proprii, cetățenii bulgari nu-și pot permite să achiziționeze terenuri, comparativ cu posibilitățile cetățenilor UE; după restituirea pământurilor, este în curs un proces de creare și consolidare a structurilor fermelor. (Document de poziție)

Uniunea Europeană poate încerca să speculeze acest subiect, acordând aceste perioade de tranziție cu oarecare întârziere și după un proces de negociere, însă nu pentru că ar avea un interes real în a obține acces imediat la terenurile statelor candidate pentru cetățenii UE, ci pentru a-și întări poziția în procesul general de negociere. Soluția ar putea fi acordarea unei perioade de tranziție de 8-10 ani, cu o clauză de revizuire după 5 ani. În același timp, statele candidate ar putea adopta o legislație similară celei din UE care restricționează accesul la terenuri agricole sau păduri fermierilor locali, în contextul restructurării sectorului agricol, dar fără nici o precizare privind naționalitatea²⁶. De asemenea, pentru a nu descuraja investițiile străine în agricultură, statele candidate ar trebui să asigure un sistem de leasing al terenurilor care să permită închirierea acestora pe termen lung, pe baze legale.

Una dintre cele mai spinoase probleme ale UE se raportează fără îndoială, la problema **costurilor și a aranjamentelor financiare** ce vor fi stabilite în vederea integrării statelor candidate din Europa Centrală și de Est.²⁷

În acest sens, statele membre ale UE ar trebui să convină asupra a trei probleme esențiale: Politica Agricole Comună și costurile pe care le implică, politica fondurilor structurale și aranjamentele financiare cu statele candidate (în raport cu regimul contribuției lor la bugetul UE).

Consiliul European de la Berlin a stabilit perspectivele financiare ale bugetului UE incluzând și costurile pentru aderarea a șase noi state - grupul Luxembourg. Una dintre preocupările majore ale statelor membre în cadrul negocierilor este respectarea acestui cadru financiar stabilit pentru perioada 2000-2006.

²⁶ *Idem.*, p. 57

²⁷ Deși bugetul UE reprezintă numai 1,2% din PIB-ul UE și aproximativ 2,5% din cheltuielile publice ale UE. *Idem.*, p. 37.

CADRU FINANCIAR PENTRU UE-21

Milioane de euro la prețurile din 1999 credite planificate	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agricultură	40920	42800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Cheltuieli PAC (fără dezvoltarea rurală)	36620	38480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Dezvoltare rurală și măsuri de acompaniere	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
2. Acțiuni structurale	32045	31455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Fonduri structurale	29430	28840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Fonduri de coeziune	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
3. Politici interne	5900	5950	6000	6050	6100	6150	6200
4. Acțiuni externe	4550	4560	4570	4580	4590	4600	4610
5. Administrație	4560	4600	4700	4800	4900	5000	5100
6. Rezerve	900	900	650	400	400	400	400
Rezerve monetare	500	500	250	0	0	0	0
Rezerve pentru ajutoare	200	200	200	200	200	200	200
De urgență	200	200	200	200	200	200	200
Rezerve pentru garanții de împrumuturi							
7. Ajutor de pre-aderare	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120
Agricultură	520	520	520	520	520	520	520
Instrument structural de pre-aderare	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040
PHARE (țări candidate)	1560	1560	1560	1560	1560	1560	1560
8. Extindere			6450	9030	11610	14200	16780
Agricultură			1600	2030	2450	2930	3400
Acțiuni structurale			3750	5830	7920	10000	12080
Politici interne			730	760	790	820	850
Administrație			370	410	450	450	450
Total credite angajate	91995	93385	100255	102035	103075	104995	107040
Total credite efective	89590	91070	98270	101450	100610	101350	103530
Din care: pentru extindere			4140	6710	8890	11440	14210
Credite angajate (%PNB)	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Marjă pentru acțiuni neprevăzute	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
Plafon de resurse proprii	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Sursă: *Conclusions de la présidence – Conseil Européen* , Berlin, 24-25 mars 1999

Este important de semnalat faptul că negocierile în ceea ce privește problema finanțelor și bugetului cu statele candidate se concentrează asupra convenirii unor perioade de tranziție privind contribuția lor netă la bugetul UE, ținând cont de nivelul lor scăzut de dezvoltare.

Pe de altă parte, aceste state cer asistență financiară din partea UE pentru aderarea lor la Politica Agricolă Comună și dezvoltarea regională.

În cazul în care statele membre ajung la un compromis privind reforma PAC²⁸, dacă UE va accepta să acorde fermierilor din statele candidate o asistență financiară (subvenții directe sau în altă formă) comparabilă cu cea pentru fermierii din UE-15 , Comisia Europeană estimează că volumul cheltuielilor bugetare europene pentru agricultură va crește la nivelul anului 2006 , cu 5 – 6 miliarde euro/an (la prețurile din 1999) pentru primele 8 țări (fără România și Bulgaria). Cu România și Bulgaria în Uniune, acesta ar crește cu încă 2 miliarde euro la nivelul anului 2010.

Presupunând că aceste cheltuieli vor fi segmentate și că primele 8 țări vor adera în 2004, se poate estima că volumul cheltuielilor suplimentare în 2006 va fi de 2 – 3 miliarde euro. La nivelul anului 2010 , cheltuielile totale suplimentare ar ajunge la 8 miliarde euro pe an.

În ceea ce privește fondurile structurale, discuțiile se concentrează asupra aranjamentelor financiare pentru perioada 2007 – 2012, când sumele acordate actualelor beneficiare ale fondurilor structurale - Spania, Portugalia și Grecia – vor scădea considerabil în cazul în care nu se prevede o suplimentare a fondurilor din acest domeniu.

Unul dintre aspectele majore din acest domeniu este stabilirea criteriului în funcție de care vor fi definite regiunile de obiectiv 1 într-o UE extinsă (țările candidate cerând să fie considerate regiuni de tip obiectiv 1). În cazul în care se va utiliza media UE-extinsă, multe dintre actualele regiuni beneficiare ale fondurilor structurale, își vor pierde această calitate. Negocierile în acest domeniu ar putea să ducă la un compromis: și anume, în primii ani după extindere , să se păstreze pentru statele beneficiare din UE – 15 aceeași formulă de calcul (75% din PIB-ul /locuitor din media UE-15).

²⁸ În mod cert reforma PAC are ca scop o reducere a prețurilor pentru produsele agricole europene , conform negocierilor din OMC , și deci, implicit o reducere a cheltuielilor bugetare europene pentru agricultură în UE-15. Rămân însă, o serie de întrebări: când se va face reforma PAC (puțin probabil înainte de încheierea negocierilor) și care va fi soluția adoptată .

Această soluție presupune în mod evident, o creștere substanțială a fondurilor europene rezervate politicii structurale.

Dacă în 2004, la UE aderă 8 din cele 10 state candidate (România și Bulgaria anunțând că nu vor fi gata pentru aderare decât în 2007) și presupunând că PIB-ul va crește în termeni reali până la 6% pe an între 1999 și 2006 (incluzând și reevaluarea monedelor naționale) suma prevăzută la Berlin pentru fondurile structurale pentru noile state membre va ajunge până la aproximativ 3% din PIB-ul noilor state membre în 2006. Experiențele precedente demonstrează faptul că este puțin probabil ca noile state membre să-și dezvolte mai rapid capacitatea de absorbție a fondurilor structurale.

Problemele apar pentru perioada de finanțare 2007-2012. Presupunând că toate statele candidate, cu excepția Turciei, aderă la UE înainte de 2010 și că acestea pot absorbi echivalentul a 4% din PIB-ul lor în fonduri structurale, ca și faptul că vor înregistra (între 1999-2010) o creștere economică reală de 4% pe an și că reevaluarea monedelor naționale față de euro va ajunge până la 2% pe an, nivelul fondurilor structurale va ajunge la 27 miliarde euro în 2010 (la prețurile din 1999). Dacă actualele state membre negociază să primească aceeași cantitate de fonduri structurale, cheltuielile destinate fondurilor structurale vor crește până la 0,55% din PIB în 2010, față de actualul nivel de 0,46%. Este foarte posibil ca actualele beneficiare ale fondurilor structurale să reușească să negocieze un astfel de aranjament.

Rezultatul negocierilor în ceea ce privește costurile și aranjamentele financiare ale extinderii UE va fi cu atât mai important, cu cât noul Tratat de la Nisa prevede o procedură de adoptare a deciziilor care nu permite viitoarelor noi state candidate să-și impună interesele financiare în UE.

Într-adevăr, una dintre problemele semnalate de analiști²⁹ înainte de Conferința Interguvernamentală de la Nisa era aceea a posibilității actualelor state candidate de a forma o coaliție în cadrul Consiliului care să permită impunerea punctului lor de vedere în modul de distribuire a veniturilor de la bugetul UE. În acest sens, prioritatea nu se raporta la necesitatea reformării bugetului UE, ci la reformarea procedurii de vot și a ponderii voturilor în cadrul Consiliului de Miniștri. Ceea ce s-a hotărât de altfel, în cadrul Conferinței Interguvernamentale de la Nisa: în cadrul procedurii de vot prin majoritate calificată, o coaliție a statelor mari – Germania și încă două state dintre Franța, Italia sau Marea Britanie – reprezentând 62% din populația UE, poate opune un veto adoptării deciziilor.

²⁹ Yener Kandogan, "Political economy of eastern enlargement of the European Union: Budgetary costs and reforms in voting rules", *European Journal of Political Economy*, Vol. 16 (2000) 685-705.

Instituțiile unei Uniuni Europene cu 27 de state membre

Semnarea Tratatului de la Nisa (26 februarie 2001) marchează încheierea Conferinței Interguvernamentale - deschise în data de 14 februarie 2000 - al cărui scop a fost adaptarea modului de funcționare a instituțiilor europene la noul context determinat de perspectiva lărgirii Uniunii Europene.

În cadrul Consiliului European de la Nisa (7-11 decembrie 2000), după negocieri prelungite, reprezentanții statelor membre au adoptat o poziție comună cu privire la modul în care ar trebui să funcționeze instituțiile europene în perspectiva extinderii UE la țările Europei Centrale și de Est.

Prin Tratatul de la Nisa, Parlamentului European i se reconfirmă rolul de co-legislator. În contextul viitoarei lărgiri a UE, Parlamentul European va avea un număr de maxim 732 membri.

Talia Comisiei Europene a fost redusă. Începând din anul 2005 fiecare stat membru va avea câte un singur reprezentant în Comisie. Textul Acordului de la Nisa prevede ca numărul comisarilor „să fie mai mic de 27”, ceea ce presupune că o nouă reformă ar trebui luată în discuție înainte de primirea ultimului val de candidați.

Extinderea UE presupune, de asemenea, o redistribuire de voturi și o reformare a procedurii de vot în cadrul Consiliului de Miniștri al UE, principalul organ decizional, care să țină cont într-o mai mare măsură de ponderea demografică a fiecărei țări. Tratatul de la Nisa prevede în acest sens, că într-o Uniune Europeană cu 27 de state membre, adoptarea unei decizii prin majoritate calificată va avea nevoie de 255 de voturi din 342. În plus, un stat membru poate cere confirmarea că această majoritate calificată reprezintă 62% din totalul populației UE. În caz contrar, decizia nu este adoptată.

Comitetul Economic și Social include reprezentanți ai diverselor grupuri de interese economice și sociale, iar numărul de membri nu va trebui să depășească 350.

Țara	Număr de locuri în Parlamentul European	Număr de voturi în Consiliul de Miniștri	Număr de membri în Comitetul Economic și Social
Țări membre UE			
Belgia	22	12	12
Danemarca	13	7	9
Germania	99	29	24

Grecia	22	12	12
Spania	50	27	21
Franța	72	29	24
Irlanda	12	7	9
Italia	72	29	24
Luxemburg	6	4	6
Olanda	25	13	12
Austria	17	10	12
Portugalia	22	12	12
Finlanda	13	7	9
Suedia	18	10	12
Marea Britanie	72	29	24
Țări candidate			
Bulgaria	17	10	12
Cipru	6	4	6
Rep.Cehă	20	12	12
Estonia	6	4	7
Ungaria	20	12	12
Letonia	8	4	7
Lituania	12	7	9
Malta	5	3	5
Polonia	50	27	21
România	33	14	15
Slovacia	13	7	9
Slovenia	7	4	7
Total	732	345	344

Capitolul 4

Scenarii privind extinderea Uniunii Europene la țările candidate din Europa Centrală și de Est

Analizistii³⁰ consideră că principala problemă cu care se confruntă UE este să decidă cum și când va avea loc extinderea. Până în prezent Uniunea Europeană a refuzat să precizeze o dată exactă pentru aderarea noilor state candidate, susținând că acestea vor fi integrate pe măsură ce îndeplinesc condițiile enunțate la Copenhaga. Este însă evident că stabilirea datelor integrării noilor state depinde de interesele politice ale statelor membre UE, ca și de situația politică și economică a Uniunii în ansamblu.

Având în vedere că România și Bulgaria au anunțat că nu vor fi pregătite pentru aderare decât în 2007, problema fixării unor date precise pe termen relativ scurt pentru următoarea extindere UE se raportează doar la cele opt state candidate central și est europene (plus Cipru și Malta).

În condițiile în care Uniunea Economică și Monetară – adoptarea monedei unice – EURO - va fi un succes, este posibil ca **UE să prevadă un val major de extindere care să cuprindă zece state candidate în 2004-2005.**

O serie de elemente vin în sprijinul acestei variante: pe de o parte, aceste state au în total o populație care o depășește cu puțin pe cea a primelor șase state membre ale Comunității Europene; pe de altă parte, cele opt state central și est europene au ajuns la aproximativ același stadiu de îndeplinire a criteriilor de la Copenhaga. În plus, este foarte posibil ca Rusia să accepte mai ușor un val major de extindere a UE către Europa Centrală și de Est, în special în raport cu aderarea în grup a celor trei state baltice.

Este important de subliniat faptul că o astfel de extindere va necesita o pregătire temeinică din partea UE din punct de vedere instituțional și economic. Schema instituțională adoptată la Nisa va trebui să-și demonstreze funcționalitatea, iar statele membre vor fi nevoite să ajungă la un acord asupra reformei Politicii Agricole Comune și a politicii europene din alte sectoare (este posibil ca statele din zona euro să dezvolte o cooperare mai strânsă – folosind procedurile adoptate la Nisa – pentru a se proteja de impactul extinderii).

Alternativa unui astfel de scenariu ar fi o extindere în perioada imediat următoare, **în 2003, doar la două sau trei state candidate** (Ungaria și Slovenia). Acest scenariu s-ar putea aplica în cazul în care creșterea economică în Uniune ar fi mai lentă și reformele ar avea o abordare minimalistă (un ritm mai lent de scădere a șomajului în Franța și Germania, turbulențe în zona euro etc.).

³⁰ Alan Mayhew, *op.cit.*, p. 64-66

O astfel de extindere ar exclude Polonia din primul val, ceea ce cu siguranță ar putea fi interpretat ca un semn de slăbiciune din partea Uniunii Europene. Justificarea unei astfel de decizii prin prisma gradului insuficient de pregătire a Poloniei în raport cu criteriile de la Copenhaga ar fi puțin viabilă (mai ales în raport cu aprecierile pozitive ale Comisiei asupra progreselor înregistrate de Polonia în noiembrie 2000 în vederea aderării).

Acest scenariu – care ar segmenta procesul extinderii în trei etape , excluzând Turcia - prezintă mai multe dezavantaje. În primul rând, pentru motive de ordin tehnic și administrativ, ar fi dificil de imaginat o a doua extindere la Europa Centrală și de Est la mai puțin de 5 ani după prima (nu înainte de 2008), ceea ce ar putea duce la apariția unei situații instabile în Polonia și în celelalte țări excluse unde guvernele naționale depun eforturi în vederea menținerii sprijinului populației pentru integrarea europeană.

De asemenea, această variantă nu ar răspunde aspirațiilor Germaniei care, pe lângă interesele economice evidente, urmărește în procesul extinderii o stabilizare a relațiilor sale cu Polonia și Cehia. Numai în cazul în care situația politică și economică în Polonia și Cehia s-ar deteriora în mod semnificativ, Germania ar fi de acord cu acest scenariu.

Prin urmare, se așteaptă ca următorul Consiliu European din 2001 să decidă o primă extindere a UE în 2004 sau 2005, la 10 noi state: Cipru, Rep.Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacia și Slovenia. În acest caz negocierile ar trebui să fie finalizate spre sfârșitul anului 2002.

În acest context, Bulgaria și România ar avea statutul de potențiale membre beneficiind de asistență financiară suplimentară (peste limitele actualei strategii întărite de pre-aderare). În plus, statele cele mai avansate din Sud-Estul Europei ar putea să se alătore Uniunii Europene înainte de sfârșitul acestei decade.

Concluzii. Situația României

Este evident că specificitatea actualei extinderi a Uniunii Europene la țările candidate din Europa Centrală și de Est explică ritmul lent al negocierilor. Lipsa de încredere manifestată de statele membre ale UE față de statele candidate a determinat impunerea unor condiții noi în comparație

cu extinderile precedente, extrem de tehnice și severe, care în ultimă instanță pot masca incapacitatea UE de a stabili termene precise pentru integrarea noilor state.³¹

Momentul aderării următoarelor state este cu atât mai greu de prevăzut, cu cât până în prezent domeniile cele mai sensibile, din punct de vedere al intereselor UE și statelor candidate în procesul de extindere, nu au fost negociate: agricultură, mediu, libera circulație a persoanelor și a capitalului, justiție și afaceri interne, finanțe și buget.

Încheierea procesului de negociere și ajungerea la un acord asupra unor termene precise privind aderarea statelor candidate din Europa Centrală și de Est sunt prioritare pe termen scurt, mai ales din punct de vedere al menținerii suportului populației³² acestor state pentru integrarea în spațiul european.

Pe de altă parte, deși invocăm nehotărârea și precauțiile statelor membre, nici candidații nu acționează ca un bloc. Acest lucru este evident mai ales datorită diferențelor vizibile în ceea ce privește nivelul de dezvoltare și stadiul reformei, inclusiv nivelul de preluare și aplicare a acquis-ului comunitar.

Ungaria se prezintă ca un lider al acestui grup, afirmându-se ca cel mai merituos candidat la fiecare dintre criteriile de aderare. Totuși, felul în care a purtat negocierile i-ar putea crea probleme după aderare, întrucât a acceptat fără perioade de tranziție sau derogări, multe dintre cererile Comisiei Europene, încercând să-și păstreze aura de elev premiant și să scurteze la maximum perioada de pre-aderare. De aceea, în cercuri restrânse, reprezentanții Ungariei prezintă aderarea în blocuri sau valuri ca neadecvată, deoarece ar sacrifica un candidat pentru că ceilalți „nu și-au făcut temele” (cu referire aici la Polonia care are probleme serioase cu transpunerea acquis-ului comunitar, dar fără de care nu poate fi conceput primul val de aderări din varii motive: poziția geo-strategică, dimensiuni, lobby-ul care se exercită chiar și de peste Oceanul Atlantic).

³¹ Există opinii chiar printre liderii politici ai Uniunii Europene potrivit cărora standardele aderării sunt plasate mult prea sus pentru statele din Europa Centrală și de Est, creând pericolul prelungirii dincolo de limite realiste a perioadei de pre-aderare și accentuând dependența culturală de un sistem de dezvoltare bazat pe asistența comunitară. Interesele de natură geo-politică și geo-strategică ale Uniunii Europene impun și ele o întindere decentă a perioadei de pre-aderare.

³² În statele candidate din Europa Centrală și de Est se remarcă un fenomen constant de diminuare a susținerii opiniei publice față de aderarea la UE. De exemplu, dacă în Polonia, în anii 1994-1996, 80% din populație se pronunța în favoarea integrării europene, în 1999, acest procent scăzuse până la 45 – 55%. De asemenea, în Republica Cehă, numai 35% din populație era în 1997 favorabilă aderării la UE. Franciszek Draus, *Un élargissement pas comme les autres ... Réflexion sur la spécificité des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale*, Etude et recherches no. 11, Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe, novembre 2000, p. 36-37.

* *

*

Situația României

Într-un deceniu de încercări vizând transformarea structurală și de sistem, eforturile de reînnoire a destinului european al României, deși caracterizate de continuitate, au avut fluctuații accentuate de la o etapă la alta, sugerând atât înainte, cât și după momentul Snagov, o **atitudine ezitantă** în raport cu obiectivele pregătirii pentru aderarea la Uniunea Europeană. “Probele de europenism” identificate în procentele amestecate (85 – 90%) prin care populația și-a exprimat aprobarea pentru aderarea la Uniunea Europeană ne-au confirmat statutul de “ignoranți” ai integrării europene. Au rămas în continuare fără răspuns întrebări fundamentale: **de ce, cum și când trebuie** să devină România stat membru al Uniunii Europene?, lipsind de direcție și sens eforturi trecute și prezente care nu sunt de neglijat.

Pe acest fond se observă clar că autoritățile au pierdut temporar inițiativa și controlul campaniei de comunicare în favoarea euro-scepticilor locali. Mai mult, aceleași autorități, precum și alte voci favorabile aderării la Uniunea Europeană, duc această campanie „pe dos”. Datorită, am putea spune, obsesiei naționale de a îmbunătăți imaginea României în exterior, practic, cu excepția unor părți ale administrației, necesitatea, obiectivele și consecințele aderării la Uniunea Europeană nu constituie elemente de un interes real pentru largi părți ale societății românești. De aceea, se face tot mai des referință la marile sacrificii pe termen scurt, mediu și lung pe care le vor face cetățenii României atât în perioada de pre-aderare, cât și după aderarea la Uniunea Europeană, sacrificii generate în principal de armonizarea legislației autohtone cu cea europeană și de neîndeplinirea criteriilor de convergență economică. Cădem astfel în mod facil în **capcana dualității perioadei de pre-aderare** care se suprapune în mod esențial cu **perioada tranziției** la o societate democratică și o economie funcțională de piață, ignorând faptul că tranziția, cu toate implicațiile sale, este un proces obiectiv, independent de opțiunea pentru aderare.

Criteriile de aderare stabilite la Copenhaga (1993) și Madrid (1995) în cadrul reuniunilor Consiliului European indică clar “integrarea” obiectivelor tranziției cu cele ale aderării. Astfel, o societate democratică, un stat de drept și respectarea drepturilor omului sunt atât cerințe ale criteriului politic de aderare, cât și obiective ale tranziției. O economie de piață funcțională și

capabilă să facă față presiunilor concurențiale este, de asemenea, un obiectiv comun celor două procese, cum de altfel o administrație performantă (care să nu producă legi incoerente și să nu creeze haos legislativ) are același caracter bivalent. Armonizarea legislației autohtone cu cea comunitară și crearea capacității de a aplica acest acquis este o **prelungire a procesului de reformă economică și administrativă**, rezultând o abordare mai rafinată în promovarea creșterii competitivității economice și, implicit, în îmbunătățirea accesului pe piețele externe, cu condiția identificării avantajelor competitive ale României. Altfel spus, cele două procese nu reprezintă alternative în procesul de dezvoltare politică, economică și socială, **obiectivul** generic al **aderării la Uniunea Europeană** integrând organic obiectivele tranziției și prin aceasta **probându-și caracterul larg cuprinzător**.

Din cauza constrângerilor financiare pe termen scurt, guvernele succesive de după 1990 au promovat primordialitatea relațiilor cu instituțiile financiare internaționale, ceea ce, combinat cu incapacitatea administrativă de planificare strategică au lipsit de obiective și orizonturi clare pe termen mediu și lung procesul de reformă și dezvoltare economică din România. Relațiile cu Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional au fost de natură **contractuală**, nedepășind abordările pe termen scurt. În schimb, la doi ani după intrarea în funcțiune a Acordului de Asociere, Uniunea Europeană a oferit un **parteneriat** pe termen scurt și mediu, cu obiective și priorități clare.

Deși acordurile cu cei trei parteneri strategici conțin prevederi convergente, efectele lor asupra economiei și bugetului în această perioadă au fost diferite. În timp ce FMI și Banca Mondială au pedalat pe reducerea deficitului bugetar și a deficitului contului curent, angajamentele din Acordul de Asociere la Uniunea Europeană au solicitat **eforturi bugetare** în domeniul armonizării legislației cu cea europeană și al creării de noi instituții pentru punerea ei în aplicare. Mai mult, aplicarea prevederilor acordurilor europene la care România este parte a generat, în mod constant, **deficite comerciale**. “Compensația” acordată prin programul PHARE și programele bilaterale de asistență ale statelor member ale Uniunii Europene n-au depășit anual 0,5% din PIB. Efectele gradualizării excesive și, ulterior, stagnării reformei structurale, agravate de puseurile inflaționiste, au privat România de posibilitatea valorificării de substanță a asimetriei grilei tarifare din Acordul de Asociere în relațiile comerciale cu partenerii săi din Uniunea Europeană, în condițiile în care 67% din comerțul exterior se derulează cu aceștia.

În anul 2001 România continuă negocierile de aderare, beneficiază anual de o asistență comunitară de cinci ori mai mare decât în trecut, are o

strategie de reformă economică pe termen mediu și va trebui să intre în faza decisivă a reformei administrației publice. Asistența comunitară s-ar putea dubla imediat după aderarea unor state asociate din primul val, care vor beneficia, în noua calitate de stat membru, de sprijin prin fondurile structurale, creând, pe de altă parte, noi disponibilități de finanțare, prin redistribuire, pentru statele asociate aflate încă în negocieri.

Va proba România capacitatea de a absorbi toate aceste fonduri după regulile europene? Va reuși România să-și identifice în detaliu și să-și prezerve interesul național pe parcursul negocierilor? Iată marile provocări cu care se vor confrunta în anii ce vin clasa politică și administrația națională.

Negocierile și aderarea nu sunt un joc cu sumă nulă. Simplificând, exercițiul negocierilor este un joc strategic, cu o funcție obiectiv complexă în care pornim de la premisa că avantajele pe care le dobândește România sau alt stat asociat prin intrarea în Piața Internă, nu se transformă automat în pierderi pentru celelalte state membre. Un astfel de joc care are la bază avantajele competitive ale națiunilor este unul din care fiecare câștigă ceva. Jocurile tactice sectoriale trebuie reglate în așa fel încât jucătorul, România în cazul de față, să câștige în domeniile în care și-a identificat avantaje competitive, cedând uneori în celelalte domenii, așa cum pe tabla de șah sacrifici nebunii și tura pentru a captura dama. În această perspectivă, esențial în exercițiul de negociere este nucleul dur de negociatori, format dintr-un număr restrâns de specialiști aflați sub comanda negociatorului-șef, ancorat la pârghiile de decizie esențiale ale țării, parlamentul, președintele și premierul. Ei trebuie să aibă o viziune strategică asupra procesului, și să cunoască în profunzime problemele interne.

Viitoarea Uniune, formată din 27 de state membre, va fi una stratificată în cercuri concentrice, generată de diversitatea economică și culturală a acestora. Nucleul dur îl va constitui Uniunea Economică și Monetară, România putându-se plasa la momentul aderării pe cercul exterior al statelor membre, incluse pe baza negocierii unor derogări temporare, în raport cu criteriile de aderare. Astfel, România va beneficia nu numai de fonduri intra-comunitare de câteva ori mai mari decât cele de până la momentul aderării, dar și de sinergia sistemului din care va face parte și de șansa de a fi parte la deciziile politice ce se vor lua la nivelul instituțiilor comunitare. Statutul de țară membră a Uniunii Europene va putea reprezenta garanția necesară pentru atragerea și valorificarea investițiilor străine, care ar putea juca un rol important în ajustarea structurală a economiei românești.

Nici unul dintre documentele programatice elaborate până în prezent nu furnizează logica și argumentele pentru a fundamenta 1 ianuarie 2007 ca dată a aderării.

În plus, se exacerbează importanța criteriului economic, acesta și adesea întregul set de criterii de aderare fiind substituiți, în înțelegerea multor formatori de opinie, cu performanța economică (creștere economică, PIB pe locuitor etc.). Astfel, devine imposibilă o analiză realistă referitoare la ponderea criteriului economic în balanța resurselor angajate în acest proces. Atingerea criteriilor de convergență economică și complementaritatea structurală necesită, orice scenarii am lua în calcul, perioade exagerate de pre-aderare (între 15 și 25 de ani).

În schimb, concentrarea voinței politice și a resurselor pe crearea unei administrații moderne ar permite îndeplinirea în bună măsură a criteriului al treilea (capacitatea de a transpune și implementa acquis-ul comunitar) într-o perioadă de timp rezonabilă, probabil până în 2005. Totodată, greu ne putem imagina o economie de piață funcțională, capabilă să facă față presiunilor concurențiale fără o administrație performantă care să producă o legislație coerentă și să supravegheze aplicarea acesteia. Academicianul Emilian Dobrescu o categorisea ca prima problemă a României („eliminarea deficitului instituțional de performanță al economiei) și indica prima ei fază ca fiind „finalizarea structurii instituționale a economiei de piață”.

Referințe bibliografice

Gilles Bertrand (coord), Anna Michalski , Lucio R. Pech, *Scenarios Europe 2010. Five possible futures for Europe*, European Commission, Forward Studies Unit, Working Paper , july 1999.

Fritz Breuss, Mikulas Luptacik , Bernhard Mahlberg, *How far are the CEECs from the EU economic standards? A Data Envelopment Analysis of the economic performance of the CEECs* , Research Institute for European Affairs, University of Economics and Business Administration Vienna, Working Paper no. 35, october 2000.

Dr. Dorothy J. Rosenberg , *Eastern enlargement of the European Union. Problems of convergence: growth, poverty and social policy in CEE accession candidates* Massachusetts Institute for Social and Economic University of Massachusetts-Amherst and Institute for International Economic and Political Studies Russian Academy of Sciences, Moscow.

Franciszek Draus, *Un élargissement pas comme les autres ...Réflexion sur la spécificité des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale* , Etude et recherches no. 11 , Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe , novembre 2000 .

Nicolae Idu, „*De ce , cum și când în Uniunea Europeană?*”, *Ziarul financiar*, 22 septembrie 2000, p. 13.

Yener Kandogan, "Political economy of eastern enlargement of the European Union: Budgetary costs and reforms in voting rules", *European Journal of Political Economy*, Vol. 16 (2000) 685-705.

Renate Langewiesche and Martina Lubyova, "*Migration, mobility and the free movement of persons: an issue for current and future EU members*", European Trade Union Institute (ETUI), Brussels.

Alan Mayhew, *Enlargement of the European Union: an analysis of the negotiations with the Central and Eastern European candidate countries*, Sussex European Institute , Working Paper no. 39, decembrie 2000.

Pavlos Pezaros, *The Agenda 2000. CAP reform agreement in the light of the future EU enlargement*, European Institute of Public Administration, august 2000.

Sandor Richter, *Costs, benefits and temporary exemptions*, Phare ACE Project no.P96-6033-R, Vienna, noiembrie 1998.

Sandor Richter, *EU Eastern Enlargement. The case of the former second-wave applicant countries*, no. 270 , WIIW Research Report, septembrie 2000.

United Nations' Department of Economic and Social Affairs Population Division, *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, New York, March 2000.

European Union Enlargement. A historic opportunity , European Commission , Information Unit (DGIA) , Bruxelles.

European Economy, Economic Reform Monitor, Economic situation and economic reform in Central and Eastern Europe, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, no. 4, december 2000.

Conclusions de la présidence – Conseil Européen , Berlin, 24-25 mars 1999.

Enlargement Strategy Paper , Report on progress towards accession by each of the candidate countries, European Commission, november 2000.

Roumanie: Partenariat pour l'adhésion – 1999 , Commission Européenne.

Pologne: Partenariat pour l'adhésion – 1999, Commission Européenne.

Documente de poziție ale statelor candidate din Europa Centrală și de Est: Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Slovenia, Slovacia, România, Bulgaria, Estonia, Lituania, Letonia.