

Aderarea la Uniunea Europeană. Transplant instituțional și armonizare

Cosmin MARINESCU

În studiul de față îmi propun să subliniez relevanța instituțională a procesului de aderare la Uniunea Europeană (UE). În mod esențial, abordarea se întemeiază pe necesitatea recunoașterii caracterului constructivist al integrării europene. În consecință, demersul este axat pe tiparele extinderii UE cu țările din Europa Centrală și de Est (ECE), de vreme ce procesul de aderare poate fi privit ca un adevărat *sistem de guvernământ și de europeanizare* în țările foste socialiste. Consider că beneficiile așteptate ale adoptării *acquis*-ului european – miezul instituțional al UE – nu constituie răspunsul suficient pentru toate problemele. Aceasta, în condițiile în care *“dezvoltarea prin integrare”* pare a fi armonizare prin transplant instituțional și nu prin generalizarea competiției, inclusiv la nivelul aranjamentelor instituționale.

Natura politică a proiectului european

Extinderea UE înseamnă transformarea profundă a politicii, economiei și so-

cietății în întreaga Europă. A înțelege ce se întâmplă în prezent în ECE a devenit tot mai dificil în absența abordării procesului de aderare. Oarecum nefiresc, chiar granițele academice par a fi supuse unui exercițiu de reevaluare disciplinară. Este cert însă că extinderea europeană constituie o reală provocare pentru cei care doresc să studieze și să înțeleagă adevărata natură a acestui imens proces de “inginerie” socio-economică.

În mod fundamental, întreaga construcție europeană – cu pedigree american, la originile sale – este consecința guvernământului european. În ciuda faptului că numeroase argumente economice sunt citate în sprijinul integrării europene, sursa definitorie a proiectului european este, *par excellence*, una primordial politică. Inițial, energiile integrării europene erau animate de necesitatea constituirii unei puteri (politice) în contrapondere cu “imperialismul” american și cu avântul fără precedent al Asiei Răsăritene. În timp, dimensiunea economică a căpătat, și ea, o importanță tot mai mare.

Integrarea europeană actuală este echivalentul unui sistem de politici

comune, negociate și adoptate treptat de guvernele europene. Acest proces de integrare nu rezultă din abolirea de principiu a restricțiilor politice ale sistemului economic, el nu poartă amprenta definitorie a pieței libere și a mecanismelor concurenței, în ciuda unor realizări importante în acest sens. Este vorba, mai degrabă, de o opțiune politico-birocratică asupra a *ceea ce ar trebui să fie modelul european* de economie și de societate. Iar acest normativ politic a fost consfințit într-un aranjament economic și instituțional exportat, cu cât mai mare fidelitate posibilă, țărilor membre și celor candidate la aderare.

Dar cine sunt și ce intenționau artizanii acestui proiect politic? Părinții “Statelor Unite ale Europei”, în frunte cu Jean Monnet, erau convinși că “înalte” autorități europene vor avea capacitatea de a planifica dezvoltarea economică dincolo de principiile economice ale pieței. Este vorba, adică, de *modelul unei economii construită prin și în jurul politicilor și bugetului statului*.

Așa cum am arătat în lucrarea “*Instituții și prosperitate. De la etică la eficiență*” (Ed. Economică, 2004), alocarea resurselor publice nu întâmpină exigențele calculului economic și ale pieței, ci rațiuni de natură politică. De fapt, *alocarea politică a resurselor* reprezintă marca oricărui buget guvernamental. Iar bugetele europene sunt construite pe o imensă schemă de subvenții, ajutoare, fonduri structurale și asistență financiară externă. Toate acestea explică imensa redistribuire de resurse în spațiul european, prin intermediul bugetelor guvernamentale, a bugetului european și a politicilor comune.

Țările candidate la aderare apreciază acest proces drept unul pozitiv, din

poziția de beneficiari neți ai asistenței financiare europene, cel puțin în acest stadiu. Începând cu Planul Marshall, a devenit evident că extinderea dramatică a programelor de “*foreign aid*” este rezultatul unei opțiuni politice, nu al calculelor de rentabilitate. De unde rezultă imposibilitatea de a aprecia dacă resursele “exportate” politic ajung să servească unor nevoi economice reale sau contribuie la întreținerea corupției și la “osificarea” elitelor statului. Iar așezarea fondurilor externe la baza succesului economic al unor țări este o iluzie nefericită. Aceasta neglijează rolul politicilor liberale (unele chiar anti-europene) în crearea prosperității: este elocvent cazul Irlandei, unde reducerea cheltuielilor guvernamentale a fost mult superioară intrărilor de fonduri europene.

Condiționalitățile aderării ca factor de transformare sistemică

Originea politică a proiectului european nu înseamnă că procesul de integrare nu are și o dimensiune economică reală. Pentru majoritatea țărilor din ECE, aderarea europeană poate însemna așezarea sistemului politic și a celui economic, aflate în formare, pe baze mult mai sănătoase. Unele aranjamente instituționale ale modelului european reprezintă, *de facto*, și condiții ale transformării economice de succes. Este vorba, de exemplu, de independența justiției și domnia legii, de gradul sporit de libertate economică, precum și de moneda unică – în prezent mult mai stabilă în comparație cu monedele statelor candidate.

Construcția europeană exercită un profund impact de transformare în țările

ECE, chiar și înainte de aderare. Criteriile politic, economic și instituțional, cunoscute sub denumirea de Criteriile de la Copenhaga, reprezintă pilonii procesului de aderare. Aceste criterii au natura unor *condiționalități externe* în construcția politicilor economice. Cu alte cuvinte, spre sfârșitul anilor '90, cel mai important factor de transformare sistemică în ECE este unul extern: necesitatea îndeplinirii condițiilor privind aderarea la UE.

Condiționalitatea europeană reprezintă, în esență, un aranjament instituțional care vizează respectarea exigențelor impuse de calitatea de membru. Asemenea condiționalități induc transformări de ordin instituțional, precum și în conținutul politicilor economice, în măsura în care între politicile naționale și modelul european de politică există diferite neconcordanțe.

Unul dintre cele mai importante elemente (formale) de condiționalitate europeană derivă din criteriul juridic și instituțional – adoptarea *acquis*-ului comunitar. Acest demers presupune adoptarea normelor, obiectivelor și a modelului instituțional al UE de elaborarea a politicilor, factorul european fiind cel care domină asupra celor naționale. Adoptarea *acquis*-ului comunitar înseamnă nu numai transpunerea în legislațiile naționale a reglementărilor europene, ci și implementarea acestora, fapt ce va genera mutații economice profunde. Este vorba, de fapt, de transpunerea în țările candidate a sistemului economic și politic european. Evident, în condițiile în care instituțiile informale (tradiții, mentalități, cultură etc.) diferă semnificativ de la țară la țară, este puțin probabil ca importul unui sistem formal de guvernământ – politic și economic – să producă rezultate identice. Consider că diversitatea Europei, care submi-

nează efortul politic de a exporta un model unic de guvernare, ar trebui încurajată, deoarece reprezintă sursă de competiție, atât economică dar și instituțională.

Schimbare instituțională în Est: tranziție *versus* aderare

Pentru țările ECE, procesul de aderare este privit drept vehicul de accelerare a transformărilor în direcția economiei de piață. Însă, trebuie să existe înțelegerea faptului că aderarea europeană și tranziția la economia de piață sunt procese circumscrise unor transformări instituționale relativ diferite, unele poate chiar contradictorii.

Tranziția la economia de piață înseamnă, în mod esențial, generalizarea instituției fundamentale a dreptului de proprietate privată și a corolarelor sale logice, libertatea economică, piețele și calculul economic. Pentru grupul țărilor candidate, preluarea modelului european echivalează, poate cu excepția Estoniei, cu reducerea gradului de intervenție guvernamentală în economie și cu extinderea mecanismelor de piață. Din acest punct de vedere, pentru guvernele țărilor ECE, aderarea reprezintă o constrângere externă favorabilă realizării reformelor în direcția pieței. Este vorba, spre exemplu, de liberalizarea schimburilor comerciale externe (adoptarea politicii comerciale comune), de reducerea barierelor din calea investițiilor străine și a circulației, în general, de politica în domeniul concurenței, care poate limpezi mediile naționale de afaceri, chiar de asigurarea stabilității legislative – invocată aproape obsesiv.

Dar modelul european nu este, prin el însuși, unul suficient de deschis mecanismelor pieței pentru a produce rapid, în

țările candidate, prosperitatea mult așteptată. În plus, preluarea acestuia înseamnă unele costuri deloc de neglijat, care se pot răsfrânge în încetinirea performanțelor economice. În definitiv, creșterea economică atât de mult vizată este produsul liberalizării economice și a mecanismelor pieței. Prosperitatea nu este consecința spontană a dobândirii calității de membru UE, ci a politicilor economice sănătoase care stimulează acumularea de capital, procesul investițional și activitatea antreprenorială.

Economiile în tranziție din ECE sunt economii emergente, pentru care progresul economic și răspândirea prosperității pe calea pieței ar putea fi de mai mare însemnătate decât, de exemplu, protejarea etatistă a intereselor consumatorilor, securitatea locurilor de muncă sau diferite aspecte legate de protejarea mediului. De altfel, există recunoașterea faptului că aplicarea reglementărilor europene în domeniul muncii, al agriculturii și al mediului înseamnă costuri imense, care ar vicia potențialul de creștere economică.

De exemplu, în măsura în care ar fi aplicate rapid, reglementările europene de mediu ar condamna economia românească la stagnare, prin standardele înalte și costurile prohibitive pe care le implică. Este explicabil faptul că, în prezent, cele mai stringente standarde și legislații de mediu sunt întâlnite în țările dezvoltate: îmbunătățirea calității mediului este consecința și, totodată, reflectarea îmbunătățirii standardului de viață. Studiile empirice arată că standardele de mediu cresc odată cu creșterea PIB pe locuitor. Aceasta înseamnă că exigențele europene ar trebui să acorde prioritate creșterii economice rapide în țările ECE, care ar fi astfel urmată, *nu precedată*, de îmbunătățirea standardelor de mediu. Oricum,

sunt iluzorii posibilitățile de reformare a abordării actuale (proprietate de stat, standarde înalte și cheltuieli guvernamentale), prin extinderea sistematică a drepturilor de proprietate privată în domeniul mediului.

Transplant instituțional de centralism european

Există două modalități prin care guvernele naționale pot reacționa la generalizarea și intensificarea competiției: cedarea în fața forțelor pieței sau formarea unui cartel. Prima variantă echivalează cu consolidarea libertății și creșterea prosperității, în timp ce a doua erodează libertatea, determină prezervarea *status quo*-ului și doar redistribuie averea.

Modelul european de construcție instituțională și de guvernare corespunde celei de-a doua variante. Aceasta derivă din convingerea elitelor politice europene că “Europa Unită”, armonizată, uniformizată politic și economic, va ține mult mai bine piept forțelor “distructive” ale globalizării. În această perspectivă, *acquis*-ul comunitar ar reprezenta un instrument de armonizare prin transplant instituțional și preluare de corpus legislativ.

Birocrația de la Bruxelles (eurocrația) a dezvoltat anumite forme de coordonare ierarhică și armonizare administrativă (care înseamnă, de fapt, standardizare) în aproape fiecare domeniu al politicii publice. Adoptarea celor 97.000 de pagini de legislație europeană înseamnă import de instituții, structuri administrative, practici legale și politici economice. *Acquis*-ul comunitar ilustrează probabil cel mai bine cum *legislația a devenit instrument de guvernare*, ceea ce creează o discrepanță insurmontabilă între Legisla-

ție (reglementarea modului de guvernare) și Lege (aplicarea regulilor de drept prin separarea binelui de rău). De asemenea, proiectul Constituției Europene (cea mai lungă și mai politizată constituție din toate timpurile – 270 de pagini și 70.000 de cuvinte, față de cele doar 17 pagini și 4.500 de cuvinte, cât are Constituția SUA) reprezintă un exemplu clar de centralism european și la nivel politic, nu doar economic și instituțional.

Procesul de aderare, așa cum este conceput, se bazează pe crearea și consolidarea unei branșe executive specializate la nivel național, ceea ce favorizează componenta executivă a guvernământului. Aceasta derivă din faptul că procesul de negociere și de adoptare a normelor europene este, în realitate, un *exercițiu administrativ*, care are natura de a întări și mai mult fenomenul etatist în Europa, prin perpetuarea statului bunăstării (redistributiv) și a modelului economiei social(ist)e de piață – ale cărei performanțe economice sunt tot mai modeste. Faptul că întregul proces de extindere a UE a evoluat într-un stil pur elitist și tehnocratic a erodat suportul public și încrederea în procesul de integrare. Așa s-ar putea explica de ce, în problema extinderii, opinia publică în multe țări europene este mai puțin entuziastă decât declarațiile oficialilor de la Bruxelles.

Din perspectivă economică, *nu este clar de ce UE trebuie să fie un aranjament instituțional și politic centralizat*. Piața liberă și competiția sunt capabile să sporească prosperitatea europenilor fără necesitatea de a reglementa până și mărimea, forma și grosimea fructelor și legumelor, așa cum se întâmplă în cazul legilor europene. Aproape toate politicile economice și sociale sunt supuse “armonizării”, la un nivel pan-european,

iar extinderea bazată pe un sistem de strictă condiționalitate devine un puternic instrument de reducere a diversității.

În plan fiscal, armonizarea s-ar putea solda cu alinierea taxelor și impozitelor “în sus”, la nivelul celor mai apăsătoare regimuri fiscale. Este îngrijorător că oficialii europeni tratează problema concurenței cu jumătăți de măsură: *concurența este bună, nu însă și între guverne* (în plan fiscal). Unele țări au fost chiar acuzate că practică *dumping fiscal* pentru că tot mai multe afaceri se orientează către jurisdicții fiscale mai prietenoase și, atât la nivelul UE cât și al OECD, există demersuri concrete de armonizare fiscală pentru stoparea pagubelor...competiției fiscale!! Aceste măsuri urmăresc să împiedice guvernele naționale să recurgă la “arma” competiției fiscale, ca principal mijloc de sporire a atractivității mediilor lor de afaceri; este similar cu a interzice întreprinzătorilor utilizarea tuturor mijloacelor pe care le cunosc în scopul obținerii unui produs cât mai bun și la costuri cât mai mici. Atunci drepturile constituționale ale cetățenilor americani și elvețieni la inițiative legislative de reducere a fiscalității ar trebui interzise, de vreme ce astfel va avea loc scăderea veniturilor fiscale ale guvernului german sau francez?!!

Din dorința de a organiza sectoare întregi de activitate economică, Comisia Europeană a adoptat strategia “politicilor comune”, întemeiată pe proliferarea reglementărilor, a controalelor administrative și a subvențiilor. Care sunt rezultatele? Politica agricolă comună – expresia unei concepții a imposibilității agriculturii private – a sărăcit consumatorii, contribuabilii și chiar fermierii. Prețurile fixate la Bruxelles nu au împiedicat exodul rural, ele apasă asupra bugetelor menaje-

lor, iar politica protecționistă restrânge beneficiile importurilor agricole mai ieftine. Mai mult decât atât, ca rezultat al aderării, fermierii din țările candidate vor trebui să își ajusteze/reducă producțiile conform cotelor stabilite arbitrar de structurile decizionale europene, pe considerente de concurență neloaială, în ciuda faptului că țările membre exportă în Europa de Est mai mult decât importă. *Dar cum se împacă oare cotele de producție, concept reminiscent în practica socialistă sovietică, cu ideea de piață comună liberă?*

Concluzii

Procesul de extindere a UE aduce numeroase avantaje țărilor din ECE, în special în condițiile unei economii insuficient reformate cum este cea românească. Adoptarea *componentei “de piață”* a modelului european va extinde oportuni-

tățile economice și valorificarea avantajelor comparative din economiile țărilor candidate. În paralel, apare necesitatea re-

structurării *componentei “administrativ-intervenționiste”* a sistemului european, mai ales sub presiunile competitive tot mai mari din partea unor guverne și medii de afaceri mai liberale. Pe termen lung, prosperitatea europenilor este incompatibilă cu centralizarea procesului decizional economic și politic în mâinile birocrăției de la Bruxelles, într-o viziune constructivistă a “societății rațional planificate”. În condițiile transformării sistemului economic european potrivit criteriilor pieței, extinderea ar putea fi șansa unei noi Europe, a unei economii mai dinamice și mai prospere, o Europă a europenilor – nu a birocrăției administrative și a elitelor statale, a proprietății private și a concurenței – nu a privilegiilor sociale, în care să guverneze *dreptul* și mai puțin *legislația*.

