



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
„COSTIN C. KIRIȚESCU”

Vol. 61-62-63/2003

Colectia
BIBLIOTECA ECONOMICĂ

Seria
**Probleme
economice**

**REFORMA
INTERNĂ
A UNIUNII
EUROPENE**

Simona POLADIAN
- coordonator -

ISBN 973-7940-03-2



Centrul de Informare și Documentare Economică



ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
INSTITUTUL DE ECONOMIE MONDIALĂ

REFORMA INTERNĂ A UNIUNII EUROPENE

COORDONATOR:
Simona POLADIAN



Centrul de Informare și Documentare Economică
București, 2003

Volumul de față prezintă tema
“REFORMA INTERNĂ A UNIUNII EUROPENE”,
realizată de Institutul de Economie Mondială
în cadrul
Programului național de cercetare CERES.

Proiectul Institutului Național de Cercetări Economice al Academiei Române
“**Modelarea politicilor economice în perspectiva integrării în Uniunea
Europeană și fundamentarea restructurării economiei României în contextul
tranziției spre o nouă Europă**”.

Contract 155/2001

AUTORI:

Cornel ALBU
Eugen ANDREESCU
Laurențiu BĂLȚATU
Aristide COCIUBAN
Alina DUMITRESCU
Mariana PAPATULICĂ
Simona POLADIAN
Petre PRISECARU
Ecaterina STĂNCULESCU

Editat de CENTRUL DE INFORMARE ȘI DOCUMENTARE ECONOMICĂ
REDACTOR-ȘEF - VALERIU IOAN FRANÇ
SECRETAR GENERAL DE REDACȚIE - AIDA SARCHIZIAN

REDACTOR: PAULA NEAÇȘU
MACHETARE ȘI TEHNOREDACTARE: LUMINIȚA LOGIN
CIDÉ/PROBLEME: Pro_61-63-03.doc

Redacția și administrația: București, Calea 13 Septembrie nr. 13, sectorul 5,
cod poștal 76 117, telefon: 0040-1-411 60 75, telefax: 0040-1-411 54 86
Adresa poștală: București 5, căsuța poștală 5 - 72

Materialele cuprinse în acest buletin pot fi reproduse numai cu aprobarea
conducerii Institutului Național de Cercetări Economice.

Volumele seriei pot fi identificate și comandate fie în colecție anuală, respectiv ISSN 1222 - 5401,
fie pe fiecare titlu în parte, respectiv pe ISBN alocat fiecărui volum.

Pentru volumul de față: ISBN - 973 -7940-03-2

CUPRINS

INTRODUCERE	7
CAPITOLUL 1: REFORMA CONSTITUȚIONALĂ A UNIUNII EUROPENE	15
1.1. <i>Uniunea Europeană ca realitate juridică</i>	18
1.2. <i>Actele normative emise de instituțiile comunitare</i>	20
1.2.1. Reglementările	21
1.2.2. Directivele	21
1.2.3. Deciziile	22
1.2.4. Opiniile și recomandările	22
1.3. <i>Acordurile internaționale la care UE este parte</i>	23
1.3.1. Acordurile de cooperare	23
1.3.2. Acordurile de asociere	23
1.3.3. Acordurile europene	24
1.3.4. Acorduri comerciale sectoriale multilaterale	24
1.3.5. Acorduri între statele membre	25
1.4. <i>Raportul dintre dreptul comunitar și dreptul național</i>	25
1.4.1. Interferența dintre dreptul comunitar și dreptul național	26
1.4.2. Conflictul dintre dreptul comunitar și dreptul național	26
1.5. <i>Principii ce guvernează Uniunea Europeană</i>	28
1.6. <i>Perfecționarea guvernării democratice în UE</i>	38
CAPITOLUL 2: REFORMA INSTITUȚIONALĂ A UNIUNII EUROPENE	41
2.1. <i>Metoda comunitară (metoda Monnet) vs. metoda interguvernamentală</i>	46
2.2. <i>Compromisul instituțional realizat prin Tratatul de la Nisa</i>	47
2.2.1. Procedurile de votare prin majoritate calificată	49
2.2.2. Componenta Comisiei Europene	51
2.2.3. Repartizarea locurilor în cadrul Parlamentului European ..	51

2.2.4. Structura Băncii Central-Europene	52
2.3. Rolul viitoarei Conferințe Interguvernamentale în stabilirea noului cadru instituțional	54
2.4. Reforma instituțională din perspectiva țărilor candidate	56
CAPITOLUL 3: REFORMA POLITICII AGRICOLE COMUNE (PAC) ÎN CONTEXTUL EVOLUȚIEI INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ.....	59
3.1. Reforma principiilor de bază ale PAC	59
3.2. Încercări de reformă în domeniul politicii agricole comune PAC ..	62
3.3. Obiectivele urmărite prin reforma PAC	63
3.4. Realizări și contradicții pe planul reformei PAC	67
3.5. Rolul politicii agricole comune în viitor	70
3.6. Raportul Comisiei - Agenda 2000 - privind reforma politicii agricole comune în contextul lărgirii UE	72
3.7. Evoluția PAC în contextul reglementărilor Rundeii Uruguay	74
3.8. Situația actuală a reformei PAC	77
CAPITOLUL 4: REFORMA ÎN DOMENIUL POLITICILOR COMUNE ALE UNIUNII EUROPENE	80
4.1. Reforma politicilor energetice	80
4.1.1. Considerații generale	80
4.1.2. Inițiative de politică energetică comună	82
4.1.3. Etape ale reformei în domeniul energiei	83
4.1.4. Concluzii.....	91
4.2. Reforma în domeniul politicii regionale	92
4.2.1. Prezentare succintă a modului de abordare a problemei regionale în perioada 1957-1987	92
4.2.2. Reforma politicii regionale a UE - condiție obligatorie pentru funcționarea eficientă a pieței unice	93
4.2.3. Considerații referitoare la impactul reformelor de politică regională din anii 1988 și 1993 și la viitorul acestei politici (post-2006)	100

CAPITOLUL 5: REFORMA POLITICILOR COMPLEMENTARE ALE UNIUNII EUROPENE	104
5.1. <i>Reforma socială a Uniunii Europene</i>	104
5.1.1. Sisteme europene de protecție socială	105
5.1.2. Adaptarea la schimbare: reforma socială	107
5.1.3. Reuniunea miniștrilor muncii și problemelor sociale	112
5.2. <i>Reforma în industrie și cercetare științifică-tehnologică (CST) ..</i>	113
5.2.1. Reforma politicii industriale și inițiativei private	113
5.2.2. Reforma în domeniul cercetării și tehnologiei (CST).....	118
BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ	122

INTRODUCERE: REFORMA INTERNĂ A UNIUNII EUROPENE

La cei aproape 50 de ani de la înființarea sa, Uniunea Europeană se află din nou într-un moment de cotitură, cel al reformelor profunde, pentru a se adapta la noile realități ale lumii contemporane. Incluziunea a încă 12-13 state în Uniunea Europeană, cu preponderență din centrul și estul Europei, aduce cu sine o perspectivă care necesită stabilirea unui nou cadru legislativ și instituțional prin reorganizarea sistemului comunitar de competențe.

În mod firesc, în acest moment în care Uniunea Europeană se află într-un adevărat vârtej al schimbărilor, datorate atât întăririi legăturilor economico-financiare dintre statele membre, cât și primirii de noi membri, funcționarea Uniunii în ansamblul său este pusă sub semnul întrebării.

Care vor fi efectele realizării uniunii politice asupra statelor componente?

Există numeroase temeri că reforma internă a UE, atât de mult discutată și privită ca strict necesară, ar conduce la o hegemonie a centrului față de periferie. Redefinirea competențelor ar putea genera o creștere a rolului politic al Bruxellesului în defavoarea suveranității țărilor membre. Legat de acest subiect, se mai pune întrebarea dacă principiul proporționalității aplicat în reprezentarea fiecărui stat comunitar în instituțiile de conducere ale Uniunii Europene mai este convenabil sau nu în noua arhitectură europeană care se conturează la orizontul anilor 2004-2005.

Pe de altă parte, trebuie redefinit rolul pe care-l vor avea parlamentele naționale în tot acest ansamblu care se prefigurează. Acest aspect național este examinat în "Declarația privind viitorul Uniunii Europene", anexată la Tratatul de la Nisa.

De aceea, un obiectiv fundamental în acest proces este mărirea legitimității democratice și asigurarea transparenței actualelor instituții de conducere ale UE.

Referitor la Comisia executivă a UE, se analizează dacă este necesară sporirea autorității și eficienței sale. În ceea ce privește Parlamentul European, sunt opinii referitoare la o eventuală sporire a rolului său prin extinderea dreptului de codecizie. În privința Consiliului European, sunt dezbateri cu privire la o posibilă întărire a rolului său și modalitățile în care ar trebui să-și exercite atribuțiile legislative și executive. În tot acest ansamblu este analizat modul în care ar trebui să se asigure echilibrul și controlul reciproc între instituțiile comunitare.

În al doilea rând, sunt voci care cer sporirea rolului parlamentelor naționale prin crearea unei noi instituții la nivel comunitar care să aibă ca sarcină de bază verificarea respectării principiului subsidiarității (vezi capitolul I, subcapitolul 1.5, "Principii ce guvernează UE").

În al treilea rând, intervine aspectul îmbunătățirii eficienței procesului de decizie și sporirea capacității de lucru a instituțiilor comunitare, într-o Uniune cu 27-28 de state membre.

Adoptarea Cartei albe referitoare la reformă, la 1 martie 2000, a marcat un pas important în direcția revoluționării întregului sistem comunitar. Artizanii comunitari s-au gândit, după cum era și firesc, că un bun început în acest sens îl constituie adaptarea legislației comunitare la actuala realitate europeană.

Uniunea Europeană funcționează pe baza a patru tratate¹ care stipulează obiectivele, sarcinile și instrumentele de implementare a măsurilor politice adoptate. Pentru simplificarea legislației este necesară adoptarea unei Constituții comunitare unice, valabilă pentru toate țările membre ale UE. În acest sens, Consiliul European de la Laeken a stabilit convocarea unei "Convenții privind viitorul Europei". Președintele acestei Convenții este fostul președinte francez, Valery Giscard d'Estaing, iar vicepreședinți sunt G. Amato și J.L. Dhaene. În componența Convenției regăsim 15 reprezentanți ai șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre (câte un membru din fiecare stat), 30 de membri ai parlamentelor naționale ale statelor comunitare (câte 2 din fiecare țară), 16 membri al Parlamentului European și 2 reprezentanți ai Comisiei executive. Statele candidate la statutul de membru vor fi implicate pe deplin în lucrările Convenției, reprezentarea lor făcându-se în același mod ca cel al statelor membre (câte un reprezentant al guvernului și 2 ai parlamentului național). Dar aceștia nu pot interveni în procesul decizional și nici să împiedice consensul la care pot ajunge statele membre, statutul lor fiind acela de observatori.

Întregul proces de reformă, în curs de desfășurare, cunoscut în mediile de specialitate sub denumirea de Convenție, grupează toate materialele adoptate în decursul ultimilor ani cu privire la reformă în cadrul UE. Într-o perioadă scurtă de timp, Convenția trebuie să adopte tot ce este necesar pentru a pava drumul către pasul final: uniunea politică a UE. În cadrul Declarației pentru reformă s-a stabilit că există două mari subiecte de interes:

- simplificarea tratatelor comunitare;
- reîmpărțirea competențelor între UE ca întreg și statele membre.

Așadar, Uniunea Europeană se află într-un punct de răscruce. Extinderea spre est, prin includerea a încă 13 state² membre, alături de cele 15 deja existente, reprezintă un eveniment fără precedent de la crearea Uniunii Europene, la 25 martie 1957. Aceasta înseamnă modificarea echilibrului de putere în cadrul organelor de conducere comunitare. Marile puteri din UE (Germania, Franța, Marea Britanie) doresc menținerea sau chiar întărirea rolului pe care îl dețin în acest angrenaj. De aceea, reforma instituțională și constituțională constituie piatra de hotar pentru buna funcționare a UE în viitor.

¹ *Tratatul de la Roma, care a pus bazele CEE în 25 martie 1957, Actul unic european din 1985, care a schițat crearea pieței interne unice, Tratatul de la Maastricht din februarie 1994, care a stabilit crearea uniunii economice și monetare, Tratatul de la Amsterdam, care a revizuit Tratatul de la Maastricht, în 1997.*

² *La cele 10 state din est s-au adăugat și Cipru, Malta și Turcia.*

Datorită presupusei lipse de experiență a noilor veniți, se încearcă amplificarea ponderii decizionale a vechilor membri în raport cu cea din momentul prezent. Acest aspect e de natură să stârnească îngrijorări pentru noii veniți, generând un punct delicat de dezbateră.

De asemenea, nu trebuie ocolit nici aspectul financiar, deoarece viitoarea extindere va absorbi o mare parte din bugetul comunitar, și așa mult disputat de către statele membre UE. Includerea unui număr atât de mare de state cu un venit/locuitor mult mai mic decât media comunitară va atârna greu în bugetul comunitar. Dar experții de la Bruxelles sunt de părere că Uniunea Europeană, cu tot ce înseamnă aceasta, trebuie să fie pregătită corespunzător pentru primirea de noi membri în marea familie comunitară.

Din punct de vedere administrativ, includerea unui număr atât de mare de noi membri, într-o perioadă relativ scurtă, va ridica o serie de probleme, cum ar fi:

- dublarea numărului de limbi vorbite în spațiul comunitar, ceea ce va întârzia transmiterea sarcinilor, recomandărilor și primirea rezultatelor;
- asigurarea securității granițelor, acestea mărindu-se semnificativ spre zone cu o emigrație ilegală considerabilă;
- compatibilizarea sistemelor informatice, de transport și comunicații.

De aceea, se consideră că perioada de pregătire a statelor candidate este importantă, fiind atât organismele de conducere comunitare, cât și țările în cauză de posibile dificultăți de cooperare.

Conștienți de necesitatea perioadei de pregătire a statelor candidate, Comisia executivă a UE, în concordanță cu deciziile adoptate cu ocazia Consiliului European de la Dublin, a schițat un plan de reformă în perioada de preaderare. Totodată, s-a stabilit că informarea periodică a opiniei publice din UE în ceea ce privește reforma în perioada de pregătire pentru primirea de noi state membre este deosebit de importantă pentru succesul acestui proces.

Principalele momente care pot fi incluse în procesul de reformă a UE sunt:

Tratatul de la Amsterdam, adoptat în iunie 1997, constituie un pas important în direcția revizuirii Tratatului de la Maastricht. Una dintre cele mai mari realizări ale Tratatului de la Amsterdam o constituie revizuirea politicii sociale. În domeniul reformei instituționale a UE nu s-au înregistrat progrese.

Consiliul European de la Berlin din 1999 a inclus în cadrul Agendei 2000 două noi instrumente de preaderare în vederea susținerii statelor candidate în drumul lor spre UE: ISPA - instrumentul pentru consolidarea structurilor administrative și instituționale a statelor vizate din centrul și estul Europei (30% din bugetul PHARE revizuit) - și SAPARD - pentru finanțarea unor proiecte investiționale în agricultură.

Consiliul European de la Nisa, din decembrie 2000, a evidențiat că, o dată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Nisa și cu aplicarea schimbărilor instituționale aferente, UE va fi gata să primească noi membri către sfârșitul anului 2004. Statele membre UE au adoptat o poziție comună cu privire la următoarele aspecte de care trebuie să se țină cont într-o uniune cu aproape 30 de membri:

- o alocare adecvată a numărului de locuri în Parlamentul European;
- o ponderare corespunzătoare a voturilor în Consiliul European;

- restructurarea Comitetului Economic și Social;
- restructurarea Comitetului Regiunilor.

Consiliul European de la Göteborg din iunie 2001 a apreciat progresele în îndeplinirea criteriilor de aderare a statelor candidate. Aceste țări va trebui să acorde o atenție deosebită:

- creării unor structuri administrative adecvate;
- reformării sistemelor juridice și a serviciilor publice;
- drepturilor minorităților.

Așteptat cu un enorm interes de toate țările candidate la aderare, **Summit-ul de la Laeken** (Belgia), la care au participat șefii de stat sau de guvern din cele 15 țări membre ale Uniunii Europene și din țările candidate la aderare, a avut menirea de a limpezi apele în domeniul extinderii către est și de a trasa coordonatele viitorului Europei în următoarele decenii. Referitor la acest ultim aspect, președinția belgiană s-a încheiat cu adoptarea documentului intitulat "Declarația de la Laeken", care tratează temele de reflecție ale unei Convenții însărcinate cu reformarea instituțiilor europene.

Declarația de la Laeken, adoptată de Consiliul European în 15 decembrie 2001, a stabilit ca în cadrul reformei să fie incluse aspecte precum: revizuirea competențelor, instituțiilor, tratatelor și procedura de adoptare a deciziilor. În conformitate cu opiniile înalților demnitari comunitari, o reorganizare eficientă necesită în primul rând întărirea responsabilității politice. În al doilea rând, nu trebuie să se permită o centralizare excesivă a luării deciziilor la Bruxelles. În al treilea rând, UE trebuie să-și desfășoare activitatea în mod eficient și democratic prin organele sale de conducere.

Sprijinit puternic de actualul președinte al Franței, Jacques Chirac, și de cancelarul german, Gerhard Schroeder, președinte al acestei Convenții a fost ales Valery Giscard d'Estaing, care a câștigat disputa cu olandezul Wim Kok. Această Convenție a început să funcționeze de la 1 martie 2002, urmând ca după un an să elaboreze un document care să conțină opțiunile pentru o reformă de proporții în perspectiva lărgirii către est începând cu ianuarie 2004.

Summit-ul de la Laeken a constituit o premieră, prin faptul că a risipit incertitudinile legate de termenul la care vor adera țările candidate, precum și prin nominalizarea acestora. Conform înțelegerilor adoptate, cele 10 țări candidate vor încheia negocierile cu UE până la sfârșitul anului 2002, după care va urma ratificarea tratatelor de către parlamentele țărilor componente. Începând cu 1 ianuarie 2004, vor deveni membri cu drepturi depline Cipru, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Cehia, Slovacia, Slovenia și Ungaria, țări care vor participa cu drepturi depline și la alegerile pentru Parlamentul European din 2004.

În continuare, vom reda succint principalele aspecte ale reformei UE, prin prisma domeniilor vizate, a responsabilităților și a modalității practice de a decide în cadrul fiecărei categorii în parte, în funcție de sfera de competență.

Pe agenda de lucru a înalților demnitari europeni de la Bruxelles se află revizuirea următoarelor politici:

1. Domeniul constituțional: responsabilități și dreptul de suveranitate al statelor comunitare.

2. Politici sectoriale: s-a realizat transferul complet al conducerii la nivel comunitar în cadrul următoarelor domenii: uniune vamală și monetară; garantarea funcționării pieței unice.

3. Politici comune: sunt aplicate atât la nivel național, cât și la nivel comunitar pentru a pune în aplicare obiective ale Tratatului de la Maastricht, precum:

- desăvârșirea pieței unice și respectarea celor patru libertăți (libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor);
- politica de protecție a mediului;
- interzicerea discriminării;
- coeziunea economică și socială.

4. Politici complementare: UE nu acționează în aceste domenii politice decât pentru a susține și promova inițiativa individuală a statelor; implementarea legislativă este în primul rând de competența fiecărui stat membru:

- politica socială;
- educație;
- cultură;
- sănătate;
- protecția consumatorului;
- industrie;
- cercetare și dezvoltare a suportului comunitar.

5. Politici care nu sunt de competența comunitară:

- politica forței de muncă;
- protecția civilă;
- turism.

În continuare, redăm succint domeniile supuse reformei, precum și competențele, procedurile și instrumentele atașate fiecăreia, conform analiștilor de la Centrul pentru Cercetări pentru Politici Aplicate din München, care sunt implicați în acest proces:

Domeniul	Descrierea domeniului	Obiective	Proceduri de intervenție	Instrumente legale ce stau la baza intervențiilor¹
I. Aspecte constituționale	Prevederi care, dacă ar fi modificate, ar produce schimbări radicale în ceea ce privește împărțirea prerogativelor de conducere, drepturile constituționale și suveranitatea statelor membre UE.	<ul style="list-style-type: none"> - Suspendarea exercitării votului (art. 7 TEU); - Îmbunătățirea tratatelor (art. 48 TEU); - Admiterea de noi state (art. 49 TEU); - Stabilirea limbilor de circulație în spațiul comunitar (art. 290 TEC); - Asocierea de noi state la UE (art. 310 TEC). 	Acord unanim al statelor membre.	<ul style="list-style-type: none"> - Prevederi constituționale; - Decizii ale Conferințelor Interguvernamentale.
II. Politici sectoriale	Domenii politice care, după ratificare, revin în exclusivitate sub jurisdicția UE. În conformitate cu Legea germană de bază, statele membre sunt prezente numai ca să îndeplinească sarcinile prevăzute în legislația comunitară (numai dacă au fost autorizate prin legile UE).	<ul style="list-style-type: none"> - Garantarea funcționării pieței unice; - Interzicerea restricțiilor cantitative (art. 23-31 TEC); - Garantarea celor 4 libertăți de mișcare - a bunurilor, serviciilor, persoanelor și capitalurilor - (art. 39-60 TEC); - Încurajarea competiției (art. 81-89 TEC); - Politica monetară unică (art. 98-124 TEC); - Politica comercială (art. 131-134 TEC); - Asocierea de noi state la UE (art. 182-188 TEC). 	- Codecizie și majoritate calificată în Consiliul European.	<ul style="list-style-type: none"> - Reglementări; - Directive; - Decizii.

¹ Instrumentele de intervenție sunt prezentate pe larg în capitolul I, "Reforma constituțională a UE", subcapitolul 1.

Domeniul	Descrierea domeniului	Obiective	Proceduri de intervenție	Instrumente legale ce stau la baza intervențiilor¹
III. Politici comune	Politici care trebuie aplicate de către conducerea de la Bruxelles împreună cu statele membre UE, având în vedere importanța funcționării în bune condiții a domeniilor vizate: piața unică, uniunea monetară, coeziune economică și socială etc. Aici, statele membre pot acționa independent numai în acele domenii în care UE nu face uz de drepturile sale. Se aplică principiile de subsidiaritate și proporționalitate.	<ul style="list-style-type: none"> - Cetățenia europeană (art. 17-22 TEC); - Agricultură și pescuit (art. 32-38 TEC); - Acordarea de vize, dreptul la azil și imigrație (art. 61-69 TEC); - Politica de transport (art. 70-80 TEC); - Completarea pieței unice; - Armonizarea sistemului fiscal (art. 90-97 TEC); - Politici vamale (art. 135 TEC); - Interziceri și discriminări (art. 141 TEC); - Coeziune economică și socială (art. 158-162 TEC); - Protecția mediului înconjurător (art. 174-176 TEC); - Acorduri internaționale (art. 300 TEC); - Politici energetice (TECSC și EURATOM); - CFSP (art. 11-28 TEU). 	- Codecizie și majoritate calificată în Consiliul European.	<ul style="list-style-type: none"> - Reglementări; - Directive; - Decizii.

¹ Instrumentele de intervenție sunt prezentate pe larg în capitolul I, "Reforma constituțională a UE", subcapitolul 1.

Domeniul	Descrierea domeniului	Obiective	Proceduri de intervenție	Instrumente legale ce stau la baza intervențiilor¹
IV. Politici complementare	UE acționează numai pentru a promova și sprijini activitatea statelor membre. Se aplică numai în domenii unde legislația comunitară vine să suplimenteze, în caz că este nevoie, reglementările interne naționale. UE se limitează în a da recomandări și directive statelor membre. Adoptarea legislației adecvate revine în primul rând statelor membre.	<ul style="list-style-type: none"> - Politică socială (art. 136-148 TEC); - Educație (art. 149-150 TEC); - Cultură (art. 151 TEC); - Sănătate (art. 152 TEC); - Protecția consumatorului (art. 153 TEC); - Rețeaua transeuropeană de transport (art. 154-156 TEC); - Industrie (art. 157 TEC); - Cercetare și dezvoltare (art. 163-173 TEC); - Dezvoltarea cooperării între statele membre (art. 177-181 TEC); - Aspecte ce țin de criminalistică (art. 29-42 TEU). 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultarea sau codecizia; - Majoritate calificată în Consiliul European. 	<ul style="list-style-type: none"> - Directive; - Recomandări.
V. Coordonare deschisă	Domenii care în mod explicit nu intră în competența UE. Responsabilii UE pot participa în particular pentru a promova anumite aspecte, dar nu au suportul legal de a acționa în numele Comunității.	<ul style="list-style-type: none"> - Politică forței de muncă (art. 125-130 TEC); - Protecția civilă și turism (nu există prevederi legale speciale); - Procesul de la Lisabona (nu există prevederi legale). 	<ul style="list-style-type: none"> - Informare sau consultare; - Unanimitate în Consiliul European. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recomandări.

Capitolul 1

REFORMA CONSTITUȚIONALĂ A UNIUNII EUROPENE

Dinamismul comunitar se datorează în primul rând concepției generale a părinților fondatori ai Comunităților Europene care, conștienți de imposibilitatea edificării printr-o decizie unică a întregului ansamblu existent astăzi, au ales calea unui demers progresiv, bazat pe o solidaritate parțială, dar care să se poată dezvolta în timp, pe măsură ce împrejurările au permis-o.

Această viziune se regăsește încă din preambulul Tratatului Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), adoptat în 1951, când creatorii acesteia se declarau "...conștienți că Europa nu se va construi decât prin realizări concrete care să creeze mai întâi o solidaritate de fapt și prin stabilirea de baze comune pentru dezvoltarea economică"¹.

Regăsim aceeași abordare și în preambulul Tratatului de la Roma, care a pus bazele creării CEE.

"Crearea unei Uniuni tot mai strânse între statele membre", evocată în preambulul Tratatului de la Roma², constituie obiectivul fundamental al edificiului european și în prezent, atestându-se caracterul eminentemente evolutiv al Comunităților Europene.

Actul unic european din 1987 face referire clară la același obiectiv atunci când statele membre se declară "animate de voința de a continua opera începută prin Tratatul CEE și de a transforma ansamblul relațiilor dintre ele într-o Uniune Europeană, în conformitate cu declarația solemnă de la Stuttgart, din 19 iunie 1983". Remarcăm aici trecerea de la formula de "uniune a popoarelor" la cea de "uniune a statelor".

Astfel, Conferința Interguvernamentală asupra UE³ a fixat drept obiectiv "construirea unui cadru în care ansamblul relațiilor între statele membre să se poată transforma într-o Uniune Europeană dotată cu mijloacele de acțiune necesare".

¹ . J.V. Louis: *L'ordre juridique communautaire, ediția a 5-a, Oficiul Publicațiilor Comunității Europene, 1990.*

² *Tratatul de la Roma din 25 martie 1957 a pus bazele Comunităților Economice Europene (CEE).*

³ *Cu ocazia Consiliului European din 1990, s-a decis deschiderea Conferinței Interguvernamentale.*

Aceeași abordare își găsește confirmarea în preambulul Tratatelor de la Maastricht și Amsterdam, care consacră hotărârea statelor membre ale UE “de a continua procesul de creare a unei Uniuni tot mai strânse între popoarele Europei”¹.

În măsura în care obiectivul este constituirea unei Uniuni Europene cu toate atributele sale, stipulate prin Tratatul de la Amsterdam, din punct de vedere juridic nu se poate analiza o situație de fapt, ci un proces care se dezvoltă într-o interacțiune constantă cu lumea exterioară.

Leóntin-Jean Constantinesco, profesor francez de origine română, sesiza corect acest lucru atunci când scria că: “Integrarea europeană nu este un fapt, ci o devenire; ea nu este o situație fixă, ci un proces; nu este un rezultat, ci acțiunea merită să ducă la acest rezultat.”

Este momentul să precizăm că termenul de “Uniune Europeană” își datorează succesul inițial remarcabilei sale ambiguități. El permitea evitarea, până la un punct, a dezbaterii între conceptul de federație și cel de confederație, astfel încât, în anii `80, vorbind despre Uniunea Europeană, se avea în vedere mai puțin un obiectiv determinat, cât mai degrabă o mișcare spre o Comunitate care să se comporte de o manieră mai solidară în eforturile sale de depășire a obstacolelor inerente realizării construcției europene. De altfel, disputa federație-confederație se perpetuează și astăzi, când legislația comunitară a evoluat substanțial, prin apariția Tratatului de la Amsterdam.

Cert este că această “nedeterminare a finalităților” a permis evoluțiile succesive ale edificiului comunitar, acestea putând fi prezentate mai degrabă ca fructe ale necesității, decât ca etape spre un obiectiv predeterminat.

Termenul de “constituționalitate” este de origine anglo-saxonă, fiind utilizat pentru a desemna procesul prin care tratatele comunitare se transformă progresiv într-o constituție.

În cadrul acestui proces, rolul Curții de Justiție este fundamental. Astfel, într-o primă fază, când statele membre controlau pe larg sistemul decizional comunitar, Curtea de Justiție a UE a formulat două doctrine esențiale pentru evoluția dreptului comunitar, elaborând astfel o teorie a competențelor. Acestea se referă la primordialitatea dreptului comunitar (“la primauté”) asupra celui național.

Prima etapă a fost urmată de o a doua, în care s-a consolidat structura instituțională a Comunității. Prin definirea statutului Parlamentului European în fața Curții de Justiție, prin afirmarea principiilor structurale, cum sunt cel al echilibrului instituțional sau al cooperării între instituții, CJCE a devenit arbitrul contenciosului interinstituțional, contribuind astfel la “constituționalizarea” actualei Uniuni Europene. Pentru a ilustra caracterul specific al normelor comunitare, vom analiza în continuare câteva aspecte ce deosebesc dreptul comunitar de dreptul internațional public aplicabil tratatelor clasice. Elementele pe baza cărora va fi făcută comparația se referă la efectul direct, prioritatea normei de drept comunitar, principiul reciprocității, revizuirea tratatelor, interesele protejate și caducitatea normelor juridice.

¹ European Union Law, *Fourth Edition*, H.T.L. Publication, 1995.

Efectul direct constă în posibilitatea de a crea norme direct invocabile de către persoanele fizice. Dreptul internațional public cunoaște și el această modalitate, însă cu titlu de excepție; specificitatea dreptului comunitar rezidă în faptul că aici efectul direct constituie regula, iar nu excepția.

Prioritatea normei introdusă prin Tratatul CEE în fața normei de drept național ("la primauté") se regăsește și ea în dreptul internațional public. Ceea ce este însă specific doar dreptului comunitar este existența articolului 177 din Tratatul CEE care permite judecătorului comunitar să intervină înainte ca "la primauté" să fie încălcată, în timp ce judecătorul internațional intervine abia atunci când problema se pune în termeni de responsabilitate, adică după ce norma internațională a produs efecte.

Cât privește principiul reciprocității, dacă în dreptul internațional el cunoaște limitări de neaplicare doar în ceea ce privește persoanele (a se vedea Convenția de la Viena), în dreptul comunitar el nu-și găsește nici un fel de aplicare.

Cu alte cuvinte, neexecutarea de către o parte a obligațiilor sale stabilite prin dispoziții comunitare nu scutește cealaltă parte de executarea propriilor obligații, deoarece statele membre nu-și pot face singure dreptate – aceasta fiind de competența CJCE.

Așa cum constata Curtea de Justiție: "Tratatul nu se mărginește să creeze obligații reciproce între diferiții subiecți cărora el li se aplică, ci stabilește o ordine nouă ce reglementează competențele, drepturile și obligațiile subiecților în cauză, ca și procedurile necesare pentru a constata și sancționa eventualele violări ale normelor de drept comunitar".

Dar caracterul constituțional al Tratatelor Comunităților Europene și, implicit, al Tratatelor de la Maastricht (1992) și Amsterdam (1997) se manifestă esențialmente în excluderea regulilor de drept internațional privitoare la revizuirea tratatelor.

Problema raporturilor între cutuma constituțională și constituția scrisă este una dintre temele clasice ale dreptului constituțional național. Există un puternic curent de excludere a oricărei revizuiri cutumiare a constituțiilor scrise, bazat pe ideea că autorii constituției au prevăzut modalități specifice de revizuire a acesteia, înțelegând astfel că se exclude orice recurs la cutuma constituțională.

Curtea a explicat că regulile stabilite prin tratate nu sunt nici la dispoziția statelor, nici a instituțiilor comunitare și că securitatea juridică impune că o modificare a acestor reguli să nu poată interveni decât pe calea unei revizuiri a tratatelor. În cazul Uniunii Europene, procedura de revizuire implică acordul principalelor instituții comunitare - Consiliu, Comisie, Parlament - în favoarea amendamentelor propuse, convocarea unei conferințe interguvernamentale care să decidă asupra modificării tratatelor, urmată de ratificarea noii forme a acestora în cadrul parlamentelor naționale din toate statele membre. Este deci o procedură esențialmente interguvernamentală.

Cât privește problema intereselor ocrotite, contrar dreptului internațional, unde interesele statelor sunt determinante și unde acordul tacit al acestora poate conduce la o revizuire a cartei constitutive a organizației, dreptul comunitar protejează alte interese decât cele naționale, și anume interesele Uniunii

Europene în ansamblul său. Ultimul aspect evocat la începutul acestei argumentații, nonuzajul, nu poate duce la caducitatea normei de drept comunitar.

Concluzionând, putem spune că cele trei tratate ale Comunității Europene, completate mai întâi de către Tratatul de la Maastricht, iar astăzi prin Tratatul de la Amsterdam, constituie o veritabilă constituție în plan formal, care depășește sfera dreptului internațional public. Inopozabilitatea oricărei revizuirii operate în afara cadrului articolului 236, ca și practicile ulterioare ale statelor membre constituie elemente ale supremației constituției comunitare și ale transformării Comunității Europene într-o comunitate de drept. Nu este însă mai puțin adevărat că Tratatul constitutiv al CE formau o constituție economică ce a evoluat ulterior spre o constituție politică.

Tratatul CEE exprimă o viziune ce se traduce în plan juridic printr-un anumit număr de principii și reguli. Dacă o constituție conține o viziune asupra devenirii societății, atunci se putea afirma în 1958 că Tratatul CEE reprezenta o adevărată constituție economică. Evoluția acesteia spre constituția politică spre care tinde astăzi Tratatul de la Amsterdam este legată de o serie de principii consfințite pe cale interguvernamentală sau prin hotărâri ale Curții de Justiție a Comunității Europene.

Cât privește calea interguvernamentală, printre sursele esențiale ale constituției politice trebuie să cităm "Documentul asupra identității europene" adoptat de către Conferința șefilor de stat sau de guvern de la Copenhaga, din 14.12.1973, în care aceștia menționau că: "Dornici să asigure respectul valorilor ordinii juridice, politice și morale cărora le sunt atașați, atenți să păstreze bogata varietate a culturilor lor naționale și împărtășind aceeași concepție asupra vieții, concepție fondată pe voința comună de a construi o societate în serviciul oamenilor, ei înțeleg să salvgardeze principiile democrației reprezentative, domniei legii, justiției sociale și respectării drepturilor omului, care constituie elemente esențiale ale identității europene".

Din această succintă prezentare reiese clar, credem, că dinamismul comunitar conduce progresiv la precizarea valorilor fundamentale ce stau la baza procesului de constituționalizare a Tratatelor CE, Tratatul de la Amsterdam (care include Tratatul de Uniune Europeană și Tratatul CE revizuit) reprezentând faza actuală a acestui proces, fără a fi însă și punctul terminus al evoluției Uniunii Europene.

1.1. Uniunea Europeană ca realitate juridică

Cele trei tratate care stau la baza Comunităților Europene au evoluat de la statutul de act de drept internațional la cel de act constituțional. Tratatul de la Amsterdam și, înaintea sa, cel de la Maastricht, prin elementele lor de noutate (uniunea economică și monetară și moneda unică euro, politica externă și de securitate comună, cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor interne, introducerea cetățeniei europene), au completat și consolidat unele prevederi ce existau deja în dreptul comunitar¹.

¹ European Union Law, *Fourth Edition*, H.T.L. Publication, 1995.

Această Constituție, în mod particular valorile fundamentale pe care le ocrotește, poate prinde viață și căpăta substanță numai prin intermediul dreptului comunitar, ceea ce face din Uniunea Europeană o realitate juridică în trei sensuri diferite: este creată prin lege, este izvor de lege și reprezintă o ordine de drept, ultima caracteristică derivând din primele două.

Uniunea Europeană își atinge obiectivele nu prin forță și dominație, ci prin intermediul legii. Doar o unitate creată prin decizia suverană a statelor care o compun s-a dovedit a fi viabilă, iar fundamentul acesteia constă în existența și protejarea prin lege a unor valori, cum sunt libertatea și egalitatea, explicit stipulate atât în tratatele originare, cât și în Tratatul de la Amsterdam.

În sensul rațiunii ce a dus la crearea legii, izvorul dreptului comunitar îl constituie solidaritatea internațională și dorința de a prezerva pacea și a construi o Europă mai bună prin intermediul integrării economice și politice.

Acestea sunt motivele-forță cărora Uniunea Europeană le datorează existența sa.

În sensul determinării bazei formale care dă naștere normei juridice comunitare, **izvoarele dreptului comunitar pot fi structurate sub forma unei piramide** la care vârful constituie elementul cel mai important:

- tratatele de constituire a CE și UE (legislația primară);
- norme de reglementare (reglementări), norme de implementare a reglementărilor, directive, decizii, recomandări, opinii (legislația secundară);
- acorduri internaționale la care UE este parte;
- principii generale de drept;
- convenții între statele membre care creează norme uniform aplicabile pe teritoriul UE.

Prima sursă, izvorul primar al dreptului comunitar, o reprezintă cele trei tratate de constituire a Comunităților Europene (CECO – 1952, CEE și Euratom – 1958), cu modificările, anexele și protocoalele apărute de-a lungul anilor. Ele au fost incluse ulterior în Tratatul de la Maastricht (1993), înlocuit la rândul său de Tratatul de la Amsterdam (1999). Deși acestea din urmă sunt compuse din Tratatul CE (prescurtat TCE) cu modificările de rigoare aduse la Maastricht și, respectiv, Amsterdam și din Tratatul de Uniune Europeană (prescurtat TUE), pentru ușurința exprimării vom folosi termenul de "Tratat" pentru întreg ansamblul, urmând ca distincția să fie făcută în funcție de situația concretă la care se face referire, iar acolo unde este cazul vom utiliza siglele TCE și/sau TUE.

Deoarece normele cuprinse în Tratat au fost create direct de către statele membre, avem de-a face cu legislația primară a Uniunii Europene. Această "Cartă fundamentală", care este Tratatul, se limitează însă la stabilirea obiectivelor UE, a mecanismelor de funcționare și a unui calendar de realizare a obiectivelor propuse. Tratatul menționează, de asemenea, instituțiile UE și sarcinile ce le revin, precum și competențele legislative și administrative conferite acestora.

1.2. Actele normative emise de instituțiile comunitare

Actele cu caracter normativ emise de instituțiile Uniunii Europene în cursul exercitării competențelor ce le sunt atribuite prin Tratat reprezintă legislația secundară, al doilea izvor important al dreptului comunitar. El cuprinde o gamă largă de tipuri de acte legislative, tipice pentru acest ansamblu original care este Uniunea Europeană.

Problema care s-a pus încă de la început a fost de a decide formele legislației comunitare și efectele pe care aceasta din urmă le produce. Sarcina instituțiilor abilitate să rezolve problema în cauză era de a alinia condițiile economice, sociale, de protecția mediului etc. din statele membre la standarde comune, care să devină astfel independente de voința particulară a unui stat. În același timp, trebuia ca prin acest proces să nu se intervină mai mult decât era necesar în sistemele de drept intern ale țărilor membre.

Acest ansamblu de condiționări a făcut ca sistemul juridic al UE să fie construit pe principiul că atunci când aceeași soluție se impune a fi adoptată în toate statele membre, norma de drept comunitar înlocuiește legislația națională. Când acest lucru nu este necesar, se aplică norma de drept intern.

Pentru a putea aplica dreptul comunitar pe teritoriul statelor membre, soluționând în același timp conflictele potențiale cu norma de drept intern, au fost luate patru categorii de măsuri.

Cea mai drastică acțiune o reprezintă înlocuirea normei naționale cu norma comunitară. Există apoi norme comunitare prin care instituțiile UE acționează asupra sistemelor de drept național doar în mod indirect. În al treilea rând, există măsuri ce se adoptă cu referire doar la un caz concret, fără a putea fi extinse sau generalizate. Ultima categorie se referă la actele juridice comunitare ce nu au caracter obligatoriu pentru statele membre sau pentru resortisanții acestora.

Toate aceste categorii de acte normative au fost introduse prin tratatele originare și se regăsesc și în Tratatul de la Amsterdam¹. Există însă diferențe între formă și denumirile lor în Tratatul CECO, pe de o parte, și Tratatul CEE și Euratom, pe de altă parte. Astfel, Tratatul CECO conține doar trei tipuri de acte juridice – decizii, recomandări și opinii (art.14 din Tratatul CECO), în timp ce Tratatul CEE și Euratom menționează cinci forme – reglementări, directive, decizii, recomandări și opinii (art.189 CEE și art. 161 CEEA). Diferențele se explică prin faptul că formele dezvoltate de Tratatul CECO s-au dovedit inadecvate pentru situațiile noi apărute în domeniile reglementate de cele două tratate din 1958. A fost acceptată ideea ca distincția dintre cele două seturi să persiste doar până la fuzionarea celor trei Comunități, astfel încât în prezent se folosește un sistem unitar de acte normative comunitare:

- reglementări;
- directive;
- decizii;
- recomandări;
- opinii.

¹ Vezi Tratatul de la Amsterdam.

1.2.1. Reglementările

Sunt cele mai importante acte juridice ce pot fi adoptate de Uniunea Europeană. Două trăsături ce nu sunt caracteristice dreptului internațional public justifică această afirmație: reglementările se aplică integral și obligatoriu în toate statele membre, iar aplicabilitatea lor este directă – cu alte cuvinte, nu este necesar să fie încorporate în legislația internă pentru a avea caracter obligatoriu.

Cu toate asemănările lor cu legile interne, reglementările nu pot fi totuși descrise ca echivalent al acestora la nivel comunitar, deoarece le lipsește caracteristica esențială a unei legi: nu sunt adoptate de către un parlament (prin modificările aduse Tratatului CEE la Maastricht și Amsterdam, Parlamentul European este implicat din ce în ce mai mult în procesul legislativ, astfel încât se poate anticipa un moment în care majoritatea, dacă nu toată legislația comunitară, să fie supusă aprobării acestui for parlamentar).

Scopul și efectele reglementărilor pot fi ilustrate cu ajutorul unui exemplu. Astfel, sectorul agricol a constituit încă de la început un domeniu de acțiune al reglementărilor. Pe piața agricolă comună, bunurile sunt comercializate pe întreg teritoriul celor 15 țări membre ale UE; astfel, este imperios necesar să se opereze cu norme juridice unice, aceleași în orice punct al Uniunii, ceea ce impune o adoptare centralizată a legislației în materie, iar măsurile luate să aibă aplicabilitate directă în toate țările membre. Singura normă comunitară având aceste două caracteristici este reglementarea.

1.2.2. Directivele

Reprezintă a doua formă a legislației comunitare cu efecte obligatorii. Ele se adresează statelor membre, uneori tuturor, alteori numai unora dintre ele. Este prima deosebire dintre acestea și reglementări, care sunt destinate tuturor. O a doua trăsătură care le distinge de reglementări este faptul că directivele nu reprezintă o formă nouă a dreptului comunitar unitar, obligatoriu pe întreg spațiul UE. Ceea ce face o directivă este de a cere destinatarilor ei (statele membre) să ia toate măsurile pentru a asigura implementarea acesteia. Altfel spus, directiva este un act juridic obligatoriu, însă modalitățile de transpunere a acestuia în practică sunt la latitudinea autorităților naționale.

Rațiunea de a fi a acestei forme a legislației comunitare este de a permite statelor membre aplicarea dreptului comunitar ținând cont de circumstanțele concrete din fiecare țară. Aceasta, deoarece fondatorii tratatelor CE au plecat de la prezumția că schimbările absolut necesare pe care cele trei tratate le făceau în sistemele naționale de drept recomandau în unele cazuri menținerea la nivelul fiecărui stat membru a competenței de a alege modalitățile concrete de aplicare a normei comune. În acest fel, interesele naționale se reconciliau cu cele comunitare. Un alt argument în favoarea acestei abordări constă în dorința de a adopta măsuri unitare, păstrând în același timp diversitatea caracteristicilor naționale.

Această formă a legislației UE (directivele) reprezintă astfel principala metodă de armonizare a cadrului normativ intern al țărilor membre (conform art.100 CEE) prin care disparitățile între normele naționale sunt gradual eliminate, aliniind politicile guvernamentale la niște standarde comune.

1.2.3. Deciziile

Pe lângă normele juridice propriu-zise (reglementări și directive), un al treilea instrument al dreptului comunitar îl reprezintă deciziile. Acestea sunt măsuri administrative. În anumite cazuri, instituțiile Uniunii Europene pot fi ele însele responsabile cu aplicarea Tratatului sau a reglementărilor (directivele sunt implementate de către autoritățile naționale), iar acest lucru este posibil dacă ele au capacitate legală de a lua măsuri cu caracter obligatoriu pentru persoanele fizice și juridice, ca și pentru statele membre UE. În sistemul juridic comunitar, această funcție este îndeplinită de către decizii. Decizia este deci mijlocul legal prin care instituțiile comunitare pot ordona ca un caz individual să fie soluționat într-un anumit fel. Instituțiile Uniunii Europene abilitate cu competențe de a emite decizii pot cere în acest mod unui stat membru sau unor persoane fizice ori juridice determinate să facă sau să se abțină de la a face ceva, le pot conferi drepturi ori impune obligații în sarcina acestora.

1.2.4. Opiniile și recomandările

Sunt ultimele instrumente juridice comunitare explicit menționate în Tratat. Aceste categorii de măsuri legale permit instituțiilor UE să-și prezinte punctul de vedere în fața statelor membre sau chiar în fața persoanelor fizice și juridice, fără însă ca acestea să fie obligate să se conformeze soluției propuse de administrația comunitară. Prin excepție, recomandările au caracter obligatoriu în sistemul CECO, fiind asimilate directivelor.

În ceea ce privește opiniile, ele sunt oferite atunci când instituțiilor comunitare li se cere să-și exprime poziția față de o situație curentă sau un caz particular apărut pe teritoriul unui stat membru.

Semnificația reală a recomandărilor și opiniilor este de natură morală și politică, fondatorii Comunităților Europene plecând de la prezumția că, dat fiind prestigiul de care se bucură instituțiile comunitare și posibilitățile acestora de a avea o viziune mai largă decât în cadrul național asupra condițiilor care se desfășoară procesul de implementare a tratatelor, destinatarii acestor măsuri administrative le vor aplica în mod voluntar. Aceste acte legale neobligatorii nu sunt adoptate prin procedura legislativă obișnuită ce implică triunghiul instituțional Comisie-Consiliu-Parlament European, ci reprezintă doar poziția instituției comunitare de la care emană.

1.3. Acordurile internaționale la care UE este parte

Acordurile internaționale la care Uniunea Europeană este parte (prin Comunitatea Europeană) reprezintă cel de-al treilea izvor de drept comunitar.

Fiind unul dintre cei mai importanți actori în arena internațională, Europa comunitară nu-și poate limita sfera de activitate doar la managementul propriilor afaceri interne.

Baza juridică a acestor acorduri o constituie art. 113 din Tratatul CEE care reglementează politica comercială comună.

1.3.1. Acordurile de cooperare

Denumirea lor completă este, de obicei, "acorduri de cooperare economică și comercială". Acestea implică nu doar prevederi comerciale, cum ar fi acordarea reciprocă a clauzei națiunii celei mai favorizate și a unor cote sporite de export, dar și consultarea și cooperarea în domeniile economic, științific și tehnic. În mod frecvent, aceste acorduri conțin clauze privind încheierea unor contracte pe termen lung, schimb de licențe, construirea în comun a unor obiective industriale, acordarea unor credite preferențiale etc. Deoarece ele depășesc limitele pur comerciale, baza lor juridică o constituie împreună art. 113 și 135 din Tratatul CEE (ultimul articol se referă la posibilitatea extinderii competențelor comunitare)¹.

Astfel de acorduri de cooperare au fost semnate cu țările arabe exportatoare de petrol, cu țările Pactului Andin (Bolivia, Columbia, Ecuador, Peru și Venezuela) în 1984, cu China tot în 1984 sau cu statele ASEAN (Indonezia, Malaysia, Filipine, Singapore și Thailanda) în 1980, cu țările baltice (Estonia, Letonia și Lituania) în 1992. Cu acestea din urmă, acordurile de cooperare au fost înlocuite ulterior cu acorduri de asociere, cele trei state baltice aflându-se în prezent în procesul de pregătire a aderării la UE.

Un model nou de acorduri de cooperare îl constituie cele încheiate cu Federația Rusă, Ucraina, Republica Moldova, dar și cu alte state din spațiul ex-sovietic. Acestea poartă numele de acorduri de parteneriat și cooperare. Fără a merge mult dincolo de limitele cooperării clasice, ele au unele elemente de noutate, cum ar fi "clauza de democratizare", care se regăsește și în acordurile europene din generația celor încheiate cu țările din Europa Centrală și de Est, dar sub o formă ușor diferită.

1.3.2. Acordurile de asociere

Baza lor juridică o constituie, în principal, art. 238 din Tratatul CEE, care prevede dreptul Comunității Europene de a încheia acorduri cu state terțe prin care se stabilesc o asociere, acțiuni comune și proceduri speciale de cooperare. În practică însă, cele mai multe acorduri de asociere implică și chestiuni

¹ Legislația comunitară adoptată până în decembrie 1999.

comerciale, cum ar fi reduceri tarifare sau eliminarea restricțiilor cantitative, de aceea baza juridică include și art. 113 CEE, iar uneori chiar și art. 235.

Pot fi distinse trei tipuri de acorduri de asociere:

- Asocierea ca o formă specială de asistență pentru dezvoltare. De exemplu, acordurile de asociere încheiate de CE cu 69 de țări din Africa, Pacific și Caraibe – “Grupul Lome”, după numele capitalei statului Togo, unde s-a semnat primul acord de acest tip cu țările menționate; ulterior, acordurile au fost reînnoite periodic, astfel încât astăzi s-a ajuns la “Acordul Lome 5”. Un alt exemplu îl reprezintă acordurile încheiate cu unele state din bazinul Mării Mediterane.
- Asocierea ca o etapă preliminară aderării. La vremea respectivă, aceasta a fost situația Acordului de asociere a Marii Britanii, care a pregătit aderarea acestei țări la CE în anul 1973.
- Asocierea ca substitut sau alternativă la statutul de membru al CE.

În acest scop a fost conceput inițial Spațiul economic european între țările CE și cele ale AELS, intrat în vigoare la 1.01.1984; evoluțiile ulterioare au dus însă la aderarea la UE a trei dintre țările AELS - Suedia, Finlanda și Austria -, astfel încât viitorul SEE a devenit incert.

1.3.3. Acordurile europene

Acest tip de acord este cel mai complet dintre toate actele internaționale bilaterale încheiate de Comunitatea Europeană cu state terțe. Baza sa juridică o formează simultan art. 113, 235 și 238 CEE, acordurile europene fiind de fapt acorduri de asociere de nivel superior, concepute special pentru țările din Europa Centrală și de Est (România, Polonia, Ungaria, Republica Cehă, Slovacia, Bulgaria, Slovenia, Estonia, Letonia și Lituania) și având drept obiectiv final aderarea acestor state la Uniunea Europeană.

Acordurile europene conțin, pe lângă prevederi comerciale, de cooperare economică și tehnică și de asistență financiară, o clauză privind eliminarea rapidă de către UE a barierelor tarifare în relația cu statele asociate. Un capitol nou și extrem de important al acestor acorduri se referă la instituirea dialogului politic între partenerii asociați, deci între UE și statele cu care a încheiat astfel de acorduri (Acordul european UE-România a intrat în vigoare la 1.02.1995)¹.

1.3.4. Acorduri comerciale sectoriale multilaterale

Prin intermediul acestora s-au stabilit reglementări speciale multilaterale cu privire la comerțul cu anumite produse. Cel mai important acord de acest tip la care Comunitatea Europeană este parte este “Acordul multi-fibră” (Multi-Fibre Arrangement) în domeniul comerțului internațional cu produse textile, încheiat în

¹ I. Jinga: Uniunea Europeană – realități și perspective, lucrare publicată sub egida Consiliului Legislativ, Lumina Lex, 1999.

1973 și care a fost ulterior extins și modificat. Acest document este umbrela juridică ce autorizează introducerea unor restricții cantitative la importul de textile provenind din state terțe, pentru a proteja producția internă din statele comunitare. În baza acestui acord, Comunitatea Europeană a încheiat 26 de tratate bilaterale cu țări exportatoare de produse textile.

O ultimă formă de acorduri, pe cale de apariție, sunt acordurile de stabilizare și asociere, a căror structură nu este încă pe deplin conturată, dar care se vor a fi situate din punct de vedere al conținutului undeva între acordurile de parteneriat și cooperare și acordurile europene. Ele se adresează pentru început Albaniei și Macedoniei, într-o încercare a UE de a ancora aceste țări la sistemul de valori occidentale și de stabilizare a regiunii balcanice.

1.3.5. Acordurile între statele membre

Ultimul izvor al dreptului comunitar îl constituie acordurile (tratatele și convențiile) încheiate între statele membre ale Uniunii Europene. Interesează aici acele acorduri încheiate în strânsă conexiune cu soluționarea unor probleme ce ating și sfera activităților de competență comunitară, fără însă ca Uniunea Europeană să dispună de puteri specifice în sectorul respectiv, competența nefiind transferată de la nivelul național la cel comunitar. Domeniul în care astfel de situații au apărut cel mai adesea este cel al dreptului internațional privat. Două astfel de acorduri au fost încheiate în 1968, în privința recunoașterii și aplicării reciproce a hotărârilor instanțelor naționale în materie civilă și comercială, precum și în privința recunoașterii mutuale a societăților comerciale și persoanelor juridice naționale. Trebuie menționat însă că de atunci dreptul comunitar a evoluat considerabil, acoperind în bună măsură lacunele perioadei de început a Comunităților Europene.

1.4. Raportul dintre dreptul comunitar și dreptul național

Studiul dreptului comunitar relevă existența unei oarecare dificultăți în a stabili în mod corect locul acestuia în raport cu alte sisteme de drept și a-i delimita frontierele. Două dintre abordările posibile trebuie respinse de la început: dreptul comunitar nu poate fi conceput nici ca o colecție de acorduri internaționale, nici ca un apendice al sistemelor juridice naționale. Din contră, prin apariția Comunităților Europene, iar apoi a Uniunii Europene, statele membre și-au limitat suveranitatea legislativă și au creat un sistem juridic aplicabil atât lor, cât și subiecților naționali de drept (persoane fizice și juridice).

Având în vedere toate acestea, se pune întrebarea care este raportul dintre dreptul comunitar și dreptul național al statelor membre. Situația este cu atât mai complexă cu cât dreptul comunitar și dreptul național se aplică acelorași persoane. Pe de altă parte, dreptul comunitar poate deveni operațional doar dacă este încorporat ca parte a sistemului juridic național, așa cum stipulează tratatele originare. Realitatea este că ordinea juridică comunitară și cea națională se întrepătrund și sunt reciproc dependente.

1.4.1. Interferența dintre dreptul comunitar și dreptul național

Prima remarcă ce trebuie făcută este că relația care există între cele 15 sisteme naționale de drept și dreptul comunitar se caracterizează prin concertarea acțiunilor, asistența și completarea reciprocă a eforturilor. Dreptul comunitar singur nu este suficient pentru atingerea obiectivelor Uniunii Europene, de aceea el are nevoie de asistența și infrastructura juridică națională a statelor membre.

Astfel, Tratatul CE, prevederile legale adoptate ulterior de către instituțiile comunitare pentru aplicarea acestor tratate, Tratatul de la Maastricht și Tratatul de la Amsterdam trebuie nu doar acceptate de către instituțiile naționale (legislative, executive și judiciare), ci și transpuse în practică și făcute operaționale. Ordinea juridică comunitară nu trebuie să vină în contradicție cu sistemele naționale, ci să coopereze cu acestea pentru atingerea unor obiective comune. Legătura strânsă între dreptul comunitar și dreptul național este clar reflectată în modul în care sunt transpuse directivele comunitare: acestea nu creează noi legi comunitare prin ele însele, ci cer statelor destinate să adopte legislația națională în conformitate cu conținutul directivelor în cauză, reprezentând astfel principala metodă de armonizare legislativă. În acest fel, o directivă este dependentă în aplicabilitatea sa de norma națională. Interdependența dintre dreptul comunitar și cel național este ilustrată și prin aceea că, pentru a umple golurile existente în sistemul juridic al Uniunii Europene, legiuitorul comunitar recurge adesea la prevederile dreptului național.

Un exemplu îl constituie introducerea în norma comunitară a posibilității de aplicare, de către instituțiile abilitate ale UE, a unor amenzi pe adresa unor persoane fizice sau juridice din statele membre pentru nerespectarea dreptului comunitar. Deși procedura este guvernată de legea statului respectiv, baza legală a imputării și posibilitatea de contestare a valabilității deciziei de sancționare sunt guvernate de norma comunitară.

1.4.2. Conflictul dintre dreptul comunitar și dreptul național

În ciuda celor prezentate mai sus, relația dintre dreptul comunitar și dreptul național poate fi caracterizată ocazional și de o anumită "ostilitate". Avem de-a face cu ceea ce numim "conflictul dintre norma comunitară și cea națională". Astfel de situații apar întotdeauna când norma comunitară conferă drepturi și/sau impune obligații directe pentru cetățenii Uniunii, intrând în același timp, prin conținutul său, în conflict cu o normă de drept național. În spatele rezolvării acestei probleme aparent simple se ascund două întrebări fundamentale pentru construcția UE, de răspunsurile cărora depinzând însăși existența ordinii de drept comunitare. Este vorba de aplicabilitatea directă a dreptului comunitar (efectul direct) și de prioritatea normei comunitare în conflictul cu norma națională (la primauté).

a. Efectul direct

Efectul direct înseamnă că dreptul comunitar conferă drepturi și impune obligații în mod direct nu doar instituțiilor comunitare și statelor membre ale UE, ci

și resortisanților acestora, cetățeni ai Uniunii Europene. Întrebarea ce se pune este care dintre normele comunitare au acest efect. Atât Tratatul CE, cât și Tratatul de Uniune Europeană fac referire la acest efect doar în ceea ce privește legislația secundară (de exemplu, art. 189(2) CEE stipulează că o reglementare este direct aplicabilă în toate statele membre). Una dintre realizările Curții de Justiție a CE este că a impus aplicabilitatea directă a normelor comunitare în ciuda rezistenței manifestate inițial de unele state membre, garantând astfel existența ordinii de drept comunitare.

CJCE a statuat că Uniunea Europeană constituie o nouă ordine legală, subiectele sale fiind nu doar statele membre, ci și naționali acestora. Indiferent de legislația națională, dreptul comunitar stabilește pentru indivizi (persoane fizice sau juridice) nu doar obligații, ci le conferă și drepturi. Aceste drepturi există nu doar acolo unde ele sunt expres prevăzute în Tratat, ci și atunci când Tratatul impune obligații clar definite pentru persoanele fizice sau juridice, pentru statele membre și instituțiile UE. Cu alte cuvinte, însăși existența unei obligații impune nașterea unui drept corelativ corespunzător, principiu ce se regăsește de o manieră bine definită și în dreptul românesc.

b. Prioritatea normei de drept comunitar

Efectul direct al dreptului comunitar conduce la apariția unei alte probleme, la fel de importante: ce se întâmplă dacă o normă comunitară, ce dă naștere în mod direct unor drepturi, intră în conflict cu o normă din dreptul național?

Un astfel de conflict de legi poate fi soluționat doar dacă se acordă prioritate uneia dintre ele. Legislația comunitară nu conține o reglementare expresă a acestei probleme și nici unul dintre tratatele originare nu face referire dacă norma comunitară este superioară sau inferioară normei din dreptul național. Cu toate acestea, unica soluție de rezolvare a conflictului de legi este de a da prioritate normei de drept comunitar și a-i permite să anuleze efectul reglementărilor naționale ce diverg de la regula comunitară, permițând acesteia din urmă să ia locul normei de drept intern în sistemul juridic național. Soluția s-a impus deoarece o subordonare a ordinii de drept comunitare în fața dreptului național ar goli dreptul comunitar de orice valoare intrinsecă. Evident că în acest ultim caz nu s-ar mai pune problema unei aplicări egale și uniforme a dreptului comunitar în toate statele membre, iar atingerea obiectivelor stabilite prin Tratat ar deveni imposibil de realizat. A revenit, o dată în plus, Curții de Justiție sarcina de a se pronunța pentru eliminarea acestor posibile consecințe negative, în ciuda opoziției unor state membre, consacrand astfel principiul priorității normei de drept comunitar ca element esențial al ordinii de drept comunitare. Acesta constituie, împreună cu efectul direct, un element fundamental al construcției juridice ce reglementează activitățile la nivelul Uniunii Europene.

Curtea de Justiție a CE a făcut două observații importante cu privire la raportul dintre dreptul național și cel comunitar:

- Mai întâi, statele membre au transferat definitiv o parte din drepturile lor suverane către o Comunitate creată prin propria lor voință. Ele nu pot, prin urmare, să inverseze acest proces, luându-și înapoi drepturile cedate, prin

intermediul unor măsuri unilaterale subsecvente și care nu sunt compatibile cu dreptul comunitar.

- În al doilea rând, există un principiu stipulat în Tratatul CEE, preluat ulterior în Tratatul de la Maastricht și Amsterdam, care spune că nici un stat membru nu poate pune în discuție statutul de sistem unitar și general aplicabil al dreptului comunitar pe întreg teritoriul Uniunii Europene.

Concluzia ce se desprinde din cele două observații este că dreptul comunitar, creat în conformitate cu competențele pe care instituțiile UE le-au primit prin tratatele de constituire, are prioritate în conflictul cu legea națională a unui stat membru. Mai mult chiar, norma comunitară nu este doar mai puternică decât una națională adoptată anterior, ci are un efect limitator și asupra legilor ce vor fi adoptate ulterior de către statele membre.

Acest principiu este valabil și în ceea ce privește raportul dintre dreptul comunitar și dreptul constituțional intern al statelor membre.

În Olanda, de exemplu, prioritatea dreptului născut din Tratatul UE în fața legii naționale este expres stipulată în Constituția țării (articolele 65, 66, și 67) și în celelalte state membre acest principiu a fost recunoscut în mod consecvent de către instanțele naționale. Singurele dificultăți semnalate au fost în Germania și Italia, unde Curțile Constituționale au refuzat inițial să accepte prioritatea dreptului comunitar asupra normei constituționale naționale în ceea ce privește garantarea protecției drepturilor fundamentale ale omului, pe motiv că standardele naționale erau mai ridicate decât cele cerute la nivel comunitar. Cele două instanțe au abandonat însă această poziție în momentul în care standardele Uniunii Europene au fost aliniate la nivelul superior corespunzător constituțiilor din Germania și Italia. Din acest moment, prioritatea normei comunitare a fost general recunoscută. Ordinea de drept este adevăratul fundament al Uniunii Europene, oferindu-i un sistem comun și uniform de legi cu care operează. Numai în acest fel UE își poate crea un set de instrumente adecvate atingerii obiectivelor Tratatului Uniunii Europene, tot așa cum Comunitatea Europeană și le-a creat pentru implementarea celor trei tratate originare. Datorită acestui sistem juridic a fost posibilă deschiderea frontierelor interne ale Comunității, libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor și crearea unei piețe interne unice pentru 370 milioane de persoane. Dar ordinea de drept comunitară mai are și rolul de a asigura menținerea păcii și a climatului de înțelegere și cooperare între țările membre, înlocuind forța, ca mijloc de soluționare a conflictelor, cu domnia legii și obligând persoanele fizice și juridice, dar și statele membre să se supună legii comunitare, în domeniile ce țin de competența Uniunii Europene.

1.5. Principii ce guvernează Uniunea Europeană

Așa cum am menționat, principiile generale de drept constituie unul dintre izvoarele dreptului comunitar. Primele trei tipuri de izvoare amintite până acum (dreptul primar, dreptul secundar, acordurile internaționale la care UE este parte) au o trăsătură comună, aceea că toate produc drept scris.

La fel ca în toate sistemele de drept, și în cazul dreptului comunitar normele scrise nu pot acoperi toată gama de situații juridice ce apar în practică; de aceea va exista întotdeauna și o zonă gri pe care o va umple dreptul nescris. Izvorul dreptului comunitar nescris îl constituie principiile generale de drept. Acestea sunt reguli ce reflectă conceptele elementare de drept și justiție care trebuie respectate de către orice sistem de drept.

Deoarece dreptul comunitar scris reglementează esențialmente domeniile economic și social, principiile generale de drept constituie unul dintre cele mai importante izvoare ale dreptului comunitar în general. De menționat că Tratatul de la Amsterdam a făcut unele progrese notabile pe linia transpunerii acestor principii generale în norme de drept consacrate în actul constitutiv al Uniunii Europene.

Utilizarea acestor principii permite umplerea golurilor inerente ce persistă în sistemul dreptului scris, oferind și soluții la chestiuni legate de interpretarea normelor existente. Principalele puncte de referință luate în considerație atunci când determinăm care sunt principiile generale de drept aplicabile dreptului comunitar se referă la acele trăsături comune tuturor sistemelor de drept din statele membre ale Uniunii Europene.

Curtea de Justiție a CE a consacrat prin jurisprudența sa următoarele principii generale, care au fost astfel recunoscute ca izvor nescris al dreptului comunitar:

- principiul privind obligația Comunității de a oferi despăgubiri pentru prejudicii produse ca urmare a acțiunii instituțiilor comunitare sau a personalului acestora;
- principiul legalității în administrație;
- principiul proporționalității (conform căruia acțiunea trebuie să fie proporțională cu scopul propus);
- principiul certitudinii (siguranței) juridice;
- principiul protejării intereselor legitime;
- principiul nediscriminării și principiul egalității de tratament;
- principiul dreptului la informare egală;
- principiul respectării drepturilor fundamentale ale omului.

A. Principii fundamentale

Aceste principii nu se regăsesc în cele trei tratate originare ale Comunităților Europene, ci au fost consacrate prin adoptarea, în 1973, de către Conferința șefilor de stat sau de guvern din țările membre desfășurată la Copenhaga (viitorul Consiliu European), a unui document intitulat "Documentul privind identitatea europeană", în care sunt menționate cinci principii esențiale pe care Comunitatea le proteja: respectarea diversității culturale, domnia legii (o Comunitate de drept), democrația, respectarea drepturilor omului și justiția socială.

Ele s-au regăsit ulterior în preambulul Actului unic european și în Tratatul de Uniune Europeană de la Maastricht și Amsterdam, fiind astăzi considerate valori fundamentale ce stau la baza acestei veritabile Constituții europene care este Tratatul de la Amsterdam. Curtea de Justiție a CE a salutat menționarea

acestor principii în Actul unic european, precizând: “În conformitate cu jurisprudența Curții, principiile fundamentale reafirmate în preambulul AUE sunt recunoscute de către dreptul comunitar”.

Cele cinci valori identificate ca principii de bază ale construcției politice a UE nu s-au dezvoltat însă de o manieră echilibrată. Astfel, în timp ce principiul domniei legii și cel al respectării drepturilor omului au fost afirmate fără echivoc, progresele au fost la început mai timide în ceea ce privește principiile democrației, justiției sociale și diversității culturale.

A 1. Uniunea Europeană este o Comunitate de drept

Jurisprudența CJCE menționează pentru prima dată acest principiu în anul 1986, afirmând că: “CEE este o Comunitate de drept în sensul că nici statele sale membre și nici instituțiile comunitare nu pot scăpa controlului de conformitate a actelor lor cu Carta constituțională de bază care este Tratatul CEE”.

În această definiție, Curtea de Justiție pune accentul pe două dintre elementele ce caracterizează statul de drept: subordonarea autorităților publice față de lege și existența unui control juridic care să garanteze respectarea acestor legi. Dar, astfel definită, noțiunea nu este completă, căci nimic nu l-ar împiedica pe legiuitor să acționeze de o manieră arbitrară atunci când stabilește normele juridice. Noțiunea de “Comunitate de drept” trebuie deci să includă și principiul respectării drepturilor fundamentale.

Pe de altă parte însă, Tratatul CEE este un tratat-cadru cu vocație economică, aplicarea sa presupunând opțiuni dificil de apreciat de către un judecător fără o analiză prealabilă de oportunitate.

Curtea de Justiție s-a arătat permanent preocupată de acest aspect în exercitarea controlului de legalitate, ea statuând că: “Exercitarea de către Comisie a competențelor ce-i sunt conferite comportă aprecieri complexe în domeniul economic, de aceea controlul jurisdicțional trebuie să se limiteze la examinarea materialității faptelor și a calificărilor juridice făcute de către Comisia Europeană”.

Datorită acestei caracteristici, respectarea principiului “statului de drept” în cazul Uniunii Europene este asigurată prin recursul la teoria erorii manifeste. Recurgerea la eroarea manifestă nu intervine doar în domeniul economic, ci și atunci când CJCE nu dorește să se implice într-o dispută politică apărută între instituțiile comunitare.

Concepută în acest mod, o “Comunitate de drept” nu se identifică în mod simplist cu o “Comunitate de norme”, ci cu una în care controlul jurisdicțional al respectării regulii de drept este asigurat de către autoritățile publice, fără ca puterea de apreciere a acestora să fie îngădită de către judecător, dar dispunând de mecanisme care să evite transformarea puterii discreționare în putere arbitrară. În acest mod, CJCE a dezvoltat o jurisprudență care să asigure, cu concursul judecătorului național, respectarea normei de drept comunitar.

A 2. Principiul respectării drepturilor fundamentale

Cele trei tratate ale Comunităților Europene nu conțineau nici o dispoziție generală cu privire la drepturile fundamentale, chiar dacă anumite principii incluse în documentele menționate, cum ar fi principiul nediscriminării și cel al liberei prestări a serviciilor, acopereau parțial dispozițiile referitoare la respectarea drepturilor omului. Explicația acestei situații este simplă: natura economică a tratatelor i-a făcut pe fondatorii Comunităților Europene să gândească că nu există nici un risc de interferență între legislația comunitară și drepturile omului. Era, desigur, o viziune eronată, care scăpa din vedere faptul că drepturile fundamentale se aplică ansamblului de activități ale puterii publice. Un alt motiv al acestei atitudini de început față de drepturile omului a constituit-o teama că, permițând condiționarea activităților comunitare de respectarea drepturilor fundamentale, s-ar fi putut crea o nouă competență Comunităților Europene, care să le permită să acționeze și în acest domeniu. Iată de ce Curtea de Justiție a CE a refuzat în primele sale hotărâri să se pronunțe asupra acestui subiect. Riscul unei astfel de atitudini s-a concretizat rapid, atunci când Curtea Constituțională a Germaniei a refuzat să aplice regula priorității normei de drept comunitar pe motiv că aceasta nu garantează drepturile fundamentale, lucru pe care îl făcea însă dreptul intern german.

Curtea de Justiție a înțeles atunci că trebuia să afirme, la rândul său, că respectarea drepturilor omului face parte integrantă din principiile generale de drept cărora ea le asigură aplicarea, astfel încât soluțiile sale actuale au la bază o hotărâre din 1989 în care arată că: "În virtutea unei jurisprudențe constante, stabilită mai ales prin hotărârea sa din 13.12.1979, drepturile fundamentale fac parte integrantă din principiile generale de drept cărora Curtea le asigură respectarea".

Tratatul de Uniune Europeană din 1992 menționează în articolul B că unul dintre obiectivele UE este acela de a întări protecția drepturilor și intereselor naționaliilor statelor membre prin introducerea cetățeniei europene, codificând astfel, din punct de vedere juridic, ceea ce jurisprudența Curții de Justiție consacrase după 20 de ani de ezitări.

A 3. Principiul democrației

Acesta este cunoscut și sub denumirea de principiul democrației reprezentative, adică dreptul cetățenilor de a participa la gestionarea afacerilor publice prin intermediul unor reprezentanți aleși. Principiul a fost consacrat în preambulul Actului unic european, dar a avut inițial un rol mai degrabă modest în ansamblul principiilor comunitare, deoarece Parlamentul European nu dispunea decât de o putere consultativă, iar nu de control asupra activității Comisiei Europene.

Evoluția în sensul constituționalizării Tratatului a consacrat aprofundarea acestui principiu prin extinderea competențelor Parlamentului European în domeniul bugetar și prin dezvoltarea influenței sale în materie de adoptare a legislației datorită introducerii succesive a procedurii de cooperare, a avizului conform și a procedurii de codecizie, ultima fiind perfecționată și simplificată o dată cu adoptarea Tratatului de la Amsterdam. Utilizarea sufragiului universal

direct, începând cu anul 1979, la alegerile pentru Parlamentul European, i-a consolidat acestuia legitimitatea. Dezbaterile privind principiul democrației se purtau în jurul transferului de competențe de la nivel național spre nivelul comunitar (supranațional), ceea ce antrenează o pierdere de competențe legislative de către parlamentele naționale. Aceste competențe sunt exersate în cadrul Uniunii Europene de către Consiliu, format din membri ai executivelor naționale și care nu este supus unui veritabil control democratic. Procesul de integrare comunitară se traducea deci printr-un declin al principiului democrației. Pentru a-i restitui locul în ansamblul principiilor comunitare, s-a decis transformarea Parlamentului European într-o autoritate legislativă de nivel comparabil cu cel al Consiliului.

Acest deziderat a fost parțial realizat prin introducerea procedurii de co-decizie, ca și prin utilizarea articolului 228 CEE pentru creșterea implicării Parlamentului European în sfera relațiilor externe, inclusiv în domeniul politicii externe și de securitate comună (articolul 228 CEE prevede că, pentru încheierea unor acorduri cu state terțe și care presupun cheltuieli bugetare, este necesar acordul majorității absolute a membrilor PE). Curtea de Justiție a CE, care până la apariția Tratatului de la Maastricht nu putea interveni decât în cadrul juridic creat de cele trei tratate originare, nu a dezvoltat o jurisprudență prea bogată în materie de drepturi fundamentale, insistând în schimb pe necesitatea consultării Parlamentului European atunci când această procedură era prevăzută în tratate.

A 4. Principiul justiției sociale

Nici acest principiu nu a beneficiat de la început de o consacrare fermă, deoarece Tratatul de la Paris și Roma nu făceau referire la el. Dar dacă justiția socială nu era menționată în articolul 3 CEE care enumera obiectivele Comunității, prezența în Tratat a unor dispoziții specifice (articolele 118, 118a, 119 CEE din Titlul II – Politică socială) arată că CEE a avut drept misiune și realizarea justiției sociale. Acesta este motivul pentru care Comisia Europeană a creat o Cartă comunitară a drepturilor sociale ale lucrătorilor, adoptată de 11 din cele 12 state membre de la acel moment, cu ocazia Consiliului European de la Strasbourg, din 9.12.1989 (Marea Britanie a refuzat să o semneze). Astăzi Carta comunitară este parte integrantă a Tratatului de la Amsterdam, obligatorie pe teritoriul tuturor celor 15 țări membre ale Uniunii Europene.

A 5. Principiul pluralismului cultural

Comunitatea Europeană a abordat inițial cultura din unghiul pieței și al liberei circulații a produselor și serviciilor culturale. Mai mult chiar, Tratatul CEE nu recunoștea posibilitatea de a invoca obiectivul cultural pentru a legitima o restricție națională în calea liberei circulații a bunurilor și serviciilor.

Prin Tratatul de la Maastricht s-a creat o anumită competență comunitară în domeniul cultural, punându-se accent pe respectarea diversității culturale în Europa. Principiul subsidiarității joacă în acest sens un rol important, iar deciziile se iau cu unanimitate. Programele culturale dezvoltate de către Uniunea Europeană în ultimii ani, cu implicarea și a țărilor candidate la aderare din Europa Centrală și de Est (Ariane, Kaleidoscope, Raphael) sunt o dovadă a atenției și

respectului de care cultura tinde tot mai mult să se bucure la nivel comunitar, schimbarea de atitudine fiind determinată inclusiv de acuzațiile euroscepticilor că UE se îndepărtează de cetățean, iar transferarea competențelor de la nivelul statelor la nivel supranațional ar tinde să uniformizeze valorile naționale și să le piardă identitatea.

B. Principii structurale

Acestea se referă atât la structura instituțională a UE, cât și la raporturile ce se stabilesc între Uniune și statele sale membre. În plan instituțional, Uniunea Europeană nu are o schemă de organizare clasică, fiind vorba mai degrabă de un model sui-generis, de aceea este meritul Curții de Justiție a CE de a fi pus în lumină cele câteva principii ce reglementează organizarea instituțională a UE. Nici în ceea ce privește relațiile Uniunii cu statele membre, tratatele nu conțin o teorie clară a competențelor, astfel încât a revenit tot judecătorului comunitar sarcina de a construi conceptele indispensabile funcționării acestui mecanism.

O clasificare a principiilor structurale s-ar putea face deci în funcție de raporturile reglementate.

B 1. Principii relative la structura instituțională:

- principiul reprezentării intereselor;
- principiul echilibrului instituțional;
- principiul autonomiei instituțiilor;
- principiul colaborării loiale între instituții.

B 2. Principii relative la raporturile dintre UE și statele sale membre:

- principiul cooperării între statele membre și Uniune;
- principiul repartizării competențelor între statele membre și instituțiile UE (atribuirea competențelor, natura competențelor, principiul subsidiarității, prioritatea normei de drept comunitar și efectul direct).

B 1. Principii relative la structura instituțională

B 1.1. Principiul reprezentării intereselor

Principiul ales de către părinții fondatori ai Comunităților Europene pentru organizarea acestor structuri (CECO, CEE și CEEA) nu este cel al separației puterilor, ci cel al reprezentării intereselor. Fiecare instituție comunitară este reprezentanta unui interes specific, în apărarea căruia acționează în cadrul procesului decizional, în limitele stabilite prin tratate.

Curtea de Justiție a CE asigură, în conformitate cu articolul 146 CEE, respectarea ordinii de drept; Consiliul este instituția prin intermediul căreia statele membre intervin în funcționarea Uniunii Europene; Comisia reprezintă interesul general; Parlamentul European este reprezentantul popoarelor statelor membre.

Procesul decizional este astfel condiționat de un ansamblu de interese. Atunci când autorii tratatelor au considerat că într-un anumit domeniu, datorită implicațiilor pentru suveranitatea națională, interesele statelor membre ar trebui să aibă prioritate, ei au încredințat puterea de decizie Consiliului, care se poate pronunța prin vot cu majoritate simplă, majoritate calificată sau unanimitate, în

funcție de importanța problemei aflate în discuție. Votul cu majoritate simplă este relativ rar întâlnit; cel cu majoritate calificată, devenit astăzi cel mai frecvent mod de a lua decizia în Consiliu, intervine atunci când se estimează că interesele naționale trebuie conciliate cu interesele statelor membre, el conferind propunerii Comisiei o valoare sporită; votul cu unanimitate a fost menținut în domeniile considerate încă sensibile pentru suveranitatea națională a fiecărui stat membru. În sfârșit, există ipostaze în care interesul general predomină, caz în care Comisia Europeană intervine singură, mai ales în calitate de "gardian al Tratatului". Rezultă deci că fiecare domeniu în care intervine reglementarea comunitară posedă propria sa procedură de decizie în funcție de interesele aflate în joc (tipologia acestora fiind totuși limitată), de unde importanța pe care o are în dreptul comunitar stabilirea corectă a bazei juridice, cu alte cuvinte, identificarea articolului din Tratat care stă la baza adoptării actului respectiv de legislație secundară sau a acțiunii comunitare avute în vedere, pentru că el determină procedura ce va fi aplicată.

Cât privește separația puterilor, dacă plecăm de la premisa că fiecărei instituții ar trebui să-i corespundă o funcție pe care să o exercite independent, Uniunea Europeană nu cunoaște acest principiu, căci dacă legislativul este reprezentat în principal de către Consiliu, participarea Parlamentului European la acest proces este din ce în ce mai accentuată, iar propunerea legislativă trebuie să vină de la Comisia Europeană (există însă și câteva excepții de la această regulă, în domeniile PESC și JAI, când inițiativa legislativă aparține Consiliului).

Rolul de executiv aparține, în principiu, Comisiei, dar sub controlul Consiliului. Doar puterea judecătorească este încredințată unei singure instituții, Curtea de Justiție a Comunității Europene. Această viziune trebuie însă corectată prin menționarea existenței unei repartii pe verticală a puterii între Uniune și statele sale membre. Acestea din urmă sunt asociate la procesul legislativ prin faptul că maniera de transpunere în practică a unei categorii importante a legislației comunitare, directivele, este lăsată la latitudinea lor. În plus, statele membre posedă și competențe de execuție, deoarece ele aplică normele comunitare în general. În ceea ce privește puterea judecătorească, judecătorul național este cel care judecă, aplicând dreptul comunitar, în cooperare cu CJCE.

B 1.2. Principiul echilibrului instituțional

Respectarea echilibrului instituțional înseamnă că fiecare instituție comunitară trebuie să-și exercite competențele astfel încât să nu afecteze de o manieră negativă atribuțiile celorlalte structuri ale Uniunii Europene. Se urmărește astfel ca echilibrul stabilit prin tratatele originare între actorii comunitari să nu fie modificat printr-un transfer de atribuții de la o instituție către alta. Principiul interzice orice delegare de competențe de la o instituție la un organism extern sau către o altă instituție comunitară, dacă această delegare modifică echilibrul interinstituțional.

B 1.3. Principiul autonomiei instituțiilor

În cadrul atribuțiilor ce le-au fost conferite, instituțiile Uniunii Europene au posibilitatea de a se organiza intern în mod liber. Deși Curtea de Justiție a CE a consacrat principiul autonomiei instituționale, acesta comportă totuși anumite limitări menite să evite situații care ar putea duce la perturbarea funcționării altor instituții comunitare datorită utilizării lor excesive. Problema s-a pus în mod particular la stabilirea locului de desfășurare a reuniunilor Parlamentului European. În lipsa unei reglementări definitive, de către statele membre ale UE, a sediului său (conform articolului 216 CEE), Parlamentul European (al cărui Secretariat General este la Luxemburg) a încercat o alunecare progresivă a activităților sale spre Bruxelles, apropierea geografică de Consiliu și Comisie (ambele au sediul în capitala Belgiei) permițând PE să fie mai aproape de centrele de decizie și execuție comunitară.

Sesizată, Curtea de Justiție a CE a hotărât că Parlamentul European poate decide de a afecta în diferitele sale sedii de lucru personalul indispensabil, însă este interzis să-și transfere total sau parțial secretariatul, ceea ce face ca, în prezent, această instituție să aibă Secretariatul General la Luxemburg, sesiunile ordinare la Strasbourg, iar sesiunile extraordinare, lucrările în comisiile parlamentare de specialitate și grupurile politice la Bruxelles.

În acest fel, limitele autonomiei de organizare internă au fost bine precizate: prin această libertate nu trebuie să se modifice echilibrul instituțional sau repartizarea competențelor între Uniunea Europeană și statele sale membre. În același timp, nu se poate deroga de la modalitățile de funcționare ale unei instituții dacă aceste modalități sunt expres prevăzute în Tratat.

B 1.4. Principiul colaborării loiale între instituții

Nici tratatele originare și nici Tratatul de la Maastricht și Amsterdam nu consacră explicit principiul colaborării loiale între instituții, însă Curtea de Justiție a Comunităților Europene a interpretat articolul 5 CEE în sensul că acesta creează o obligație de cooperare loială între statele membre și instituțiile comunitare.

Astfel, articolul 5 CEE, preluat și în Tratatul de la Maastricht și Amsterdam, stipulează că: "Statele membre vor lua toate măsurile necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor stabilite prin Tratat sau rezultate din acțiuni ale instituțiilor comunitare. Ele vor facilita îndeplinirea sarcinilor Comunității și se vor abține de la orice acțiune ce ar putea împiedica atingerea obiectivelor Tratatului". Principiul cooperării loiale impune instituțiilor nu doar să-și respecte reciproc competențele, ci și să pună la punct proceduri menite să asigure buna desfășurare a procesului decizional.

B 2. Principii relative la raporturile între UE și statele sale membre

B 2.1. Principiul cooperării

Acest principiu decurge din același articol 5 CEE, care, din punctul de vedere al CJCE, reprezintă înaintea de toate consacra solidarității ce unește Uniunea Europeană și statele sale membre. Astfel, într-o speță din 1981 în care statele membre contestau dreptul PE de a-și aloca fonduri sporite pentru cheltuieli de deplasare a parlamentarilor în interes de serviciu, Curtea de Justiție a CE a

considerat că puterea fiscală a statelor membre trebuie temperată de necesitatea de a permite Parlamentului European să-și îndeplinească misiunea stabilită prin Tratat.

Principiul cooperării între statele membre și instituțiile UE cere și ca primele să ofere Uniunii toate informațiile necesare pentru atingerea obiectivelor stabilite prin Tratat.

B 2.2. Principiul repartizării competențelor

Atribuirea competențelor. Deoarece dinamismul integrării europene determină modificări permanente ce împiedică stabilirea unei "liste" definitive de competențe, Uniunea Europeană nu cunoaște sistemul clasic de atribuire a competențelor folosit de către statele federale, unde se știe clar care sunt atribuțiile instituțiilor federale și care cele ale statelor ce compun federația. Se pune atunci întrebarea dacă Comunitatea dispune doar de competențe explicit atribuite prin Tratat sau poate să-și extindă aria de acțiune și la alte domenii ce nu i-au fost rezervate de la început. Jurisprudența Curții de Justiție a CE a consacrat "teoria puterilor implicite", conform căreia Comunitatea dispune de competențele necesare realizării obiectivelor rezultate din competențele expres prevăzute în Tratat. Astfel, în domeniul relațiilor externe, printr-o hotărâre din 1971, CJCE a apreciat: "Competența Comunității de a încheia acorduri internaționale rezultă nu numai dintr-o atribuire explicită prin Tratat, ci poate decurge și din alte dispoziții ale Tratatului, ca și din actele efectuate, în limita dispozițiilor din Tratat, de către instituțiile Comunității".

În mod concret, Comunitatea Europeană putea astfel să-și vadă recunoscute competențele externe ori de câte ori adopta, pentru punerea în practică a unei politici comune, dispoziții prin care sunt instaurate noi reguli comune pentru statele sale membre.

De menționat că articolul 235 CEE, preluat și în tratatele ulterioare, permite ajustarea competențelor comunitare pentru a se realiza obiectivele menționate explicit. Recunoașterea unei puteri implicite este deci subordonată existenței unei competențe interne și necesității participării Comunității la un acord internațional, participare cerută la rândul său de posibilitatea realizării unui obiectiv stipulat prin Tratat. Recursul la articolul 235 CEE rămâne însă subsidiar, deoarece este subordonat absenței unor competențe specifice menționate direct în Tratat; cu alte cuvinte, acest articol nu poate fi invocat dacă Tratatul atribuie Comunității puteri suficiente în domeniul respectiv.

Transferul de competențe, o dată făcut, rămâne definitiv, iar neexercitarea acestora de către instituțiile UE nu duce la caducitate sau la restituirea lor către statele membre.

Natura competențelor comunitare. Pe lângă faptul că Tratatul nu conține o listă a competențelor Comunității, el nu oferă nici o teorie elaborată a acestor competențe, ceea ce a făcut necesară intervenția Curții de Justiție a CE, pe calea jurisprudenței, pentru a desena conturul unei astfel de teorii. În plan operațional, trebuie făcută distincție între competențele exclusive și competențele concurente.

În principiu, Uniunea Europeană dispune de competențe concurente, competențele exclusive constituind excepția. Competența exclusivă implică faptul că Uniunea este singura care poate interveni, orice intervenție a statelor membre fiind deci exclusă. Curtea de Justiție a CE a reținut că UE dispune de competențe exclusive în două domenii: politica comercială comună (art. 113 CEE) și conservarea resurselor biologice ale mării (art. 102 din Actul de aderare din 1972). În ceea ce privește competențele concurente, acestea sunt exercitate în conformitate cu principiul preemțiunii comunitare: statele membre își păstrează competența atât timp cât Comunitatea nu și-a exercitat propria sa competență, însă în momentul în care Comunitatea stabilește reglementări în domeniul respectiv, statele membre pierd orice competență de a legifera la același nivel. Principiul preemțiunii comunitare este subordonat principiului subsidiarității.

B 2.3. Principiul subsidiarității

Conceptul de subsidiaritate își are originea în doctrina socială a bisericii, care are în vedere organizarea relațiilor între diferitele grupuri sociale și afirmă principiul conform căruia colectivitățile mari nu trebuie să intervină la nivelul colectivităților mici decât în probleme ce pot fi mai bine soluționate la eșalonul superior, cu alte cuvinte "centrul" nu intervine decât de o manieră subsidiară în raport cu colectivitățile de bază. Ideea este preluată într-un raport al Comisiei Europene din 26.06.1975, în care se spune: "Uniunea Europeană nu trebuie să conducă la realizarea unui super-stat centralizat. În consecință și în conformitate cu principiul subsidiarității, nu vor fi atribuite Uniunii decât sarcinile pe care statele membre nu le vor putea îndeplini în mod eficace".

Definiția de mai sus reprezintă ceea ce se numește "subsidiaritatea inițială". După apariția Tratatului de la Maastricht, principiul subsidiarității este menționat în acest document (formula fiind preluată și în Tratatul de la Amsterdam) în articolul 3B, în forma următoare: "Comunitatea acționează în limita competențelor și a obiectivelor ce-i sunt conferite prin Tratat. În domeniile ce nu țin de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine - conform principiului subsidiarității - decât în măsura în care obiectivele acțiunii avute în vedere nu pot fi realizate de o manieră suficientă de către statele membre, ele fiind - datorită dimensiunilor și efectelor la care dau naștere - îndeplinite mai bine printr-o acțiune la nivel comunitar".

În discursul ținut la Maastricht la 7.02.1992, cu ocazia semnării Tratatului de Uniune Europeană, Jacques Delors, președintele Comisiei Europene până la 31.12.1994 (a deținut această funcție timp de 12 ani), declara: "Subsidiaritatea nu este doar o limitare a intervenției unei autorități superioare față de o persoană sau de o colectivitate ce este în măsură să acționeze ea însăși, ci este și o obligație pentru acea autoritate de a acționa față de persoana sau colectivitatea în cauză, astfel încât să-i ofere mijloacele care să ducă la îndeplinirea obiectivului respectiv".

Pentru garantarea respectării principiului subsidiarității este însă nevoie de un control eficient, care poate fi de natură politică - prin menținerea unanimității ca procedură normală a deciziei comunitare (nu este indicat, iar Tratatul de la Maastricht și Amsterdam au renunțat la această alternativă) - sau poate fi un

control jurisdicțional, exercitat de către Curtea de Justiție a Comunităților Europene, această ultimă variantă fiind și cea care s-a impus.

1.6. Perfecționarea guvernării democratice în UE

Un proces politic consolidat necesită participarea sporită a cetățenilor.

Țelurile creionate de Consiliul European în cuprinsul "Declarației privind viitorul UE" de la Nisa și incluse în agenda procesului de integrare post-Nisa sunt:

1. simplificarea tratatelor UE;
2. statutul Cartei drepturilor fundamentale;
3. delimitarea competențelor;
4. rolul parlamentelor naționale.

Declarația privind viitorul UE de la Nisa solicită simplificarea tratatelor pentru a fi mai clare, fără a afecta conținutul și sensul lor, acțiune necesară întrucât actualele texte creează dificultăți atât experților, cât și cetățenilor comunitari.

Se consideră că tratatele actuale nu sunt suficient de transparente și coerente, creând dificultăți în interpretarea și aplicarea legislației primare. Este vorba de cele patru tratate menționate anterior, dar și de numeroase protocoale și acorduri ale UE.

Orice simplificare a tratatelor trebuie să aibă în vedere deficiențele structurii tratatelor existente și realizarea unui grad mai înalt de claritate și de inteligibilitate. Se urmărește realizarea unui document mai rațional, mai facil de înțeles, mai transparent și mai clar.

Există patru modele principale de simplificare a tratatelor:

- a) simplificarea editorială, restrângerea și modernizarea tratatelor, fără schimbarea substanțială a conținutului acquis-ului;
- b) fuzionarea tratatelor de bază (CEE, UE, EURATOM) într-un singur tratat;
- c) formularea unui tratat constituțional și divizarea tratatelor în două părți: în prima fiind incluse elementele esențiale, constituționale ale UE, iar în a doua, elementele mai ușor de schimbat, conținând toate elementele procedurale și legate de implementare;
- d) modelul constituțional: adoptarea unui nou text, care să devină constituția UE.

Cerințele legate de reducerea deficitului democratic, participarea sporită a cetățenilor și transparența legislației și activității instituțiilor conduc către părerea că primele două modele (a și b) nu sunt prea adecvate, în schimb elaborarea unui nou text constituțional nu pare politic fezabilă (modelul d).

În sensul convențional al termenului, o constituție înseamnă stabilirea unui stat suveran sau a unei noi entități statale (federale probabil) destul de diferită de actuala UE.

A treia alternativă (c) pare mai realistă, fiind pe linia rezoluției Parlamentului European din noiembrie 1999 (o secțiune constituțională și una referitoare la proceduri și politici comune). Un astfel de tratat ar implica o simplificare editorială

și fuziunea tratatelor sau înlocuirea tratatelor actuale, permițând fuziunea UE și a celor trei comunități într-o singură entitate, care să aibă o personalitate juridică și competențe diferențiate pe anumite politici.

Un tratat constituțional ar putea reprezenta un document explicativ pentru cetățenii UE și ai țărilor candidate, dar ar necesita o înțelegere a elementelor de legislație primară definite drept fundamentale și constituționale. Elementele unui tratat constituțional ar include definirea statutului juridic al UE în raport cu normele juridice naționale și internaționale, definirea principalelor obiective, competențe și instituții, prevederi referitoare la legitimitatea democratică a UE, lista drepturilor fundamentale pentru cetățenii UE.

Prevederile constituționale ar putea fi schimbate doar prin decizia țărilor membre și pe baza unor proceduri de ratificare, cu implicarea guvernelor și parlamentelor.

Prevederile neconstituționale ar putea fi modificate conform unei proceduri mai facile, implicând majoritatea statelor membre sau cea absolută a Parlamentului European. Părțile neconstituționale ar putea fi amendate după dezbateri sau negocieri în Consiliul de Miniștri de către Consiliul European (cu unanimitate sau majoritate calificată), după obținerea consimțământului Parlamentului European, ceea ce ar elimina procedura greoaie a ratificării de către cele 27 de state naționale. Parlamentele naționale și țările membre în ansamblu ar rămâne cu responsabilitatea textelor constituționale, în timp ce Parlamentul European ar fi implicat mai mult în amendarea textelor funcționale. Ideea creării unui nou organism alcătuit din reprezentanți ai parlamentelor naționale și ai PE pentru schimbările neconstituționale nu este considerată fezabilă.

Deși pe agenda post-Nisa figurează doar o simplificare a tratatelor, ideea unui proces constituțional pare a fi tema centrală a viitoarei conferințe interguvernamentale, care-și va începe lucrările în 2003, după finalizarea dezbaterilor din cadrul "Convenției pentru viitorul Europei".

Elaborarea unui tratat constituțional ar deschide calea către o constituție a UE, desigur, nu în sensul convențional al termenului. Textul constituțional ar fi alcătuit din două secțiuni (menționate deja) și ar consacra fuziunea UE și a celor trei comunități și abandonarea structurii pe cei trei piloni. În plus, el ar defini obiectivele, competențele, instituțiile și drepturile cetățenilor.

Diferit de practica conferințelor interguvernamentale anterioare, dezbaterile privind adoptarea constituției ar trebui să implice un spectru larg de actori, precum și cetățenii comunitari. Astfel, se poate defini sensul procesului de integrare europeană și se poate construi o identitate europeană în concordanță cu ordinea constituțională stabilită prin tratat. Un tratat constituțional ar avea un impact favorabil asupra formării identității europene și ar consolida legitimitatea UE în ochii cetățenilor.

Variantele de proiect pentru o constituție unică, elaborate de Institutul European al Universității din Florența și Centrul de Cercetări în Domeniul Politicilor Aplicate din München, demonstrează fezabilitatea tehnică a tratatului constituțional. Elementele tratatului constituțional sunt deja incluse în prevederile tratatelor existente, prin urmare n-ar fi necesare modificări însemnate. Ambele

proiecte demonstrează că nu există nevoia unui “big-bang” constituțional, multe schimbări cu caracter constituțional având loc în cursul procesului de integrare europeană.

Totuși, două deficiențe fundamentale ale actualului cadru legal ies în relief:

1. lipsa prevederilor referitoare la drepturile omului și la drepturile fundamentale;
2. lipsa unei diviziuni clare a competențelor.

Totuși există un contraargument la invocata lipsă a prevederilor cu privire la drepturile omului și drepturile fundamentale, și anume Carta drepturilor fundamentale, elaborată de convenția prezidată de Roman Herzog și proclamată de Consiliul European de la Nisa, dar neîncorporată în tratate. Ea ar putea fi încorporată în tratatul constituțional sub presiunea țărilor membre și în contextul simplificării tratatelor.

Această Cartă trebuie revizuită și aliniată la prevederile constituțiilor naționale din țările membre și candidate, fiind nevoie de un document mai consistent și mai concentrat. Totodată, Carta trebuie aliniată la drepturile de bază deja incluse în tratatele actuale, drepturi consacrate în practica curentă, cum sunt nediscriminarea, drepturile egale, drepturile sociale, cetățenia.

Capitolul 2

REFORMA INSTITUȚIONALĂ A UNIUNII EUROPENE

Perspectivile apropiate ale unei extinderi fără precedent a UE, comparabilă ca semnificații cu crearea pieței unice interne și a monedei unice, au relevat necesitatea unei revizuirii a actualului sistem instituțional, care în ultimii ani nu s-a mai dovedit eficient nici pentru formula celor 15 state.

Tratatul de la Maastricht reprezintă din punct de vedere istoric încheierea procesului de integrare economică început la Paris prin semnarea Tratatului CECO și, totodată, întoarcerea la încercarea de integrare politică eșuată prin respingerea de către Adunarea Națională a Franței a Comunității Europene a Apărării.¹

În același timp, Tratatul reprezintă și un punct de plecare și de dezbatere pentru revizuirea unor articole și dispoziții care au nevoie de a fi aduse la zi, abrogate sau îmbunătățite, ca urmare a schimbărilor geopolitice internaționale intervenite. Este situația creată în primul rând de răsturnarea echilibrului internațional prin prăbușirea sistemului totalitar comunist. Tratatul de la Maastricht pune astfel premisele ultimei etape a integrării europene, și anume aceea a uniunii politice a Europei.

La 2 iunie 1995 a fost construit "Grupul de reflecție", pentru pregătirea revizuirii Tratatului de la Maastricht. Grupul a fost alcătuit din 18 membri: reprezentanți ai șefilor diplomaților celor 15 țări membre, un comisar european și doi euro-deputați.

Grupul a pregătit Conferința Interguvernamentală privind reforma Uniunii Europene CIG. La 29 martie 1996 a avut loc, la Torino, reuniunea șefilor de stat și de guvern ai UE consacrată lansării CIG pentru revizuirea instituțiilor europene, ce a avut ca obiectiv o reformă a acestora până la sfârșitul anului 1997, în vederea extinderii UE spre Europa Centrală și de Est și Cipru (cu circa 12 noi membri).

CIG, care s-a încheiat la sfârșitul lunii iunie 1997, a fost prevăzută prin Tratatul de la Maastricht și reconfirmată prin deciziile Consiliului European de la Essen, Cannes și Madrid.

Principalele probleme puse în dezbatere au fost:

- funcționarea instituțiilor UE la începutul secolului XXI, când se prevedea integrarea a 12 noi membri;

¹ Vezi și: I. M. Zlătescu și R.C. Demetrescu, *Drept instituțional european, Ed. "Olimp", București, 1999, pag. 180.*

- liniile politicii externe;
- apărarea comună;
- cooperarea în materie de poliție și judiciar.

Încercările ulterioare de perfecționare a cadrului instituțional din UE nu au fost soldate cu reușite de proporții. Astfel, Tratatul de la Amsterdam (Maastricht II), de revizuire a Tratatului de la Maastricht, prevedea ca, la data primei extinderi a UE, fiecare stat membru să nu mai dispună decât de un comisar european, cu condiția ca până atunci sistemul de împărțire a voturilor în cadrul Consiliului de Miniștri să fie modificat, iar celor cinci țări care au doi comisari în Consiliul de Miniștri, membre ale UE (Franța, Germania, Marea Britanie, Spania, Italia), să li se ofere unele compensații, în schimbul renunțării la cel de-al doilea comisar.

În decembrie 1999, la Helsinki, decidenții politici ai UE au stabilit convocarea unei conferințe interguvernamentale în perioada februarie-decembrie 2000. Aceasta urma să soluționeze aspectele instituționale rămase deschise la Amsterdam, care să asigure ameliorarea capacității decizionale, în paralel cu creșterea premiselor pentru adâncirea integrării europene într-un cadru extins.

După ce semnarea Tratatului de la Amsterdam a creat cadrul necesar, la data de 16 iulie 1997, Santer a prezentat Parlamentului European "Agenda 2000", strategia detaliată a Comisiei pentru consolidarea și lărgirea Uniunii în primii ani ai secolului XXI. În opinia lui Santer, Europa se află în fața "unui prilej istoric".

Agenda 2000 a stabilit continuarea reformei instituționale și revizuirea organizării și funcționării Comisiei executive a UE.

În opinia Comisiei, reforma instituțională nu a fost încă încheiată, chiar dacă Tratatul de la Amsterdam semnat în iunie 1997 a contribuit la consolidarea unei "Europe a cetățenilor" și a deschis calea pentru începerea negocierilor de lărgire a Uniunii. Comisia dorea să obțină o decizie politică înainte de anul 2000 privind repartizarea voturilor statelor membre în Consiliu și reducerea numărului membrilor Comisiei. De asemenea, Comisia solicita organizarea unei noi Conferințe Interguvernamentale cât mai aproape de anul 2000 pentru pregătirea extinderii Uniunii cu reforme instituționale complexe, inclusiv prin utilizarea generalizată a votului cu majoritate calificată în Consiliu.

Reforma nu va ocoli nici organizarea și metodele de lucru ale Comisiei. Profilul și eficiența Comisiei vor crește ca urmare a ratificării Tratatului de la Amsterdam, prin care se consolidează statutul și prerogativele președintelui Comisiei, iar Comisia a decis că este momentul potrivit și pentru inițierea unei revizuirii amănunțite a propriei organizări și funcționări.

Noțiunea de "uniune" apare și în preambulul Tratatului de la Roma, în care este înscris că statele membre se declară "hotărâte să pună bazele unei Uniuni tot mai strânse între popoarele europene". Sintagma "uniune europeană" sau simplu "uniune" a apărut tot mai frecvent, deși înțelesul a rămas și rămâne încă ambiguu, neavând o delimitare juridică și politică strictă. Noțiunea de Uniune Europeană apare mai mult în sensul de proces de aprofundare și de consolidare a construcției europene, deci ca o prelungire a Comunităților Economice Europene. Uniunea Europeană reprezintă în același timp o cale spre o nouă organizație, de tip federal, așa cum fusese concepută în Proiectul de Uniune Europeană adoptat

de Parlamentul European la 14 februarie 1984, cunoscut sub numele de Proiectul Spinelli; din acest punct de vedere, Uniunea se substituie Comunităților.

Proiectul de Uniune Europeană prevedea regruparea celor trei tratate comunitare și a activităților din domeniul cooperării politice, a sistemului monetar european și a altor politici noi într-o arhitectură constituțională unică cu caracter federal.

Se viza consolidarea capacităților de acțiune a sistemului comunitar, precum și a caracterului său democratic. Comisia urma să primească toate competențele executive și totodată să capete o mai mare independență față de state prin numirea președintelui de către Consiliul European, care, la rândul lui, își recruta comisarii. Pentru a primi investiția, Comisia trebuia să-și supună mai întâi programul Parlamentului, care își păstra dreptul de cenzură cu o majoritate de două treimi. Puterea legislativă și bugetară nu mai era asumată doar de Consiliul de Miniștri, ci urma să fie împărțită între Parlament, Camera Popoarelor, și Consiliul de Miniștri, Camera Statelor.

Lucrările Conferinței Interguvernamentale s-au finalizat pe data de 11 decembrie 2000, după patru zile de negocieri și discuții ale șefilor de stat și de guvern ai celor 15 state membre ale Uniunii Europene. Se încheia atunci cel mai lung summit din istoria Uniunii Europene și un nou Tratat a fost adoptat: Tratatul de la Nisa. După ratificarea lui de către parlamentele statelor membre, Uniunea va putea primi în interiorul său primul grup de state est-europene. Prin prisma obiectivului major al acestei reuniuni, și anume pregătirea extinderii Uniunii Europene prin reformarea structurii instituționale, dosarele principale aflate la masa dezbaterilor au vizat mărirea Comisiei Europene, ponderea voturilor în cadrul Consiliului de Miniștri, extinderea numărului de domenii în care deciziile se iau cu majoritate calificată, numărul total de locuri și repartitia acestora în cadrul Parlamentului European, modificări în cadrul mecanismului decizional al Băncii Central-Europene, adoptarea principiului flexibilității și al cooperării consolidate.

În consecință, la summit-ul din decembrie 2000 de la Nisa, liderii Uniunii Europene au aprobat un nou Tratat, care urmărește “acomodarea” instituțiilor europene cu problemele specifice viitoarei extinderi. După una din cele mai bulversate dezbateri din istoria Uniunii Europene, liderii au ajuns la un acord comun, stabilind un set important de reforme instituționale care vor avea, în opinia noastră, un impact asupra “managementului” viitor al Comunității¹.

Președintele Jacques Chirac a menționat că acordul de la Nisa a fost un mare succes al Uniunii Europene. Dar liderii multor alte state membre UE au fost foarte critici atât în ceea ce privește substanța acordului, cât și asupra eforturilor susținute ale Franței de a forța consensul și de a-și promova propriile priorități naționale. “Acesta este cel mai îngrijorător Tratat al Uniunii Europene de până acum”, citatul aparține unui negociator și a fost făcut public în jurnalul “European Voice”, o publicație de afaceri a autorităților UE. Editorialul mai menționează că “sunt mari dubii asupra faptului că schimbările din Tratat sunt suficiente pentru evitarea unei potențiale crize”. Evaluarea publicației “The Economist” a fost în

¹ *Vezi și: A. Cociuban, Reforma instituțiilor Uniunii Europene în perspectiva extinderii, referat pentru doctorat, București, iunie 2001.*

orice caz mai pozitivă: "Summit-ul a provocat poate dezordine. Dar oricum... este binevenit".

Forțele care au stat în spatele reformelor menționate în Tratatul de la Nisa sunt rezultatul noii perspective de extindere a Uniunii Europene în următorii 2-10 ani. Instituțiile trebuie să se reformeze pentru a face față noului val de membri și, totodată, procedurilor de votare și de luare a deciziilor. Scopul a fost realizarea schimbărilor instituționale necesare și, în același timp, eficientizarea activității celor două instituții-cheie ale Uniunii Europene, Comisia Europeană și Consiliul de Miniștri.

Primul scop al stabilirii unui cadru instituțional care va pregăti aderarea celor 12 noi membri a fost atins, și de aici, motivul evaluării pozitive făcute în ianuarie 2001 de publicația britanică "The Economist", chiar dacă autoritățile franceze sunt de acord că nivelul eficienței și operativității instituționale, ca ultim scop, nu a fost atins.

În Uniunea Europeană există, de asemenea, multe opinii îngrijorătoare conform cărora se vor pierde consistența politică și coeziunea Uniunii, deoarece reformele în țările candidate nu au fost finalizate. În același timp, oamenii de afaceri din UE sunt îngrijorați că noul proces de luare a deciziilor se va dovedi lent și împovăraător și că lărgirea pieței unice europene – poate cel mai important scop al extinderii Uniunii Europene – va afecta comerțul și economiile a 27 de țări.

În literatura economică de specialitate, atât străină, cât și din țara noastră, se consideră că acest al 5-lea val al extinderii UE este o provocare fără precedent, în special pe plan instituțional, care presupune acțiuni conjugate de reformă a organismelor comunitare¹.

La Göteborg, în iunie 2001, reuniunea la nivel înalt a șefilor de stat și de guvern s-a încheiat fără să se menționeze progresele pentru implementarea acestei reforme, în scopul orientării cu succes a procesului de extindere².

În context, se consideră că, după peste 40 de ani de evoluție pe orizontală și verticală, UE se află la răscruce. În viitorul apropiat, Uniunea Europeană trebuie să găsească soluții pentru mai multe provocări simultane cu care se confruntă. Ultima Conferință Interguvernamentală, încheiată prin summit-ul de la Nisa (7-11 decembrie 2000), a demonstrat potențialul îngrijorător de mare de blocaj. Premisa principală a participanților a fost temerea că ar putea pierde, și nu oportunitatea că ar putea câștiga, rezumându-se la un joc ineficient și inadecvat de sumă nulă. Orice concesie a fost interpretată ca o capitulare. În ciuda succeselor incontestabile obținute în domeniul integrării, statele membre par îndepărtate de logica inițială a fondatorilor. Astfel, raporturile de forță sunt încă dominante, deși una dintre ideile geniale ale fondatorilor fusese exact substituirea raporturilor de forță cu raporturi de cooperare, fără legătură directă cu mărimea partenerilor. Logica celui mai mic numitor comun a prevalat la Nisa și rezultatele au fost, de

¹ Vezi și: A. M. Dima, Provocările noii reforme instituționale, în revista "Piața financiară", ianuarie 2001.

² Vezi și: A. Cociuban, Uniunea Europeană se pregătește pentru extindere, "Tribuna economică", nr. 37, septembrie 2001.

aceea, modeste. Majoritatea șefilor de stat și de guvern a fost mai preocupată de blocarea acțiunii viitoare a Uniunii decât de folosirea oportunității de a progresa prin proiecte comune.

Totuși Tratatul de la Nisa este perceput ca având **două merite importante**¹: simpla sa existență și faptul că nu mai există obstacole în calea extinderii; deschide o mai cuprinzătoare dezbatere post-Nisa despre cum va arăta Uniunea Europeană în viitor; Summit-ul de la Nisa a căzut de acord ca procesul post-Nisa să se încheie cu o nouă Conferință Interguvernamentală în 2004 pentru a completa reforma constituțională a Uniunii Europene. Obiectivul Conferinței din 2004 este simplificarea tratatelor prin divizarea lor în părți constituționale și părți nonconstituționale.

Statutul juridic al Cartei drepturilor fundamentale și Acordul asupra viitoarei diviziuni a puterilor de decizie între instituțiile Uniunii Europene, guvernele naționale și autoritățile regionale, deși foarte importante, nu reprezintă decât componente ale unei evaluări fundamentale pe care Comisia Europeană, prin președintele ei, Romano Prodi, o propune pentru o dezbatere care să atingă o arie mai largă și să fie mai vizionară². Tema dezbaterii este cel mai bine ilustrată de titlul Declarației șefilor de stat și de guvern: "Ce dorim noi pentru viitorul Uniunii?" Romano Prodi consideră că nu poate fi clădit nimic pozitiv și durabil fără implicarea imediată a întregii Europe, incluzând și țările candidate.

Președintele Comisiei propune **trei faze pentru dezbateră privind viitorul Europei**:

1. Faza întâi, care a început deja și care este dedicată unei "reflecții deschise", în timpul căreia trebuie să aibă loc cea mai cuprinzătoare dezbatere posibilă la toate nivelurile societății civile și ale cercurilor politice și științifice. Trebuie stimulată o dezbatere cu participare de masă care să permită unei Uniuni lărgite să opereze democratic, legitim și eficient. Dezbateră trebuie să producă în final concluziile operaționale privind obiectivele urmărite și mijloacele care va trebui utilizate pentru a le îndeplini.
2. Faza a doua, care a debutat după Summit-ul de la Laeken (Belgia), din decembrie 2001, se numește "reflecție structurată" și este dedicată cristalizării în jurul sintezelor operaționale ale opiniilor reprezentative culese în faza anterioară. La Laeken a fost propusă o formulă care să combine abordarea deschisă cu legitimitatea.
3. A treia fază va fi Conferința Interguvernamentală propriu-zisă, ce urmează să înceapă în 2004.

¹ *Vezi și: Romano Prodi – discurs în fața Parlamentului European, Strasbourg, 17 ianuarie 2001.*

² *Vezi și: Romano Prodi – discurs în fața Parlamentului European, Strasbourg, 17 ianuarie 2001.*

Conform aprecierilor existente, o sinteză a provocărilor pe plan instituțional relevă următoarele¹:

- Provocarea lărgirii sau provocarea eficacității: cum să aibă loc lărgirea în așa fel încât Uniunea să rămână eficientă. Această problemă este legată atât de metodă, care include în special problemele instituționale ce s-au aflat în centrul negocierilor la Nisa, cât și de substanță, care include răspunsul la ce fel de entitate va fi viitoarea Uniune și ce fel de valori va împărtăși.
- Consecințele instituționale ale lărgirii (problema metodei). Modelul instituțional actual, cu excepția unor mici rețușuri, corespunde Uniunii inițiale de numai 6 membri. Pentru a asigura eficacitatea unei Uniuni cu 27 de membri sau mai mulți este nevoie de o reformă instituțională, demarată deja, însă modest, la Nisa.

2.1. Metoda comunitară (metoda Monnet) vs. metoda interguvernamentală

Acquis-ul comunitar este în primul rând rezultatul metodei comunitare, adică al jocului triunghiular instituțional (Comisie, Consiliu, Parlament), al votului majoritar, al rolului de inițiativă a Comisiei, al primordialității dreptului european, al respectului față de rolul țărilor mici în acest ansamblu.

Metoda interguvernamentală a fost și ea folosită în arhitectura comunitară, dar contribuția sa istorică la construcția comunitară este mai mică.

Această evoluție către metoda interguvernamentală coincide cu apariția unor tensiuni între țările mari și cele mici, aproape inexistentă timp de 40 de ani de evoluție a UE. În cadrul procedurii interguvernamentale, țările mici au sentimentul că mărimea și greutatea statelor reprezintă elementul determinant.

Primul-ministru belgian, Guy Verhofstadt, premierul finlandez, Paavo Lipponen, și președintele Comisiei, Romano Prodi, au susținut necesitatea primordialității metodei comunitare.

În concluzie, sfidarea lărgirii care reprezintă sursa problemelor specifice la Nisa pune problema metodei: nu este în discuție alegerea între metoda comunitară și cea interguvernamentală, ci determinarea ponderii lor în viitorul “construcției” europene.

Dezbaterea în jurul reformei instituționale a lăsat oarecum în umbră problemele de substanță ale “construcției” europene. Au fost evocate arhitecturi instituționale savante, au fost enunțate sintagme ca “centru de gravitație”, “avangardă”, “grupuri pionier”, dar cu puține referiri la conținut și finalitate.

A devenit din ce în ce mai limpede că viitoarea lărgire a Uniunii Europene va fi unică în felul ei și nu va semăna decât în mică măsură cu extinderile

¹ *Vezi și: A. Mocearov, Uniunea Europeană la răscruce (Procesul post-Nisa), Comisia de Integrare – Parlamentul României, iunie 2001.*

precedente. Logica instituțională trebuie însoțită de logica culturală și a diversității istorice. *„Diversitatea este avantajul real al Europei, arma ei secretă”*.¹

Sunt două motive care duc spre această concluzie:

1. Primul motiv este determinat de decalajul mai mare între actualii pretendenți și UE comparativ cu decalajul față de Uniune al Greciei, Spaniei sau Portugaliei, la data aderării. Contribuția celor 10 țări asociate din centrul și estul Europei la UE va fi de aproape o treime ca număr de cetățeni, dar de numai 4 % în PIB. Media PIB pe locuitor în cele 10 țări candidate reprezintă numai o treime din aceeași medie la nivelul UE. În plus, țările din centrul și estul Europei parcurg încă procesul de reformă economică, după 50 de ani de planificare centralizată. Exigențele pentru aderarea ca membru cu drepturi depline prezintă o sfidare majoră pentru țările în tranziție pentru că ele sunt nevoite să preia acquis-ul comunitar plecând de la un nivel mai scăzut decât al oricărui alt candidat precedent. În același timp, UE nu stă pe loc și devine din ce în ce mai complexă, integrându-se în continuare în domenii diverse (uniunea monetară, cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne sau al politicii externe și apărării).

Politologul și scriitorul Timothy Garton Ash atrăgea atenția, într-un articol publicat în *“Le Monde”* (august 1999), că acquis-ul comunitar se dezvoltă mai repede decât capacitatea țărilor din est de a-l asimila și propunea, în consecință, derogări, pentru a face realistă posibilitatea de integrare în UE a țărilor candidate.

2. În pofida unor transformări mai mult sau mai puțin rapide în țările candidate, intrarea noilor membri în UE va determina creșterea decalajelor în ceea ce privește dezvoltarea și prosperitatea în interiorul Uniunii. De la început, fiecare nou membru va supraîncărca sistemul de redistribuire la nivel european în agricultură și în ceea ce privește fondurile structurale. Logica echilibrului intereselor comunitare va avea de suferit dacă costurile politicilor de integrare vor deveni o permanentă sursă de conflict între actualii și viitorii membri, între statele bogate și cele sărace, între statele mari și cele mici. Europa are deci nevoie de un nou contract de solidaritate pentru a nu produce suprasolicitarea donatorilor și frustrarea beneficiarilor.

2.2. Compromisul instituțional realizat prin Tratatul de la Nisa

Principalele reforme instituționale care sunt de cel mai mare interes pentru evoluția procesului de integrare în UE în perspectiva extinderii viitoare sunt legate de: sistemul de votare, componența potențial lărgită a Comisiei Europene și a Parlamentului European și structura Băncii Centrale Europene.

¹ Vezi și: *Dominique Moisi, “Financial Times”, 15 ianuarie 2001.*

Domeniile acoperite de schimbarea sistemului de votare

Comisia Europeană și multe state membre au creat presiuni pentru a crește numărul de probleme care sunt supuse sistemului de votare prin vot majoritar, sistem care este opus sistemului de votare pe baza unanimității care a funcționat dificil cu 15 state membre și care va crea dificultăți de negociere cu încă 12 noi membri.

Comisia a propus 50 de noi domenii spre a fi luate în considerare. Doar 30 de domenii au fost aprobate pentru acest sistem de votare.

Domeniile în care se va trece de la unanimitate la majoritate calificată, în privința luării deciziilor, o dată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Nisa, sunt următoarele:

- libera circulație a cetățenilor Uniunii Europene;
- cooperarea judiciară și civilă;
- nominalizarea membrilor Comisiei, Curții de Conturi, Comitetului Economic și Social, Comitetului Regiunilor;
- politica industrială;
- cooperarea economică, financiară, tehnică cu țările terțe;
- aprobarea statutului parlamentarilor;
- statutul partidelor politice la nivel european;
- aprobarea regulamentelor de procedură în cadrul Curții de Justiție și al Tribunalului de Primă Instanță.

În cele mai disputate cinci domenii, catalogate de Comisie drept domenii-cheie, situația s-a conturat în felul următor:

În domeniul fiscalității s-a menținut luarea deciziilor prin unanimitate la nivelul tuturor măsurilor care urmează să fie adoptate; *statu-quo*-ul a fost menținut și în ceea ce privește politica socială.

Trecerea la majoritate calificată a fost aprobată la nivelul politicii de coeziune (fondurile structurale), dar această decizie nu va fi pusă în practică, la solicitarea Spaniei, decât după adoptarea perspectivelor financiare plurianuale, aplicabile o dată cu 1 ianuarie 2007. Prin urmare, aplicabilitatea *de facto* este posibilă numai în 2013, la încheierea agendei 2007-2012.

În domeniul justiției și afacerilor interne, trecerea la votul majorității calificate a fost amânată, iar atunci când se va aplica, ea nu va viza sectoarele esențiale ale acestei politici. Totuși, la nivelul cooperării judiciare, Tratatul de la Nisa prevede trecerea la majoritatea calificată, dar în ceea ce privește controlul frontierelor interne și libera circulație a cetățenilor din afara Uniunii, aplicarea majorității calificate a fost amânată până la 1 ianuarie 2004. Germania a solicitat, de asemenea, menținerea controlului asupra politicii de azil.

Politica comercială comună va include negocierea și încheierea acordurilor internaționale în domeniul comerțului cu servicii și al aspectelor comerciale ale proprietății intelectuale. Fiind vorba de negocieri comerciale, votul majorității calificate, care funcționa deja în cazul schimburilor de mărfuri, a fost extins și la nivelul schimburilor de servicii, investițiilor și proprietății intelectuale. Franța este "responsabilă" pentru menținerea unanimității la nivelul problemelor privind cultura (cinema și audiovizual), sănătatea, educația și formarea profesională.

Calea parcursă între obiectivul suprimării dreptului de veto la nivelul a cincizeci de domenii și reformarea autentică a procesului decizional nu s-a soldat cu progrese semnificative. *Statu-quo*-ul cu privire la dreptul de veto se menține, așadar, în numeroase domenii (cultură, pentru Franța, azil, pentru Germania, fiscalitate/politică socială, pentru Marea Britanie). Trecerea la votul majorității calificate este amânată pentru: imigrație (2004), ajutoare regionale (2007, Spania păstrându-și dreptul de veto asupra viitoarei legi privind programarea bugetară care va fi adoptată în 2006).

2.2.1. Procedurile de votare prin majoritate calificată

Mulți observatori ai Uniunii Europene consideră că eficacitatea sistemului de votare prin majoritate calificată este absolut vitală pentru o eficientă funcționare într-o Europă extinsă. Procedura de votare prin majoritate calificată, oricum, este pe cale de a deveni mult mai complicată în momentul în care prevederile Tratatului vor intra în vigoare în 2006.

Propunerile inițiale ale Franței de a se redimensiona sistemul de votare în favoarea țărilor mai mari a generat o revoltă în rândul țărilor cu o populație mai mică, cum ar fi Portugalia, Finlanda și Grecia. Germania, cel mai prosper și mai popular stat membru UE, cu cea mai dezvoltată economie și 80 milioane de rezidenți, a fost pentru un sistem de votare comensurat în funcție de mărimea țării, dar Franța a rezistat, căutând să mențină paritatea franco-germană.

Prin Tratatul de la Nisa, o majoritate calificată este realizată numai atunci când următoarele trei criterii sunt satisfăcute:

- o propunere a fost aprobată cu o majoritate de voturi;
- un procent de 71,7% din voturi (adică 170 de voturi din 237) au aprobat propunerea. Această cifră va crește la 74,7% (adică 258 din 345 total voturi) când toate cele 12 noi membre vor adera;
- membrii cu o populație egală cu cel puțin 62% din totalul populației UE au aprobat propunerea.

Compromisul a fost că, în final, s-a obținut un sistem de votare mai complicat decât precedentul.

Schimbările sistemului de votare continuă să creeze o disproporție sensibilă între țările mici și cele mari (Anglia, Franța, Germania, Italia și Spania) în ceea ce privește procesul de decizie.

Cel de-al treilea criteriu referitor la populație creează un nou mecanism de veto pentru Germania, care, cu foarte puțini aliați, poate împiedica orice propunere deja stabilită prin vot majoritar.

Noile proceduri vor da posibilitatea Poloniei, atunci când va deveni membru cu drepturi depline în UE, să manifeste un nou fond de influență în Europa. Cu 27 de voturi, Polonia va avea tot atâtea voturi ca Anglia, Franța, Germania și Italia, care au câte 29 de voturi. În plus, mărimea populației, de aproximativ 39 milioane de locuitori, îi va crea o putere adițională de veto. Consensul multor observatori este că noul sistem de votare va îngreuna procesul de luare a deciziilor, dar problemele nu vor apărea cel puțin în perioada următoare, deoarece noile

proceduri de votare nu vor intra în vigoare decât după intrarea noului val de membri, 5-6, estimată ca timp în anul 2004 și nu vor deveni evidente ca nivel de dificultate decât după primirea tuturor țărilor candidate în Uniunea Europeană.

Numărul de voturi deținute de statele membre

Țări membre	Număr de voturi în prezent	Număr de voturi după extindere	Populație (mil.)
Germania	10	29	82
Marea Britanie	10	29	59
Franța	10	29	59
Italia	10	29	58
Spania	8	27	39
Olanda	5	13	16
Grecia	5	12	11
Belgia	5	12	10
Portugalia	5	12	10
Suedia	4	10	9
Austria	4	10	8
Danemarca	3	7	5
Finlanda	3	7	5
Irlanda	3	7	4
Luxemburg	2	4	0,4
Subtotal	87	237	375
Țări candidate			
Polonia	8	27	39
România	6	14	23
Cehia	5	12	10
Ungaria	5	12	10
Bulgaria	4	10	8
Slovacia	3	7	5
Lituania	3	7	4
Letonia	3	4	2
Slovenia	3	4	2
Estonia	3	4	1
Cipru	2	4	1
Malta	2	3	0,4
Total	134	345	481

Sursa: Communautés Européennes – 2001, Luxembourg, févr. 2001.

2.2.2. Componența Comisiei Europene

Propunerile înaintate în particular de marile țări au fost de a limita numărul de comisari europeni. Acest lucru presupunea ca, într-o nouă Europă, multe țări să nu aibă un comisar european. Țările mai mici au insistat în continuare pentru menținerea propriului comisar într-o Europă lărgită.

Compromisul la care s-a ajuns a fost ca fiecare țară să aibă în continuare cel puțin un comisar până când numărul atins va fi de 27. Țările mari pot, de asemenea, să continue să aibă doi comisari la fel ca în trecut. În orice caz, când numărul comisarilor va ajunge la 27, membrii UE trebuie să decidă prin unanimitate o nouă procedură de numire a comisarilor europeni care să conducă la diminuarea numărului lor. Cu 20 de comisari, Comisia Europeană este deja considerată prea mare pentru a funcționa eficient. Consensul comun este că mulți comisari au puțin de făcut și adesea se interferează în activitatea celorlalți. Situația se va agrava fără îndoială când numărul lor va ajunge la 27.

În orice caz, există o îmbunătățire adusă de acest Tratat privind modul în care comisarii sunt numiți și care va ajuta în minimizarea problemei de supraîncărcare a Comisiei Europene. Prin Tratatul de la Nisa, președintele Comisiei Europene poate fi ales printr-o majoritate calificată de voturi. Fiecare țară poate nominaliza un candidat pentru a deveni comisar, iar președintele Comisiei Europene va avea autoritatea de a desemna portofoliile și de a numi un vicepreședinte. În acest mod, președintele, ca și alți șefi de stat, poate numi cei mai pregătiți candidați în cele mai importante portofolii (ex., comerț, piața unică, telecomunicații și industrie) și indivizi mai puțin calificați pentru alte portofolii mai puțin importante. Astfel, creșterea puterii executive a președintelui poate atenua într-o oarecare măsură efectele negative posibil a fi generate de creșterea numărului de comisari.

2.2.3. Repartizarea locurilor în cadrul Parlamentului European

Numărul parlamentarilor europeni, care în prezent este de 626 și care urma să rezulte după viitoarele lărgiri, era limitat de tratatele anterioare la 700. Noul acord permite creșterea acestui număr la 732. Și de data aceasta, Germania își păstrează poziția de lider, menținându-și numărul de 99 de parlamentari, în timp ce restul cedează din numărul lor, permițând accesul țărilor candidate. Pe ultima poziție se află Malta, cu cinci parlamentari. Astfel:

Nr. crt.	Țara	Nr. de locuri în prezent	Nr. de locuri după extindere	Nr. crt.	Țara	Nr. de locuri după extindere
1	Germania	99	99	1	Polonia	50
2	Marea Britanie	87	72	2	România	33
3	Franța	87	72	3	Cehia	20
4	Italia	87	72	4	Ungaria	20

Nr. crt.	Țara	Nr. de locuri în prezent	Nr. de locuri după extindere	Nr. crt.	Țara	Nr. de locuri după extindere
5	Spania	64	50	5	Bulgaria	17
6	Olanda	31	25	6	Slovacia	13
7	Grecia	25	22	7	Lituania	12
8	Belgia	25	22	8	Letonia	8
9	Portugalia	25	22	9	Slovenia	7
10	Suedia	22	18	10	Estonia	6
11	Austria	21	17	11	Cipru	6
12	Danemarca	16	13	12	Malta	5
13	Finlanda	16	13			
14	Irlanda	15	12			
15	Luxemburg	6	6			

Sursa: Parlamentul European, Strasbourg, ian. 2001.

2.2.4. Structura Băncii Central-Europene

Chiar dacă problema structurii instituționale a Băncii Central-Europene nu s-a situat în centrul atenției oficialilor europeni la Nisa, tratatul prevede o clauză potrivit căreia schimbările în procedura de decizie a băncii nu vor cere lansarea unei noi Conferințe Interguvernamentale. Numărul guvernatorilor Băncii a ajuns la 18 numai după intrarea Greciei în zona euro, aceasta însemnând o creștere la 26-31 de membri, în condițiile extinderii zonei euro la 20-25 de țări. Este greu de imaginat un scenariu în care țări ca Germania sau Franța ar accepta un sistem de guvernare prin rotație în favoarea Letoniei sau Slovaciei.

Există și alternativa menținerii unui loc sigur pentru țările cu un PIB mai mare de 10% sau mai mult din PIB total al zonei euro, ceea ce ar calma spiritele, garantând un loc pentru Germania, Franța și Italia. Acest lucru ar însemna acordarea unui singur loc pentru grupuri de câte trei țări mai mici și reducerea la 12 a numărului de guvernatori. La prima vedere, pare cea mai eficientă soluție, dar nu lipsită de critici din partea statelor mici. Oricum, Summit-ul de la Nisa a demonstrat că, deși nu este pe lista priorităților, reformarea Băncii Central-Europene nu va fi deloc un lucru ușor.

Domeniul în care rezultatele s-au suprapus într-un mod eficient așteptărilor a fost acela al cooperărilor întărite. **Mecanismul cooperării întărite**, unul dintre succesele prevalent teoretice ale Tratatului de la Amsterdam, permite statelor membre să colaboreze și chiar să se detașeze în anumite domenii în care își permit o evoluție mai rapidă în raport cu celelalte state. Condițiile riguroase și restricțiile atașate însă acestei proceduri limitau posibilitățile practice de a face

apel la ea. Modificările care apar în noul Tratat de la Nisa urmăresc, aşadar, promovarea unui mecanism al cooperărilor întărite mai operațional¹.

Dacă până în prezent era nevoie de majoritatea statelor membre pentru a instaura o cooperare întărită, după Summit-ul de la Nisa, minimum opt state se pot detaşa pe baza unui astfel de raport, fără a exista riscul ca acţiunile lor să fie limitate de vreun veto. În perspectiva extinderii, numărul minim de state necesare pentru instaurarea unui raport de cooperare întărită va fi de o treime din totalitatea statelor membre.

Cooperarea întărită poate viza orice domeniu, inclusiv piaţa internă (fiscalitatea).

La nivelul primului pilon – **uniunea economică și monetară și politicile comunitare** – va fi suprimată posibilitatea ca un stat membru să se opună instaurării unei cooperări întărite. Ulterior, Consiliul poate decide cu majoritate calificată asupra oricărui proiect de cooperare întărită.

După momentul Nisa, cooperările întărite pot viza și cel de-al doilea pilon – **politica externă și de securitate comună** – pentru punerea în practică a unor acțiuni comune. Există totuși restricții, acestea referindu-se la domeniul militar și al apărării.

Pentru al treilea pilon – **cooperare judiciară în materie penală** – votul va fi, de asemenea, suprimat.

În raport cu cei trei piloni, implicarea Parlamentului în mecanismul de declanșare a unei **cooperări întărite** se concretizează în felul următor: aviz conform în domeniul primului pilon, necesitatea de a fi consultat (pilonul al III-lea) și informat (pilonul al II-lea).

Concluzionând, se poate spune că momentul Nisa a fost unanim receptat, atât în sânul instituțiilor europene, cât și în mediul academic, ca un “prag minim” atins, un compromis care să permită continuarea, într-un mod eficient, a negocierilor asupra extinderii. Progresul înregistrat în anumite domenii (statutul societății europene, de exemplu) este “umbrit” de regresul din planul guvernării Uniunii. Deși a avansat în planul dezbaterilor privind extinderea, Uniunea nu și-a fixat **“mijloacele instituționale necesare gestionării procesului de extindere”**.

Din reacțiile oficiale ale reprezentanților instituțiilor comunitare este evidentă nemulțumirea în legătură cu rezultatele obținute la Nisa. Romano Prodi, președintele Comisiei Europene, a calificat rezultatele de la Nisa ca fiind importante numai sub aspect cantitativ, dar calitativ sunt nule. “Rezultatele obținute au fost în mod evident inferioare ambițiilor afișate”, a afirmat Romano Prodi, considerând Tratatul de la Nisa un acord “imperfect și insuficient”. De asemenea, comisarul european responsabil pentru problemele instituționale, Michel Barnier, a considerat că la Nisa pragmatismul a fost surclasat de ambiții particulare și că interesul primordial a fost mai degrabă “cum să blocheze”, și nu “cum să se decidă”.

Majoritatea “vociilor” Parlamentului European consideră că progresul realizat la Nisa este unul aparent și reproșează șefilor de stat și de guvern că s-au lăsat

¹ *Vezi și: G. Truică, E. Geană, A. Macri, Repere și puncte de vedere referitoare la dezbaterile privind viitorul UE, Institutul European din România – București, oct. 2001.*

ghidați de interese naționale pe termen scurt, mai degrabă decât de interesele pe termen lung ale Uniunii. S-a sugerat chiar angajarea într-un nou proces de reformă instituțională și neratificarea Tratatului de la Nisa. Nicole Fontaine, în calitate de președintă a Parlamentului European, a estimat rezultatele Consiliului ca fiind “parțial satisfăcătoare în termeni de eficacitate” și a condamnat tendința de renaționalizare a spiritelor și a practicilor. Nemulțumirea afișată a vizat mai ales rezultatele obținute în materie de luare a deciziilor prin majoritate calificată.

Dar președinția Consiliului European, contrar pozițiilor reprezentanților celorlalte instituții europene, apără rezultatele Consiliului de la Nisa și consideră că s-au realizat progrese semnificative. Hubert Védrine, ministrul francez al afacerilor externe, afirmă că la Nisa s-a realizat un “compromis creator între cei cinsprezece, care a fost însă oclut de o eroare colectivă de apreciere din partea presei”.

Statele pentru care bilanțul de la Nisa s-a dovedit a fi unul pozitiv au fost în special țările candidate. Acestea au primit cu entuziasm rezultatele și s-au declarat satisfăcute de consecințele noului Tratat.

Dintre statele membre, Franța și Olanda au catalogat rezultatele de la Nisa ca un pas înainte pentru construcția europeană. De asemenea, două dintre statele membre care nu aparțin grupului de membri fondatori – Spania și Austria – s-au numărat printre așa-numitele “câștigătoare” în urma summit-ului din decembrie 2000.

Între statele membre care au catalogat consecințele deciziilor de la Nisa ca pe un dezavantaj s-au numărat în special statele mici (Belgia, Suedia). Atât primul ministru belgian, Guy Verhofstadt, cât și acela suedez, Göran Persson, au afirmat că interesele statelor mici au fost într-o măsură semnificativă ignorate și că europenii sunt departe de a avea o Uniune autentic democratică. Pe de altă parte, reacția oficialilor italieni face să transpară aceeași nemulțumire generată de faptul că “Responsabilii” reformei au fost mult prea ocupați de apărarea intereselor naționale, fără a se lăsa ghidați de o viziune veritabil europeană.

2.3. Rolul viitoarei Conferințe Interguvernamentale în stabilirea noului cadrul instituțional

Summit-ul de la Nisa a căzut de acord ca procesul de reformă să se încheie cu o nouă Conferință Interguvernamentală în 2004 pentru a completa reforma constituțională a Uniunii Europene.

Obiectivele Conferinței din 2004 stabilite la Nisa au în vedere următoarele aspecte:

- simplificarea tratatelor prin divizarea lor în părți constituționale și părți nonconstituționale;
- statutul juridic al Cartei drepturilor fundamentale;
- acordul asupra viitoarei diviziuni a puterilor de decizie între instituțiile Uniunii Europene, guvernele naționale și autoritățile regionale.

Aceste obiective, deși foarte importante, nu reprezintă decât componente ale unei evaluări fundamentale pe care Comisia Europeană, prin președintele ei,

Romano Prodi, o propune¹ pentru o dezbatere care să abordeze o arie tematică mai largă și să aibă un mai accentuat caracter prospectiv. Tema dezbaterei este cel mai bine ilustrată de titlul Declarației șefilor de stat și de guvern: “Declarație cu privire la viitorul Uniunii”.

Plecând de la considerentul că nimic pozitiv și durabil nu poate fi clădit fără implicarea imediată a întregii Europe, incluzând și țările candidate, președintele Comisiei propune **trei faze pentru dezbaterea privind viitorul Europei**:

1. Faza întâi este dedicată unei ”reflecții deschise”, în cadrul căreia trebuie să aibă loc cea mai cuprinzătoare dezbatere posibilă la toate nivelurile societății civile și cercurilor politice și științifice. Trebuie stimulată o dezbatere cu o amplă participare care să permită unei Uniuni lărgite să opereze democratic, legitim și eficient. Dezbaterea trebuie să producă în final concluzii operaționale privind obiectivele urmărite și mijloacele care trebuie utilizate pentru a le îndeplini.
2. Faza a doua, care a debutat după Summit-ul de la Laeken (Belgia) din decembrie 2001, se numește ”reflecție structurată” și este dedicată cristalizării în jurul sintezelor operaționale ale opiniilor reprezentative culese în faza anterioară. La Laeken a fost propusă o formulă care să combine abordarea deschisă cu legitimitatea.
3. A treia fază va fi Conferința Interguvernamentală propriu-zisă, ce urmează să înceapă în 2004.

În cercurile de specialitate se consideră că propunerea președintelui Comisiei Europene, Romano Prodi, de a se iniția în țările membre și aspirante la Uniunea Europeană o reflecție cât mai cuprinzătoare privind viitorul arhitecturii comunitare reprezintă o invitație și o provocare pentru toate țările candidate la aderare.

În prezent, majoritatea specialiștilor din interiorul sau din afara Uniunii sunt de acord că reforma sistemului instituțional preconizată prin Tratatul de la Nisa prezintă o importanță majoră. În același timp, se consideră că șocul imens al lărgirii, precum și funcționarea bună a uniunii economice și monetare începând cu 2002 reclamă ca această reformă a instituțiilor comunitare să vizeze aspecte mai înalte, care să răspundă la două imperative: **eficacitate și legitimitate**.

- Referitor la eficacitate, se consideră că, pentru a putea cuprinde dimensiunea unui continent și pentru a acționa ferm, atât în domeniul justiției și securității interne, cât și în cel al politicii externe și de apărare, Uniunea are nevoie de un guvern puternic, mai permanent și mai apt să anticipeze și mai ales să acționeze rapid. În context, se apreciază că dacă modul său de funcționare se va concretiza într-o prelungire a “metodei comunitare”, atunci nu se va realiza un salt calitativ însemnat.
- În ceea ce privește legitimitatea, aceasta se consideră a fi o cerință esențială. Uniunea nu va putea funcționa eficient decât dacă ea se află în conformitate cu principiul legitimității, care are la bază respectarea

¹ *Vezi și: Romano Prodi – discurs în fața Parlamentului European, Strasbourg, 17 ianuarie 2001.*

democrației. Aceasta presupune nu numai ca instituțiile statelor membre să se conformeze acestui principiu, ci înseși instanțele de ansamblu ale Uniunii să-l aplice.

2.4. Reforma instituțională din perspectiva țărilor candidate

În perspectiva lărgirii UE, a adâncirii integrării economico-sociale și a extinderii dimensiunilor integrării spre sfera politică, procesul de reformă a UE apare ca o necesitate obiectivă.

Dezbaterile privind adoptarea unei constituții vehiculează diverse concepte și modele. Există adepți ai unui model al UE constituit pe baza sistemelor democratice existente în statele naționale, dar acestui model i se opune cel al unei UE puternice, cu puteri delegate de către statele membre. În cazul primului model, legitimitatea politică își trage seva din implicarea cetățenilor într-o manieră comparabilă cu aceea dintr-un stat național, iar în cazul celui de-al doilea, legitimitatea ar fi rezultatul și al unui control eficient din partea reprezentanților oficiali ai statelor europene.

Pentru **țările candidate**, viitoarea UE ar putea continua să fie localizată între cei doi poli de reprezentativitate, respectiv democrația participativă similară statelor naționale și delegarea sau transferul de autoritate de la statele naționale spre conducerea de la Bruxelles.

Cele două modele opuse de legitimitate democratică pot fi reconciliate, dovadă că simbioza acestora a asigurat succesul procesului de integrare și ele pot susține guvernarea democratică într-o viitoare UE. Aceasta nu îndreptățește opinia că ar trebui păstrat "statu-quo-ul", ci, dimpotrivă, există necesitatea depășirii deficitului democratic, a reformării sistemului comunitar de guvernare și a consolidării echilibrului dintre elementele de reprezentativitate și cele de delegare în formularea politicilor UE.

UE a reprezentat o ancoră pentru procesul de democratizare din țările candidate.

Cetățenia europeană și valorile europene sunt asociate spiritului modern, democrației liberale, libertăților civice și respectului drepturilor omului. Cetățenii și societățile vest-europene au experimentat dificultățile transformărilor economice și sociale cu conștiința apartenenței la Europa și au așteptări ridicate privind calitatea vieții democratice în cadrul UE.

Dar și țările candidate au trecut printr-un proces de recâștigare a suveranității naționale, iar un număr de șase țări și-au câștigat independența în urma dezintegrării unor federații (Slovenia, Cehia, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania) și prăbușirii dominației sistemului comunist sovietic. Democrația, legitimitatea și practica democratică sunt în aceste țări indisolubil legate de statul național și de instituțiile naționale. Însă aceasta poate avea implicații serioase asupra modului de evoluție și organizării guvernării democratice în UE.

Sistemul democratic din țările candidate se bazează pe parlamentele naționale care ar trebui să reprezinte interesele cetățenilor, care s-au implicat în mișcări și forumuri catalizatoare ale tranziției spre democrație. De aici opinia că

participarea cetățenilor la procesul democratic al UE trebuie să fie destul de consistentă, iar rolul parlamentelor naționale și al celui european să fie destul de însemnat.

Cu excepția Poloniei și României, celelalte țări candidate sunt relativ mici, fiind preocupate de promovarea și protejarea intereselor lor. Aceasta poate să implice sprijinirea unei Comisii Europene puternice, care să reprezinte interesele tuturor țărilor și să contrabalanseze puterea țărilor mari. Votul majoritar la nivel național poate însemna democrație, însă la nivel comunitar înseamnă evident dominația statelor mari. De aceea, există o oarecare lipsă de entuziasm față de referendumurile la nivelul UE sau față de alegerea președintelui Comisiei prin votul cetățenilor.

Integrarea țărilor candidate, state naționale și unitare, creează probleme de legitimitate în luarea deciziilor la nivelul UE, decizii care afectează guvernele naționale, dar care pot fi luate fără participarea acestora. O reprezentare mai puternică a statelor naționale la nivelul decizional comunitar ar veni în întâmpinarea celor care sprijină federalizarea și, implicit, dezintegrarea statelor naționale. Or, conceptul de stat național unitar contravine organizării confederale a UE, mai ales că unele state menționate au experimentat statutul de componente ale unor federații mai mult sau mai puțin artificiale.

Statele candidate beneficiază în cursul procesului de aderare de avantajele metodei comunitare, care îmbină reprezentarea statelor naționale cu cea a cetățenilor și asigură legitimitatea reprezentării în instituțiile comunitare – Consiliu, Comisie și Parlament. Există dispute și divergențe între țările membre și cele candidate, ceea ce implică compromisuri și decizii politice. Parlamentul European a subliniat dimensiunea politică a lărgirii în contrast cu interesele sectoriale înguste din domeniul agricol și industrial, care s-au manifestat printr-un anumit “lobby” la nivelul Consiliului și Comisiei Europene.

Parlamentul European a avut o contribuție deosebită la abandonarea abordării inițiale a negocierilor și a admiterii bazate pe împărțirea în două grupuri în favoarea diferențierii statelor candidate în conformitate cu îndeplinirea criteriilor de aderare.

Pentru țările candidate, pregătirea aderării a însemnat motorul modernizării economiei și administrației și instrumentul principal de înlăturare a unor obstacole și contradicții interne, beneficiind și de consultanța și asistența tehnică a Comisiei executive, care s-a dovedit a fi un organ obiectiv și profesionist în aplicarea metodei comunitare.

Dintre elementele-cheie ale democrației viitoare în cadrul UE se pot menționa:

- a) **întărirea procesului politic democratic**, ceea ce implică o participare mai largă a cetățenilor, schimbul liber de opinii și argumente, creșterea contribuției opiniei publice și societății civile la luarea deciziilor, precum și aspecte legate de controlul procesului politic și de răspunderea decidenților politici. Procesul politic de tip tehnocratic, elitist și juridic din cadrul UE este destul de puțin transparent și dăunează rolului UE de ancoră a procesului democratic din țările candidate. Dezbateră deschisă a argumentelor politice este destul de obstrucționată și

procesul politic este sub influența unor interese sectoriale și naționale. Deliberarea politică mai amplă va spori răspunderea politică a instituțiilor europene și a autorităților naționale și va clarifica rolul acestora și competențele lor. În plus, va asigura o corelare indispensabilă a constituționalizării tratatelor;

- b) **îmbunătățirea participării cetățenilor**, ceea ce înseamnă apropierea UE de populație, prin creșterea participării lor directe și întărirea puterilor instituțiilor ce-i reprezintă. În țările central și est-europene, cetățenii au o atitudine proeuropeană și aceasta poate fi valorificată și tradusă prin reforme participative și printr-un parlamentarism european pronunțat. Nu există o contradicție sau o contrapunere între puterile Parlamentului European și puterile parlamentelor naționale, ambele fiind necesare și chiar putând fi sporite în viitor. Se discută de un sistem politic bazat pe aranjamente instituționale care să faciliteze emergența unui “**demos**” european și dezvoltarea unei identități politice europene comune;
- c) **întărirea metodei comunitare**. Metoda comunitară pare să fie cea mai bună modalitate de a reconcilia și echilibra democrația bazată pe statul național cu cea bazată pe contribuția cetățenilor și deci de a asigura o guvernare eficientă în cadrul UE. Elementele de bază ale acestei metode sunt:
 1. un **Consiliu** puternic care reprezintă națiunile și legitimitatea națională care să încurajeze pluralismul național și să restricționeze regula majorității la nivel comunitar prin utilizarea majorității calificate la votare;
 2. un **Parlament European** care reprezintă publicul sau cetățenii și care ar putea constitui un viitor **demos** european, care organizează deliberări politice și care ține sub observație activitatea Consiliului și Comisiei;
 3. o **Comisie** care joacă un rol special în procesul politic, constituind o punte de legătură între Consiliu și Parlament, care este dedicată performanței, profesionalismului și obiectivității într-o măsură evident mai pregnantă decât un executiv național subjugat, de regulă, unei majorități politice.

Întărirea metodei comunitare ar permite și un management sau o guvernare mai eficientă a unei UE lărgite. În cazul țărilor candidate, metoda comunitară facilitează procesul de lărgire și constituie cel mai bun model de a respecta suveranitatea lor și de a asigura participarea statelor mici la procesul decizional.

Capitolul 3

REFORMA POLITICII AGRICOLE COMUNE (PAC) ÎN CONTEXTUL EVOLUȚIEI INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

3.1. Reforma principiilor de bază ale PAC

În fundamentarea și aplicarea PAC a UE, punctul de pornire l-a reprezentat, conform surselor comunitare oficiale¹, faptul că agricultura este și trebuie considerată un sector de importanță strategică, obiectivul principal fiind de acoperire la maximum a nevoilor alimentare pentru a reduce dependența de exterior și a preveni riscul de penurie. Aceasta nu exclude, conform aceluiași surse, schimburi comerciale de produse agroalimentare cu țări terțe, cu condiția ca aceste schimburi să fie echilibrate și să nu conducă la o dependență unilaterală, critică. Strategia aplicată în agricultură se înscrie într-o politică globală de securitate, în primul rând economică.

Aprecierea realizărilor PAC se poate face raportând situația actuală la obiectivele propuse prin Tratatul de la Roma. Astfel, urmare a restructurării, modernizării și raționalizării, nivelul productivității și al producției a crescut, nemaiexistând de mult o problemă a penuriei de anumite produse agricole. Dimpotrivă, există excedente cronice, în cazul celor mai multe dintre produsele agricole esențiale. Finanțarea stocurilor mari reprezintă însă o cheltuială foarte ridicată din bugetul comunitar, resurse importante fiind sustrate altor utilizări.

Gradul de fluctuare a prețurilor produselor agricole comunitare a fost relativ scăzut, înregistrându-se o relativă stabilitate. *Nivelurile prețurilor acestor produse sunt însă cronic mai mari decât cele ale pieței mondiale*, ceea ce face ca atingerea obiectivului privind asigurarea de prețuri rezonabile pentru consumatori să fie discutabil. Prețurile produselor agricole nu au scăzut, cu toată sporirea cantității.

Totodată, prețurile produselor agricole reprezintă un instrument de transfer al veniturilor de la consumatori la producătorii agricoli, respectiv de la consumatorii dintr-o anumită țară la producătorii dintr-o altă țară. Deoarece prețurile produselor agricole influențează și costurile produselor din alte domenii atât prin costurile de materii prime, cât și prin costul manoperei, efectele PAC se

¹ *Vezi și: La politique agricole commune en mutation, Colecția "L'Europe en mouvement", Bruxelles, 1998.*

regăsesc și în domeniul competitivității exporturilor industriale. Se consideră că politica de fixare și garantare a prețurilor a fost și un factor de încetinire a modificărilor structurale și a mobilității forței de muncă dinspre agricultură înspre alte ramuri. Prețurile garantate au fost un stimulent pentru constituirea de exploatări intensive, care au avut efecte negative asupra mediului ambiant. Politica agricolă comună are un cost ridicat și prin faptul că menține resurse ineficiente în agricultură, ceea ce se exprimă prin valoarea mai mică a producției față de costul acesteia¹.

În privința veniturilor fermierilor, acestea au crescut în raport cu perioadele trecute, dar într-un ritm mai redus decât veniturile din alte ramuri. Nemulțumirile fermierilor, în special ale celor francezi, se exprimă în fiecare primăvară, chiar în forme violente, cu ocazia fixării prețurilor de către Comisia Uniunii Europene.

În sfârșit, PAC are și importante implicații internaționale, prin trecerea de la situația de importator net la aceea de exportator net de alimente și produse agricole. Uniunea Europeană este, în prezent, cel mai mare exportator de carne și produse lactate din lume, exportator net de grâu și, în ansamblu, al doilea exportator mondial de produse agricole ale zonei temperate, după SUA. Datorită politicii de protejare a agriculturii, s-a produs o deviație a comerțului, de la ofertele mai ieftine ale țărilor în curs de dezvoltare la produsele mai scumpe ale producătorilor din țările comunitare, în special după intrarea Greciei, Spaniei și Portugaliei, țări care exportă produse caracteristice regiunii mediteraneene. Cea mai neplăcută urmare a PAC în acest context o reprezintă scăderile de prețuri pentru exportatorii tradiționali de anumite produse agricole, prin sporirea artificială a ofertei comunitare (cazul zahărului).

Toate aceste efecte, pozitive și negative, au pus problema necesității reformei PAC, încât aceasta să fie mai mult adaptată situației actuale. Reforma înseamnă deci a găsi o modalitate mai eficientă pentru rezolvarea problemei veniturilor fermierilor, alta decât aceea a prețurilor administrative, de a reduce costul bugetar, care este foarte ridicat, datorită în principal supraproducției, și, nu în ultimul rând, înseamnă a evita efectul negativ pe care metodele intensive de producție le au asupra mediului.

Preocupările pentru reforma PAC nu sunt de dată recentă. După numai câțiva ani de la implementarea acestei politici, un plan de restructurare a agriculturii, cunoscut sub numele de **Planul Mansholt** (1970), după numele inițiatorului, ministru olandez al agriculturii la acea dată, a propus restructurarea drastică a dimensiunii exploatărilor agricole, pentru a le face mai eficiente și a asigura astfel venituri și prețuri rezonabile, deschizând drumul liberalizării comerțului cu produse agricole.

Planul, care ar fi dus la dispariția bruscă a unui număr mare de ferme, nu a fost aplicat în întregime din motive mai degrabă de ordin politic decât economic.

Ulterior, mai multe documente ale Comisiei² exprimă constatări privind caracterul ineficace al unor măsuri de reformă. Astfel, au existat unele reduceri

¹ *Vezi și: Maria Bârsan, Integrarea economică europeană, Ed. "Facla", Cluj-Napoca, 1999.*

² *Guidelines for European Agriculture, EC 1981; lucrările Consiliului European de la Fontainebleau din 1984.*

acceptate de prețuri, dar acestea nu au fost suficient de radicale pentru a reduce excedentele de producție. Nici alte măsuri, precum cotele de producție, impozitele în coresponsabilitate pentru depășirea cotelor, respectiv sistemul prețurilor garantate numai până la un anumit plafon cantitativ, nu au diminuat stocurile. Ca urmare, sub presiunea mai ales a costului tot mai ridicat al menținerii neschimbate a politicii agricole, Comisia, prin așa-numitul "Pachet Delors" și prin Raportul "McShary" (1992), a stabilit direcțiile pentru perioada următoare și măsurile de aplicat pe categorii de produse, sub acest aspect.

Astfel, datorită ponderii mari a cheltuielilor pentru agricultură în bugetul comunitar, s-a stabilit că acestea nu pot crește cu mai mult de 74% din ritmul anual de creștere al PNB pentru Uniunea Europeană.

Instrumentele menite să stabilizeze și să descurajeze producția, precum cantitatea maximă garantată, impozitul de "coresponsabilitate" pentru depășirea producției maxime, cotele de producție și reducerile de prețuri urmau să se mențină. În plus, o schemă de reducere a suprafeței cultivate prin încurajarea fermierilor în a lăsa pământul necultivat timp de cinci ani, cu compensații bănești pentru pierderea de venituri, și încurajarea pensionărilor mai devreme erau menite să aibă, de asemenea, efect asupra producției. Alte măsuri au avut în vedere o agricultură ecologică, prin evitarea practicilor distrugătoare ale mediului și ale resurselor, precum și extinderea împăduririlor etc.

Deoarece, așa cum am mai arătat, politica agricolă comunitară are efecte asupra comerțului mondial cu asemenea produse, negocierile GATT au avut drept obiect, în acest domeniu, în special conflictul de interese dintre Uniunea Europeană și ceilalți mari exportatori. Negocieri prelungite peste termenul prevăzut au dus, în cele din urmă, la un compromis, evitându-se astfel un război comercial.

Cauza majoră a reformei PAC a constituit-o creșterea permanentă, după 1968, a cheltuielilor destinate finanțării agriculturii comunitare. S-a ajuns astfel la situația când, în 1972, cheltuielile FEOGA reprezentau aproximativ 2/3 din bugetul comunitar, în timp ce veniturile la buget provenind din prelevările la import au acoperit mai puțin de 1/3 din cheltuielile FEOGA. Mai mult, chiar dacă, în timp, veniturile producătorilor agricoli au crescut în termeni reali, ele nu au ținut pasul cu restul economiei, ceea ce i-a făcut pe agricultorii comunitari să se simtă nedreptățiți¹.

Pe de altă parte, luarea deciziilor PAC nu s-a făcut conform liniilor directoare originare. Managementul PAC a fost afectat de incapacitatea armonizării hotărârilor luate de statele membre, dublată fiind și de o instabilitate monetară. În 1969, realinierea francului francez și a mărcii germane a dus la inventarea unui curs de schimb artificial ("green rate"), care să permită protejarea producătorilor față de fluctuațiile valutare. Cursurile de schimb "verzi" și sumele monetare compensatorii au fost considerate o îndepărtare de la principiul unicității pieței comunitare, introducând un element nou, de autonomie națională, în derularea PAC, ca și posibilități considerabile de arbitrar și fraudă.

¹ *Vezi și: European Commission, The Agricultural Situation in the Community, 1993, Report, Brussels, Luxembourg, 1994.*

3.2. Încercări de reformă în domeniul politicii agricole comune (PAC)

Primul plan financiar pentru PAC avea în vedere alocarea unei treimi din buget pentru secțiunea de "orientare" a FEOGA în vederea implementării unor măsuri structurale. Aceste măsuri urmăreau crearea de unități agricole mai mari din unitățile mici și promovarea eficacității și viabilității fermelor astfel constituite.

Oricum, în afară de câteva directive limitate date în 1964, s-a făcut foarte puțin în acest sens. În 1970, Planul Mansholt, ca primă încercare de reformă, propunea utilizarea unor prețuri mai flexibile, pentru a se asigura un echilibru mai bun între cerere și ofertă. Conform acestui plan, 5 milioane ha și 5 milioane persoane ar fi trebuit să părăsească producția agricolă, în timpul anilor '70¹.

Planul s-a dovedit prea radical pentru a fi acceptat politic; era considerat distructiv pentru multe familii de agricultori și o îndepărtare de la politica de sprijin a pieței.

Plecând de la Planul Mansholt, în 1972 au fost adoptate trei directive ale Consiliului, care vizau: (1) modernizarea agricolă (încetarea de a mai crea noi ferme și schimbarea destinațiilor terenurilor de cultură); (2) acordarea de asistență tehnică sectorului agricol; (3) pregătirea de personal în vederea deprinderii de noi aptitudini.

Sumele alocate modernizării agriculturii au fost folosite în zonele agricole cel mai bine structurate din partea de nord a Comunității; s-au complicat, astfel, problemele dezechilibrului pieței.

Prima lărgire a UE (1973) aducea în atenția autorității comunitare **trei motive pentru care PAC putea fi reformată:**

- Ca mare importator de produse alimentare, era clar că Regatul Unit al Marii Britanii va fi perdant net în ceea ce privește bugetul agricol, față de sprijinul prețurilor de piață. În consecință, se aștepta ca Marea Britanie să-și exercite influența în sensul micșorării sumelor alocate pentru susținerea prețurilor de piață.
- Lărgirea de la 6 la 9 membri din 1973 a schimbat structura sectorului agricol în UE. În timp ce aria productivă s-a mărit cu aproximativ 50%, numărul fermelor a crescut cu numai 15%, astfel încât dimensiunea medie a unei ferme a crescut cu 30%. Aceasta a condus la considerări de eficiență, dându-se mai mult atenție obiectivelor de redistribuire a veniturilor în favoarea sectorului agricol.
- Comunitatea a devenit, prin lărgire, o mare putere pe piețele mondiale de produse agricole. "Cei 9" contribuiau cu aproximativ 1/3 la comerțul mondial cu produse agroalimentare. În același timp, după prima lărgire a UE, ceea ce s-a făcut puternic simțit a fost, pe de o parte, creșterea gradului de autosatisfacere la un număr crescând de produse agricole; pe de altă parte, surplusurile au crescut și UE a trebuit să recurgă din ce

¹ Vezi și: *European Commission, EC agricultural policy for the 21st century, Brussels, Luxembourg, 1994.*

în ce mai mult la subvenționarea exporturilor, pentru a le putea vinde pe piețe externe. Ca rezultat, cheltuielile PAC s-au dublat între mijlocul anilor '70 și mijlocul anilor '80.

Presiuni adiționale asupra costurilor PAC au apărut și datorită creșterii cheltuielilor cu sumele monetare compensatorii (MCA), ca urmare a unei repetate instabilități valutare și după 1980, ca urmare a aderării Greciei. Veniturile reale ale fermierilor au scăzut cu 10% între 1978 și 1980; între 1975 și 1980, numărul fermelor din UE a scăzut cu aproximativ 3% pe an¹.

3.3. Obiectivele urmărite prin reforma PAC

Anii '80 au fost deci ani de criză continuă pentru PAC. Criticile aduse PAC au fost multe și diverse, culminând prin aceea că adepții comerțului au hotărât chiar abolirea ei. **Trei argumente fundamentale** au fost aduse la începutul anilor '80 pentru a justifica necesitatea reformei:

1. **Crearea surplusurilor structurale, mai ales în partea continentală a Comunității.** Problema provenea din aceea că, încă de la început, PAC a fost concepută ca o politică de piață, tinzând să provoace niveluri mari de preț, care să încurajeze o creștere nelimitată a producției. Succesul măsurilor luate pentru stimularea productivității a dus la o situație în care oferta de produse agricole a depășit cu mult cererea, cerere caracterizată și de o tendință de stagnare datorită unui nivel scăzut al creșterii populației în Europa de Vest în acea perioadă. Lipsa de echilibru între ofertă și cerere s-a înrăutățit prin preferințe date de Comunitate importurilor agricole din terțe țări. Aceste importuri, cu o mare elasticitate a prețurilor datorită condițiilor diferite de producție, au înlocuit un volum echivalent de produse comunitare identice sau similare, care a trebuit să fie cumpărate în întregime de organisme de intervenție.
2. **Creșterea continuă a fondurilor necesare unei înalte integrări, într-un context de resurse financiare limitate ale bugetului comunitar.** Fenomenul a condus la o criză financiară care a erupt în 1983 și a continuat timp de 5 ani, fără să se găsească o soluție pe termen lung.
3. **Presiunile la nivel mondial făcute de țări ce exportau tradițional produse agricole în țările industrializate – cu putere de cumpărare semnificativă – pentru reducerea subvențiilor publice pentru agricultură.** Se argumenta atunci că o astfel de măsură, împreună cu o mai mare liberalizare a comerțului internațional cu produse agricole (Runda Uruguay – GATT), va impulsiona schimburile mondiale și va stimula creșterea economică, în același timp.

¹ *Vezi și: European Parliament, Fact Sheets on the European Parliament and the Activities of the European Union, Brussels, 1995.*

Plecând de la aceste considerente, în 1984 și 1988 au fost adoptate o serie de măsuri care vizau în principal reducerea costurilor crescânde generate de PAC și îmbunătățiri structurale.

Prima fază a reformei PAC (1984) a vizat:

- **În domeniul politicii de preț și piață:** înghețarea prețurilor de referință și reducerea garanțiilor prevăzute prin regulamente comune de piață. Scopul era asigurarea unei “discipline bugetare” riguroase.
- **În domeniul politicii socio-structurale:** implementarea unor măsuri ce aveau ca scop sprijinirea gospodăriilor viabile, făcându-le mai competitive, pentru a putea supraviețui în condițiile unor politici restrictive de piață și preț.

Cea de a II-a fază a reformei PAC (1988) viza:

- Creșterea propriilor resurse și introducerea unei “discipline bugetare” mai severe decât cea din 1984.
- Dublarea sumelor alocate fondurilor structurale în perioada 1988-1993 față de reducerea cheltuielilor secțiunii “garantare” – FEOGA. Au fost luate o serie de măsuri în plan orizontal pentru sprijinirea producătorilor și ușurarea adaptării structurilor agricole la noua PAC, împreună cu măsuri specifice pentru dezvoltarea generală a zonelor rurale și de încurajare a zonelor mai puțin favorizate, care se bazează mai ales pe sectorul primar.
- Reducerea cheltuielilor secțiunii “garantare” – FEOGA prin extinderea utilizării stabilizatorilor în toate sectoarele agricole; se viza stabilirea unor cantități maxime garantate, a căror depășire era penalizată prin reducerea prețurilor de intervenție; această nouă orientare implica coresponsabilitatea financiară a fermierilor.
- Măsuri socio-structurale de natură complementară ale căror obiective se refereau la: asigurarea de ajutoare directe în cazul scăderii veniturilor fermierilor, retragerea la pensie a fermierilor înainte de termen, extensivitatea producției (folosirea de procedee mai puțin intensive), cultivarea acelor produse ce nu sunt excedentare în comunitate.

În urma tuturor acestor măsuri, problema PAC nu a fost rezolvată. Veniturile fermierilor au rămas statice, iar presiunile bugetare au persistat.

Surplusurile de produse agricole au atins niveluri cronice, mai ales în ceea ce privește cerealele și lactatele. În anii 1988-1989, exportul net de cereale a fost de 27,5 milioane tone, în timp ce la începutul anilor '70 UE fusese un importator net, volumul importurilor fiind de aproximativ 10 milioane tone/an. În 1986, prin aderarea Spaniei și Portugaliei, bugetul PAC s-a văzut amenințat de noi poveri pentru produsele mediteraneene.

La sfârșitul anului 1990 existau 14,4 milioane tone cereale, 600 mii tone produse lactate și 530 mii tone carne de vacă în stocurile publice comunitare¹.

În timp ce autonomia alimentară fusese pe larg atinsă și piețele fuseseră stabilizate, o creștere cu 30% a cheltuielilor PAC între 1989-1991 nu a putut evita

¹ Vezi și: Notre avenir agricole, *Colecția “L'Europe en mouvement”, Bruxelles, 1992.*

reducerea veniturilor fermierilor, împingând un număr semnificativ al acestora la faliment.

Presiunile externe pentru reforma PAC au devenit din ce în ce mai intense. Comunitatea era confruntată cu cereri dure și hotărâte din partea țărilor exportatoare de produse agricole, mai ales SUA și "Grupul Cairns", de a-și schimba politica agricolă.

Dictate deci de criteriile de natură bugetară, reformele PAC au continuat prin cea de a III-a etapă, 1992-1997, caracterizată prin abandonarea opțiunii pentru prețurile garantate ca instrument de bază pentru asigurarea veniturilor fermierilor și încurajarea ajutoarelor compensatorii.

Obiectivele și fundamentarea pachetului de reforme ale politicii agricole comunitare, prezentate detaliat în Raportul "McShary" și în Raportul privind agricultura din 1992, se pot sintetiza astfel¹:

- un mai bun echilibru pe piețele agrare printr-o reglementare mai efectivă a ofertei și o influențare mai dinamică a cererii;
- întărirea competitivității agriculturii comunitare pe piețele interne și externe prin reduceri substanțiale de preț, pentru a promova consumul indigen și pentru a facilita vânzările pe piața mondială;
- încurajarea agricultorilor să nu-și abandoneze terenurile;
- o reîmpărțire a subvențiilor în favoarea fermelor mai puțin puternice;
- promovarea structurală prin menținerea unui număr suficient de întreprinderi agricole în condițiile unei anumite viabilități a factorilor de producție și îndeosebi a mobilității pământului;
- protejarea mediului și dezvoltarea potențialului natural al satelor.

Modificările din PAC nu ating în nici un fel principiile de bază ale acesteia: unicitatea pieței, preferința comunitară și solidaritatea financiară.

Pachetul de reforme a fost diminuat considerabil, comparativ cu propunerile anterioare ale Comisiei UE. Ca urmare, reducerea protecției externe se limitează la mai puține produse și a fost de proporții mai mici decât se prevăzuse anterior, în timp ce măsurile de compensare au devenit mai substanțiale.

Ideea de bază a reformelor este reducerea producției printr-un mix de măsuri vizând reduceri de prețuri și limitări directe (scoaterea din circuitul agricol a unor suprafețe, reducerea numărului de animale ș.a, precum și compensarea producătorului prin plăți directe raportate la suprafața cultivată sau la numărul de animale).

Pachetul de reforme se referă la sectorul producției vegetale, în esență la cereale și plante albuminoase, iar în sectorul zootehniei, la bovine și carne de bovine.

Obligația de înghețare a terenurilor nu se aplică micilor producători de cereale din Comunitate, adică fermierilor ce cultivă mai puțin de 20 ha (media comunitară). Terenurile retrase din cultură pot fi utilizate în scopuri productive

¹ *Vezi și: Virginia Câmpeanu, Perspectivele integrării agriculturii în Uniunea Europeană, Teză de doctorat, septembrie 2000, București.*

nealimentare, spre exemplu, pentru producerea de cereale destinate fabricării de bicarbonați.

Producătorilor de cereale li se compensează direct și integral pierderea de venit rezultată din reducerea prețurilor garantate. Compensarea este condiționată de retragerea din cultură a 15% din suprafața cultivată cu cereale, oleaginoase și plante proteice. Plățile compensatorii directe pentru susținerea veniturilor sunt calculate pe baza randamentelor medii ale fiecărei regiuni agricole din UE. Pe aceeași bază se calculează și plățile compensatorii destinate să acopere pierderile de venit rezultate ca urmare a retragerii din cultură a terenurilor. Micii producători însă primesc compensații fără obligația de înghețare a unui procent din suprafața cerealieră.

Trecerea de la sistemul de garantare a prețurilor la un sistem de sprijinire directă a veniturilor agricultorilor are darul să alinieze sectorul cerealier la principiile aplicate celorlalte produse, precum oleaginoasele, legumele transformate, uleiul de măsline și tutunul.

Un alt domeniu important al reformei McShary îl constituie reducerea prețurilor garantate la carnea de bovine. Pe parcursul a trei ani, prețurile lor vor fi reduse cu 15%. Pentru crescătorii de animale, această reducere va fi compensată în două moduri.

Agricultorii ce folosesc pășunatul liber primesc o primă suplimentară pe cap de animal, destinată încurajării acestui tip de creștere extensivă a bovinelor în defavoarea creșterii intensive în sistem industrial. Primele nu sunt acordate și crescătorilor ce-și cresc animalele în grajd, dar ei pot fi compensați pentru pierderile rezultate din reducerea prețurilor la carne. În loc să piardă bani în cadrul sistemului reformat, agricultorii ce practică creșterea extensivă a animalelor vor avea de câștigat. Acest lucru este valabil și pentru micii producători de cereale, care nu sunt obligați să apeleze la retragerea din cultură a terenurilor. În cadrul noului sistem, veniturile lor brute pot să crească.

Schimbarea mecanismelor pieței pentru o serie de produse individuale este însoțită de măsuri de acompaniere adiacente, care sunt destinate încurajării metodelor de cultură menite să protejeze mediul înconjurător (bazate pe utilizarea în mică măsură a îngrășămintelor și pesticidelor), finanțării programelor de împădurire a terenurilor și asigurării gestionării terenurilor retrase din cultură.

Mai mult, UE cofinanțează regimul de pensionare anticipată mai avantajos pentru agricultorii cu vârste de peste 55 de ani, lăsând astfel locul tinerilor agricultori.

Reforma McShary, chiar dacă radicală, nu a încetat să se sprijine pe principiile fundamentale ale PAC. Ea a dat agricultorilor asigurarea că UE nu și-a schimbat angajamentul său fundamental în ceea ce îi privește. Chiar dacă prețurile sunt scăzute, preferința comunitară este respectată. Piața unică a produselor agricole și aplicarea prețurilor unificate pe tot teritoriul Uniunii au fost menținute.

Ca și în cazul susținerii prețurilor, costul ajutoarelor directe plătite agricultorilor sunt suportate din bugetul comunitar, fără să apară fisuri în ceea ce privește solidaritatea financiară. Datorită faptului că acordul din 1992 integrează aceste ajutoare în categoria cheltuielilor obligatorii, cărora Uniunea trebuie să le

facă față în prioritate absolută, agricultorii sunt protejați contra riscului reducerii eventuale a nivelului compensațiilor în viitor¹.

3.4. Realizări și contradicții pe planul reformei PAC

În urma reformei din 1992 (McShary), costul PAC a devenit mult mai suportabil pentru guvernele statelor membre, lucru ce nu ar fi fost posibil prin continuarea sistemului anterior. Menținută în forma dinaintea de 1992, PAC ar fi costat Uniunea 42 miliarde euro în 1998, în timp ce în urma reformei costul său estimativ pentru același an este de 39,2 miliarde euro. Cea mai mare parte a acestui buget va servi plății ajutoarelor directe pentru agricultori, iar o parte mai puțin consistentă va continua să gestioneze excedentele și să subvenționeze exporturile pe piețele mondiale. Grație reducerii prețurilor garantate, agricultorii comunitari au devenit mai competitivi, atât pe piețele interioare, cât și pe cele mondiale². Experții Comisiei UE consideră că, chiar în cazul importurilor produselor de substituție a cerealelor, domeniu în care cerealele comunitare au pierdut sectoare de piață într-un ritm de 2 milioane tone pe an, situația ar trebui să se schimbe. Reducerea cu 29% a prețurilor la cereale ar trebui să permită producătorilor comunitari să recâștige până la 10 milioane tone pe piețele comunitare de furaje.

Natura reformei are darul să schimbe *modul de funcționare a sistemului de susținere a agriculturii*. Pentru prima oară reforma prevede niveluri diferite de compensare în diferitele regiuni ale Uniunii, având ca bază de calcul statisticile privind producția și randamentul. Mai mult, suma compensațiilor vărsate nu va depinde numai de preț, ci și de cantitatea produsă.

Pentru *cereale*, compensările vor depinde de numărul de hectare cultivate și de localizarea acestora. Ajutorul acordat crescătorilor de bovine va depinde de mărimea șeptelului și de metoda de creștere practică.

În sistemul anterior, bazat pe susținerea prețului fără impunerea de limite la cantitățile de produse, în momentul când prețurile erau înghețate, agricultorul nu avea altă posibilitate de ameliorare a situației sale decât prin creșterea randamentelor, deci producând mai mult. În prezent, el primește o compensare de venit integrală, fără a fi obligat să producă mai mult.

Acest sistem de susținere directă a veniturilor nu mai creează o dependență a fermierului față de o anumită asistență publică. Sistemul de susținere a prețului aplicat anterior le acorda de facto subvenții care, chiar dacă erau mai puțin vizibile, nu erau mai puțin reale. Un sistem care consta în vânzarea directă către depozitele frigorifice ale Comunității, la prețuri dinainte garantate, a produselor ce nu aveau nici un fel de șansă de a fi competitive pe piețele mondiale nu avea mai nimic în comun cu principiile pieței libere. În cazul sistemului reformat, cea mai

¹ Vezi și: Agricultura în Uniunea Europeană în pas cu timpul, *Buletin "Europa"*, editat de Delegația Comisiei UE la București, 1999.

² Vezi și: La réforme de la PAC, *colecția "Les Dossiers de la Politique Agricole Commune"*, Bruxelles, dec.1998.

mare parte a veniturilor agricultorilor provine de pe piață. Reforma va permite, și acest lucru este deja evident în ultimii doi ani, o stabilizare a producției la un nivel mai apropiat de consumul comunitar. Ea va frâna în mod sigur creșterea viitoare a producției, fără să antreneze totuși reduceri majore ale nivelurilor ei actuale. Singura rațiune de creștere a producției în viitor va fi găsirea de noi piețe de desfacere. Aceste piețe vor fi însă aprovizionate prin exporturi subvenționate. Grație reducerilor de preț, în mod normal, produsele ar trebui să fie mai ieftine pentru consumatorul final. Potrivit aprecierilor experților, dacă efectele reformei se vor repercuta pe deplin asupra comerțului cu amănuntul, consumatorii ar putea economisi 12 miliarde euro pe an. Dar o parte din această marjă se va îndrepta către sectorul de transformare și distribuție. Mai mult, această marjă riscă să se îngusteze dacă prețurile produselor concurențiale se vor reduce pentru a contracara noua competitivitate a produselor comunitare. În consecință, consumatorii ar trebui să profite de aceste reduceri de preț, dar nu integral. Prețurile bunurilor alimentare vor crește cu siguranță mai încet pe parcursul anilor următori decât rata generală a inflației pe ansamblul economiei țărilor comunitare.

Experții Comisiei UE consideră că există cu siguranță un domeniu în care consumatorii au de câștigat: calitatea. Din 1985, Comisia Europeană propune ca o parte integrantă a PAC să fie *criteriile de calitate*. Produsele de calitate ar trebui să beneficieze de o bonificare în raport cu produsele de masă. S-au introdus noi reguli în materie. Ele prevăd utilizarea etichetelor speciale și a certificatelor de garantare a calității, pentru informarea consumatorului că este vorba de un produs de calitate. S-a adoptat o reglementare privind metodele de producție biologică a produselor agricole și a mărfurilor alimentare. O nouă directivă protejează denumirile de origine controlate.

Această campanie pentru o calitate superioară a produselor nu ar trebui să eclipseze eforturile mobilizate în vederea fixării unor norme de igienă severă pentru bunurile alimentare ale UE și furnizarea de informații adecvate consumatorilor despre valoarea dietetică a alimentelor.

O atenție deosebită s-a acordat specialităților regionale fabricate potrivit procedeele tradiționale, precum brânza pe bază de lapte nepasteurizat ori vinișor local sau carne afumată sau sărată. UE trebuie să asigure respectarea regulilor de igienă obligatorie în momentul vânzării acestor produse.

Reforma recompensează modelele mai puțin intensive de cultură și creștere a animalelor. Sistemul anterior de susținere a prețurilor pentru un nivel nelimitat al producției a încurajat nu numai recurgerea masivă la îngrășăminte și pesticide, dar și înflorirea producțiilor cu randament ridicat. În fapt, confrunțați cu o înghețare a prețurilor, producătorii nu aveau alt mijloc de creștere sau cel puțin de menținere a nivelului anterior de venit decât producând mai mult pentru același preț. Mai mult, agricultorii pot acum să rămână în agricultură, lucru care nu era posibil în sistemul anterior. Până în prezent, numărul exploatărilor agricole s-a redus într-un ritm de 3% pe an.

Dacă era puțin probabil că reforma va inversa complet această tendință, ea trebuia cel puțin să încetinească acest proces. Practic, ajutorul financiar va fi canalizat și se va adresa în particular categoriilor de agricultori celor mai vulnerabile și modelelor extensive de cultură și creștere a animalelor.

Pentru toate aceste rațiuni, grație faptului că reforma a pus accent pe măsurile de sprijin ecologic și social, programul reformei a fost chemat să devină pivotul strategiei de piață al UE în vederea unei dezvoltări rurale echilibrate.

Reforma PAC și mediul

Reforma implică participarea activă a agricultorilor la protecția mediului. Operațiunile de împădurire sau de gestiune a suprafețelor forestiere sunt remunerate la fel ca oricare altă activitate economică. Păstrarea patrimoniului rural al Uniunii și al satelor europene va avea multe de câștigat.

Noua PAC dinamizează eforturile pe care le desfășoară în vederea ajutării zonelor rurale să-și mențină un nivel de activitate economică suficient pentru menținerea dinamismului colectivităților locale. Aceasta nu ar fi fost posibilă în cadrul PAC anterioare. Exodul agricultorilor ce părăseau satul pentru oraș nu făcea altceva decât să accelereze spirala declinului unui sector agricol cu infrastructură insuficientă și servicii neadecvate.

Noua formulă PAC a fost o contribuție originală și importantă, anticipată de Fondurile de dezvoltare regională ale UE și inițiative specifice, precum programul Leader. Noul sistem de pensionare anticipată s-a integrat în context. Pe de o parte, el a permis agricultorilor pensionari să continue să trăiască în mediul rural, iar pe de altă parte, tinerilor agricultori să dobândească exploatarea agricole viabile.

Impactul internațional

Specialiștii comunitari apreciază că UE i s-a dat șansa de a-și realiza produsele la un nivel de subvenționare mai scăzut sau chiar fără să apeleze la subvenții și de a juca un rol mai activ și pozitiv în evoluția schimburilor internaționale. Pe termen mediu, scăderea prețurilor putea permite diminuarea nivelului de subvenții directe vărsate agricultorilor comunitari.

Aceasta a fost una dintre modalitățile prin care Comunitatea a contribuit la facilitarea progresului în negocierile GATT din cadrul Rundeii Uruguay. Programul de reformă devenise indispensabil datorită costurilor excesive ale excedentelor și incapacității UE de a asigura un nivel adecvat de venit pentru anumite categorii de agricultori.

Mesajul de reformă lansat partenerilor UE a fost clar: Uniunea se asociază mișcării ce tinde către un mai mare grad de liberalism în schimburile mondiale, dar ea nu abandonează nici principiile și nici instrumentele de bază ale PAC.

3.5. Rolul politicii agricole comune în viitor

Reforma PAC adoptată în 1992 nu a rezolvat toate problemele agricole ale Uniunii Europene. Aplicarea mecanismelor adoptate necesită un anumit număr de ani. Eficacitatea unora, precum reducerea prețurilor garantate cu 29%, depinde de evoluția prețurilor mondiale, asupra cărora Uniunea nu are decât un control foarte limitat. În același timp, PAC conține un număr important de contradicții. Pe de o parte, se încurajează tehnologia și ingineria genetică, toate acestea dând naștere

unor randamente mult mai ridicate la lapte și conducând la apariția unor soiuri de cereale mult mai productive. Pe de altă parte, Uniunea încearcă să reglementeze producția și să limiteze dreptul de a produce.

Dacă Uniunea vrea să aibă un sector agricol performant, producând bunuri de consum într-o economie modernă, ea trebuie să accepte regulile pieței și, în particular, regulile concurenței. Or, UE vrea, de asemenea, ca agricultorii să-și asume o funcție de serviciu public în materie de gestiune și conservare a satelor. Aceasta implică cu siguranță noi costuri. Pe termen lung, noua formulă PAC va supraviețui contradicțiilor sale, opinează experții UE¹.

Tehnologia va câștiga încă importanță și va furniza metode de producție mult mai complexe și specii de animale și soiuri de plante cu randamente superioare. Dar tehnologiile nu se vor limita la a fi un simplu mijloc de productivitate sau un garant al uniformității producției. Ele vor contribui, de asemenea, la promovarea metodelor extensive de producție.

În ciuda reformei, va continua tendința de concentrare a activității agricole în regiunile cele mai favorabile ale UE. Suprafața totală cultivată va fi redusă în continuare, chiar dacă au fost făcute eforturi în favoarea culturilor extensive și a creșterii animalelor în stabulație liberă.

Terenurile scoase din producție nu au fost totuși abandonate. Reforma PAC a pus la punct programe de împăduriri și de gestiune a terenurilor, crearea de parcuri și rezervații naturale etc.

Mulți analiști occidentali au o opinie critică la adresa politicii agricole comune (PAC), considerând că bugetul Uniunii Europene se alocă în mult prea mare măsură (circa 50%) pentru agricultură. Se consideră că UE ar avea alte priorități, precum crearea de locuri de muncă, asigurarea competitivității UE și dezvoltarea societății informaționale. Această situație se va deteriora o dată cu aderarea noilor țări asociate, întrucât e puțin probabil ca PAC să mai poată fi finanțată la acest nivel.

În cadrul Agendei 2000, Comisia UE a definit obiectivele viitoarei PAC, după cum urmează²:

- securitatea și calitatea alimentelor;
- asigurarea unui nivel de trai decent pentru fermieri;
- integritatea obiectivelor de protecție a mediului;
- crearea de locuri de muncă substituente și alte surse de venituri pentru fermieri;
- simplificarea legislației UE.

Pentru atingerea acestor obiective, Comisia Europeană planifică adâncirea și extinderea reformei PAC din 1992, concomitent cu schimbarea mecanismului, de la prețuri de sprijin pe produs la plăți compensatorii directe la fermieri.

S-au anunțat deja următoarele reduceri ale prețurilor de intervenție:

¹ Vezi și: Andrew Osborn, Problema agrară divide încă UE, traducere realizată din "Financial Times" și publicată de "Ziarul financiar", București, 15 ianuarie 1999.

² Vezi și: Virginia Câmpeanu, Unele modificări ale politicii agricole comune începând cu anul 2000, în "Piața internațională" – buletin IEM, București, martie 2000.

- **cereale** – reducerea cu 20% începând din anul 2000 și creșterea plăților compensatorii până la nivelul de 78 euro/tonă;
- **carne de vită** – reducerea prețurilor de intervenție cu 30% în anii 2000-2002, când se va elimina intervenția, menținerea sprijinului pentru depozitele private și creșterea primelor pentru anumite categorii de bovine (cu 70 euro/cap de vacă doică, cu 223 euro/cap de tăuraș și o nouă primă de 70 euro/cap de vacă de lapte);
- **lactate** – reducere cu 10% a prețurilor de intervenție pentru unt și lapte pudră degresat, concomitent cu noua primă pentru vacile de lapte, de 70 euro/cap.

La 9 februarie 1999, miniștrii agriculturii din cele 15 țări ale Uniunii Europene au început discuțiile asupra delicatei reforme a politicii agricole comune (PAC), punctul cel mai dificil de rezolvat în cadrul reformei bugetului comunitar. Agenda 2000, care constituie cel mai important proiect de reformă după crearea pieței comune în 1957, prevede reducerea subvențiilor acordate celor 10 milioane de agricultori din UE. Sindicatele agricultorilor se opun unui astfel de proiect și nici Franța nu este de acord cu proiectul de reformă a PAC. “Noi nu vrem un acord cu orice preț”, a declarat fostul ministru francez de finanțe, Dominique Strauss-Kahn. El a apreciat că Franța nu va accepta nici un acord care ar repune în chestiune fundamentele integrării europene, îndeosebi susținerea agriculturii. Poziția Parisului era susținută de Belgia, Luxemburg, Irlanda și Portugalia. La rândul lui, fostul ministru de finanțe britanic, Gordon Brown, a apreciat că reforma politicii agricole va permite consumatorilor să economisească cel puțin 12 milioane de euro pe an.

Majoritatea țărilor din UE susțin ideea unei reduceri a prețurilor garantate de Bruxelles, adică a ajutorului indirect vărsat agricultorilor de către Comunitatea celor 15.

Agenda 2000 are trei dosare: agricol, bugetar și cel legat de ajutorul regional. Ministrul francez pentru probleme europene, Pierre Moscovici, a pus în acel moment în gardă față de riscul unui eșec al negocierilor asupra Agendei 2000, care, după el, nu avansează destul de rapid. “Riscul unui eșec există. El trebuie să fie luat în serios pentru a putea fi îndepărtat”, a spus Moscovici, care a apreciat că pozițiile țărilor membre sunt diferite, îndepărtate și nu pot fi apropiate atât de repede cum se dorește¹.

Finalizarea negocierilor asupra Agendei 2000 este “o condiție sine qua non” a extinderii UE către est, a apreciat la Strasbourg șeful diplomației germane, Joschka Fischer. El a insistat în fața Parlamentului European asupra necesității de a se evita “un infarct instituțional” al Uniunii Europene și a propus desfășurarea unei conferințe interguvernamentale în anul 2002. Fischer crede că obstacolul în calea extinderii Uniunii – “singura modalitate de a garanta durabil pacea, stabilitatea și prosperitatea Europei” – ar fi “un subterfugiu periculos și scump”.

¹ *Vezi și: Riscul unui eșec al negocierilor asupra Agendei 2000, în “Adevărul economic”, din 9 februarie 1999.*

Totuși, el a spus că nici o dată pentru aderarea țărilor candidate din est nu va putea fi fixată înainte de realizarea unui acord asupra Agendei 2000.

3.6. Raportul Comisiei – Agenda 2000 – privind reforma politicii agricole comune în contextul lărgirii UE

Deschiderea negocierilor de aderare cu cele 10 țări din Europa Centrală și de Est a constituit o etapă importantă pentru PAC, având în vedere că la suprafața agricolă utilă de 140 mil. ha a celor 15 țări membre actuale ale UE se adaugă 60 de mil. ha, iar la cei 380 de mil. de locuitori se adaugă 105 mil. din țările respective.

Pentru țările candidate la aderare, **agricultura** continuă să reprezinte un **sector principal**, ocupând o pondere importantă din populația activă și din PIB, dar acest sector se caracterizează, comparativ cu cel din țările UE, printr-o productivitate scăzută, venituri reduse și se află în plin proces de restructurare și modernizare. **Integrarea agriculturii** acestor țări în PAC se consideră a fi extrem de dificilă, necesitând perioade de tranziție lungi, atât înainte, cât și după aderare, pentru a nu dezechilibra structurile actuale. Experții comunitari consideră că în agricultura acestor țări sunt necesare investiții masive în toate domeniile (infrastructură, dezvoltare rurală, mediu etc.), cumulând un transfer de fonduri structurale de la bugetul FEOGA de cca 15 mld. euro pe an¹.

Pentru toate țările candidate la aderare, agricultura a fost și rămâne un important sector economic. În 2000, producția agricolă a reprezentat, în medie, 6,8% din PIB în 10 țări candidate, comparativ cu numai 1,7% în UE. Cei 10,3 mil. de muncitori agricoli din țările candidate reprezintă, în medie, 22,5% din totalul forței de muncă. În UE lucrează în agricultură 7,5 mil. persoane, adică 5% din forța de muncă. Există însă diferențe mari între țările candidate. De exemplu, agricultorii reprezintă doar 4% din forța de muncă din Cehia și 37% în România. Țările cele mai dependente de agricultură sunt România și Bulgaria, urmate de Estonia, Letonia, Lituania. Numai în Cehia, Slovacia și Slovenia mărimea sectorului agricol este relativ comparabilă cu media UE.

Totalul de peste 10 mil. de persoane care lucrează în agricultura celor 10 țări candidate este deosebit de ridicat în comparație cu cele 7,5 mil. din UE, în timp ce productivitatea în agricultură, măsurată prin valoarea adăugată de fiecare muncitor, este de numai 11% din nivelul din UE.

Consecințele lărgirii spre est a UE asupra bugetului său au fost finalizate în cadrul Agendei 2000 și semnate de țările membre la începutul anului 1999.

Extinderea actualei PAC asupra primilor 6 candidați la aderare va costa UE cca 11 mld. euro anual, din care două treimi de "plăți compensatorii directe la producători".

Prețurile agricole fiind în țările candidate cu 10-45% mai mici comparativ cu cele din UE, apare următoarea dilemă:

¹ *Vezi și: Un fond nou urmărește să contribuie la restructurarea agriculturii țărilor Europei Centrale și de Est, în "Dialog european", dec. 1999.*

- a) dacă se va aplica politica agricolă comună așa cum există ea în prezent (și în special sistemul de susținere a prețurilor) în țările din est, ar putea apărea riscul unei importante creșteri a producției agricole, în condițiile în care Europa de Vest înregistrează deja mari excedente agricole;
- b) țările candidate va trebui să facă primii pași către o agricultură competitivă. Se estimează că în Polonia, de exemplu, mai mult decât în alte țări candidate, prețul adaptării sectorului agricol la normele comunitare va fi ridicat.

După primele estimări realizate la Varșovia și publicate în noiembrie 1999, suma necesară este de cca 26 mld. zloți, adică 6 mld. euro în perioada 2000-2003, dată la care Polonia se declară gata să adere la UE. Jumătate din sumă ar trebui achitată de către exploatațile agricole și agroindustriale. Banii vor fi investiți în special pentru ameliorarea nivelului fitosanitar și veterinar al fermelor agricole, ca și pentru filiera de transformare industrială a produselor agricole. Restul de 3 mld. euro va fi achitat de stat și de administrațiile locale. În același timp, Varșovia speră să primească, începând din această primăvară, cca 168 mil. euro din partea UE, în baza programului de sprijinire a dezvoltării agriculturii, SAPARD.

În privința producției, se apreciază că fermierii polonezi sunt departe de a îndeplini criteriile europene. În fapt, numai 1 litru de lapte din 6 litri corespunde exigențelor sanitare comunitare. Situația pare și mai dificilă în procesul de transformare industrială a produselor agricole. Numai 5 unități producătoare de lapte din 524 au dreptul în prezent să exporte produsele lor în UE. În același sens, 15 unități de prelucrare a cărnii de pasăre din 150 corespund normelor comunitare¹.

Una dintre problemele controversate înscrise în "Agenda 2000" privind reforma PAC în contextul lărgirii UE spre est o constituie problema perioadei de tranziție ce trebuie fixată pentru alinierea agriculturii țărilor aderente la cea comunitară, în speță fiind vorba de problema subvențiilor.

La 18 aprilie 2000, comisarul european Franz Fischler a declarat că susține ideea stabilirii unei perioade de tranziție de 7 ani înainte de a acorda viitoarelor state membre dreptul de a beneficia de subvenții agricole comunitare. Într-un interviu, Fischler, care se ocupă de dosarul agricol în cadrul negocierilor de aderare la UE, a apreciat că o perioadă de tranziție de 5-7 ani este suficientă, adăugând că termenul de 10 ani acordat Spaniei, atunci când a aderat la Uniune, este prea lung².

Ulterior, în 2002, Comisia UE a revenit asupra acestui termen de 7 ani, propunând țărilor candidate o perioadă de 13 ani pentru alinierea subvențiilor agricole la nivelul agricultorilor din țările comunitare.

¹ *Vezi și: L'élargissement de la politique agricole commune à dix pays d'Europe Centrale et Orientale, Bruxelles, février, 2000.*

² *Vezi și: Statele candidate la UE – șapte ani de așteptare a subvențiilor agricole, în ziarul "Adevărul", 19 aprilie 2000.*

3.7. Evoluția PAC în contextul reglementărilor Rundei Uruguay

Inițiată în Uruguay, în anul 1986, prin Declarația de la Punta del Este, care își propunea oprirea și inversarea trendului de creștere a protecționismului, precum și înlăturarea distorsiunilor din comerțul internațional, cea de a 8-a rundă de negocieri în cadrul GATT a luat sfârșit la 15 decembrie 1993 prin acordul încheiat la Geneva, actul final fiind semnat la 15 aprilie 1994 la Marrakech de un număr de 127 de țări, printre care și România. Sfera de cuprindere și obiectivele acordului permit să se afirme că acesta a fost rezultatul celor mai ample negocieri multilaterale din perioada postbelică¹.

Pentru a aprecia rezultatele rundei Uruguay și implicațiile asupra politicii agricole comune a UE, este util să evaluăm succint unde se afla sistemul comerțului internațional cu produse agricole la începutul rundei.

În acest sens, se pot evidenția următoarele:

- Agricultura avea un tratament special în cadrul reglementărilor GATT, numai dacă se are în vedere că erau permise în anumite condiții barierele netarifare (o varietate de contingente, taxe variabile, restricții voluntare la export, prețuri minime la import) sau că multe din taxele vamale (pentru 45% din pozițiile tarifare la importul țărilor dezvoltate și pentru 82% din pozițiile tarifare la importul țărilor în curs de dezvoltare) nu aveau o limită maximă fixă.
- Agricultura se bucura de la începuturile GATT de un tratament special în ceea ce privește concurența la export. În timp ce subvențiile la export sunt interzise pentru produsele neagricole, în comerțul internațional cu produse agricole ele au fost permise conform art. XVI al Acordului GATT, atât timp cât țara care le utiliza nu obținea mai mult decât o pondere echilibrată pe piața mondială. În realitate, conceptul s-a dovedit neaplicabil, neexistând o disciplină GATT privind utilizarea subvențiilor de export pentru produsele agricole. De altfel, în anii '80, în condițiile unei conjuncturi slabe pentru produsele agricole și stagnării sau declinului comerțului internațional, mai multe țări au apelat la subvențiile de export pentru a-și menține sau mări ponderea pe piață sau pentru a dispune de surplusul ofertei interne. Aceasta a condus la reducerea prețurilor pentru produse agricole la niveluri reale minime, afectând evident veniturile fermierilor din țările care nu asigurau protecția veniturilor pentru producătorii agricoli.
- Măsurile de protecție la granițe au avut ca scop și protejarea politicilor interne care sprijineau prețurile interne pentru produsele agricole. Aceste politici au distorsionat evident comerțul internațional cu produse agricole, încurajând producția internă cu costuri ridicate, protejând producătorii agricoli indigeni de modificările pe piața mondială și descurajând consumatorii interni. Aceste politici a trebuit să fie susținute prin controlul cantitativ al importului și alte măsuri netarifare.

¹ Vezi și: Adrian Constantinescu, Organizația Mondială a Comerțului, colecția "B.N.R.", București, decembrie 1996.

De la bun început, țările participante la Runda Uruguay, cu interese majore în agricultură, s-au împărțit în două grupuri cu interese opuse.

Un prim grup a fost constituit de țările care au insistat pentru o reformă semnificativă în ceea ce privește reglementările care afectează comerțul internațional cu produse agricole și pentru o liberalizare importantă a acestuia prin reduceri ale protecției la graniță și înlăturarea celorlalte politici de distorsionare a comerțului internațional. SUA au purtat de la început stindardul partizanilor reformelor în politicile agricole și al liberalizării comerțului internațional, fiind sprijinite de un grup de 14 țări, cunoscut sub denumirea de "Grupul de la Cairns"¹.

Al doilea grup s-a format din țările care au considerat că agricultura este un caz special și că unele țări nu sunt obligate să adopte aceleași politici de sprijin intern și protecție la graniță, fără a se ține cont de structura fermelor și gradul de aprovizionare a piețelor naționale. Uniunea Europeană a condus grupul opus liberalizării, fiind sprijinită de țările AELS, Japonia, Republica Coreea și alte câteva țări în curs de dezvoltare. Uniunea Europeană considera, de exemplu, că poate accepta unele reforme pentru limitarea tipurilor de protecție la graniță, dar se opunea reformelor în ceea ce privește subvențiile de export. Totodată, evoluția negocierilor a fost marcată de acest conflict.

După un eșec major în decembrie 1990 la reuniunea ministerială de la Bruxelles, Uniunea Europeană a procedat în 1991 la inițierea celei mai radicale reforme a politicii agricole comunitare, ceea ce a permis elaborarea unui prim proiect de acord pe problemele agriculturii în cadrul GATT la finele lui decembrie 1991, urmat de "Acordul de la Blair House" din noiembrie 1992 și apoi de acordul de ansamblu al rundei.

Sintetizând rezultatele Rundei Uruguay pentru acest punct nodal reprezentat de acordul agriculturii, evaluările de până acum converg în a le aprecia ca foarte promițătoare. Se au în vedere atât cele trei obiective majore de ameliorare a accesului pe piețe, de diminuare a intervențiilor pe piețele interne (sprijinirea prețurilor) și reducerea subvențiilor de export, cât și un acord GATT privind unificarea aplicării măsurilor fitosanitare și o decizie privind măsurile de sprijinire a țărilor cu venit scăzut și a țărilor care sunt net importatoare de produse alimentare și al căror acces la produse alimentare ca urmare a reducerii subvențiilor de export și al prețurilor mondiale în creștere ar deveni considerabil mai costisitor².

Cel mai semnificativ aspect al acordului în domeniul agriculturii se referă la **îmbunătățirea accesului pe piață, cu o transparență mărită**. În domeniul comerțului internațional cu produse agricole, aceasta înseamnă în mod concret înlăturarea barierelor cantitative și a altor bariere netarifare și transformarea lor în taxe vamale. Totodată, atât taxele vamale existente, cât și echivalentul sub formă de taxe vamale al barierelor netarifare urmau să fie reduse în medie cu 36% în

¹ Acest grup, care a luat denumirea orașului australian unde țările respective s-au întâlnit pentru prima dată, include: Argentina, Australia, Canada, Chile, Columbia, Brazilia, Fiji, Filipine, Malaysia, Noua Zeelandă, Ungaria, Uruguay, Venezuela, Thailanda.

² Vezi și: Agreement on Agriculture, Final Act Embodyng the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Marakesh, 15 aprilie 1994, pag. 43-84.

decurs de 6 ani (începând cu 1 ian. 1995) la importul țărilor dezvoltate și cu 24% în decurs de 10 ani la importul țărilor în curs de dezvoltare. Țările în curs de dezvoltare cele mai sărace nu sunt obligate să-și reducă taxele vamale. În felul acesta, pentru prima dată în istoria GATT se specifică faptul că tratamentul special și diferențiat se aplică numai țărilor în curs de dezvoltare foarte sărace.

Tarificarea înseamnă că în viitor fluxurile de import de produse agroalimentare ale tuturor țărilor vor fi supuse numai taxelor vamale, iar acestea vor avea un nivel maxim ce nu mai poate fi majorat de țările importatoare. Măsura este un pas înainte pe calea posibilității de a previziona și de a da stabilitate barierelor comerciale. Totodată, creșterea transparenței va crea pe termen lung presiuni spre reducerea nivelului de protecție vamală la importul de produse agricole, care rămâne extrem de ridicat.

Al doilea obiectiv al acordului Runderi Uruguay în sectorul agriculturii se referă la **reducerea subvențiilor la export**.

Pentru prima dată de la înființarea GATT, acordul Runderi Uruguay introduce o disciplină efectivă în domeniul subvențiilor la exportul de produse agroalimentare. Acestea sunt în continuare permise, dar în anumite limite care în timp trebuie reduse. Astfel, țările participante au acceptat angajamente obligatorii referitoare la nivelul maxim de subvenționare, convenind o reducere a cheltuielilor pentru subvenții de export de 36% în cazul țărilor dezvoltate (în decurs de 6 ani) și de 24% în cazul țărilor în curs de dezvoltare (în decurs de 10 ani) și o diminuare a volumului exporturilor subvenționate de 21% în cazul țărilor dezvoltate și de 14% în cazul țărilor în curs de dezvoltare, în aceeași perioadă de 6 și, respectiv, 10 ani¹.

A treia reformă convenită prin Runda Uruguay se referă la **fixarea și reducerea nivelului intern de sprijin al agriculturii**. Acordul a convenit stabilirea unei mărimi agregate a subvențiilor pentru toate produsele, care include, de asemenea, sprijinirea prețului la graniță prin taxe vamale și subvenții de export și reducerea acestui indicator cu 20%, într-o perioadă de 6 ani.

Semnând la 15 aprilie 1994 "Actul final de închidere a Runderi Uruguay", Uniunea Europeană a trebuit să treacă la îndeplinirea angajamentelor asumate, respectiv să adapteze reglementările PAC la prevederile Runderi.

Aceasta însemna, practic, o nouă reformă PAC pentru a cărei realizare trebuia acceptul organului de decizie și al celui legislativ, respectiv Consiliul ministerial al UE și Parlamentul comunitar. În contextul acceptării cererilor de aderare la UE depuse de țările din centrul și estul Europei în anii 1994–1995, această nouă PAC trebuia să aibă în vedere și "costurile" pe care le incumbă modernizarea agriculturii acestor țări la nivelul celei comunitare.

În acest context, în 1996, Comisia UE a fost însărcinată să elaboreze o analiză amănunțită asupra transformărilor ce urmau să se producă pe planul PAC, analiză ce a fost inclusă în "Agenda 2000", publicată în august 1997, care a prefigurat strategia de dezvoltare a agriculturii comunitare pe termen lung.

¹ *Vezi și: Ghidul întreprinzătorului – Runda Uruguay, Traducere realizată de Centrul Român de Comerț Exterior după Raportul UNCTAD/OMC, București, 1995.*

3.8. Situația actuală a reformei PAC

În iunie 1999, Consiliul European de la Berlin a căzut de acord asupra unui nou plan de reformă a PAC în perioada 2000–2006, axat pe reducerea cheltuielilor bugetare, respectiv a subvențiilor la producție și export, precum și pe modernizarea structurilor agricole în vederea extinderii supraproducției și creșterii productivității muncii.

Începerea negocierilor de aderare în martie 2000 și cu țările plasate în “valul” al doilea (România, Bulgaria, Slovacia, Letonia, Lituania și Malta), apoi recesiunea economică ce s-a produs în 2001-2002 au “întârziat” demersurile Comisiei UE pe linia reformei PAC decise la Berlin, punând-o chiar sub semnul întrebării.

La 10 iulie 2002, Comisia UE a prezentat celor 15 țări membre, spre dezbateră, un nou proiect de reformă a PAC, intitulat “Reformă la jumătatea drumului”, având ca termen de realizare sfârșitul anului 2003¹. În opinia lui Franz Fischler, membru al Comisiei, responsabil cu problemele agriculturii, aceste măsuri de reformă propuse țin seama de necesitatea adaptării PAC la viitoarea largire a UE în 2004 și de constrângerile intervenite în urma reuniunii ministeriale a OMC de la Doha (noiembrie 2001).

Acest nou proiect de reformă a PAC se dorește a fi un compromis între cei care susțin desființarea acestei politici și înlocuirea ei cu una nouă și cei care vor să nu se schimbe principiile de bază.

Pe de o parte, se află Germania, prima țară contribuabilă netă la bugetul UE (cca 10 miliarde de euro), care dorește o reducere drastică a cheltuielilor destinate finanțării PAC (care, în prezent, dețin aproape jumătate din bugetul total, respectiv cca 40,5 miliarde de euro pe an), urmată de Marea Britanie, Olanda, Suedia și Danemarca.

Pe de altă parte, se situează Franța, principala țară beneficiară a aplicării PAC (9,2 miliarde euro în 2001), care respinge orice modificare a bugetului PAC, aceasta fiind susținută de Spania, Italia, Grecia și Portugalia.

Principala țară vizată de aceste reforme va fi Franța, care, încă din start, se opune accelerării propuse de Comisie. La începutul lunii septembrie a.c., președintele Jacques Chirac a reafirmat, în cadrul unui interviu², că se opune unei reforme a PAC înainte de 2006 și că nu va accepta ca largirea UE să servească drept pretext realizării unei reforme anticipate în 2003.

Principalele noutăți ale acestui nou proiect de reformă a PAC sunt următoarele:

- a) **Decuplare:** pentru prima dată Comisia propune o rupere a legăturii între nivelul producției și cel al subvențiilor. Astfel, susținerea producției va fi înlocuită printr-un ajutor financiar unic la veniturile agricultorilor. Acesta va fi calculat la un nivel “istoric” al subvențiilor ce revin fiecărei exploatații

¹ Vezi și: OMC salve la révision de la P.A.C., în “Le Figaro économie”, 11 juillet 2002, Paris.

² Vezi și: Chirac contre une réforme de la P.A.C. avant 2006, în “Le Figaro économie”, 5 septembre 2002.

agricole. Obiectivul este de a simplifica sistemul și de a favoriza "orientarea producției spre cerințele pieței, lăsând acestor ferme orice latitudine în alegerea activităților lor agricole", se precizează în proiectul Comisiei. În special sunt vizate culturile de cereale, orez și cartofi, precum și creșterea bovinelor și ovinelor, inclusiv produsele lactate.

- b) **Plafon maxim:** potrivit noilor propuneri, o fermă nu poate, în principiu, primi mai mult de 300.000 de euro pe an drept ajutoare directe, la care se adaugă o cotă–parte legată de numărul de angajați.
- c) **Modulare:** începând cu 2004, o reducere anuală cu 3% va fi aplicată plăților directe, care însumau 500 milioane de euro, sumă ce va fi destinată, începând cu 2005, finanțării dezvoltării rurale, respectiv fermelor cu exploatare cele mai puțin intensive.
- d) **Franșize:** cca 75% din exploatarele agricole din UE vor fi exonerate de la reducerile de ajutoare directe, ca urmare a aplicării unui sistem de "franșiză" în cazul fermelor foarte mici (familiale) puțin subvenționate și marilor ferme cu forță de muncă numeroasă.
- e) **Eco-condiționalitate:** pentru a intensifica integrarea preocupărilor de protecție a mediului în PAC, acordarea ajutoarelor directe va fi subordonată respectării normelor în materie de mediu înconjurător, de securitate alimentară și de sănătate. În caz de nerespectare a acestor norme, plățile directe vor fi reduse proporțional cu riscul sau pagubele produse.
- f) **Prețuri:** Comisia propune o reducere cu 5% a prețurilor de intervenție la cereale (deja diminuate cu 15% pe doi ani) și o scădere cu 50% la orez. De asemenea, se dorește a se pune capăt achizițiilor de intervenție, care "încarcă" bugetul agricol comunitar.
- g) **Buget:** Comisia propune "bugete constante", reformele inițiate neantrenând economii decât de cca 200 milioane euro pe an până în 2006.

Dintre toate grupele de activități, agricultura a rămas ramura cu problemele cele mai controversate și disputate din cadrul comerțului mondial, controversate determinate de păstrarea celor mai înalte taxe vamale la import, de folosirea pe scară largă a subvențiilor la producători și la export, de existența unei bariere vamale tehnice (standarde de calitate, condiții fitosanitare etc.), de problemele spinoase ridicate cu privire la dovezile de origine a mărfurilor, de monopolurile de import și de export etc.

Ceea ce frapează cel mai mult în acest domeniu este faptul că, pe lângă nivelul ridicat al restricțiilor vamale, Uniunea Europeană practică un nivel ridicat al subvențiilor, fapt ce-i permite să vândă produsele la prețuri mult mai scăzute decât producătorii din țările asociate, mai puțin dezvoltate, țări care nu pot să-și permită să ducă o politică agricolă asemănătoare, din cauza constrângerilor bugetare.

În ultimii 20 de ani, deși remunerarea medie pe ansamblul țărilor din UE a crescut cu 30%, venitul net pe agricultor – în termeni reali - a sporit, în aceeași perioadă, cu numai 1,1%. O asemenea discrepanță a constituit, de fapt, baza

obiectivă pentru transferarea unei părți din bugetele naționale spre agricultură sub diferite forme: ajutoare, compensații, subvenții etc. Ajutoarele publice (naționale) pentru agricultură au fost – în ultimii ani – de cca 1000 euro pe persoană salariată. Dacă se adaugă cheltuielile legate de secțiunea “Garanții”, care se referă la politica prețurilor și a pieței, și de secțiunea “Orientare”, respectiv ajutor structural și regional, a Fondului european de orientare și garanție agricolă (FEOGA), se ajunge la un total de susținere de cca 3300 euro pe persoană salariată. O mare parte din această sumă este consacrată măsurilor de susținere a pieței¹.

Practica acordării subvențiilor pentru agricultură în UE s-a extins și la nivelul țărilor componente. Ponderele subvențiilor acordate agriculturii în valoarea adăugată a sectorului respectiv a fost de 6-7% în Belgia; 9-10% în Franța; 7-8% în Țările de Jos; 8-14% în Germania etc.

În cadrul unei cercetări privind politicile agricole în țările OECD, s-a efectuat o evaluare asupra sprijinului de care se bucură fermierii în țările din UE. În acest scop, a fost calculată mărimea subvenției totale a producătorului, subvenție care contribuie la reducerea corespunzătoare a costurilor de producție și desfacere a produselor și serviciilor oferite pe piața internă și externă. Subvenția totală a producătorului este un indicator care reprezintă valoarea transferurilor monetare în favoarea producătorului agricol, rezultând din aplicarea politicilor agricole într-un anumit an. Aceste transferuri cuprind atât banii de la consumatorul de produse agricole prin prețurile pieței interne, cât și banii de la plătitorul de taxe și impozite prin intermediul bugetului de stat sau al bugetelor locale.

Practicarea unui nivel ridicat de subvenții, dublată de o politică fermă de sporire a productivității fermelor agricole și de îmbunătățirea calității produselor în țările din UE, asigură un grad de competitivitate a producătorilor agricoli, aceștia devenind capabili să concureze chiar și pe acei producători care au protecție vamală relativ ridicată, dar care însă nu se pot bucura de un regim corespunzător de subvenții.

Pentru anul 2002, volumul exporturilor subvenționate de către UE se va menține la cote ridicate, respectiv de 33,2 mil. tone. Sub raport valoric, subvențiile pentru produsele agricole exportate se cifrează la 6,8 mld. euro.

¹ *Vezi și: Petre Săbădeanu, Agricultorii occidentali acceptă fără nici o jenă subvențiile UE, în “Adevărul economic”, nr. 14, aprilie 2000.*

REFORMA ÎN DOMENIUL POLITICILOR COMUNE ALE UNIUNII EUROPENE

4.1. Reforma politicilor energetice

4.1.1. Considerații generale

Energia reprezintă un factor esențial în asigurarea competitivității economiei comunitare, după cum rezultă și din obiectivele strategice stabilite pentru perioada 2000-2005 (COM/2000/154) de către Comisia Europeană.

Deși, practic, încercarea de configurare a unei politici energetice a fost însoțită de conflicte puternice între elementele de politică comună, pe de o parte, și politicile naționale diferite și adesea divergente, pe de altă parte, obiectivul constituirii unei piețe unice a energiei și obligația comună de a acționa în direcția ameliorării condițiilor de mediu reprezintă elemente incontestabile de convergență și interdependență între statele membre ale UE.

În Tratatul de la Roma, care consfințește crearea Comunității Europene, nu a fost inclusă nici o precizare referitoare la o politică energetică comună. Singurele acțiuni comune în acest domeniu s-au concretizat în două tratate referitoare la cărbune și energie nucleară, respectiv unul datând din 1951, având ca obiect crearea CECO-organism, care a reprezentat primul cadru instituțional comun în domeniul cărbunelui, și cel de-al doilea privind crearea EURATOM (European Atomic Energy Community), care a reprezentat un demers similar în domeniul energiei nucleare. Cele 6 țări membre fondatoare ale Comunității Europene au văzut în cooperarea în domeniul cărbunelui o premisă favorabilă procesului de reconstrucție economică postbelică, dar și o posibilitate de a da contur noului concept despre o Europă unită. După câțiva ani s-a dovedit că nici CECO și nici EURATOM nu s-au ridicat la înălțimea așteptărilor inițiale, în timp ce abordarea de către Comunitatea Europeană a energiei și a problemei integrării s-a dovedit mai reușită.

Realizarea pieței unice în domeniul energiei reprezintă o prioritate pe termen lung a UE, iar eforturile în direcția elaborării unei politici comune în acest domeniu constituie un exemplu de europenizare a politicii energetice (Usherwood, 1998), deși, până în anii '80, majoritatea acestor încercări s-au

finalizat cu eșecuri. Matlary (1997) a identificat însă și o serie de succese în aceste tentative începând cu anii '90, care vizează problematica liberalizării piețelor interne ale electricității și gazului natural (George, 1985). Hancher (1998) consideră că cele mai relevante schimbări din ultimii ani sunt legate de directivele privind liberalizarea piețelor gazului și electricității.

Un aspect demn de relevat îl constituie **corelația dintre tentativele de creare a unei politici energetice comune a UE, pe de-o parte, și dezvoltarea instituțională a UE, pe de altă parte**. În evoluția procesului de elaborare a politicii energetice a UE se pot distinge patru etape:

În prima etapă, cuprinsă între 1946 și 1957, oferta de energie a constituit problema majoră cu care s-au confruntat cele 6 țări membre fondatoare ale Comunității Europene. Energia era reprezentată în principal de oferta internă (de energie).

În a doua etapă, reprezentată de perioada 1957-1972, energia nu a fost tratată ca o problemă de mare interes. Țițeiul ieftin din import a înlocuit cărbunele și, deși aceasta a fost o perioadă de progrese importante în cooperarea europeană, acest fapt nu s-a reflectat și în sectorul energetic.

În cea de-a treia etapă (1972-1985), energia a reintrat pe agenda UE, de această dată prin prisma problemelor create de prețurile mari și oferta de țiței, controlate de OPEC.

O dată cu criza petrolului din 1973, riscurile unei dependențe exagerate a Europei de surse terțe de aprovizionare cu energie au devenit foarte evidente. Din perspectiva crizei, guvernele europene au încercat mai întâi să-și diminueze dependența față de țiței, prin programe energetice naționale, dintre care cele mai notabile au fost extinderea programului nuclear al Franței, precum și, împreună cu alte țări industrializate din afara spațiului european, elaborarea unor strategii pentru contracararea influenței cartelului OPEC. Cu mici excepții, toate țările industrializate au aderat la Agenția Internațională a Energiei, creată în 1974 sub auspiciile OCDE. Agenția a convenit să constituie o rezervă comună de țiței, care să poată fi utilizată dacă OPEC ar întrerupe livrările de țiței.

Ultima etapă, cuprinsă între sfârșitul anilor '80 și sfârșitul anilor '90, s-a caracterizat printr-o revitalizare a eforturilor și încercărilor de configurare a unei politici comune a UE.

Problemele energetice au fost tot mai mult corelate cu trei obiective economice majore:

1. Realizarea pieței interne a UE, în care politica concurenței joacă un rol major.
2. Încercarea de elaborare a unei politici comune în domeniul protecției mediului, utilizând ca principal instrument măsurile de ordin fiscal (Iversen, 1992; Bergesen, 1991). Referitor la realizarea unei politici de protecție a mediului, în consens cu negocierile globale în domeniu, rolul Comisiei Europene a fost sensibil consolidat, datorită unor semnale politice pozitive primite din partea Consiliului European (Simont și Duhot, 1994).

3. Carta europeană a energiei și Tratatul Cartei - care reprezintă încercări ale UE de creare a unor regimuri de piață internațională în domeniul energiei, în măsură să sprijine reformele economice în fostul bloc sovietic și, pe bază de reciprocitate, să asigure oferta de energie a UE.

Asemenea inițiative au reflectat interesul de a configura politici la nivel european în sectoare care, anterior, fuseseră dominate de autoritățile naționale. Toate aceste tentative au fost susținute de importante reforme instituționale din cadrul UE și de intensificarea cooperării la nivelul Uniunii, în cadrul căreia liberalizarea piețelor de energie a reprezentat elementul-cheie, iar schimbarea percepției asupra corelației energie-protecția mediului, un factor adițional (Cameron, 1991).

Practic, la originea acestor inițiative s-a aflat Comisia Europeană, care a exploatat regulamentele internaționale cu scopul de găsi soluții comune pentru remodelarea sectorului energetic în raport cu obiectivele pieței interne, ale politicii de protecție a mediului și ale politicii externe.

Energia are legături intrinseci cu o serie dintre domeniile în care instituțiile supranaționale și-au propus obiective pe care neofuncționaliștii le definesc ca fiind "expansioniste". Acest fapt este cel mai evident în cazul procesului de constituire a pieței interne și al politicii de protecție a mediului, dar și în raport cu ambiția UE de a exercita un control internațional în procesul de transformare a economiilor fostei URSS și ale Europei Centrale și de Est, după 1989.

O cheie a înțelegerii acestei dezvoltări o reprezintă modul în care UE - cadru instituțional și set de instituții centrale - interacționează cu interesele predominante ale sectorului de energie în diferitele stadii ale dezvoltării UE.

În analiza evoluției politicii energetice a UE și în special a celei petroliere din anii '90 sunt relevante câteva aspecte majore:

- a) factorii care au stimulat dezvoltarea politicii energetice;
- b) legătura dintre politica energetică comună a UE și dezvoltarea instituțiilor UE;
- c) condițiile în care se poate conta pe dezvoltarea unei autorități supranaționale și a unei politici comune a UE.

4.1.2. Inițiative de politică energetică comună

Propunerile de politică energetică comună a UE lansate la sfârșitul anilor '80 și la începutul anilor '90 au fost strâns legate de revitalizarea Comunității Europene. Actul unic european (1987) și Tratatul de la Maastricht (1993) au reușit să consolideze autoritatea supranațională într-o serie de domenii ale politicii comunitare, deși nu în mod specific în cel al politicii energetice.

O primă sursă de inițiative a fost programul de constituire a pieței interne a UE, care a reflectat nu numai dezvoltarea internă a UE, dar și orientările internaționale de politică generală din cadrul OCDE.

O altă sursă de inițiative de politică energetică a constituit-o politica de protecție a mediului. Inițiativele din acest sector au fost diferite de problema

dereglementării, prin faptul că politicile au fost dirijate spre realizarea unor obiective naționale specifice, cu suport popular sporit.

Cea de-a treia inițiativă se referă la politica externă care a fost corelată cu implicarea mai amplă a UE, prin Tratatul de la Maastricht. Schimbarea statutului acestei politici s-a datorat ambițiilor sporite ale UE de a interveni mai activ în problemele internaționale.

4.1.3. Etape ale reformei în domeniul energiei

În **noiembrie 1983**, Consiliul Energiei din cadrul CEE a dat mandat instituțiilor comunitare să formuleze o politică energetică. Comisia Europeană a răspuns acestui apel prin reunirea unor proiecte (mai noi sau mai vechi) într-un singur program, pe care l-a prezentat în raportul său, "Piața internă a energiei" (mai 1988).

Printr-o liberalizare amplă a pieței europene a energiei, Comisia spera să promoveze dezvoltarea industriilor gazului și a electricității, să sporească flexibilitatea sistemului energetic european și să înlăture orice obstacole naționale din calea integrării la nivel regional. Tratatul UE a reafirmat aceste obiective (inclusiv pe cel al asigurării unei politici de protecție a mediului), fără a conține însă o bază nouă pentru o politică energetică europeană.

Tratatele au furnizat UE o gamă largă de instrumente care pot fi utilizate pentru a interveni în sectorul energiei din statele membre: reguli de concurență și standarde comerciale, limite de preț și cote, standarde tehnice, atribuții de supervizare, sisteme de informații, subvenții și credite pentru investiții.

Actul unic european din 1987 a pus bazele revitalizării UE și ale realizării pieței unice - obiectiv al cărui termen de finalizare a fost inițial stabilit pentru finele anului 1992, dar nu a conținut nici un element de politică comună în domeniul energiei, fapt explicabil prin aceea că energia a fost considerată drept un domeniu foarte problematic.

Până la data respectivă, energia fusese abordată mai degrabă ca o problemă națională. În cazul țiteiului și al gazului, atât securitatea ofertei, cât și riscul de preț se subordonau influenței unor factori ce scăpau controlului UE. Acestea au reprezentat preocupări tradiționale pentru UE, ca și pentru statele membre. În aceste țări, dependența de țitei a fost redusă prin sistemul de impozitare și diverse reglementări care au constituit, totodată, instrumente de reducere a cererii și promovare a politicii de diversificare a surselor de energie. Gazul natural, care în mare măsură este importat, a beneficiat de acest demers, pentru a echilibra oferta provenită de la un număr mic de vânzători.

Piața internă a energiei urma să fie realizată cu ajutorul a trei tipuri de instrumente de politică economică: 1) **directive specifice** în domeniul energiei, menite să asigure îndepărtarea barierelor din calea concurenței și a comerțului prin transferul principiilor generale ale tratatului în reglementări pentru sectoare specifice; 2) **directive generale ale pieței interne**, care ar putea afecta sectorul energiei; 3) **o aplicare mai activă (și în domeniul energiei) a legilor concurenței.**

Problematika politicii energetice a fost abordată într-o “Carte albă a energiei”, în anul 1988, care a constatat faptul că industria petrolieră (în aval) opera deja, cu mici excepții, în cadrul unei piețe libere. În plus, sectoarele cărbunelui și energiei nucleare erau, încă din 1950, acoperite prin prevederi detaliate ale tratatelor CECO și EURATOM, rămânând practic ca domenii neacoperite printr-o legislație comună doar sectoarele gazului și al electricității.

Concluzia Comisiei Europene a fost aceea că legislația primară existentă (Actul unic) și directivele generale ale pieței interne (legislația secundară) puteau rezolva majoritatea problemelor din sectorul energiei, excepție făcând industriile gazului și electricității (sectorul în aval).

Se poate afirma totuși că cea mai mare parte a industriei europene a energiei, în maniera sa de funcționare anterioară tentativelor de elaborare a unei politici energetice comune, nu se alinia principiilor pieței interne; sugestiile făcute de inițiatorii politicii comune nu erau motivate prin obiective constructive referitoare la energie, acestea reprezentând componente ale politicii generale de dereglementare/liberalizare.

Punctul de plecare pentru Comisia Europeană în acest demers l-au constituit articolele 86 și 90 din Tratatul de la Roma referitoare la monopolurile de stat și de altă natură și la abuzurile rezultate din exercitarea poziției dominante pe piață. Aceste articole au fost deosebit de relevante în domeniile gazului și al electricității, unde gradul de monopolizare la nivel național era foarte ridicat.

Legat de programul pieței interne, în cadrul Comisiei Europene, impulsul de a corela energia cu piața internă unică a fost dat de Directoratul General IV, care a răspuns de politica concurenței, și de Directoratul General XVII, responsabil cu politica energetică. Alte directorate implicate au fost: DG XXI (unificarea regimurilor vamale și impozitarea indirectă); DG III (piața unică și politica industrială), DG XI (mediu). Participarea acestor directorate generale la configurarea politicii energetice reflectă două circumstanțe importante: 1) Energia a fost cuplată cu o serie de domenii ale politicilor comunitare, deși comisarii UE au beneficiat de prerogative de control și supraveghere în cadrul unei zone de politică economică, sensibil mai reduse în raport cu cele ale miniștrilor din ministerele naționale; 2) Comisia admitea toate moțiunile cu majoritate de voturi, iar cei 17 comisari (de atunci) nu erau strict specializați, fiind implicați în toate domeniile politicii comunitare.

Conceptul de liberalizare a piețelor energetice și de creare a unei piețe unice reflectă o tendință mondială care are ca scop ameliorarea eficienței și securității ofertei de energie, prin introducerea concurenței și prin evoluția către un preț stabilit de piață (respectiv de evoluția raportului cerere-ofertă).

Deschiderea progresivă a piețelor va accentua procesul de mondializare, care se va manifesta prin creșterea schimburilor comerciale, ameliorarea infrastructurii de transport și a interconectărilor, dar, mai ales, prin **liberalizarea piețelor**, deja realizată în SUA și în Marea Britanie și în curs de realizare și în Europa continentală, America Latină și Japonia.

În perioada 1996-1998, au fost adoptate reglementări (**directive**) comune privind liberalizarea piețelor electricității și gazului, fapt ce reprezintă o etapă

importantă în construcția pieței unice a energiei, vizând, în principal, libera "circulație" a electricității și a gazului în UE și accesul liber al marilor consumatori la piețele sus-menționate. Directivele gazului și electricității conferă țărilor europene un grad suficient de libertate în stabilirea tipului și amplitudinii reformelor pe care intenționează să le aplice. Pe de altă parte însă, principiul subsidiarității care guvernează, între altele, acest proces a condus deja la anumite inconsistențe și diferențe între țări, fapt care ar putea constitui un obstacol în calea unei dezvoltări rapide a unei piețe complet liberalizate.

În **martie 2001**, Comisia Europeană a adoptat un ansamblu de măsuri vizând devansarea termenului de liberalizare completă a piețelor electricității și gazului până în 2005.

Unul dintre evenimentele recente cu implicații destul de importante asupra procesului de liberalizare a piețelor energiei l-a constituit **Summit-ul de la Barcelona (15-16 martie 2002)**. O mai mare deschidere a pieței, reglementări adecvate, o mai bună utilizare a rețelelor existente și completarea legăturilor absente sunt câteva dintre ideile prezentate cu acest prilej, ale căror consecințe în planul eficienței și al concurenței vor asigura o calitate superioară a serviciilor și o dezvoltare economică susținută.

Cu acest prilej s-a solicitat Consiliului și Parlamentului European să adopte, în cursul anului 2002, propuneri pentru devansarea termenului final de deschidere a piețelor gazului și electricității, ceea ce ar presupune:

- libertatea de a-și alege furnizorul pentru toți consumatorii europeni - mai puțin cei casnici - începând cu anul 2004, măsură ce va implica 60% din totalul pieței;
- decizii privitoare la măsuri mai ferme în privința asigurării unor servicii publice de calitate și a subvenționării segmentelor periferice și a grupurilor vulnerabile ale populației;
- separarea transportului și distribuției de producție și furnizare;
- acces nediscriminatoriu al producătorilor și consumatorilor la rețele, pe baza unor tarife transparente;
- instituirea în fiecare stat membru a unor autorități de reglementare independente de influența fostelor monopoluri, în contextul unui cadru legislativ adecvat;
- atingerea, până în 2005, a unui nivel de interconexiune a rețelelor electrice echivalând cu 10% din capacitatea instalată de generare.

În pofida acestor elemente, concluziile reuniunii de la Barcelona rămân ambigue ("Fortress Europe", *Petroleum Economist*, April 2002, p. 2): atingerea obiectivului pentru consumatorii necasnici de a-și alege în mod liber furnizorul în anul 2004, și nu în 2008, cum prevedea Directiva gazului, pare improbabil de realizat. În opinia specialiștilor de la *Petroleum Economist*, Summit-ul de la Barcelona a evidențiat o Europă cu "două viteze", în care, în mod paradoxal, piețele deschise către concurență riscă să fie controlate parțial de firme provenind de pe piețe cu un grad mai limitat de deschidere și în care influența remanentă a monopolurilor este mai pregnantă. Un alt aspect important pus în evidență la această reuniune a fost faptul că UE îi lipsește un mecanism care să-i permită să

forțe țările membre să se conformeze rigorilor procesului de liberalizare impuse de Directivele gazului și electricității.

Un alt factor care a influențat în mod semnificativ politica UE în domeniul energiei se referă la unele evoluții de **politică externă** - în speță efectele războiului din Golf din 1990/1991 și ale schimbărilor survenite în fostul bloc sovietic după încetarea războiului rece. În ambele cazuri, securitatea aprovizionării cu energie a constituit preocuparea centrală. Cu toate acestea, preocupările de politică externă au excedat cadrul strict al sectorului energetic, fapt evident în cazul **Cartei europene a energiei** și al **Tratatului Cartei** (Dore și De Bauw, 1995; Andersen, 1997).

Prin intermediul celor două documente, UE a urmărit să promoveze cooperarea est-vest în domeniul energiei, prin recurgerea într-o măsură sporită la oferta de energie din Rusia și reducerea dependenței față de Orientul Mijlociu (Ebel, 1994); aceasta a reprezentat o schimbare radicală de atitudine față de anii '80, când dependența față de importul de energie din Rusia era asociată unui risc politic major (Moe, 1988).

Pe plan internațional, UE caută să-și extindă cooperarea cu diferite țări și regiuni în domeniul energiei, unul dintre instrumentele utilizate în acest scop fiind programul SYNERGY. La Summit-ul UE-Rusia (Paris, octombrie 2000), cooperarea în domeniul energiei cu Rusia a primit un nou impuls. UE a avut inițiative notabile în dezvoltarea cooperării în zona Mării Baltice, cea mai însemnată dintre acestea fiind proiectul "**Dimensiunea septentrională**". UE dezvoltă legături și cu țări din zona Balcanilor și cu China, menținând totodată legăturile cu partenerii industriali din OECD. Legăturile cu țările din zona Golfului sunt importante prin prisma dialogului dintre producătorii și consumatorii de energie. O prezență activă a UE se înregistrează și în diverse organizații internaționale, cum ar fi Agenția Internațională pentru Energie (AIE) din cadrul OECD.

Comisia Europeană a propus în 1991 o **Cartă europeană a energiei**, negocierile finalizându-se prin semnarea unui document la Haga, în decembrie 1991. Cei 51 de semnatari se angajau să continue realizarea obiectivelor propuse și să respecte principiile Cartei, dar să și pună în practică cooperarea în cadrul unui acord de bază, fundamentat juridic, devenit Tratatul Cartei energiei, al cărui scop era acela de a promova cooperarea industrială și de a acorda garanții juridice în domenii ca investiții, tranzit și comerț. Tratatul și Protocolul asupra eficienței energetice și aspectelor conexe de protecție a mediului au fost semnate la 17 decembrie 1994, la Lisabona, fiind aprobate prin Decizia 98/181/CE.

Principalele aspecte cuprinse în Tratat se referă la protecția investițiilor, la comerțul și tranzitul cu materii și produse energetice și la reglementarea diferendelor, dar conține și prevederi precise cu privire la concurență, transparența prețurilor, suveranitate, fiscalitate și mediu.

Protocolul a fost adoptat conform prevederilor Tratatului, având ca principale obiective: promovarea unei politici de eficiență energetică compatibilă cu imperativele dezvoltării durabile, inclusiv a cadrului adecvat acestui scop, și încurajarea cooperării în domeniul energetic.

Cartea verde, publicată în noiembrie 2000 de Comisia Europeană și intitulată “**Pentru o strategie europeană de securitate a aprovizionării energetice**”, reprezintă un document de maximă importanță pentru viitorul energetic al UE, deoarece stabilește coordonatele de bază ale **asigurării securității ofertei de energie** și, totodată, lansează avertismente severe asupra riscurilor unei creșteri exagerate a dependenței față de sursele externe de aprovizionare.

Analiza întreprinsă în Cartea verde conduce la următoarele constatări majore:

- UE va fi din ce în ce mai dependentă de sursele energetice externe, dependență care ar putea atinge 70% în 2010, față de 50% în prezent;
- UE va trebui să intervină în special asupra cererii, acționând energic în sensul economisirii energiei;
- sunt necesare măsuri susținute pentru a face față provocării induse de schimbările previzibile ale climei.

În consens cu obiectivele enunțate, Comisia Europeană apreciază că principalele domenii asupra cărora va trebui să se concentreze interesul țărilor UE sunt următoarele:

- identificarea surselor alternative de energie care pot asigura o reducere a dependenței față de importuri;
- promovarea unei politici coerente la nivel comunitar pentru realizarea unei piețe unice integrate;
- o mai bună armonizare în domeniul fiscalității în sectorul energetic, în sensul atenuării acesteia;
- noi tipuri de acorduri și clauze contractuale mai flexibile (îndeosebi în domeniul gazelor naturale);
- dezvoltarea rețelelor de transport al energiei în UE, cu respectarea imperativelor unei mai bune funcționări a pieței interne;
- participarea sectoarelor beneficiare de investiții în domeniul surselor regenerabile la efortul financiar aferent;
- soluționarea problemelor reziduurilor radioactive, a creșterii siguranței în exploatarea centralelor nucleare, a dezvoltării cercetării pentru viitoarele reactoare, bazate îndeosebi pe fuziune;
- promovarea unei politici care să permită UE să-și îndeplinească angajamentele asumate prin Protocolul de la Kyoto;
- elaborarea unei strategii pe termen lung pentru asigurarea unei aprovizionări energetice durabile și pregătirea opțiunilor energetice pentru viitor.

Decizia 21/CE/1999 a Consiliului UE asigură contextul legal al aplicării unui **Program-cadru** pentru sectorul energetic (valabil până la finele anului 2002), care trebuie să răspundă celor trei obiective majore ale UE în acest domeniu: siguranța în aprovizionare, competitivitate, protecția mediului.

Programul-cadru urmărește ameliorarea transparenței, eficienței și coordonării activităților UE în domeniul energiei și vizează următoarele acțiuni:

- urmărirea regulată a evoluției piețelor energiei și a tendințelor care se manifestă pe plan mondial, cu scopul de a asigura o fundamentare adecvată a deciziilor de politică energetică;
- întărirea cooperării internaționale în domeniul energiei;
- promovarea surselor regenerabile de energie;
- încurajarea unei utilizări raționale și eficiente a resurselor energetice;
- promovarea utilizării tehnologiilor care să asigure o protecție adecvată a mediului;
- întărirea securității în domeniul energiei nucleare, printr-o cooperare industrială intensă și un mai bun control al transportului materialelor radioactive.

În fiecare an, Comisia Europeană examinează stadiul realizării Programului-cadru și a programelor specifice, evaluând eficacitatea lor și nivelul de realizare a obiectivelor politicii comunitare.

Preocuparea pentru sursele regenerabile de energie s-a manifestat cu acuitate încă din 1996, când Comisia Europeană și-a fixat ca obiectiv atingerea nivelului minim de 12% pentru utilizarea surselor regenerabile de energie până în anul 2010. Aceste surse pot contribui la reducerea dependenței față de importurile de surse primare de energie și la sporirea securității în aprovizionare. Consecințele pozitive se manifestă și în privința reducerii emisiilor de gaze cu efect de seră.

Până în anul 2010 sunt prevăzute investiții importante, estimate la peste 95 miliarde de euro. Folosirea surselor de energie regenerabilă va determina beneficii economice substanțiale. UE are capacitatea de a furniza echipamentele, serviciile tehnice și instrumentele financiare necesare.

Pentru realizarea obiectivelor propuse în perspectiva anului 2010, UE trebuie să aibă în vedere utilizarea potențialului său pentru susținerea dezvoltării economice a țărilor din Europa Centrală și de Est, a țărilor mediteraneene și a țărilor în curs de dezvoltare.

Într-o **Comunicare a Comisiei Europene din aprilie 1997**, care face o evaluare de ansamblu a politicii și acțiunilor în domeniul energiei, Comisia Europeană enumeră "provocările" strategice cărora UE trebuie să le răspundă:

- gestionarea dependenței energetice externe crescânde a UE;
- asigurarea unei integrări active a piețelor energetice comunitare, astfel încât să se îmbunătățească competitivitatea industriei europene, fără a neglija securitatea energetică, calitatea și fiabilitatea echipamentelor energetice sau a obiectivelor din serviciul public;
- o transpunere în practică a politicii energetice compatibilă cu obiectivele dezvoltării durabile;
- promovarea cercetării și dezvoltării tehnologice în sectorul energetic.

Promovarea conservării energiei, a măsurilor vizând eficiența energetică este prezentată în Comunicarea din aprilie 1998 a Comisiei Europene, intitulată **"Pentru o strategie de utilizare rațională a energiei"**.

Obiectivele urmărite de Comisia Europeană în acest domeniu sunt:

- evidențierea actualului potențial economic în domeniul eficienței energetice și a obstacolelor în calea investițiilor în domeniu;
- analizarea periodică a eficienței politicilor adoptate;
- elaborarea unui plan de acțiune detaliat;
- pregătirea adoptării unor politici și acțiuni comune, în conformitate cu angajamentele de la Kyoto.

"Programul energie, mediu și dezvoltare durabilă" are drept scop promovarea cercetării și dezvoltării tehnologice în domeniul energiei. Activitățile de cercetare au un caracter pluridisciplinar și multidirecțional, acoperind atât segmente ale cercetării fundamentale, cât și ale celei aplicative, cu accent pe dezvoltarea conceptului de "eficiență".

Programul răspunde necesității de asigurare a unei aprovizionări energetice diversificate și a unei dezvoltări durabile, axate pe o creștere economică compatibilă cu asigurarea protecției mediului.

Alte programe comunitare importante în domeniul energiei sunt următoarele:

1. Programul Carnot vizează utilizarea unor tehnologii "curate" și eficiente în domeniul combustibililor solizi. Prin Decizia 24/CE/1999 a Consiliului UE s-a stabilit un program multianual de acțiuni tehnologice care acoperă perioada până la finele anului 2002.

Programul Carnot are două obiective principale: a) încurajarea recurgerii la tehnologii "curate" și eficiente în sectoarele în care se folosesc combustibili solizi; promovarea tehnologiilor nepoluante în domeniul combustibililor solizi.

Două categorii de acțiuni pot fi finanțate în cadrul programului Carnot, și anume:

- a) măsuri vizând încurajarea schimbului de informații comerciale și tehnice între autoritățile naționale, comunitare și internaționale;
- b) măsuri vizând promovarea exploatarei industriale a tehnologiilor nepoluante în scopuri energetice, printr-o cooperare industrială susținută.

Gradul de finanțare comunitară se situează între 50% și 100% din costul total pentru prima categorie de măsuri și, respectiv, între 30 și 50% pentru a doua categorie, iar Comisia Europeană este cea însărcinată cu executarea programului.

2. Programul ETAP urmărește realizarea unei colaborări atât între statele membre ale UE, cât și cu țările candidate la aderare pe probleme legate de problematica energetică. **Decizia 22/CE/1999** a Consiliului UE asigură cadrul legal de elaborare a unui program multianual de studii, analize, previziuni și alte lucrări conexe în sectorul energiei. Programul își propune să abordeze următoarele obiective:

- impactul producției și al consumului de energie asupra mediului;
- evoluția piețelor energetice în Europa și în lume;
- îmbunătățirea modului de operare a rețelelor de informații în domeniul energiei;
- creșterea gradului de diseminare a rezultatelor pozitive;

- urmărirea punerii în practică a programului-cadru în sectorul energiei.

Contribuția financiară comunitară ar urma să se axeze pe următoarele măsuri:

1. realizarea și urmărirea schimburilor de informații în domeniul energetic;
2. furnizarea de asistență tehnică și metodologică pentru anumite proiecte;
3. asistență pentru dezvoltarea unor legături în mediile producătoare de energie, mediile de utilizatori și consumatori, în scopul dezvoltării cercetării economice și politice legate de energie;
4. încurajarea diseminării rezultatelor obținute.

3. Programul TACIS a fost lansat în UE în 1991 și prevede acordarea de asistență tehnico-financiară unui număr de 13 țări din Europa de Est și Asia Centrală în vederea accelerării procesului de tranziție spre economia de piață.

Perspectiva procesului de extindere a UE face din programul TACIS un instrument strategic în procesul de cooperare cu țările aspirante la integrare.

Recent a fost elaborată o nouă reglementare privind furnizarea de asistență către țările din Europa de Est și Asia Centrală pentru perioada 2000-2006 (EC/Euratom nr. 99/2000 din 29 decembrie 1999).

Activitățile TACIS se concentrează pe următoarele domenii: reforma instituțională, juridică și administrativă; dezvoltarea sectorului privat; dezvoltarea economică; protecția mediului; economia rurală; securitatea nucleară etc.

4. Programul SURE a fost promovat prin **Decizia 25/1999/Euratom** a Consiliului UE, acoperă perioada până la sfârșitul anului 2002 și are ca obiectiv ameliorarea siguranței transportului materialelor radioactive în UE și a securității în exploatarea a instalațiilor nucleare în țările care participă la programul TACIS, prin intermediul unei intense cooperări în domeniul controlului securității în exploatarea și în sectorul industrial.

Pot beneficia de finanțare diferite tipuri de activități din cadrul programului SURE ce vizează domeniul siguranței transportului materialelor radioactive și controlul realizării nivelului dorit de securitate în "țările TACIS":

5. Programul ALTENER vizează promovarea energiilor regenerabile în cadrul UE. Prin **Decizia 646/2000/CE**, Consiliul UE și Parlamentul European au stabilit un program multianual pentru promovarea surselor alternative de energie, operațional până la finele anului 2002.

Principalele coordonate ale acestui program sunt:

- crearea condițiilor juridice, socio-economice și administrative necesare punerii în practică a unui plan comunitar de acțiune privind sursele regenerabile de energie;
- încurajarea investițiilor publice și private în producerea și utilizarea energiei, plecând de la sursele regenerabile.

Participarea la program este deschisă țărilor candidate din Europa Centrală și de Est.

4.1.4. Concluzii

Conturarea elementelor de bază ale unei politici energetice comune a UE a fost consecința faptului că “actorii” tradiționali pe scena energiei și-au pierdut treptat controlul exclusiv asupra acestora.

Inițiativele legate de crearea pieței interne și de protecția mediului s-au întemeiat pe autoritatea supranațională sau transnațională pe care, practic, Comisia Europeană a încercat să-o proiecteze asupra sectorului energetic.

Dezvoltările survenite în sectorul energetic al UE ar putea fi caracterizate drept rezultatul unui efect de antrenare, dar nu în sensul atribuit de teoriile neo-funcționaliste. Conform acestora, efectul de antrenare se bazează pe un concept politic de interes de grup, în care actorii își urmăresc interesele proprii, cu acordarea unei atenții minimale factorilor contextuali. Recenta dezvoltare a politicii energetice a UE demonstrează în ce mod interesele dintr-un sector de activitate au fost dominate de “actori” ce invocă contexte politice diferite, în cadrul general de dezvoltare a UE, bazat pe o autoritate supranațională.

Contradicția dintre interesele naționale și UE reprezintă principala rațiune pentru care energia nu a devenit, formal, un domeniu de politică comună nici la constituirea Comunității Europene și nici cu ocazia revizuirii Tratatelor de la Maastricht, Amsterdam și Nisa. Deși s-a propus includerea energiei în Tratatul de la Maastricht, intenția nu a putut fi finalizată din cauza Marii Britanii, care s-a opus, ca expresie a strategiei sale de a limita sfera de cuprindere a autorității supranaționale reprezentate de UE. Aceasta s-a petrecut în pofida faptului că Marea Britanie a avansat mai rapid pe calea liberalizării, în raport cu propunerile Comisiei.

În această situație, Comisia dispune de o relativă libertate asupra modului în care definește directivele care privesc sectorul energiei, deși directivele în domeniul energiei trebuie administrate “prin procedura de luare a deciziei” expusă în Tratat, care necesită unanimitate.

Cu toate acestea, directivele în domeniul energiei pot fi formulate și în corelație cu cele care privesc piața internă, uzând de regula majorității în adoptarea deciziilor de către Consiliul de Miniștri (articolul 100 a) introdusă o dată cu reforma “Actului european unic” și ulterior dezvoltată în Tratatul de la Maastricht și Amsterdam.

S-a motivat că desăvârșirea pieței interne a UE ar submina serios rolul Directoratului General XVII (energie) și că politica energetică în viitor va fi dominată de obiectivele protecției mediului. Acestui ultim aspect i-a fost conferită o pondere sporită în Tratatul de la Maastricht și de la Amsterdam. Cele două tratate au consolidat baza și pentru o politică externă comună a UE și, implicit, a capacității UE de a rezolva problemele legate de securitatea ofertei.

Este important de menționat faptul că politicile comune ale UE interacționează cu politica energetică sau cel puțin o influențează. Inițiativele de politică (energetică) pot interacționa cu alte politici comune care au efecte treptate, progresive, dar care pot fi mai puțin vulnerabile la evoluțiile politice și instituționale din cadrul UE.

Rezultatul interacțiunii dintre actorii politicilor comune, activitatea Curții Europene de Justiție și strategiile de marketing s-ar putea reflecta asupra eforturilor de dereglementare, iar Curtea Europeană de Justiție poate juca un rol activ și în problemele de mediu.

Un alt factor de influență îl constituie accentul sporit pus pe principiul subsidiarității, care permite o deschidere către strategii naționale mai active, în limitele principiilor generale ale UE.

În fine, un al treilea factor constă în faptul că unele companii private pot promova strategii care să aibă ca efect modificarea structurilor existente ale pieței. Împreună, aceste forțe ale schimbării pot susține noi inițiative de politică energetică, așa cum s-a întâmplat în cazul directivelor gazului și electricității.

4.2. Reforma în domeniul politicii regionale

4.2.1. *Prezentare succintă a modului de abordare a problemei regionale în perioada 1957-1987*

Problematica politicii regionale a UE vizează disparitățile mari existente - atât la nivel național, cât și între diverse țări membre - în domeniul produsului intern brut pe locuitor, al productivității muncii și al gradului de utilizare a forței de muncă.

În opinia lui Bernhard Seidel (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), dezechilibrele regionale reprezintă principalele probleme structurale ale UE¹. Din acest motiv, politica regională comunitară este cunoscută și sub numele de politică structurală.

Deși în preambulul Tratatului de la Roma (semnat la 25 martie 1957) se menționa că statele membre vor fi preocupate de reducerea disparităților regionale, totuși **în tratat nu existau referiri explicite la o politică regională comunitară**. În consecință, într-o primă etapă (care a durat aproape două decenii), responsabilitatea principală a rezolvării problemei disparităților regionale a revenit autorităților naționale, rolul Comunității fiind marginal.

În anul 1960 a fost creat Fondul social european (FSE), primul dintre cele trei, care, la reforma din 1988, vor fi grupate sub denumirea de fonduri structurale. Obiectivul principal al FSE este combaterea șomajului. În anul 1962 a fost lansat Fondul european de orientare și garanție agricolă (FEOGA), secția de orientare din cadrul acestui fond având rolul de a stimula ajustările structurale din agricultură.

¹ Bernhard Seidel, autor al capitolului "Regional Policy" din lucrarea Europe from A to Z - Guide to European Integration (Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997).

Măsurile pe linia eliminării disparităților regionale au fost finanțate și din alte surse, cum ar fi împrumuturile acordate de Banca Europeană de Investiții.

În anul 1973, dezechilibrele regionale din Comunitate s-au accentuat, ca efect al aderării Irlandei - țară sensibil mai săracă decât cele șase state fondatoare - și a Angliei, unde declinul unor ramuri tradiționale a determinat apariția unor probleme regionale importante. **În aceste circumstanțe, în anul 1975 a fost creat cel de al treilea fond structural, respectiv Fondul european de dezvoltare regională (FEDR), acest moment marcând apariția unei politici regionale comunitare¹.**

În ciuda unor succese incontestabile, în perioada 1975-1987 nu se poate vorbi încă de o politică regională activă și coerentă, FEDR fiind prea mic pentru a avea un impact semnificativ asupra disparităților regionale.

4.2.2. Reformele politicii regionale a UE – condiție obligatorie pentru funcționarea eficientă a pieței unice

A. Reforma din 1988

Semnarea Actului unic european (februarie 1986) a reprezentat un pas important pe drumul spre crearea unei piețe unice funcționale, marcând relansarea procesului de integrare economică. **Pentru a nu periclita, în perspectivă, funcționarea normală a pieței unice, s-a considerat că la nivelul UE, deci la nivel supranațional, ar trebui să se acționeze mult mai hotărât pe linia reducerii dezechilibrelor regionale, care se accentuaseră vizibil în deceniul al IX-lea, după aderarea a trei țări cu o economie mai slab dezvoltată, respectiv Grecia (1 ianuarie 1981), Spania și Portugalia (ambele la 1 ianuarie 1986).**

În strânsă legătură cu necesitatea accelerării rezolvării problemei regionale, Actul unic european a introdus expresia "coeziune economică și socială", inserată și în Tratatul de la Roma original.

Actul unic european este important și prin consecințele sale financiare, Comisia stabilind o legătură politică între procesul de înființare a pieței unice și propunerile sale de reforme ale bugetului UE, cunoscute și sub numele de Pachetul Delors (mai târziu Delors-1). Comisia propunea transformarea politicilor bugetare (prin introducerea ciclului bugetar anual într-o perspectivă financiară pe termen mediu, de 5-7 ani)² și o dublare a fondurilor structurale (FES, FEDR și secția de orientare a FEOGA). Prima perspectivă financiară a acoperit perioada 1989-1993. Creșterea masivă a bugetului fondurilor structurale a reprezentat o dovadă concludentă a rolului mult mai important care i

¹ Alături de politica regională, un rol însemnat în soluționarea problematicii regionale îl joacă și alte politici comunitare, cum ar fi următoarele: agricolă, a transportului, energetică, a concurenței, a mediului, a cercetării și dezvoltării ș.a.

² Brijid Laffan și Michael Shackleton, autori ai capitolului "The Budget" din studiul Policy-Making in the European Union (Oxford University Press, Anglia, 2000).

se rezerva politicii regionale comunitare în realizarea coeziunii economice și sociale.

Propunerea a patru principii de bază (concentrarea, întocmirea de programe, adiționalitatea și parteneriatul) a reprezentat una dintre cele mai importante inițiative pe care le-a avut Comisia în cadrul reformei fondurilor structurale. Prin introducerea acestor principii, Comisia a urmărit atât sporirea eficacității folosirii fondurilor structurale, cât și asigurarea unei poziții dominante în managementul acestor fonduri.

Potrivit principiului concentrării, activitatea de finanțare legată de politica regională trebuie să se concentreze asupra obiectivelor prioritare. **Conform opiniei lui Klaus-Dieter Borchardt¹, faptul că politica de coeziune economică și socială nu mai este definită în termeni financiari, ci pe obiective, înseamnă o rupere totală de sistemul vechi, în care resursele erau împărțite între țări conform unei scheme fixe.**

În urma propunerilor Comisiei, au fost stabilite următoarele cinci obiective prioritare pentru perioada 1989-1993:

Obiectivul 1: Promovarea dezvoltării și a ajustării structurale a regiunilor mai puțin dezvoltate. În această categorie intrau regiunile (inclusiv unele țări) al căror produs intern brut pe locuitor (PIB/locuitor)² reprezenta mai puțin de 75% din media pe ansamblul UE. Regiunile care au primit fonduri, fiind desemnate ca Obiectivul 1 în limbajul politicii regionale, sunt următoarele: Irlanda, Portugalia, Grecia, o mare parte din Spania, sudul Italiei, noile landuri germane și unele zone din Belgia, Olanda, Anglia și Franța.

Obiectivul 2: Reconvertia economică a regiunilor puternic afectate de declinul industrial, în care nivelul șomajului era superior mediei pe ansamblul UE.

Obiectivul 3: Combaterea șomajului pe termen lung.

Obiectivul 4: Facilitarea integrării tinerilor pe piața forței de muncă.

Obiectivul 5 : Se subdividea astfel:

5a. Adaptarea structurilor din agricultură și silvicultură, în concordanță cu reforma politicii agricole comune.

5b. Diversificarea și dezvoltarea zonelor rurale.

Obiectivele 1, 2 și 5b aveau o dimensiune regională și absorbeau peste 4/5 din totalul fondurilor structurale, iar obiectivele 3, 4 și 5a, o dimensiune comunitară, ponderea lor fiind incomparabil mai scăzută.

Anterior reformei din anul 1988, fondurile erau alocate pentru proiecte individuale, alese și implementate de guvernele țărilor membre. Ulterior, fondurile au fost alocate pe baza unor programe a căror elaborare implica

¹ Klaus-Dieter Borchardt: *European integration - The origins and growth of the European Union (Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1995).*

² În UE, PIB/locuitor se exprimă și în funcție de paritatea puterii de cumpărare, indicator care ține cont atât de venituri, cât și de nivelul prețurilor.

consultarea guvernelor statelor membre și folosirea unor criterii stabilite de Comisie.

Programele pot fi inițiate atât la nivel național, cât și la nivel comunitar, preponderența celor din prima categorie fiind foarte accentuată.

Potrivit reglementărilor adoptate în anul 1988, programele inițiate la nivel național aveau la bază cadrul de sprijin comunitar (CSC). Acesta era negociat de Comisie cu guvernul fiecărei țări membre, ținându-se cont și de planurile de dezvoltare regională sau națională.

Inițiativele comunitare reprezintă singurul domeniu în care Comisia dispune de o autonomie considerabilă. Aceste inițiative sunt lansate de Comisie pe baza unor orientări stabilite de ea însăși.

Potrivit principiului aditivității, fondurile comunitare trebuie să suplimenteze, nu să înlocuiască, finanțarea națională pentru dezvoltarea regiunilor. Încălcarea acestui principiu este însă destul de greu de dovedit.

Prin introducerea principiului parteneriatului, s-a urmărit implicarea puternică a autorităților regionale și locale, alături de Comisie și guvern, atât la planificarea, cât și la adoptarea deciziilor și implementarea fondurilor structurale. De asemenea, a fost creat Consiliul Consultativ al Autorităților Locale și Regionale, precursor al Comitetului Regiunilor, înființat mai târziu, conform prevederilor Tratatului de la Maastricht.

B. Reforma din 1993

La fel ca în cazul Actului unic european, semnarea unui nou act de importanță majoră, respectiv Tratatul de la Maastricht (7 februarie 1992), consolidează legătura dintre adâncirea integrării economice (de această dată prin procesul de creare a uniunii economice și monetare) și coeziunea economică și socială. De altfel, în Tratatul de la Maastricht se subliniază din nou importanța acestei coeziuni, ea fiind privită ca unul dintre cele trei obiective majore ale UE, alături de piața unică și uniunea economică și monetară.

În scopul consolidării coeziunii, tratatul menționat prevede reforma fondurilor structurale, crearea Fondului de coeziune și înființarea Comitetului Regiunilor, care este consultat asupra tuturor aspectelor legate de alocarea și implementarea FEDR. **Propunerile Comisiei referitoare la bugetul UE sunt cunoscute sub numele de Pachetul Delors-2.** În decembrie 1992, Consiliul European a aprobat cea de a doua perspectivă financiară, care acoperea perioada 1994-1999. La Edinburgh s-a convenit ca volumul fondurilor structurale să crească de la 18,6 miliarde ECU în anul 1992 la 30 miliarde ECU în anul 1999 (+ 61,3%). Pentru întreaga perioadă, a fost aprobat un Fond de coeziune de 15 miliarde ECU, cu mențiunea că repartiția pe ani nu era uniformă, nivelul său urmând să sporească de la 1,5 miliarde ECU în anul 1993 la 2,6 miliarde ECU în anul 1999.

La Tratatul de la Maastricht a fost atașat Protocolul pentru coeziune economică și socială, în care se prevede că cei care vor să beneficieze de Fondul de coeziune trebuie să îndeplinească două condiții: PIB/locuitor trebuie să fie mai mic de 90% din media UE, iar țările solicitante trebuie să acționeze în direcția

îndeplinirii criteriilor de convergență economică la uniunea economică și monetară. **Fondul de coeziune a fost creat special pentru a sprijini Irlanda, Grecia, Portugalia și Spania, toate din categoria țărilor mai puțin dezvoltate.**

Propunerile de reformă a managementului fondurilor structurale făcute de Comisie și aprobate tot de Consiliul întrunit la Edinburgh au răspuns solicitărilor guvernelor, care, prevalându-se de principiul subsidiarității (prevăzut în Tratatul de la Maastricht), au solicitat o simplificare a procedurilor de aprobare a finanțării din aceste fonduri. În consecință, cu toate că și în a doua perspectivă financiară au fost folosite CSC, țărilor membre li s-a oferit o alternativă, pentru care au optat câteva dintre ele. Astfel, guvernele au posibilitatea să prezinte un document unic, care conține propuneri de programe și care nu mai trebuie negociat cu Comisia, spre deosebire de CSC. Această simplificare se traduce și într-o economie de timp, având, în consecință, efecte benefice asupra eficienței utilizării fondurilor structurale.

Reforma din 1993 a erodat puternic controlul pe care Comisia îl exercita asupra managementului fondurilor structurale, restabilind poziția dominantă a guvernelor țărilor membre în domenii cum ar fi selectarea regiunilor eligibile sau a partenerilor eligibili.

În anul 1993 a fost creat Instrumentul financiar pentru orientarea pescuitului (IFOP).

La reforma precedentă, fuseseră stabilite cinci obiective pentru cheltuirea fondurilor structurale. În anul 1993, Obiectivul 3: "Combaterea șomajului pe termen lung" a înglobat și vechiul Obiectiv 4: "Facilitarea integrării tinerilor pe piața forței de muncă", fiind introdus, totodată, un nou Obiectiv 4: "Facilitarea adaptării lucrătorilor la schimbările din industrie". În sfârșit, în anul 1995, după o nouă extindere a UE, a fost introdus Obiectivul 6: "Sprijinirea regiunilor nordice cu o densitate foarte scăzută a populației". Obiectivul 1 a absorbit peste 2/3 din fondurile structurale, ponderile obiectivelor 2, 5 și cea cumulată a obiectivelor 3 și 4 au oscilat în jurul a 10%, iar cea a obiectivului 6 a fost mai mică de 3%.

În perioada 1987-1999, ponderea fondurilor structurale în bugetul UE s-a majorat pregnant, și anume de la 4,3% la peste 1/3, ceea ce ilustrează foarte clar atenția prioritară care s-a acordat realizării coeziunii economice și sociale.

C. Reforma din anul 1999

Ca și în cazul reformelor din anii 1988 și 1993, există o legătură între semnarea unui nou document important, respectiv Tratatul de la Amsterdam (2 octombrie 1997) și coeziunea economică și socială. Semnificativ în acest sens este faptul că în Agenda 2000¹ se subliniază că această coeziune nu numai că va rămâne o prioritate politică, dar ea va deveni și mai importantă, în perspectiva aderării unor noi membri, care prezintă diferențe mari între nivelurile de dezvoltare. Se consideră, de asemenea, că trebuie să crească rolul solidarității europene în realizarea țelului major pe care îl reprezintă reducerea disparităților regionale. Fondurile structurale vor continua să stimuleze dezvoltarea competitivă

¹ *Agenda 2000 - Volume I - Communication: For a Stronger and Wider Union, Part one: "The Policies of the Union - Economic and Social Cohesion" (DOC/97/6, Strasbourg, 1997).*

și durabilă și, implicit, crearea de locuri de muncă în toate țările membre, precum și promovarea forței de muncă calificate, perfecționate și adaptabile.

După semnarea Tratatului de la Amsterdam - similar cu situația întâlnită după semnarea Actului unic european și a Tratatului de la Maastricht - este propusă o nouă perspectivă financiară, ce acoperă perioada 2000-2006 și care a fost aprobată de Consiliul European întrunit la Berlin, în martie 1999. **Acordul semnat la Berlin este considerat istoric, deoarece țările membre au decis ca o cotă însemnată din fondurile structurale și din Fondul de coeziune să fie alocată țărilor candidate care vor intra în UE până în anul 2006.**

A treia perspectivă financiară marchează însă o stopare a tendinței de creștere puternică a cheltuielilor pentru operațiunile structurale, ce fusese caracteristică pentru primele două perspective financiare. **Această stopare reflectă faptul că UE nu agreează ideea sporirii cheltuielilor publice.**

În Agenda 2000, Comisia a propus ca, datorită constrângerilor bugetare, ponderea pe care bugetul pentru politici structurale o va deține în PIB al UE să nu depășească nivelul atins în anul 1999 (0,46%). Inițial, Comisia a propus un buget de 275 miliarde ECU (la prețurile din 1999), din care 230 miliarde ECU pentru cei 15 și 45 miliarde pentru țările candidate. La Berlin s-a decis ca suma destinată celor 15 să fie diminuată la 213 miliarde ECU.

Este ușor de intuit că schimbarea radicală survenită în dinamica bugetului politicilor structurale, într-un moment în care se anticipează o creștere substanțială a disparităților regionale (ca urmare a aderării unor noi membri până în anul 2006), va determina o intensificare considerabilă a concurenței pentru obținerea asistenței structurale.

Pe linia aplicării principiului concentrării, s-a decis ca numărul obiectivelor să se reducă de la 7¹ la 3, în scopul creșterii transparenței și eficienței. De asemenea, ponderea populației din UE care beneficiază de asistență structurală s-a redus de la 51% la 42%.

Obiectivul 1 actual, care are un caracter regional, este similar cu cel vechi, incluzând însă și fostul Obiectiv 6. Regiunile rămase în urmă care sunt eligibile pentru Obiectivul 1 (fiind confruntate cu cele mai mari dificultăți în ceea ce privește veniturile, utilizarea forței de muncă, sistemul productiv și infrastructura) vor continua să se bucure de o atenție prioritară, atrăgând circa 2/3 din fondurile structurale. **Lista regiunilor eligibile pentru Obiectivul 1 trebuie să coincidă integral cu lista regiunilor asistate de țările membre, conform prevederilor articolului 92(3)(a) al Tratatului de la Roma².**

Trebuie aplicat strict criteriul potrivit căruia o regiune este eligibilă numai dacă PIB/locuitor este mai mic de 75% din media UE. **Regiunile care vor depăși acest prag vor beneficia de o perioadă de tranziție înainte de încetarea transferurilor semnificative.** De asemenea, regiunile nordice eligibile pentru

¹ De fapt existau șase obiective, dar obiectivul 5 se dividea în 5a și 5b.

² Pot fi considerate compatibile cu politica concurenței ajutoarele destinate să favorizeze dezvoltarea economică a regiunilor în care nivelul de trai este anormal de scăzut sau în care există un șomaj foarte ridicat.

vechiul Obiectiv 6, dar care nu se califică pentru Obiectivul 1 se vor bucura de aranjamente speciale.

Regiunilor cu un nivel ridicat al șomajului li se va acorda un sprijin suplimentar.

Se va recurge, în continuare, la o abordare integrată a dezvoltării regiunilor rămase în urmă pe plan structural. Succesul eforturilor depuse în cadrul parteneriatului cu țările membre depinde de coordonarea adecvată a tuturor elementelor asistenței structurale (FEDR, FSE, Secția de orientare a FEOGA și IFOP). **Programele trebuie să țină seama atât de prioritățile regionale, cât și de cele comunitare. Un accent special va fi pus pe creșterea competitivității, vitală pentru crearea și menținerea unor locuri de muncă noi.** Pentru aceasta, este necesară o sprijinire a măsurilor care vizează infrastructura, inovația, întreprinderile mici și mijlocii (IMM) și resursele umane.

Obiectivul al doilea, de asemenea regional, include alte regiuni confruntate cu probleme structurale, ce pot îmbrăca diverse forme, cum ar fi cele legate de restructurarea economică, rata înaltă a șomajului sau depopularea. În această categorie intră regiuni aflate în schimbare economică (în industrie sau servicii), zone rurale în declin, regiuni dependente de pescuit și care sunt puternic afectate de criză și arii urbane confruntate cu dificultăți.

Se consideră că, pentru a veni în sprijinul valorificării potențialului înalt de dezvoltare economică a acestor regiuni și pentru a încuraja ajustările necesare, trebuie adoptate măsuri structurale viguroase, care să impulsioneze diversificarea, să restabilească dinamismul economic și să promoveze spiritul întreprinzător.

Programele trebuie să susțină diversificarea, pentru aceasta fiind necesară sprijinirea IMM-urilor și a inovației și punerea unui accent mai mare pe aspecte cum ar fi perfecționarea pregătirii profesionale, potențialul local de dezvoltare, protecția mediului și combaterea excluderii sociale.

La selectarea regiunilor eligibile pentru noul obiectiv, Comisia va ține seama de criteriile socio-economice relevante, în special de rata șomajului, gradul de utilizare a forței de muncă în industrie, nivelul de dezvoltare a agriculturii și pescuitului și gradul de excludere socială. Pentru simplificarea operațiunilor de asistență structurală, diversele fonduri vor fi folosite într-un singur program per regiune. Comisia și guvernele statelor membre va trebui să-și concentreze eforturile asupra celor mai afectate regiuni la nivelul UE, ceea ce va conduce la o zonare mai puțin dispersată și la sprijinirea, pe cât este posibil, a acelor regiuni care sunt asistate de guvernele țărilor membre, conform prevederilor articolului 92 (3) (c)¹ din Tratatul de la Roma.

Regiunile care erau eligibile pentru vechile Obiective 2 și 5b, dar care nu se mai califică pentru noul Obiectiv 2, beneficiază de un sprijin financiar limitat pentru o perioadă de tranziție.

Dezvoltarea resurselor umane trebuie să fie un element-cheie pentru regiunile care se califică pentru Obiectivele 1 și 2.

¹ *Pot fi compatibile cu piața internă ajutoarele destinate să faciliteze dezvoltarea anumitor activități sau anumitor regiuni economice, când ele nu influențează condițiile schimburilor într-o măsură contrară interesului comun.*

Obiectivul al treilea, cu caracter orizontal, a fost introdus pentru regiunile care, la acest capitol, nu sunt acoperite de primele două obiective. Noul obiectiv vizează adaptarea și modernizarea sistemelor de educație, perfecționare profesională și folosire a forței de muncă.

Obiectivul 3 este bazat pe un cadru european comun, care oferă însă suficientă flexibilitate pentru a reflecta varietatea de abordări și de niveluri de dezvoltare din UE. Acest obiectiv promovează activități în patru domenii complementare cu orientările prevăzute în Strategia europeană de folosire a forței de muncă:

- corelarea cu schimbările economice și sociale;
- educația permanentă și sistemele de perfecționare profesională;
- politici active pe piața forței de muncă pentru a combate șomajul;
- acțiuni împotriva excluderii sociale.

Până în anul 1999, au fost lansate 13 inițiative comunitare în 400 de programe, număr considerat prea mare. Aplicând principiul concentrării, Comisia a hotărât să restrângă la trei numărul inițiativelor sale, orientându-se spre acelea în care aportul său este mai evident:

- cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională în scopul promovării unei planificări în spațiu armonioase și echilibrate;
- dezvoltarea rurală;
- resurse umane, acordându-se o atenție specială asigurării șanselor egale.

Programele acoperite de alte inițiative au fost încorporate în programele finanțate în cadrul diverselor obiective.

Reducerea numărului de inițiative comunitare va avea ca efect diminuarea la 5% (de la 9%) a ponderii pe care acestea o dețin în totalul fondurilor structurale, ceea ce înseamnă, implicit, o diminuare a rolului pe care Comisia îl joacă în managementul fondurilor respective.

Măsurile în domeniul inovației și proiectele-pilot, care în anul 1999 absorbau circa 1% din fondurile structurale, trebuie ameliorate. Pe cât posibil - în scopul realizării unui management eficient și a unei monitorizări adecvate - trebuie evitate dispersarea fondurilor și proliferarea miniproiectelor.

Condițiile de acordare a asistenței structurale din Fondul de coeziune sunt aceleași ca și în perioada 1994-1999. În Agenda 2000 s-a propus ca Fondul de coeziune să se cifreze la 3 miliarde ECU/an.

Ajutorul din fondurile structurale ce va fi acordat țărilor care vor adera până în anul 2006 este motivat de imperativul manifestării solidarității comunitare față de noile democrații, care au necesități enorme de dezvoltare, în special în ceea ce privește infrastructura, dar și în alte domenii, cum ar fi protecția mediului, sectoarele productive și resursele umane.

Pentru a evita apariția unor probleme majore pe linia absorbției, nivelul ajutorului anual crește gradual, dar asistența de care va beneficia o țară (cumulat din fondurile structurale și din Fondul de coeziune) nu va putea depăși 4% din PIB național.

Din suma de 45 de miliarde ECU aprobată de Consiliul European la Berlin (martie 1999), cea mai mare parte este destinată țărilor candidate care vor intra în UE până în anul 2006 (ajutor postaderare), în vreme ce 1 miliard este acordat anual, ca ajutor de preaderare, tuturor țărilor candidate. Asistența structurală va viza, în principal, dezvoltarea infrastructurii la standardele comunitare.

Comisia consideră că viziunea corectă asupra dezvoltării teritoriale și a resurselor umane pe termen mediu și alocarea unor fonduri adecvate sunt condiții necesare, dar nu și suficiente pentru reducerea disparităților regionale. Se impune, în același timp, o adaptare consistentă a instrumentelor financiare în scopul creșterii eficienței utilizării lor, una dintre modalitățile de realizare a acestui țel fiind simplificarea procedurilor operaționale.

Reducerea numărului de obiective, ca și a celui de inițiative comunitare reprezintă un pas important spre simplificare. Pe aceeași linie s-ar înscrie și întocmirea unui singur program multianual în cazul fiecărei regiuni eligibile pentru Obiectivele 1 și 2 sau al unui program național (sau a unui set de programe regionale) în cazul Obiectivului 3. Astfel s-ar reduce substanțial efortul pe linie administrativă, s-ar consolida abordarea strategică integrată privind dezvoltarea și s-ar ameliora dialogul politic între țările membre, regiuni, parteneri economici și sociali și Comisie.

În opinia Comisiei, simplificarea sistemului de implementare a politicii structurale necesită, în primul rând, o diviziune clară a responsabilităților între toți cei implicați. Această diviziune trebuie să se bazeze pe următoarele elemente:

- comisia și autoritățile naționale, regionale și locale trebuie să identifice, în parteneriat, prioritățile pentru dezvoltare și asistență;
- în țările membre și în regiuni, managementul va fi descentralizat, însă acestea va trebui să justifice, sistematic, modul de utilizare a fondurilor structurale;
- pentru a garanta controale și verificări mai stricte, Comisia se va asigura că țările membre au sisteme adecvate de management, evaluare și auditare.

Creșterea eficacității ar putea fi încurajată dintr-o rezervă, care ar putea fi substanțială (cel puțin 10%), urmând să fie alocată, numai la jumătatea perioadei, regiunilor cu rezultate bune, verificabile inclusiv din punct de vedere al implementării bugetului.

Efectele folosirii resurselor structurale ar putea fi sporite dacă ar fi utilizate pe scară mai largă și alte forme de asistență.

Reforma din 1999 a determinat o nouă erodare a poziției Comisiei în managementul fondurilor structurale (confirmând redobândirea poziției dominante de către guverne), ca efect, în special, al slăbirii principiilor adiționalității și parteneriatului.

4.2.3. Considerații referitoare la impactul reformelor de politică regională din anii 1988 și 1993 și la viitorul acestei politici (post-2006)

Reformele din anii 1988 și 1993 ale politicii structurale a UE au avut o serie de rezultate pozitive, semnificative în acest sens fiind câteva dintre exemplele menționate în cel de al II-lea "Raport asupra coeziunii economice și sociale"¹, prezentat de Comisie în ianuarie 2001.

¹ *European Commission: Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory - Second report on Economic and Social Cohesion, ianuarie 2001.*

PIB/locuitor al Spaniei, Greciei și Portugaliei (luate în calcul ca un grup) a sporit considerabil, și anume de la 68% din media UE în anul 1988 la 79% în anul 1999. Diferența s-a diminuat cu 9-10 puncte procentuale în cazul Spaniei și Greciei și cu 17 puncte procentuale în cazul Portugaliei. De asemenea, s-a calculat că, în intervalul 1989-1999, PIB al Greciei și Portugaliei s-a mărit cu 9,9% și, respectiv, cu 8,5%, ca efect al intervenției structurale. În ceea ce privește Irlanda, cea de a patra țară de coeziune, efectele pozitive au fost mult mai consistente, PIB/locuitor al acestei țări majorându-se de la 70% din media UE în anul 1988 la 114% în anul 1998.

Diminuări ale disparităților, însă de proporții mai reduse, au fost semnalate și în cazul regiunilor. De pildă, în perioada 1988–1998, PIB/locuitor al regiunilor eligibile pentru Obiectivul 1 a crescut de la 63% la 70% din media UE. În cazul regiunilor eligibile pentru Obiectivul 2, rata șomajului s-a redus, în aceeași perioadă, cu 2,2 puncte procentuale, în vreme ce, la nivelul UE, scăderea a fost de numai 1,3 puncte procentuale.

Succesele evidente obținute pe linia diminuării disparităților existente între țări sau între regiuni nu au scutit însă politica regională a UE de unele critici, uneori destul de severe, din partea diversilor specialiști. De exemplu, David Allen¹ este de părere că nu au fost făcute eforturi reale pentru a baza coeziunea economică pe o estimare, pentru țările mai sărace, a costurilor acceptării programului pieței unice, a Actului unic european și a extinderii în continuare a UE. Mergând mai departe cu critica, acesta consideră că fondurile structurale au mai puțin de-a face cu coeziunea economică reală sau cu eradicarea disparităților regionale și mai mult cu o redistribuire bugetară modestă.

Pornindu-se de la criticile apărute în literatura de specialitate, ca și de la faptul că ultima perspectivă financiară a marcat o stopare a creșterii masive a fondurilor structurale (deși era iminentă aderarea, până în anul 2006, a unor țări mai puțin dezvoltate), se pot ridica unele semne de întrebare în legătură cu viitorul politicii structurale.

În opinia lui Loukas Tsoukalis², mesajul principal al teoriilor economice regionale este acela că nu există motive puternice pentru a se aștepta eliminarea problemelor regionale exclusiv prin interacțiunea liberă a forțelor pieței. Din contră, astfel de probleme ar putea fi agravate fără intervenția guvernului.

De asemenea, elementele prezentate în al doilea Raport asupra coeziunii economice și sociale au permis autorilor să tragă o concluzie deosebit de importantă, și anume aceea că nu numai că nu se pune problema dispariției politicii regionale comunitare, dar că, în contextul extinderii considerabile a UE, necesitatea menținerii acestei politici și după anul 2006 va fi mai pregnantă decât în trecut.

În primul rând, raportul subliniază faptul că procesul de convergență este departe de a fi încheiat. De pildă, dacă se va menține ritmul actual de desfășurare a acestui proces, vor mai fi necesari 20-30 de ani pentru eliminarea

¹ David Allen, autor al capitolului "Cohesion and the Structural Funds" din lucrarea *Policy-Making in the European Union* (Oxford University Press, Anglia, 2000).

² Loukas Tsoukalis: *The New European Economy Revisited* (Oxford University Press, Anglia, 1997).

totală a diferențelor între PIB pe locuitor al Spaniei, Greciei și Portugaliei, pe de-o parte, și al restului UE, pe de altă parte.

De asemenea, discrepanțele regionale continuă să se situeze la niveluri ridicate. PIB/locuitor a 10% din populația UE, care locuiește în regiunile cu cele mai mari probleme structurale, este de 2,6 ori mai mic decât PIB/locuitor a 10% din populația UE, care trăiește în regiunile cele mai prospere. În primul segment de 10% din populația UE, rata șomajului este de 23%, de cca 8 ori mai mare decât în cel de al doilea segment (3%).

Un al doilea argument în favoarea consolidării politicii regionale comunitare ar fi acela că disparitățile existente în UE se vor dubla o dată cu aderarea celor 12 țări candidate¹, extinderea urmând să pună probleme pe două planuri:

- **Populația cu un PIB/locuitor mai mic de 75% din media UE-15 va spori de la 71 milioane la 174 milioane** sau de la 19% (în UE-15) la 36% (în UE-27). Dacă se ia în calcul media UE-27, ponderea va fi de 26%.
- **Va spori intensitatea disparităților.** În anul 1998, PIB/locuitor al regiunilor din UE rămase în urmă a reprezentat 66% din media UE, în vreme ce, în cazul celor 12 țări candidate, PIB/locuitor al regiunilor din aceeași categorie a reprezentat numai 37% din media UE.

În ipoteza în care din UE ar face parte 27 de țări, PIB/locuitor, pe ansamblul țărilor membre, ar fi cu 18 puncte procentuale mai mic decât în UE-15. Aceasta înseamnă că un efect statistic al extinderii ar fi acela că, în cazul a 27 de regiuni din țările membre actuale, cu o populație de cca 49 milioane, PIB/locuitor ar spori la peste 75% din media UE, deși procesul de convergență nu s-a finalizat. Practic, este vorba numai de o creștere relativă a prosperității, în sensul că în UE vor intra unele regiuni aflate într-o situație și mai dificilă. **Autorii raportului consideră că, dacă procesul de convergență se va desfășura în același ritm ca în deceniul al X-lea, finalizarea procesului respectiv în noile țări membre va dura cel puțin două generații.**

În opinia Comisiei, raportul trebuie să prezinte o bază serioasă de discuții privind forma pe care o va îmbrăca politica regională în UE lărgită. **Ulterior, pe baza concluziilor dezbaterilor prevăzute să aibă loc la diverse niveluri și cu convingerea că este necesară o nouă reformă, Comisia va elabora propuneri ce vor fi înaintate Parlamentului European și Consiliului de Miniștri, pentru politica regională ce va fi aplicată începând de la 1 ianuarie 2007.**

La elaborarea viitoarei politici regionale, va trebui să se țină seama, în special, de următoarele aspecte:

- creșterea substanțială a disparităților economice, sociale și teritoriale, ca rezultat al lărgirii;
- efectele importante ale unor tendințe ce se manifestă pe plan economic și social, cum ar fi globalizarea, transformarea radicală a economiei

¹ 10 dintre acestea vor adera, după toate probabilitățile, în anul 2004.

europene în sensul orientării spre activitățile bazate pe cunoaștere, modificările survenite în structura populației etc.

Experiența în domeniul reformelor politicii regionale evidențiază o tendință crescândă de concentrare a discuțiilor între statele membre (la nivelul Consiliului) asupra aspectelor financiare. De exemplu, la negocierea ultimei perspective financiare (2000-2006), discuțiile s-au canalizat asupra mărimii fondurilor structurale și de coeziune și a modului de repartizare a lor și mai puțin asupra conținutului. **În ceea ce privește viitoarea politică regională, Comisia sugerează că discuțiile trebuie să înceapă cu conținutul politicii respective și, în primul rând, cu identificarea priorităților.**

În raport sunt evidențiate o serie de concluzii și recomandări considerate utile pentru numeroasele dezbateri ce au ca subiect următoarea reformă a politicii regionale, câteva exemple fiind sugestive în acest sens. De pildă, se menționează că productivitatea s-a conturat ca un factor-cheie al creșterii și convergenței economice naționale și regionale. La rândul său, productivitatea este determinată, într-o mare măsură, de calitatea resurselor umane, înzestrarea cu infrastructură fizică și capacitatea novatoare.

De asemenea, sunt evidențiate o serie de priorități care au o dimensiune teritorială:

- regiunile cel mai puțin dezvoltate, problema urbană, diversificarea zonelor rurale, cooperarea transfrontalieră, transnațională și interregională;
- zone aflate în restructurare industrială; zone cu handicapuri geografice sau naturale severe;
- sprijinirea noii economii și a societății bazate pe cunoaștere;
- locuri de muncă mai multe și mai bune;
- promovarea incluziei sociale;
- egalitatea oportunităților.

În concluzie, este evident că politica regională va juca un rol major în UE lărgită, cu precizarea că eficiența sa va fi condiționată de realizarea unei noi reforme, mai pofunde decât cea din anul 1999.

În acest context, este demnă de menționat și opinia lui David Allen, care constată că programele de cheltuire a fondurilor structurale intră în contradicție cu politica de stimulare a concurenței, fapt de care sunt conștiente și instituțiile comunitare. **Astfel, în opinia aceluiași autor, modul în care integrarea europeană este interpretată acum în UE pare să sugereze că intervențiile structurale sunt proiectate pe termen scurt și mediu. Pe termen lung însă, funcționarea pieței - susținută de politica concurenței și de coordonarea politicilor economice ale țărilor membre - va fi principalul factor ce va contribui la reducerea disparităților regionale și, în ultimă instanță, la realizarea coeziunii economice și sociale, unul dintre cele trei obiective majore ale UE, alături de piața unică și uniunea economică și monetară.**

Capitolul 5

REFORMA POLITICILOR COMPLEMENTARE ALE UNIUNII EUROPENE

5.1. Reforma socială a Uniunii Europene

Reforma socială presupune activitatea de restructurare a funcțiilor statului și de instituire a unui management social de calitate, în vederea asigurării bunăstării sociale.

Scopul final al reformei sociale îl constituie bunăstarea socială. De aceea, în literatura de specialitate este folosit deseori termenul de politici de bunăstare (welfare policies). În prezent, procesul de integrare europeană determină o perioadă de transformări rapide și profunde pentru societățile europene contemporane.

Politica socială nu se poate baza pe o imagine statică a situației socio-economice, ci trebuie adaptată constant pentru a răspunde noilor cerințe.

La baza reformei sociale comunitare stă echilibrul dintre considerentele economice și cele sociale. Ideea unilaterală că economia este totul, iar protecția socială este un "lux", care nu poate fi realizat, a fost respinsă categoric de Uniunea Europeană.

Reforma socială comunitară are în vedere că nu poate exista un climat economic competitiv într-o societate unde există un nivel ridicat al șomajului, sărăciei, criminalității, o stare precară a sănătății populației și un sistem de învățământ ineficient.

Începând cu 1993, ca urmare a numeroase consultări și dezbateri publice, au fost adoptate o serie de reglementări legale, ca de exemplu: Cartea verde privind viitorul protecției sociale, Cartea albă a politicii sociale europene¹. În aceste documente legale, se arată că eficiența economică și performanțele sociale sunt interdependente. Deci, pentru dezvoltarea societăților contemporane, realizarea unei legături între economia de piață și justiția socială este o condiție esențială.

Comisia Europeană a adoptat în aprilie 1995 Planul de acțiune socială pe termen mediu². Acest program este fundamentat pe programele anterioare, dar în

¹ European Social Policy, A white paper, *European Commission, Brussels, 1994.*

² Social Protection in Europe, *European Commission, Brussels, 1995.*

același timp răspunde noilor nevoi sociale și cerințelor integrării europene. Programul de acțiune stabilește detaliat implementarea concluziilor Consiliului European din decembrie 1994, de la Essen, privind controlul tendințelor de ocupare deplină a forței de muncă și de asistare a țărilor membre în implementarea programelor anuale, precum și cooperarea între guvernele naționale, partenerii sociali și Comisia Europeană.

Principiile generale ale politicii sociale europene sunt următoarele:

1. democratizarea instituțiilor existente pentru protecția socială, ce presupune atât îmbunătățirea colaborării cu instituțiile comunitare, cât și cu cele naționale abilitate;
2. asigurarea coerenței politicilor sociale europene, precum și respectarea drepturilor sociale fundamentale în toate statele membre;
3. angajarea în muncă este fundamentul sistemului de protecție socială;
4. asigurarea mobilității populației și, legat de aceasta, coordonarea sistemelor de asigurări sociale și convergența sistemelor de programe sociale;
5. crearea de fonduri comune de pensii în spațiul comunitar;
6. reducerea raportului dintre numărul pensionarilor pe un angajat;
7. lupta împotriva șomajului și crearea de noi locuri de muncă constituie o prioritate pe agenda europeană.

Reforma socială a Uniunii Europene acoperă o gamă largă de probleme, incluzând politica angajării, relațiile industriale, stabilirea unor standarde minime de protecție a angajaților, protecția socială, precum și sănătatea și prevenirea accidentelor la locul de muncă. Principala prioritate a programului de acțiune socială pe termen mediu al Comisiei Europene pentru perioada 1995-1997 a fost îmbunătățirea coordonării politicii pentru a stimula ocuparea forței de muncă. Sprijinul acordat celor care nu au de lucru este întărit de politici mai active privind forța de muncă.

Comisia Europeană este hotărâtă să promoveze standarde sociale decente pentru forța de muncă europeană. Comisia acordă importanță atât unei economii competitive, cât și standardelor sociale adecvate. Se consideră că ambele aspecte pot fi realizate fără a compromite vreunul din ele.

5.1.1. Sisteme europene de protecție socială

Împreună cu instituirea democrației și a economiei de piață, extinderea sistemelor de protecție socială reprezintă o componentă esențială a modelului european de societate. Începând cu ultimele decenii ale secolului al 19-lea, sistemul de protecție socială a jucat un rol important în modernizarea țărilor europene, în reducerea constrângerilor rezultate din ciclul economic, stimularea creșterii demografice și tranziția de la modelul agrarian la cel industrial.

Dezvoltarea unor sisteme extensive de protecție socială pentru a proteja populația expusă la risc și la nevoi sociale a constituit o caracteristică predominantă a societăților europene postbelice. Sistemele europene au fost

instituite diferențiat din punct de vedere al organizării și al metodelor de finanțare, reflectând diferențele pe plan cultural, istoric, instituțional.

Secvențialitatea în evoluția și dezvoltarea politicii sociale a fiecărei națiuni europene influențează sistemele actuale de protecție socială.

Totuși, cu toate diferențele, există atât similități, cât și tendințe actuale de convergență a politicilor sociale europene. De aceea, se poate vorbi de un sistem european de bunăstare socială ca o entitate bine definită și diferită de cele existente în celelalte părți ale lumii: Statele Unite, Japonia.

Trebuie subliniat faptul că și în cazul țărilor din centrul și estul Europei se observă o tendință de dezvoltare a unor sisteme de protecție socială compatibile cu cele europene.

O caracteristică comună este legată de faptul că țările europene cheltuiesc pe protecție socială mai mult decât orice altă zonă dezvoltată a globului. În prima jumătate a anilor '90, cheltuielile sociale au reprezentat în medie 22% din PIB în cazul țărilor Uniunii Europene, față de 19% în Canada și Noua Zeelandă, 15% în SUA, 13% în Australia și 12% în Japonia¹.

Sistemele de protecție socială europene sunt mai extinse din punct de vedere al riscului acoperit (în special prin ajutoare temporare, servicii sociale oferite și prin programe de integrare pe piața muncii). Accesul la beneficii și servicii este mai larg în special în comparație cu SUA, unde, de exemplu, de servicii medicale gratuite beneficiază numai bătrânii și cei foarte săraci, iar în Australia, sistemul de pensii publice este limitat numai la cei ale căror venituri sunt sub un anumit nivel. De asemenea, sistemul de pensii în Europa este mai generos decât în alte țări dezvoltate.

Introducerea monedei unice în 1999 a impus o serie de măsuri de austeritate bugetară pentru îndeplinirea criteriilor de la Maastricht. Aceste măsuri de austeritate vor afecta sistemele de protecție socială a șomerilor. Sunt avute în vedere atât adoptarea unui mecanism de ajustare a unor salarii mai flexibile pentru a stimula mobilitatea ofertei de muncă, cât și o politică fiscală flexibilă în domeniul social.

În Europa, nivelul ridicat al protecției și extinderea sistemului de protecție socială urmăresc în principal reducerea extinderii fenomenului sărăciei.

Un alt element comun pentru politicile sociale europene este cel legat de intervenția statului în asigurarea bunăstării. Legată de aceasta este și atitudinea pro-europenilor față de faptul că guvernele trebuie să asigure un venit de bază pentru toți cetățenii. În țări ca Germania, țările nordice sau Italia, 75% dintre persoanele chestionate au fost în favoarea intervenției statului, pe când în SUA sau în Australia, numai o mică minoritate este de acord cu aceasta.

În condițiile în care sistemele de ajutoare sociale sunt puse în fața unei cereri crescânde, iar resursele sunt limitate, acțiunile trebuie orientate spre politicile active în domeniul forței de muncă, reducând presiunile asupra sistemelor de beneficii și eliberând resurse pentru alte programe de protecție socială.

¹ Social Protection in Europe, *European Commission*, 1993.

Totuși, unii specialiști afirmă că sistemul de protecție socială european este prea costisitor. Pe termen lung, costurile financiare, economice și sociale pot eroda competitivitatea și pot influența negativ creșterea economică. Luând în considerare aceasta, Uniunea Europeană va introduce unele măsuri de reformă socială, pentru a răspunde reducerii costurilor sociale și a asigura eficientizarea folosirii resurselor.

5.1.2. Adaptarea la schimbare: reforma socială

Reforma socială, respectiv a sistemelor de protecție socială europene, este determinată de schimbările în structura și mărimea cererii de protecție socială și pentru a face față complexității nevoilor actuale.

Pentru elaborarea unor strategii de reformă socială, se au în vedere condițiile socio-economice actuale¹:

- îmbătrânirea populației Uniunii Europene, rezultată din reducerea ratei natalității și creșterea speranței de viață;
- creșterea accentuată a șomajului cuplată cu reducerea ritmurilor de creștere;
- creșterea cheltuielilor cu sănătatea, ca urmare a creșterii costurilor medicamentelor și tratamentelor, a necesității unor tehnologii avansate de investigare medicală;
- creșterea participării femeii pe piața forței de muncă, mai ales în Europa de Sud și Irlanda;
- schimbarea structurii familiei, creșterea numărului de părinți singuri care necesită o protecție suplimentară;
- necesitatea menținerii competitivității produselor europene pe piața mondială, ce necesită reducerea costurilor;
- creșterea numărului persoanelor dependente de ajutor social (emigranți, șomajul pe termen lung).

Politica socială europeană acționează ca un instrument de implementare a reformei sociale, având în vedere următoarele direcții principale de acțiune:

- restrângerea categoriilor care beneficiază de ajutor social, prin acordarea de ajutor social selectiv, prin metodele de testare a mijloacelor;
- găsirea unor soluții alternative de finanțare a protecției sociale, stimularea participării altor agenți în sfera protecției sociale, creșterea gradului de privatizare a sistemelor de pensii, extinderea asigurărilor medicale;
- sporirea acțiunilor în vederea implementării unor politici active pentru sprijinirea șomerilor să se reîntoarcă la un loc de muncă, spre deosebire de cea pasivă, care constă în plata de ajutoare de șomaj, având în vedere reducerea numărului dependenților sociali.

¹ John Hills: *The future of welfare*, John Rowntree Foundation, 1993.

Potrivit experților în domeniu ai Uniunii Europene, implementarea politicii sociale prin prisma modelelor de bunăstare socială trebuie să ia în considerare trei strategii¹:

1) strategia eficienței, ce presupune două aspecte:

- eficiența alocativă a investiției sociale = rezultate maxime cu cheltuieli minime.

Aceasta ia în calcul impactul unor acțiuni de protecție socială asupra indivizilor sau anumitor grupuri, cuplând eficiența pe plan economic cu cea pe plan social.

- eficiența tehnică presupune atât necesitatea unei pregătiri de specialitate a celor care lucrează în domeniul protecției sociale, cât și instituirea unui management de calitate în sistemul serviciilor publice.

În ultimii ani, se vorbește chiar de un nou management social, care presupune creșterea autonomiei de funcționare a fiecărei instituții de protecție socială, a relațiilor de colaborare între nivelurile locale și centrale și înlocuirea structurilor birocratice cu un sistem flexibil care răspunde nevoilor sociale.

Anumite tendințe reformatoare iau în discuție chiar introducerea marketingului serviciilor sociale. Reforma socială presupune deci implementarea efectivă a principiilor economiei de piață și în sectorul serviciilor sociale. Totuși, specialiștii în domeniu arată că serviciile publice nu pot fi conduse integral de "mâna invizibilă" a pieței; intervenția statului pentru a asigura protecția categoriilor defavorizate este absolut necesară.

2) strategia colectării fondurilor presupune găsirea unor noi surse de finanțare alternativă sau de finanțare mixtă (privat/public).

3) strategia complementarității impune găsirea de noi modalități de protecție socială prin intermediul familiei sau prin dezvoltarea de servicii sociale la domiciliu.

Procesul de elaborare a reformei sociale

-	Eficiență alocativă
Strategia eficienței	Eficiență tehnică
	Alternative de finanțare
Strategia colectării	Finanțare mixtă
	Familia
Strategia complementarității	Rețeaua de servicii sociale la domiciliu

¹ Social Europe, Medium term social action, *European Commission, 1995.*

În societatea postindustrială contemporană, se subliniază necesitatea transferului de informații ce presupune un model ciclic de elaborare a politicii sociale:

Transferul vertical de informații

Practica politicii sociale	Funcții ierarhice	Rezultate / Evaluări
Planificare și dezvoltare	Scopul și obiectivele	Construirea instituțiilor sociale - elita politică
Management	Proiectarea și alocarea resurselor	Dezvoltarea - elita managerială
Proiecte sociale	Implementare	Asigurarea protecției sociale - elita profesională

Sursa: Social development issues, Vol. 19/1997, nr. 2/3.

În strategia Uniunii Europene legată de modernizarea și îmbunătățirea politicii sociale se subliniază că "amenințarea adusă modelului european", mult prea generos, este cauzată de presiunile internaționale, de globalizarea economiei mondiale, ce necesită reducerea costurilor pentru a asigura competitivitatea produselor pe piața internațională.

Reformarea modelului european, adaptarea rapidă la schimbare trebuie să aibă în vedere un transfer rapid de informații pentru a răspunde problemelor economico-sociale actuale, creșterii îngrijorătoare a șomajului în spațiul Uniunii Europene.

Evoluția economiei europene nu este capabilă încă să genereze suficiente locuri de muncă remunerate. Astfel, se impun o serie de direcții de acțiune pentru a stimula crearea de locuri de muncă:

- *stimularea inițiativei private* - un sfert din locurile de muncă din sectorul privat sunt concentrate în întreprinderi de mai puțin de 10 persoane, iar un alt sfert se situează în întreprinderi de mai puțin de 250 de muncitori;
- *dezvoltarea inserției profesionale* pentru a compensa îmbătrânirea populației active și dezvoltarea rapidă a noilor tehnologii.

Cu ocazia reuniunii **Consiliului European de la Barcelona** din 15-16 martie 2002, premierul francez, Lionel Jospin, a pledat în fața omologilor săi din Uniunea Europeană pentru tratarea cu egală importanță a aspectelor economice, sociale și ecologice.

"Cei 15" preconizează stimulente financiare pentru locurile de muncă destinate persoanelor de peste 55 de ani. În condițiile în care există 13,4 milioane de șomeri în Uniunea Europeană, "Cei 15" au venit la Summit-ul de la Barcelona cu un obiectiv comun împărtășit, conform căruia, în anul 2010, ar urma să se obțină ocuparea deplină a locurilor de muncă, printr-o rată globală de 70% a populației active, cu 6% mai mult decât în prezent.

Pentru aceasta este însă nevoie să se creeze 20 de milioane de noi locuri de muncă. Deși obiectivele sunt clare, strategia diferă: în timp ce Spania, Italia și

Marea Britanie pledează pentru reformă și flexibilizarea pieței locurilor de muncă, Franța și Germania insistă asupra faptului că trebuie menținută coeziunea socială.

Din aceste 20 de milioane de locuri de muncă, între 11 și 12 milioane ar urma să fie ocupate de femei și cinci milioane de persoane cu vârsta de peste 55 de ani, având în vedere că acestea sunt categoriile sociale cele mai afectate de șomaj. La Summit-ul UE de la Lisabona, "Cei 15" au convenit că, alături de rata globală de 70% a populației active - în prezent de 63,9%, cu doar 7 zecimi mai mult decât în urmă cu doi ani - procentajul să fie de 60% în cazul femeilor (în prezent acesta este de 54,7%) și de 50% (38,3% în prezent) în cazul persoanelor cu vârsta de peste 55 de ani.

De la Summit-ul de la Lisabona și până azi, datele au rămas aproape neschimbate și, în consecință, analiștii afirmă că UE nu își va atinge obiectivul dacă tendința nu se modifică. Statele invocă, între alte motive, frânarea creșterii economice din 2001. Obiectivul țintă pentru 2010 este bazat pe o creștere minimă anuală de 3%, dar anul trecut aceasta a fost de 1,6% și se prevede una similară pentru anul în curs. Pentru prima dată din 1997, Comisia Europeană prevede anul acesta o creștere a numărului de șomeri în zona euro, astfel încât rata șomajului să ajungă de la 8,3 la 8,6 la sută (aproape jumătate de milion de șomeri în plus).

La acest capitol, Spania continuă să ocupe rata cea mai mare din Uniune, cu 12,8% șomeri, potrivit "Eurostat", în pofida creării unui milion de noi locuri de muncă în ultimii doi ani. UE a criticat Spania, având în vedere că trei din zece contracte sunt sezoniere. Executivul european este deosebit de critic la adresa Spaniei, mai ales cu privire la ratele de ocupare a locurilor de muncă de către femei și tineri: în anul 2000, rata de ocupare a locurilor de muncă de către bărbați a fost de 69,91%, în comparație cu cea a femeilor, de 40,3%, în condițiile în care rata europeană a fost de 54%. Șomajul în rândul tinerilor s-a cifrat, în același an, la 11,4% (7,8% fiind media Uniunii Europene).

Pentru a face față acestor date îngrijorătoare, Summit-ul de la Barcelona și-a propus aprobarea unei serii de inițiative care merg de la promovarea unor stimulente fiscale pentru locurile de muncă destinate celor de peste 55 de ani, până la crearea de cămine și servicii destinate bătrânilor, favorizând accesul la piața forței de muncă al persoanelor care se ocupă cu îngrijirea acestei categorii, trecând prin necesitatea unei pregătiri permanente a angajaților și integrarea efectivă a femeilor în condiții egale de muncă.

Totodată, summit-ul a propus liderilor europeni reducerea, dacă nu chiar eliminarea stimulentele destinate pensionărilor anticipate. **În prezent, media efectivă de pensionare în Uniunea Europeană este de 58 de ani, dar se intenționează prelungirea vârstei la minimum 60 de ani. "Pensionarea trebuie să fie voluntară, graduală și flexibilă", a precizat ministrul spaniol al muncii, Juan Carlos Aparicio, la ultimul Consiliu ministerial pe problema locurilor de muncă.**

Obiectivul privind ocuparea deplină a locurilor de muncă pentru anul 2010, bazat totodată pe o flexibilitate a pieței forței de muncă pe care mizează premierii Jose Maria Aznar, Silvio Berlusconi și Tony Blair, a scos în evidență și alte sensibilități în cadrul UE, mai ales din partea cancelarului german Gerhard Schröder, care i-a reafirmat premierului J.M. Aznar necesitatea existenței "unui echilibru între liberalizarea piețelor și responsabilitatea socială".

Într-un document conținând poziția oficială franceză la Summit-ul de la Barcelona, se citează în mod repetat necesitatea de a respecta coeziunea socială europeană și se face referire la concepte care nu se află în fruntea listei obiectivelor "Celor 15", precum pensiile, calitatea locurilor de muncă, siguranța sau sănătatea la locul de muncă.

Anterior desfășurării Consiliului European de la Barcelona, cei doi lideri europeni, Silvio Berlusconi și Tony Blair, au convenit asupra unei poziții comune privind reforma economică a Uniunii Europene, pronunțându-se în favoarea unei mai mari flexibilități a pieței muncii în scopul unei mai bune ocupări a forței de muncă, precum și asupra unei declarații comune referitoare la liberalizarea pieței de muncă în Europa. Silvio Berlusconi și Tony Blair au semnat un document ce prevede o alianță care vizează implicit să răspundă provocării lansate prin existența unui "directorat" franco-german în Europa.

În cadrul întrevederii, cei doi lideri au încercat să se pună de acord și asupra unei poziții comune în legătură cu preconizata reformă instituțională a UE. "Scopul întâlnirii este acela de a contribui la pregătirea unui important program de reforme economice în vederea Summit-ului de la Barcelona", a afirmat Tony Blair, pentru cotidianul "Corriere della Sera". "Propunerea noastră este de a ajuta Uniunea Europeană să aibă oportunitatea de a intensifica angajamentul în favoarea obiectivelor prezentate în urmă cu doi ani, la Lisabona", considerând că "Summit-ul de la Barcelona va fi un test referitor la angajamentul european spre reforme (...)". "Crearea locurilor de muncă și creșterea economică reprezintă o provocare lansată tuturor guvernelor europene (...) Firmele și cetățenii europeni așteaptă rezultate de la noi. Guvernul britanic, alături de partenerul său italian și alți membri ai Uniunii Europene, este decis să nu dezamăgească", a afirmat premierul britanic.

Documentul comun semnat de cei doi lideri cere o mai mare flexibilitate a pieței de muncă din Europa și o deschidere largă a piețelor energiei și concurenței. Contribuția comună a pledat și pentru existența unor reglementări mai suplă pentru întreprinderile mici și mijlocii, precum și pentru o reformă a normelor care reglementează subvențiile statului.

"Problema-cheie este locul de muncă: cum putem oferi cetățenilor din UE mai multe locuri de muncă", a declarat T. Blair, adăugând: "Nu am nici o problemă în a apăra acest demers ca lider al unui guvern de centru-stânga".

"Politica mea socială - a declarat la rândul său S. Berlusconi, exponent al dreptei - este aceeași ca a laburiștilor, și ea este complet diferită de vechiul joc al stângii și al sindicatului comunist italian, al cărui singur obiectiv este de a apăra privilegiile angajaților".

Analizii politici comentează că inițiativa Berlusconi-Blair are drept scop să sprijine președinția spaniolă a UE și este considerată ca o constituire a unei axe Italia - Marea Britanie - Spania pentru a contrabalansa influența "cuplului" franco-german. Potrivit acestora, administrația Berlusconi nu a făcut un secret din faptul că dorește să se asocieze cu Marea Britanie și cu Spania pentru a crea o contrapondere la axa franco-germană din centrul UE și de a promova o mai mare liberalizare a politicilor economice.

5.1.3. Reuniunea miniștrilor muncii și problemelor sociale

Miniștrii muncii și problemelor sociale din statele membre ale Uniunii Europene nu au reușit să ajungă, în cadrul reuniunii ce s-a desfășurat la Bruxelles, la 7 martie 2002, la un consens asupra conținutului dosarului social ce a fost discutat la Summit-ul UE de la Barcelona.

“Există un consens, dar nu există unanimitate” în ceea ce privește propunerile președinției spaniole a Uniunii Europene referitor la dosarul social, a declarat ministrul spaniol Juan Carlos Aparicio.

La rândul său, ministrul francez al muncii și solidarității sociale, Elisabeth Guigou, a precizat că există diferențe privind modalitatea de abordare a problemelor legate de forța de muncă. Spre exemplu, Franța este de acord cu fixarea unui obiectiv ambițios în ceea ce privește reducerea șomajului în UE, dar, în același timp, insistă asupra faptului că trebuie fixat și un obiectiv ambițios în ceea ce privește calitatea forței de muncă.

“Pe termen lung, garanțiile acordate salariaților și performanța economică nu sunt opuse, ci complementare. Franța va continua să susțină aceste principii și la apropiatul Consiliu European de la Barcelona, cu scopul de a continua strategia definită la Lisabona: mai multă muncă, mai multă calitate”, conchide E. Guigou, care a ținut să precizeze că aceasta este poziția guvernului Franței în privința unei Europe sociale.

Pe de altă parte, guvernul francez a criticat, într-un comunicat de presă al ministrului muncii și solidarității sociale, Elisabeth Guigou, difuzat în 19 martie a.c. la Paris, poziția comună a Marii Britanii și Italiei în privința reformei pieței europene a muncii, estimând că aceasta “nu respectă echilibrul între competitivitate economică și progres social”, așa cum au fost definite la precedentele summit-uri europene.

“Printre altele, mijloacele propuse par puțin compatibile cu obiectivele calității muncii, ale securității economice și coeziunii sociale”, se menționează în comunicat.

În concluzie, agenda socială include apelul UE de a se reduce în mod semnificativ, până în 2010, numărul persoanelor amenințate cu sărăcia și excluderea socială; UE dorește o mai mare implicare a lucrătorilor în schimbările care-i afectează, precum și îmbunătățirea aspectelor calitative ale muncii.

Ocuparea deplină a forței de muncă în 2010 reprezintă nucleul strategiei de la Lisabona și principalul obiectiv al politicilor economice și sociale ale UE; Consiliul European de la Barcelona și-a exprimat satisfacția față de rezultatele summit-ului pe probleme sociale desfășurat anterior reuniunii la nivel înalt privind un cadru comun de acțiune pentru formarea permanentă; de asemenea, participanții la summit le-au cerut interlocutorilor sociali să prezinte anual un raport privind contribuțiile lor atât la nivel național, în ceea ce privește planurile din domeniul muncii, cât și la nivel european. Programul multianual pe care-l vor prezenta în decembrie 2002 ar urma să includă deja aceste contribuții, în special în materie de negocieri colective, cuantumuri salariale, îmbunătățire a productivității, formare permanentă, noile tehnologii și organizarea flexibilă a

muncii; "Cei 15" consideră că este necesară o solidă interacțiune între interlocutorii sociali și autoritățile publice, în special o atenție sporită față de formarea permanentă, calitatea muncii și egalitatea între femei și bărbați; de asemenea, se intenționează creșterea progresivă, cu aproximativ cinci ani, a vârstei medii efective la care o persoană își încetează activitatea profesională.

5.2. Reforma în industrie și cercetare științifică–tehnologică (CST)

5.2.1. Reforma politicii industriale și inițiativei private

Politica industrială este direct influențată de progresul științific și tehnologic și, implicit, de politica din acest domeniu. La rândul său, politica cercetării se află într-o dependență bilaterală cu toate celelalte politici, respectiv politicile dezvoltării durabile, competitivității, concurenței, ocupării forței de muncă și coeziunii sociale, educației, mediului, dezvoltării regionale, proprietății intelectuale, rețelelor trans-europene, societății informaționale, relațiilor externe și, nu în ultimul rând, cu cea a lărgirii UE.

În prezent, când se pune problema lărgirii spre est a UE, politicile din industrie și cercetare științifică și tehnologică (CST) trebuie să capete valențe noi, pentru a se adapta noii configurații comunitare.

Pentru reformarea politicii de încurajare a inițiativei private, Comisia UE a pus la punct în anul 2000 cel de al patrulea plan pe termen mediu, respectiv pentru perioada 2001-2005, având ca principale obiective realizarea unei economii fondate pe know-how și inovare și pe o strategie de dezvoltare economică durabilă¹.

Firmele din toate sectoarele de activitate sunt confruntate cu un proces de evoluție structurală accelerată și cu apariția economiei digitale, care intensifică concurența și mondializarea. Pentru a le sprijini să facă față acestor provocări, politica întreprinderii va crea condițiile necesare pentru stimularea ocupării cât mai depline a forței de muncă, va susține coeziunea socială și va monitoriza în permanență protecția mediului. Toate acestea, se speră, vor conduce la o dezvoltare durabilă în spațiul comunitar.

Lărgirea spre est a UE constituie un imperativ politic de prim ordin, iar politica întreprinderii și cea a CST trebuie să ofere răspunsuri adecvate la problemele pe care le pune aceasta.

Întreprinderile din țările Uniunii Europene au înregistrat o serie de transformări economice la începutul anilor '90.

Progresul continuu al dereglementării, integrarea mai pronunțată pe piețe, disciplina bugetară la toate nivelurile și introducerea monedei unice, euro, au ameliorat condițiile de bază în favoarea unei dezvoltări economice echilibrate și durabile.

¹ *Commission des Communautés Européennes – Document de travail des services de la Commission – Cap. sur l'Entreprise Europe. Programme de travail pour la politique d'entreprise 2000-2005, Bruxelles, 8.5.2000.*

Piețele europene de capitaluri, chiar dacă continuă să fie fragmentate, au dezvoltat investițiile de risc în întreprinderi inovatoare cu creștere rapidă. În același timp, funcționarea pieței interne, pilon central al competitivității întreprinderilor, s-a dezvoltat și s-a ameliorat continuu.

Rapoartele anuale asupra competitivității au arătat că întreprinderile europene au acumulat un avantaj concurențial important în anumite sectoare, cum ar fi cel al telecomunicațiilor mobile, care ar trebui să constituie o platformă pentru comerțul electronic mobil, în următorii ani. Totuși, economia comunitară nu deschide suficiente posibilități de ocupare a forței de muncă pentru a scădea rata șomajului la un nivel mai acceptabil.

Comisia UE trebuie să supravegheze în permanență mersul activității întreprinderilor, să depisteze și să încerce să remedieze punctele slabe. În acest scop, programul comunitar în vigoare pentru anii 2001-2005 și-a propus mai multe obiective, majoritatea fiind noi sau aducând un element de noutate absolut necesar actualei situații din economia UE.

Aceste obiective au fost formulate după cum urmează:

- **Apariția unei Europe antreprenoriale, inovatoare și deschise.** Politica europeană a întreprinderii trebuie să asigure competitivitatea în toate sectoarele de activitate economică, într-o lume aflată în schimbare rapidă, unde capacitatea de a face față mutațiilor și constrângerilor constituie factorul de succes. Rolul ei va consta în încurajarea activității antreprenoriale, crearea unui mediu favorabil inovării și schimbării și asigurarea accesului bunurilor și serviciilor pe piețe.

Întreprinderile mici și mijlocii (IMM) au rolul de pivot al creșterii economice și al creării de locuri de muncă. Încurajarea activității antreprenoriale poate fi realizată prin:

- crearea condițiilor necesare astfel încât candidații la înființarea de întreprinderi să fie competenți, bine consiliați și motivați. Ei trebuie să aibă societatea de partea lor, curajul de a risca și ambiția de a reuși în afaceri;
- asigurarea accesului la finanțare, mijlocind împrumuturi și garanții, accesul la capitalul de risc și la capitaluri de pornire a unei afaceri;
- dezvoltarea condițiilor-cadru, cum ar fi reglementarea favorabilă activității antreprenoriale, înlăturarea obstacolelor inutile și garantarea unei concurențe loiale pe piață;
- furnizarea serviciilor necesare și realizarea unor rețele de susținere eficiente pentru întreprinderi care să contribuie la reunirea condițiilor de succes.

- **Creșterea competențelor și dezvoltarea serviciilor de consiliere și motivări.** Pentru ca întreprinderile europene să prospere este nevoie de antreprenori și de o cultură antreprenorială (așa cum altădată exista o cultură salarială).

Motivarea întreprinzătorilor trebuie să fie solidă. Cele mai importante motivații pot fi: originalitatea, independența, bogăția și recunoașterea socială.

Un alt aspect important urmărit în cadrul reformei întreprinderii este revizuirea legislației falimentului, pentru a mai da o șansă celor care eșuează prima dată.

În economia bazată pe cunoaștere vor fi încurajate inițiativele pedagogice și introducerea unor module axate pe știința întreprinderii în programele de învățământ, la toate nivelurile.

Va fi stimulată crearea de întreprinderi noi și creșterea șanselor de supraviețuire și dezvoltare a acestora.

- **Accesul la finanțare.** În UE, mai ales în cazul IMM-urilor, finanțarea prin intermediul pieței financiare este profund deficitară. Politica întreprinderii va încuraja un acces mai facil al IMM-urilor la finanțare, aceasta fiind o condiție esențială pentru statutul de întreprindere inovatoare.

- **Dezvoltarea condițiilor-cadru.** Aparatul legislativ și administrativ apasă uneori inutil pe umerii antreprenorilor. Trebuie deci ușurată această povară prin simplificări și flexibilizări, asigurând în același timp realizarea obiectivelor politicii în acest domeniu. Instrumente ca BEST (programul "Simplificarea mediului întreprinderilor") și SLIM (Simplificarea legislației privitoare la piața internă), evaluarea situației întreprinderilor de sub jurisdicția comunitară și proiectul-pilot "Business Test Panel" au contribuit deja la evaluarea acquis-ului global, pornind de la practicile în vigoare. Trebuie adoptată acum o abordare mai radicală.

Comisia Europeană va veghea însă să nu reglementeze mai mult decât este necesar.

- **Asigurarea unui mediu favorabil inovării și schimbării.** Inovarea constituie un proces esențial într-o economie modernă, bazată pe cunoaștere. Motoarele inovării sunt: concurența, tehnologia și cercetarea.

Inovarea și schimbarea în politica întreprinderii vor fi motivate prin:

- suprimarea obstacolelor din calea ei (adoptarea brevetului comunitar, ameliorarea legislației referitoare la proprietatea intelectuală, încurajarea activității creatoare și întărirea competitivității);
- încurajarea schimbului de experiență între întreprinderi;
- crearea unor mecanisme de susținere (regiuni de excelență) și încurajarea întreprinderilor cu un pronunțat potențial inovator;
- promovarea serviciilor, în general, și a celor acordate întreprinderilor, în special.

- **În ceea ce privește accesul la piațe, politica industrială trebuie să garanteze:**

- condițiile de îndeplinit de către întreprinderi să fie clare, fără ambiguități și nediscriminatorii;
- condiții mai puțin complicate și restrictive, ceea ce va asigura existența unei piețe deschise, care să țină cont de obiectivele politice comunitare;
- existența unui sistem eficient de rezolvare a problemelor apărute.

Politica de încurajare a inițiativei private trebuie să asigure mediul propice pentru ca societățile comerciale să obțină un beneficiu suplimentar de pe urma creării pieței unice.

Prioritățile fixate de Consiliul European la Lisabona în anul 2000 trebuie să fie urmărite și realizate cu rezultate cât mai bune. Este vorba despre: accelerarea ritmului de liberalizare în domeniile energiei, telecomunicațiilor, serviciilor poștale și transporturilor; ameliorări în sectorul piețelor publice, inclusiv facilitarea accesului IMM-urilor la acestea, dezvoltarea piețelor “on line” (electronice) și promovarea concurenței și reducerea ajutoarelor de stat.

• **Accesul la piața mondială.** În această privință și în paralel cu liberalizarea tarifară, instrumentele esențiale ale politicii întreprinderii/industrială sunt:

- acordul privind barierele tehnice în schimburile comerciale din cadrul OMC. Acest instrument puternic va fi pe cât posibil gestionat și dezvoltat astfel încât să se elimine barierele existente în prezent și să se prevină apariția unor noi;
- acordurile de recunoaștere reciprocă, prin care se asigură accesul mai ușor la piețe;
- incitarea întreprinderilor la dialog, în interiorul și exteriorul UE, pentru a le asigura accesul la piețele aflate în expansiune ale economiei globale;
- convergența de reglementare cu partenerii comerciali și promovarea unor relații comerciale normale pe plan internațional.

• **Dezvoltarea comerțului electronic și distribuție.** Eficiența cu care bunurile și serviciile pot fi introduse pe piață influențează competitivitatea societăților care le furnizează.

Utilizarea eficientă a comerțului electronic va constitui un factor-cheie al competitivității europene în anii viitori. Inițiativa Comisiei “e-Europe” va accelera adoptarea comerțului electronic în Europa, prin intermediul unor măsuri concrete, incluzând accelerarea procesului legislativ. Aceasta constituie o mare provocare mai ales pentru IMM-uri.

Comerțul electronic are o serie de avantaje, și anume: este garantul vitezei și eficienței în ceea ce privește colectarea și evaluarea datelor de piață și răspunsul întreprinderilor la acestea.

Problemele nu vor întârzia să se complice în această sferă, ceea ce va pune politica întreprinderii în poziția de a acționa pentru înlăturarea lor. O tratare aparte a acestor probleme apare în Comunicarea Comisiei din 11.5.2000¹ intitulată “Politica întreprinderii și economia bazată pe cunoaștere”.

De curând, comisarul european însărcinat cu politica industrială și societatea informațională, Erkki Liikanen, arăta într-o conferință de presă ținută la Bruxelles că statele membre UE și Uniunea Europeană trebuie să asigure condițiile necesare unei mai bune competitivități în industria comunitară, conform celor statuate de art. 157 din Tratat. În acest scop, ele trebuie să acționeze în mai multe direcții:

- dinamizarea ajustărilor industriale și structurale;
- încurajarea unui mediu favorabil inițiativei și dezvoltării întreprinderilor în întreaga Uniune, în special a IMM-urilor;

¹ Vezi La politique d'entreprise dans l'économie de la connaissance, *Communication de la Commission, Bruxelles, 11.5.2000.*

- încurajarea unui mediu favorabil cooperării dintre întreprinderi;
- sprijinirea unei mai bune exploatare a potențialului industrial al politicilor de inovare, cercetare și dezvoltare tehnologică.

Comisia intenționează să pună în practică aceste cerințe, lucrând în trei secțiuni: proiectarea și monitorizarea cadrului de reglementare, încurajarea antreprenoriatului și inovației și analizarea și întărirea competitivității întreprinderilor UE.

Între problemele noi care au apărut față de abordarea din "Programul 2001-2005", se numără preocupările Comisiei executive cu privire la impactul fuziunilor firmelor asupra mediului de afaceri, atunci când sunt create poziții dominante pe piață, poziții care pot distorsiona concurența (aceasta, desigur, în afara efectelor benefice care nu pot fi neglijate).

De asemenea, Comisia Europeană recunoaște legitimitatea utilizării ajutoarelor de stat pentru corectarea imperfecțiunilor pieței, mai ales în acele domenii unde persistă decalaje semnificative între UE și concurenții săi. Susținerea CST și măsurile în favoarea capitalului de risc sunt considerate două pârghii deosebit de importante.

O mai bună sinergie între politicile industriale, CST și a concurenței este considerată o soluție fezabilă a problemei expuse mai sus și o provocare pentru specialiștii din Comisia executivă.

De altfel, în ultimii cinci ani s-a constatat o nouă creștere a decalajelor economice dintre UE și SUA, după ce în prima jumătate a anilor '90 acestea se mai redusese. În prezent, PIB-ul pe locuitor din UE este sub nivelul de 75% din cel al SUA. Principalul motiv este productivitatea mai scăzută din economia comunitară, dar și ritmul mai scăzut de creare a întreprinderilor noi, ceea ce afectează nivelul ocupării forței de muncă din Uniune. Soluția o constituie acordarea unei mai mari atenții educației și formării cadrelor, prin politicile întreprinderii, sociale și din domeniul CST.

Sectoarele care se bazează cel mai mult pe competențe au prioritate în fixarea unei strategii de dezvoltare la nivel comunitar; dintre acestea, cel mai important este cel al serviciilor. Deci întreprinderile din domeniul serviciilor trebuie să beneficieze de o atenție aparte.

Un alt aspect urmărit prin reforma actuală este gradul de informatizare a întreprinderilor, care nu este prea ridicat. Oricum, tot cele din sectorul serviciilor dețin întâietatea. Noile tehnologii, în special tehnologiile informaționale și de comunicații (TIC), se regăsesc mai ales în acest sector. Introducerea TIC în mai mare măsură în toate domeniile de activitate conduce în mod obiectiv la o profundă reorganizare a metodelor de lucru, ceea ce necesită un minimum de cunoștințe TIC ale personalului¹.

Concluzia principală la care conduce analiza efectuată mai sus este aceea că principalele ameliorări și reforme ale politicii întreprinderii/industrială urmează să se axeze pe îmbunătățirea productivității în toate sectoarele, pe o atenție mărită acordată acelor sectoare purtătoare de progres tehnologic, pe

¹ *Vezi și: Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam, edited by P. Lynch, N. Neuwahl, W. Rees, Pearson Education Ltd., England, 2000.*

îmbunătățirea condițiilor de concurență pe piață, pe crearea unui mediu de afaceri sănătos, pe educația și formarea profesională, pe crearea de locuri de muncă, pe condiții mai bune de acces la tehnologiile înalte și la capitalul de risc, pe o cooperare mai strânsă între întreprinderi, pe o politică de mediu fermă, pe îmbunătățirea infrastructurii generale (transporturi, telecomunicații, informatizare) și specifice (din CST și servicii), pe stimularea inițiativei antreprenoriale din domeniile high-tech.

Comisia Europeană și statele membre urmează să intensifice eforturile pentru continuarea reformelor, mai ales în condițiile lărgirii spre est a UE¹, dinamizarea realizării "economiei bazate pe cunoștințe" și exploatarea posibilităților oferite de noile tehnologii.

După cum se constată cu aceste concluzii, am ajuns deja la politica CST care are menirea să sprijine în cel mai înalt grad obiectivele despre care am vorbit.

5.2.2. Reforma în domeniul cercetării și tehnologiei (CST)

Este cunoscut faptul că politica din domeniul CST se sprijină în principal pe Programele-cadru (cinci s-au derulat până acum, iar cel de al șaselea, pentru perioada 2002-2006², a fost adoptat în luna iunie și urmează să fie lansat în noiembrie).

În raportul său din ianuarie 2002, prezentat cu ocazia adoptării de către Consiliul de Miniștri a celui de al șaselea Program-cadru (PC), comisarul european responsabil cu cercetarea, Philippe Busquin, a arătat că programele precedente au avut un rol substanțial la dezvoltarea mediului economic și a societății în spațiul comunitar.

Cercetările întreprinse sub egida celor cinci programe-cadru derulate deja au avut în permanență în vedere tehnologiile înalte care pot asigura dezvoltarea economică durabilă pe ansamblul UE, mărirea productivității și micșorarea costurilor în toată economia, creșterea competitivității industriei comunitare în acele ramuri care se dovedeau viabile (mai ales din categoria celor cu tehnologii medii și înalte). Aceasta presupune și o poziție mai bună pe piața internațională, cu repercusiuni favorabile asupra PIB-ului comunitar.

Un aport substanțial la capitalul competitivitate prin tehnologii de vârf l-au avut și programele EUREKA și COST (programe aflate în afara egidei UE, dar la care Uniunea participă în mod activ ca entitate independentă și, în unele cazuri, ca susținător financiar), ale căror proiecte vizează în special acest aspect.

S-au creat programe speciale pentru întreprinderile mici și mijlocii, prin aceasta majorându-se numărul locurilor de muncă și reducându-se șomajul, care în UE reprezintă o problemă spinoasă. S-au adus contribuții însemnate la

¹ *Vezi și: Alan Smith, The Return to Europe – The Reintegration of Eastern Europe into the European Economy, Macmillan Press Ltd., London, 2000, pag. 72-80.*

² *European Commission: Research DG – Towards the Sixth Framework Programme, Bruxelles, mai 2002.*

conservarea mediului și la ameliorarea metodelor de eliminare a noxelor și de monitorizare a principalilor săi parametri.

Activitatea Centrului Comun de Cercetări a constituit un suport important pentru cercetările din domeniile de graniță, care, la rândul lor, ajută în mod substanțial la buna derulare a politicilor întreprinderii și industrială.

Contribuția CST la crearea rețelelor transeuropene pentru energie, transporturi și telecomunicații (mai ales acest din urmă subdomeniu, de care sunt legate și altele, cum ar fi comerțul interior și exterior, crearea societății informatizate și a noii economii (economia virtuală, bazată pe calculator) și integrarea treptată și lină a economiei comunitare în cea globală) este, de asemenea, un exemplu de impact asupra politicii întreprinderii/industrială.

Obiectivul extinderii UE către est poate fi facilitat de dezvoltarea economică de ansamblu obținută și prin aportul CST. Din acest motiv, toate programele-cadru din ultimul deceniu au conținut secțiuni speciale dedicate diseminării rezultatelor cercetărilor și cooperării pe plan internațional în acest sector.

Cel de al șaselea PC are o structură mai complexă și mai vastă decât cel de al cincilea, iar problematica abordată este mult mai cuprinzătoare. De asemenea, el propune o nouă strategie în cadrul integrat al spațiului european al cercetării¹, iar fondurile care vor fi alocate sunt superioare cu 17% în termeni nominali și cu 8% în termeni reali, ajungând la 17 miliarde euro. Cea mai mare parte vor fi alocate secțiunii aflate sub incidența Tratatului CEE, restul fiind alocat secțiunii Tratatului EURATOM.

“Noul PC a fost conceput cu un obiectiv complet diferit de cele de până acum și desemnat să constituie înainte de toate un instrument structural în serviciul acestui obiectiv. În prezent, cercetarea a ajuns să fie recunoscută cu adevărat ca fiind o prioritate majoră a UE și a fost inclusă în agenda politică”, a afirmat Philippe Busquin. Acum toată lumea este de acord că “societatea bazată pe cunoștințe” reclamă o viziune proactivă, coerentă și acoperitoare a modului în care europenii administrează acest sector.

“La nivelul Uniunii, cercetarea trebuie să fie o politică de prim rang, trebuie să aibă obiective bine definite și structurate, orientate spre viitor, și să-și îmbunătățească gradul de excelență. Aceasta schimbă întreaga perspectivă. Primul principiu discutat în detaliu a fost acela al concentrării efortului de cercetare pe anumite domenii prioritare. Concentrarea este esențială dacă vrem valoare adăugată, integrarea potențialelor naționale și atingerea așa-numitei “mase critice” necesare progresului științei și tehnologiei într-o lume globalizată”.

Cea de a doua direcție de abordare în stil nou a cercetării a fost acceptarea necesității creării “rețelelor de excelență”, iar cea de a treia, inițierea unor proiecte integrate, menite să ducă la realizarea unor obiective cu semnificație strategică și să ofere un suport european pentru inițiativele de cercetare comune ale statelor europene.

¹ *Commission of the European Communities: Making a Reality of the European Research Area: Guidelines for EU Research Activities (2002-2006), Brussels, 4.10.2000.*

Principalele componente ale programului sunt următoarele:

- I. Concentrarea și integrarea cercetării europene;
- II. Structurarea spațiului european al cercetării (SEC);
- III. Întărirea bazelor SEC (în care vor fi incluse și noile state care vor adera la UE);

În **prima componentă** sunt incluse șapte priorități tematice, astfel:

1. Științele vieții, genoamele și biotehnologia în slujba sănătății;
2. Tehnologiile societății informaționale;
3. Nano-tehnologii și nano-științe, materiale multifuncționale și noi procese și instrumente de producție;
4. Aeronautică și spațiu extraterestru;
5. Calitatea alimentelor și siguranța alimentației;
6. Dezvoltare susținută, schimbare globală și ecosisteme;
7. Cetățeni și guvernare într-o societate bazată pe cunoștințe.

În afară de aceste șapte priorități mai există un punct 8 intitulat "Activități specifice acoperind un câmp larg de cercetări", care se compune la rândul său din trei priorități tematice:

1. Susținerea politicilor și anticiparea nevoilor științei și tehnologiei;
2. Activități orizontale de cercetare implicând IMM-urile;
3. Măsurile specifice pentru susținerea cooperării internaționale.

În **componenta următoare**, structurarea SEC, există patru priorități:

1. Cercetare și inovare;
2. Resurse umane;
3. Infrastructuri de cercetare;
4. Știință și societate.

Componenta a treia, întărirea bazelor SEC, include două priorități:

1. Susținerea pentru coordonarea activității;
2. Dezvoltarea coerentă a politicilor de CST și inovare.

În ceea ce privește instrumentele implementării PC 6, putem spune că există trei instrumente noi, pe care Comisia pune un accent deosebit și de care își leagă mari speranțe (după cum a arătat și comisarul european pe probleme de CST), și anume:

- Rețele de excelență;
- Proiecte integrate;
- Programe implementate în comun de state sau instituții din cadrul Uniunii.

În afară de aceste instrumente noi, mai întâlnim unele vechi, utilizate și în programele-cadru anterioare, cum ar fi:

- Proiecte specifice pentru IMM-uri¹;
- Acțiuni de coordonare a activităților;
- Acțiuni specifice de susținere a cercetării.

În secțiunea aflată sub egida Tratatului EURATOM, sunt incluse următoarele componente:

¹ *European Commission – The Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship, and in Particular for Small and Medium-sized Enterprises 2001-2005, Brussels, 19.09.2002.*

1. Administrarea deșeurilor radioactive;
2. Fuziunea termonucleară controlată;
3. Protecția împotriva radiațiilor;
4. Alte activități;
5. Activitatea Centrului Comun de Cercetări.

PC 6 are astfel o structură mai complexă și mai detaliată, se sprijină pe fonduri mai mari, după cum se întrevede, dispune de o mai bună coordonare, ia în calcul nevoile întreprinderilor din spațiul european, se apleacă mai mult asupra nevoilor propriilor cetățeni și a societății, în general, ia în calcul nevoia statelor candidate la aderarea în UE de a accede la cele mai noi realizări ale științei și tehnologiei (prin atragerea acestora la cooperarea la diferite proiecte și prin sprijinul acordat de a beneficia de rezultatele generale ale cercetării)¹, răspunde mai bine provocărilor lansate de mediul internațional, concurențial și globalizat.

În general, se poate spune că politica CST, având ca principală componentă PC 2002-2006, sprijină în cel mai înalt grad politica întreprinderii/ industriale (și nu numai), fiind concepută în spiritul nevoilor economiei și societății europene de după aderarea țărilor candidate.

Javier Solana a apreciat, cu prilejul Consiliului European de la Barcelona, din 15-16 martie 2002, că summit-urile comunitare trebuie să fie “centrate din nou” pe orientarea generală a politicii UE și pe “deciziile strategice”, pentru a nu mai fi doar “o instanță” de apel când consiliile miniștrilor nu se pun de acord asupra unor soluții.

În încheierea Summit-ului de la Barcelona, s-au desprins următoarele concluzii referitoare la continuarea reformei economice:

1. sporirea coordonării politicilor economice care presupune respectarea obiectivului de a atinge, cel mai târziu în 2004, o situație bugetară apropiată de echilibru sau excedentară;
2. accelerarea punerii în practică a Cartei europene a întreprinderilor mici și mijlocii;
3. reducerea nivelului global al subvențiilor de stat până în 2003;
4. angajamentul de a adopta planul de acțiune privind serviciile financiare.

Concluzia care se poate desprinde din cele arătate este aceea că politicile industriale și de cercetare științifică și tehnologică sunt adaptate pentru a contribui, în cea mai mare măsură, alături de celelalte politici comunitare și prin impactul asupra acestora, la desăvârșirea pieței interne a UE și la coeziunea economică și socială a țărilor din această grupare regională, la care speră să adere și alte țări, inclusiv România. Desigur că aderarea va pune alte probleme, poate mai complicate și mai dificile, dar reforma actuală este un prim pas spre rezolvarea acestora.

¹ *Vezi și Jacques Pelkmans, Daniel Gros, Jorge Nunez Ferrer – Long-run Economic Aspects of the European Union’s Eastern Enlargement, Working Documents, The Hague, sept. 2000, pag. 52, 87, 117.*

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

1. Allen, David, autor al capitolului "Cohesion and the Structural Funds", din lucrarea **Policy-Making in the European Union**, Oxford University Press, Anglia, 2000;
2. Allison, Cristine, **Labour Markets in Transition in Central and Eastern Europe 1989-1995**, World Bank Technical Paper No. 352, 1996;
3. Atkinson, A.B., **Social Policy, Economic Organization and Search for Third Way, Social Policy in a Changing Europe**, Westview Press, Colorado, 1992;
4. Baker, J., **Social conscience and social policy**, "Journal of Social Policy", No. 8, 1979;
5. Barr, Nicholas, **Piețele forței de muncă și politica socială în Europa Centrală și de Est**, Banca Mondială & Școala de Studii Economice și Politice din Londra, Oxford University Press, 1999;
6. Barr, Nicholas, **The Economics of the Welfare State**, Weidenfeld and Nicholas, London, 1993;
7. Borchardt, Klaus-Dieter, **European integration - The origins and growth of the European Union**, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1995;
8. Branlon, G.; Hill, M, **Analysing Social Policy**, Oxford U.K., 1986;
9. Cartou, Louis, **L'Union européenne, Traité de Paris - Rome - Maastricht**, Ed. Dalloz, 1994, Paris, pag. 61-62;
10. Clark, J.; Cochrane, A.; McLaughlin, E., **Managing Social Policy**, Sage Publications, London, 1994;
11. Commander, Simion, **Enterprise Restructuring and Unemployment in Models of Transition**, World Bank, 1998;
12. Croitoru, Lucian, **Macrostabilizare și tranziție**, Editura Expert, București, 1993;
13. Danzinger & Gottschalk, **America Unequal**, Harvard University Press, 1995;
14. Danzinger, Sadefur și Weiberg, eds., **Confronting Poverty: Prescription for Change**, Harvard University Press, 1994;
15. Deacon, B., **The new Eastern Europe: Social policy past, present and future**, London, Sage, 1992;
16. Erikson, R., **The Scandinavian model: Welfare states and welfare research**, Armonk, NY, 1987;

17. Esping-Andersen, Gosta, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton University Press, New Jersey, 1990;
18. Ferge, Z., **Winners and losers after the collapse of the state socialism**, "Social Policy Review" No. 5, Londra, 1993;
19. Fiedman, R.; Gilbert, N.; Sherer, M., **Modern welfare state: A comparative view of trends and prospects**, 1987;
20. Galbraith, J.K., **Economics and Public Purpose**, Andre Deutsch, London, 1974;
21. Ginsburg, N., **Divisions of Welfare. A Critical Introduction to Comparative Social Policy**, 1992;
22. Hedenheimer, Arnold J.; Helco, H.; Adams, C.T, **Comparative Public Policy: The politics of social choice in America, Europe and Japan**, St. Martin`s Press, New York, 1990;
23. Hill, M.; Brelon, G., **Analysing Social Policy**, Oxford Press, 1986;
24. Hills, John, **The Future of Social Welfare - A guide to the debate**, Joseph Rowntree Foundation, 1993;
25. Hokenstad, M.C. & Biederman, C.A., **Models of caregiver support: British initiatives**, Case Western Reserve University, Mandel School of Applied Social Sciences, 1994;
26. Hutira, E.; Dinga, E., **Teoria economică generală**, Ed. Hiperion XXI, 1994;
27. Ionițescu, T.D.R., **Planul Beveridge**, București, 1944;
28. Jinga, L., **Uniunea Europeană – realități și perspective**, lucrare publicată sub egida Consiliului Legislativ, Lumina Lex, 1999;
29. Kamerman, S.; Kahn, A.J., **Privatization and the welfare state**, Princeton University Press, 1989;
30. Kaufmann, Hugo M. - **European Economic and Monetary Union. Prospects and Pitfalls, EMU premature?** , Bruxelles, 1996;
31. Korpi, W., **Economic Growth and Welfare State**, European Sociological Review, 1985;
32. Laffan, Brigid; Shackleton, Michael, autori ai cap. 9, **The Budget**, din studiul "Policy-Making in the European Union", Oxford University Press, Anglia, 2000;
33. Le Grand, J.; Propper, C.; Robinson, R., **The Economics of Social Problems**, Macmillan, 1992;
34. Littorin, Steven Otto, **Suedia: Creșterea și declinul statului bunăstării sociale**, Staff, București, 1994;
35. Louis, J.V., **L'ordre juridique communautaire**, ediția a 5-a, Oficiul Publicațiilor Comunității Europene, 1990;
36. Mishra, R., **The welfare state in capitalist society**, Harvester Wheatsheaf, Hempstead, England, 1990;

37. Myrdal, G., **Beyond the welfare state**, New Haven: Yale University Press, 1960;
38. Nicoll, Sir William; Trevor, C. Salmon – **Understanding the European Union**, Pearson Education Ltd., England, 2001;
39. Pelkmans, Jacques; Gros, Daniel; Nunez Ferrer, Jorge, **Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement**, Working Documents, The Hague, September 2000;
40. Pinker, R., **The idea of welfare**, Heineman, London, 1979;
41. Ringen, S., **The possibility of politics: A study in the political economy of the welfare state**, Oxford Clarendon Press, 1987;
42. Rugină, Anghel, **Principia Economica**, Editura Academiei, 1993;
43. Seidel, Bernhard, autor al capitolului Regional Policy, din lucrarea **Europe from A to Z - Guide to European Integration Office for Official Publications of the European Communities**, Luxembourg, 1997;
44. Smith, Alan, **The return to Europe – The Reintegration of Eastern Europe into the European Economy** – Macmillan Press Ltd., London 2000;
45. Sohlman, Asan; Turham, David, **What can developing countries learn from OCDE Labour Markets Programmes and Policies**, "Technical paper" No. 93, OCDE, 1997;
46. Stoctz, D.; Krager, H., **The corporalization of U.S. welfare state**, "Journal of Social Policy", 1991;
47. Taylor, I., **The Social Effects of Free Market Policies**, Harvester Wheatsheaf, 1990;
48. Titmuss, R., **Essays on the Social Welfare**, Allen and Unwin, 1958;
49. Truică, G.; Geană, E.; Macri, A., **Repere și puncte de vedere referitoare la dezbaterile privind viitorul U.E.**, Institutul European din România – București, oct. 2001;
50. Tsoukalis, Loukas, **The New European Economy Revisited**, Oxford University Press, Anglia, 1997;
51. Wilding, Paul, **The Public Sector in the 1980`s**, "Social Policy Review", 4, Social Policy Association, London, 1992;
52. Wilensky, H., **Comparative Social Policy: Theory, Methods, Findings**, "International Research Series", No. 62, Berkley, 1985;
53. Zlătescu, I. M.; Demetrescu, R.C., **Drept instituțional european**, Ed. Olimp, București, 1999, pag. 180.

Publicații:

1. Colecția "Business Central Europe" din 2000-2002;
2. Colecția "Central Europe Economic Review" din perioada 2001-2002;
3. "Dialog European - Revista integrării europene", Delegația Uniunii Europene în România din anul 2001-2002;
4. Colecția "The Economist" din anii 1999-2002;
5. Colecția "Financial Times" din 2001-2002;
6. "Transition - the Newsletter about Reforming Economies", Raport al Băncii Mondiale din perioada 2001-2002;
7. Colecția "Tribuna economică - Săptămânal economic național din perioada 1999-2002;
8. Agenda 2000 - Volume I - Communication: For a Stronger and Wider Union, Part one: The Policies of the Union - Economic and Social Cohesion (DOC/97/6, Strasbourg, 1997);
9. European Commission: "Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory"- Second report on Economic and Social Cohesion, January 2001;
10. Europa – Politicile Uniunii Europene în domeniul industriei, concurenței și competitivității – Delegația Comisiei Europene în România – august 1996;
11. Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Making a Reality of the European Research Area: Guidelines for EU research activities (2002-2006), Brussels, 4.10.2000;
12. "Reforming the European Union from Maastricht to Amsterdam" – edited by P. Lynch, N. Neuwahl, W. Rees, Pearson Education Ltd., England, 2000;
13. "La politique de l'entreprise dans l'économie de la connaissance", Bruxelles, le 11.5.2000;
14. European Commission, Research DG–Towards the Sixth Framework Programme, Bruxelles, Mai 2002;
15. Commission des Communautés Européennes, Document de travail des services de la Commission – Cap. sur l'entreprise Europe. Programme de travail pour la politique d'entreprise 2000-2005, Bruxelles, 8.5.2000;
16. European Commission, The Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship, and in particular for Small and Medium-sized Enterprises 2001-2005, Brussels, 19.09.2002;
17. Parlamentul European, "Chestiuni juridice ale lărgirii Uniunii Europene", fișa tematică nr. 23, Luxemburg, 19.05.1998;

18. Parlamentul European, Comisia Juridică, "Rapport sur le Rapport de la Commission au Conseil européen – Mieux légiférer 1997", Bruxelles, 26.11.1998;
19. Parlamentul European, "Fiche thématique sur les aspects institutionnels de l'élargissement de l'Union européenne", fișa tematică nr.15, Luxembourg, 13.02.1998;
20. Cartea albă – 1995;
21. Agenda 2000;
22. "European Union Law", Fourth Edition, H.T.L. Publication, 1995;
23. Richard Little and Michael Smith, "Perspectives on World Politics", Routledge, London, 1994;
24. Actul unic european;
25. Tratatul de la Maastricht;
26. Tratatul de la Amsterdam;
27. Legislația comunitară adoptată până în decembrie 1999;
28. Rapoarte ale Comisiei Europene;
29. Studii privind Uniunea Europeană și documentație elaborată de Misiunea României pe lângă Uniunea Europeană din Bruxelles;
30. Academia Română, "Raportul național al dezvoltării umane: România 1997", București, 1997;
31. Academia Română, "Raportul național al dezvoltării umane: România 1998", București, 1998;
32. Guvernul României, "Cartea albă: Sistemul de asistență socială în România", Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Departamentul Informațiilor Publice, nr. 8, 1993;
33. Guvernul României, "Protecția socială", Ministerul Muncii și Protecției Sociale, București, 1996;
34. Guvernul României, "Realizări și perspective în domeniul protecției sociale", Buletinul informativ nr. 2, 1994;
35. Guvernul României, "Raportul dezvoltării umane în România, 1995";
36. Guvernul României, "Raportul dezvoltării umane în România, 1996";
37. Agenda 2000, Commission opinion on the Czech Republic's application for membership of the European Union, Bulletin of the European Union, Supplement 14/1997;
38. Agenda 2000, Commission opinion on the Poland's application for membership of the European Union, Bulletin of the European Union, Supplement 7/1997;
39. Agenda 2000, Commission opinion on the Hungary's application for membership of the European Union, Bulletin of the European Union, Supplement, 6/1997;

-
40. "Employment in Europe", European Union, Directorate General for Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, 1996;
 41. "Employment Observatory" Nos. 4-8, European Union, Directorate General for Industrial Relations and Social Affairs, Brussels, 1993-1995;
 42. "Preîntâmpinarea vârstei a treia", un raport al Băncii Mondiale de cercetare politică, București, 1994;
 43. "Reforming the Economies of Central and Eastern Europe", OCDE, Paris, 1992;
 44. "Romania: Human Resources and Transition to Market Economy", The World Bank, Washington, D.C, 1992;
 45. "Social Protection in Europe", European Commission, 1995;
 46. "Czechoslovakia: Transition to a Market Economy", World Bank, 1991;
 47. "Hungary: Reform of Social Policy and Expenditures", World Bank, 1992;
 48. "World Development Report", The World Bank, Oxford University Press, New York, 1993;
 49. "World Economic and Social Survey", United Nations, New York, 1997.