

Disfuncționalități ale procesului de aderare la Uniunea Europeană

Bogdan BOLDEA

După decade de dominare politică și economică sovietică, țările din Europa Centrală și de Est privesc procesul acce-siunii la Uniunea Europeană (UE) ca pe un simbol al libertății și prosperității; în-săși Comisia Europeană afirmă "UE a fost realizată pe baza principiului utiliză-rii pârghiilor economice în vederea reali-zării păcii, stabilității și prosperității. În momentul actual oferim și noilor partene-ri europeni oportunitatea beneficierei de acest model de integrare."¹ Totuși pot exista consecințe ale procesului de ade-rare a noilor membrii care reprezintă amenințări serioase pentru o dezvoltare regională sustenabilă.

Dorința de întoarcere la Europa a fost unul dintre leit-motivurile dominante ale țărilor din Europa Centrală și de Est din ultimele două decade. Perspectiva calității de membru cu drepturi depline al UE, precum și de parte instituțională compo-nentă a unei zone politice și economice unice, este principală diferențiere dintre aceste state și tranzițiile post-comunism din afara Europei.

Reglementările privind diversele as-pecte ale vieții politice, economice sau so-ciale din cadrul UE sunt cunoscute sub denumirea generică de *acquis* comunitar. Din perspectiva aderării la structurile eu-ropene, statele candidate sunt "așteptate" să adopte întregul *acquis* divizat în 31 de capitole, printre care se regăsesc trans-portul, agricultura, problematicile core-late uniunii monetare, concurența economică, energia, mediu ș.a.m.d. Închiderea unor capitole de aderare poate conduce, însă, la subminarea capacității de negociere a altor condiționări, sau eventuale derogări. O parte dintre refor-mele structurale necesare realizării, de exemplu, economiei de piață funcționale au subminat și slăbit activitățile de im-plementare a viitoarelor evoluții instituți-onale cerute de UE. Spre exemplificare, reglementarea rigidă a condițiilor con-tractelor de muncă va diminua avantajul comparativ pe care întreprinderile din țările candidate îl au asupra celor din Eu-ropa de Vest. Standardele ridicate acci-dentale pentru produsele agro-alimentare vor conduce la falimentarea multor pro-ducători agricoli autohtoni, efect negativ amplificat și mai mult de natura subven-țiilor agricole din UE: Vom analiza nu-

¹ Comisia Europeană, *Comerțul și lărgirea UE*, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/candidates/index_en.htm.

mai o mică parte dintre aceste disfuncționalități și potențialele influențe asupra economice românești.

Democrația

Existența unui regim politic democratic figurează ca fiind primul criteriu de aderare enunțat la Copenhaga. Teoretic este relativ ușor de stabilit dacă procesul electoral și de schimbare a puterii executive și legislative se realizează prin mijloacele licite ale liberei competiții de forțe politice și prin alegeri libere, eventual supervizate de experți internaționali. Interpretările ulterioare ale acestui criteriu includ legiferarea drepturilor fundamentale ale omului și a minorităților, libertatea presei, libertatea de asociere ș.a.m.d.

Privită ca o condiționare a aderării, acceptarea tuturor cererilor privind politicul, incluzând aici adoptarea *acquis*-ului comunitar în forma sa absolută, a condus însă la blocaje în competiția democratică a forțelor politice pe baza diferențierilor ideologice fundamentale. Problemele cu care se poate confrunta Guvernul României, actual și viitor, sunt legate de modalitatea în care trebuiesc îndeplinite aceste criterii, și nu de analiza oportunității implementării lor. Dorința aproape unanimă printre partidele politice de aderare la UE a distorsionat discursul politic, îndepărtându-l definitiv de la implicațiile pe termen scurt asupra principalilor indicatori economici, problemelor sociale, suveranității și interesului național. Atât partidele din opoziție, cât și societatea civilă nu au oferit programe alternative la actuala guvernare, politicienii disputându-și în exclusivitate doar *competența* managerială de atingere a criteri-

ilor impuse.

Această stare de fapt a generat creșterea influenței liderilor populiști al căror discurs se bazează primordial pe inițierea și amplificarea diferențierilor dintre oamenii de rând – muncitori și onești – și baronii locali – corupți și dispuși să își vândă și țara.

Spre deosebire de trendul naționalist apărut și în țările vest-europene, în Europa Centrală și de Est populismul și naționalismul sunt generate de diferențierile mari existente față de nivelul de trai din UE și conștientizarea acestei asimetrii. Democrațiile vest-europene au fost confruntate și ele, de-a lungul istoriei, cu nenumărate rezistențe sociale axate pe probleme de redistribuire a veniturilor, de nivel de impozitare sau de deplasări ale forței de muncă. Chiar dacă ele și-au rezolvat singure aceste probleme interne, actualmente sunt impuse țărilor candidate condiționări politice extensive cu posibilități reduse de implementare a soluțiilor proprii².

Rezultatul poate fi ușor observat: apariția a două mari curențe politice, unul care își dispută puterea pe baza competenței proprii, folosită ca argument electoral, de a gestiona eficient economia în vederea îndeplinirii cât mai repede a criteriilor de aderare – cu efect negativ evident asupra ideologiei politice: dispariția soluțiilor proprii adaptate situației locale – și altul naționalist și populist, care nu oferă soluții plauzibile, conducând exclusiv la amplificarea frustrării cetățenilor și euro-scepticismului.

² Mudde, Cas, *In the Name of the Peasantry, the Proletariat, and the People: Populism in Eastern Europe*, 'EEPS', Spring 2001.

Economie de piață funcțională

Acest criteriu de aderare poate fi considerat foarte vag, însă importanța sa derivă tocmai din această caracteristică. Economia de piață funcțională permite implementarea a unor modele diferite – a se vedea exemplele Greciei, Finlandei și Suediei –, însă necesită transformări economice sistemice, precum infrastructura instituțională a pieței, liberalizarea factorilor de producție, privatizarea majorității activelor de stat, crearea condițiilor în vederea transparenței, prin legiferarea intrării și ieșirii de pe piață, a organelor regulatorii și supervizorii ș.a.m.d.

Acordarea statutului de economie de piață funcțională poate ridica însă probleme fundamentale generate de caracterul perpetuu al procesului de tranziție și transformare sistemică. Reformarea sistemului de asigurări sociale, implementarea reformei învățământului conform procesului de la Bologna sau finanțarea sistemului de sănătate sunt considerate puncte ale capitolelor de negociere care, însă, nu ar trebui incluse în acest proces de aderare *de vreme ce nici țările vest-europene nu au găsit încă soluții viabile de rezolvare a acestora*.

Ca urmare a unei terapii de șoc asupra prețurilor, în special asupra celor din sfera serviciilor, energiei și bunurilor de larg consum, preponderent importate din UE, și a liberalizării comerțului, ca și prin prisma unui discurs dominat de creșterea competitivității și productivității indiferent de efectele implicate, criteriile de aderare par a împinge țările din Europa Centrală și de Est către un model economic care poate fi considerat, paradoxal, “mai de piață” decât cel occidental. Această afirmație este subliniată de asumția susținerii, în cadrul dezbaterii

dintre liberalism și intervenționalismul statal, a unui sistem de *laisser-faire* integral ca principal model economic, ignorându-se astfel aspectele pozitive, acolo unde există, ale economiilor țărilor candidate – precum reglementările privind standarde sociale rezonabile sau asigurarea serviciilor publice. Ca rezultat imediat se pot observa închiderea a mii de unități cu capital integral de stat care nu sunt capabile să facă față concurenței internaționale și trimiterea în șomaj sau spre recalificare, cu costuri aferente uriașe, a unei părți considerabile a forței de muncă.

Acest proces a fost încurajat și de o agendă favorabilă companiilor multinaționale, pentru care piața est-europeană este una foarte atractivă în condițiile scutirilor și favorizărilor necesare atragerii investițiilor directe străine, ale mâinii de lucru ieftine și ale potențialului de creștere economică.

Agricultura

Tendențele curente existente în domeniul agricol ar trebui să constituie, de asemenea, o cauză de îngrijorare pentru autoritățile române. Ponderea forței de muncă active angajate în această activitate se ridică la aproximativ 40% din totalul pe țară, semnificativ mai mare decât în țările vest-europene. Apare astfel necesitatea promovării un sistem de comercializare a produselor agricole care să permită o dezvoltare sustenabilă a întregului sector. În schimb, țăranii sunt “forțați” să renunțe la activitățile lor tradiționale în favoarea specializării în acele sectoare care pot fi competitive din punct de vedere al normelor UE. Acest proces favorizează plantațiile intensive la scară, deținute, din cauza imposibilității financi-

are de mecanizare a agricultorilor români, de investitori proveniți din UE, distrugându-se micile gospodării, producătorii locali, fiind o barieră și în fața unei agriculturi ecologice.

Politica Agricolă Comună (PAC) este una dintre cele mai controversate reglementări ale UE, consumând anual 46% din totalul bugetului Uniunii. Numai subvențiile pentru producătorii de lapte din fondurile PAC și ale guvernelor occidentale ajung, însumate, la mai mult de 800 USD pe bovină, mai mult decât venitul anual al mai mult de jumătate din populația globului³. Chiar dacă a fost inițiată ca un mecanism de “protecție agricolă”, PAC a evoluat spre un sistem inflaționist al prețurilor produselor, asigurându-se astfel nivelurile stabilite ale veniturilor producătorilor. Aceste măsuri au avut ca rezultat niveluri ale prețurilor produselor agricole cu mult peste nivelul mondial.

Subvenționarea producției agricole în România va trebui să țină cont și de concurența “neloială” a UE. Cu toată că UE a anunțat ferm renunțarea la tarifele și restricționările la importul de produse agricole din țările din Europa Centrală și de Est, acestea au rămas în vigoare. UE a continuat, însă, exportul de produse agricole subvenționate pe piețele est-europene non-membre.

Standardele duble

Dubla standardizare sau dubla legiferare apare preponderent în domeniul administrației publice, minorităților naționale, mobilității forței de muncă și

măsurilor de austeritate economică. Aceste criterii mai stricte și severe se diferențiază atât între țările candidate și statele membre UE, cât și între noii membri și noii candidați. Spre exemplificare, în timp ce Grecia, Portugalia sau Spania au beneficiat de o perioadă mai îndelungată de tranziție și de o plenitudine de derogări, țările actual candidate au obținut numai o mică parte dintre acestea.⁴

În studiul de față ne vom opri succint numai asupra drepturilor minorităților naționale. UE și-a formulat recomandările într-o manieră moralistă și protectoare în cadrul Tratatului de la Copenhaga din anul 1993, atunci când au fost aduse în discuție drepturile minorităților drept criteriu al aderării. În mod consecvent, negocierile de aderare au fost condiționate de elaborarea unor legi specifice ale tratamentului minorităților etnice. Aceste reglementări au fost aplicate cu precădere în țări cu populație minoritară importantă ca pondere: Estonia, Letonia, România sau Slovacia. Chiar și analiștii economico-politici cei mai euro-optimiști au subliniat realitatea “impunerii de către UE a dublei standardizări în anumite domenii, cu precădere în protejarea drepturilor minorităților etnice, domeniu în care țărilor candidate le sunt impuse standarde pe care nici cele 15 state membre ale Uniunii dinainte de 1 mai 2004 nu le-au îndeplinit”.⁵

Însă Franța, Grecia și Olanda nu au semnat încă tratatul asupra protecției minorităților – Acordul Internațional privind

³ William Rees-Mogg, ‘A Bumpy Ride for the E.U. Poorest Passengers’, London Times, 25 noiembrie 2002.

⁴ ‘The Economist’, 28 februarie 2004.

⁵ Moravcsik, Andrew; Vachudove, Milada, ‘National Interest, State Power and E.U. Enlargement’, East European Politics and Societies, 17:1, 2003.

Protecția Minorităților Naționale. Austria a limitat protecția fundamentală a drepturilor civile la cetățenii săi, în vreme ce statelor candidate și noilor membrii le-a fost interzis acest lucru. Drepturile minorităților nu se regăsesc nici măcar în proiectul de Constituție al UE⁶. În situația României, minoritățile etnice au posibilitatea de a se exprima în limba maternă în toate instituțiile publice, drept inexistent, de exemplu, în Franța sau Regatul Unit. Un potențial risc pentru siguranța și unitatea națională îl constituie atribuirea dreptului de înființare a propriilor organe administrative ceea ce va putea conduce, într-un viitor apropiat la o impunere a federalizării teritoriului României ca o condiție de aderare la UE.

Politici sociale comune

Comisia Europeană a început reglementarea relațiilor contractuale de muncă, de sănătate și de siguranță, precum și oportunitatea egală pentru toți angajații încă de la începutul anilor '70. În anul 1989 a fost adoptată Carta Socială, principiile căreia au fost incorporate în Tratatul de la Maastricht. Scopul declarat al acestor reglementări este "realizarea și implementarea completă a unui set minimal de standarde sociale pentru piața unică"⁷.

Există reglementări precise ale UE privind părțile componente ale contractelor colective de muncă, pornind de la Convenția europeană asupra concediilor de maternitate și până la Directiva UE privind nivelul minimal de salarizare al

marinarilor⁸. Există, de asemenea, și o directivă UE privind organizări generale ale timpului de lucru care limitează programul de lucru săptămânal la 48 de ore⁹. Aceeași directivă limitează programul zilnic de muncă la 8 ore, aplicabil și la turele de noapte, precum și la o zi liberă pe săptămână și o pauză de odihnă în timpul serviciului dacă perioada de muncă depășește 6 ore. Totodată este reglementat și dreptul la un concediu plătit de 4 săptămâni pe an¹⁰.

UE respinge în mod explicit posibilitatea diferențierii gradelor de protecție și siguranță la locul de muncă în interiorul Uniunii, susținând necesitatea armonizării acestor standarde indiferent de nevoile diverse ale statelor membre¹¹. Astfel este neglijat un factor primordial în implementarea standardelor și anume, costurile acestora și efectele lor asupra procesului decizional la nivel managerial. Legislația în cauză este necesară pentru "a asigura, de asemenea, o bază minimă de protecție pentru toți angajații Uniunii în vederea evitării unor posibile distorsiuni a concurenței"¹², neoferindu-se însă nici un criteriu de determinare a acestor posibile distorsiuni. De asemenea, după cum reiese din website-ul oficial al Comisiei Europene, "UE a stabilit un set de condiții de aderare pe care trebuie să le satisfacă viitorii membrii. Printre ele se află obligativitatea fiecărui membru nou de a adopta *ad literam* legislația UE [...]. Ast-

⁸ Directivele 96/34/CE și 2001/25/CE.

⁹ Există posibilitatea liberei inițiative din partea salariaților de a-și prelungi programul de lucru.

¹⁰ Directiva 93/104/EC.

¹¹ Directiva 89/391/EC.

¹² Directiva 2002/44/EC.

⁶ <http://guardian.co.uk>.

⁷ Banca Mondială, 'Hungary on the Road to European Union', 1999.

fel poate fi evitat riscul unui dumping social”¹³.

Dacă este să privim aceste afirmații, corelate cu cele expuse anterior, dintr-un punct de vedere economic, Țările Central și Est Europene trebuie să-și maximizeze profiturile prin scăderea costurilor de producție, în situația unei productivități a muncii mult scăzută față de cea occidentală. Pentru a putea fi competitivi apare astfel necesară diminuarea sau menținerea la niveluri scăzute a costurilor de producție. În aceste condiții, singura alternativă de creștere a productivității este creșterea concomitentă a șomajului, ca efect direct al implementării legislației europene.

Nivelul ridicat al șomajului în UE este privit ca rezultat al legislației protecției sociale, la nivel național și european, protecție care a condus la creșterea costurilor pentru patronate atât la angajare cât și la încheierea contractelor de muncă¹⁴. Spre exemplificare, rata șomajului în Germania și Franța se învârtă în jurul cifrei de 10%; aproape 40% din totalul numărului de șomeri din UE nu au avut un loc de muncă în ultimii 10 ani; productivitatea medie a UE este cu 27 cenți per USD mai mică decât în Statele Unite ale Americii; Produsul Intern Brut (PIB) pe locuitor, mediu, în UE reprezintă 0,66% din cel din SUA¹⁵. Creșterea economică lentă, asigurările sociale generoase și nivelul ridicat al șomajului sunt acoperite prin ridicare nivelului fiscalității și împovărării veniturilor cetățenilor europeni.

¹³ <http://europa.eu.int/comm/enlargement/faq/#Employment>

¹⁴ ‘The Economist’, 7 decembrie 2002,

¹⁵ Richard Miniter, ‘Economics and Politics in Today's Europe’, American Enterprise, decembrie 2002.

Membrii UE cu cea mai rigidă piață a muncii sunt totuși și cei care determină agenda socială a Uniunii – în special Germania. Și totuși, țările candidate sunt obligate de a adopta această legislație care și-a dovedit deja ineficiența. Se poate argumenta că statele occidentale nu sunt capabile din terțe motive – inclusiv opoziția sindicală – de a-și reformula propriile politici sociale și se încearcă, prin implementarea acestora și asupra țărilor candidate, evitarea unei competiții externe reale.

Concluzie

Fiind expuse numai câteva dintre disfuncționalitățile existente ale convergenței reale și nominale din cadrul procesului de aderare la UE, se poate formula o întrebare retorică: de ce este necesară această aderare? Istoria economică a ultimului secol ne dovedește că orice stat care se află în ipostaza necesității dezvoltării rapide și integrării într-un grup bine definit, mai evoluat, trebuie să se bazeze primordial pe propriile resurse și capacitate investițională. Chiar și în state cu economii foarte deschise, precum cele din Asia de Est, 80-85% din totalul investițiilor trebuie finanțate din economiile interne.

Pe de altă parte, economiile contemporane nu pot exista independent de fluxurile financiare externe – în special cele private. Statistica ne dovedește importanța influenței integrării regionale asupra redirectionării capitalurilor private către statele în curs de dezvoltare. Exemplele Spaniei și Portugaliei, sau mai recent cele ale Ungariei și Poloniei sunt mai concludente.

Sunt oare aceste paradoxuri *dihotomi-*

ce ale criteriilor de convergență capabile să submineze procesul *extinderii* UE de vreme ce favorizează *integrarea*? Diferențierea dintre cele două concepte poate fi analizată, în primul rând, prin asimetria negocierilor derulate între cei din “interior” care dețin controlul negocierilor și țările candidate, iar în al doilea rând, prin complexitatea extinderii, incluzând transformări instituționale mai ample. Negocierile asimetrice diferă principial de cele simetrice, adoptând forma accesului diferențiat la informații, abilități diferite de renegociere a clauzelor contractuale sau de monitorizare și control al implementării condiționalităților.

România este dezavantajată față de statele membre ale UE, în cadrul procesului de aderare, atât din prisma dorinței de a fi acceptată cu orice preț, având însă foarte puține de oferit în afara poziției sale geo-strategice, cât și din incapacitatea de a controla și estompa potențialele consecințe negative ale unor anumite criterii de convergență impuse. Drept urmare, România nu are posibilitatea reală de a redresa inconsecvențele sau dubla standardizare discutate.

Disfuncționalitățile și asimetria expuse

sunt rezultatul unei dileme instituționale fundamentale cu care se confruntă UE actualmente: politicul favorizează procesul extinderii, însă situația economică a candidaților generează rezerve și îngrijorări. Dacă țările candidate nu sunt capabile ele însele să îndrepte aceste paradoxuri potențiale, cu atât mai puțin UE nu posedă dorința politică de a o face. Factorii de decizie – politici și economici – din România trebuie să înțeleagă că UE nu posedă o politică cordială față de țările candidate, existând numai posibilitatea realizării de concesi sau derogări opțional-temporale la cererea țării noastre. Însă UE are o datorie strictă față de membrii săi de a le proteja interesele. Astfel, de câte ori apare un conflict de interese între un stat membru și unul candidat, strategia de negociere a UE prevede impunerea legilor europene și promovarea interesului țării membre. Consecvent, politica europeană în domeniile mobilității forței de muncă, asistenței sociale, investițiilor de portofoliu, liberalizării contului curent sau subvențiilor agricole este concepută în favoarea obiectivelor economico-operaționale pe termen scurt ale statelor membre.