

# STUDII DE IMPACT

## *SINTEZE*

### Cuprins

STUDIUL 1. Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România .....	2
STUDIUL 2. Impactul liberalizării contului de capital asupra cursului de schimb și a competitivității economiei românești.....	8
STUDIUL 3. Reforma administrației publice în perspectiva integrării României în Uniunea Europeană	11
STUDIUL 4 - Performanță în contextul Agendei Lisabona: experiențe de succes, design instituțional ..	16
STUDIUL 5 – România și Republica Moldova - între Politica Europeană de Vecinătate și perspectiva extinderii Uniunii Europene .....	20
STUDIUL 6 - Sectorul agricol în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană: implicații asupra sistemului de plăți.....	24
STUDIUL 7. Elemente ale unei strategii post-aderare pentru România.....	29
STUDIUL 8. Direcții necesare de dezvoltare instituțională (adâncire) a UE în raport cu dezvoltarea sa pe orizontală (extindere).....	33
STUDIUL 9. Analiza și evaluarea evoluțiilor în plan economic, social, legislativ și instituțional în cazul noilor state membre ale Uniunii Europene .....	37

## **STUDIUL 1. Analiza capacității de absorbție a fondurilor comunitare în România**

O parte semnificativă a acestui studiu a fost elaborată după publicarea, pe 25 octombrie 2005, a *Raportului de monitorizare a României*, în cadrul căruia Comisia Europeană a expus situația capacității administrative în domeniul politicii regionale și al coordonării Instrumentelor Structurale (Capitolul 21), menționând că: “...există serioase îngrijorări în legătură cu capacitatea administrativă a structurilor instituționale și în domeniul managementului financiar și al controlului. Acțiuni imediate sunt necesare pentru întărirea capacității administrative la nivelul tuturor organismelor implicate la nivel național, regional și local...”.

Realizând interesul și așteptările față de un studiu dedicat unei teme de maximă prioritate pentru succesul aderării României la Uniunea Europeană autorii au ales, în locul unei tratări exhaustive, cu rezultate – posibil - mai puțin relevante, să se concentreze asupra unui aspect foarte concret, cu o semnificație specială pentru toate instituțiile implicate în asigurarea întăririi capacității de absorbție a fondurilor comunitare și anume ***evaluarea capacității administrative de absorbție*** în domeniul design-ului (proiectării) pentru trei dintre fazele ciclului de viață al unui proiect – management, programare, implementare - și luând în considerare, ca elemente definitorii, structura, resursele umane și, respectiv, sistemele și instrumentele implicate.

**Metodologia utilizată** a fost cea pusă la punct de către Comisia Europeană la începutul anului 2002 pentru evaluarea capacității administrative de absorbție în cazul țărilor candidate – la acea dată - la aderare. Ea a fost aplicată cu ajutorul unui chestionar elaborat de autorii studiului, la ale cărui întrebări au răspuns toate autoritățile de management și cea mai mare parte a organismelor intermediare. Acestor răspunsuri li s-au adăugat rezultatele discuțiilor purtate cu oficiali din instituțiile implicate, consultanți români și străini, oficiali ai Comisiei Europene și ai Delegației acesteia la București, alte persoane interesate de subiect.

***Concluziile și recomandările***\* studiului sunt prezentate în cele ce urmează:

- Capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor de post-aderare nu se situează încă la un nivel suficient, existând multe și serioase slăbiciuni care trebuie rezolvate în perioada care a mai rămas până la momentul aderării. Desigur, afirmația de mai sus trebuie contextualizată, evaluarea prezentată în această lucrare fiind efectuată cu mai bine de un an înainte de data posibilei aderări. Rămâne, deci, un interval de timp care poate fi folosit cu rezultate benefice. Totuși, comparațiile efectuate cu evaluări ale capacității de absorbție din alte state candidate (în prezent state membre), la momente similare de timp (cu aproximativ un an înainte de aderare) trag un semnal de alarmă suplimentar, ținând cont de locul extrem de modest ocupat de România.

---

\* Recomandările sunt marcate prin italice.

- Pe ansamblu, este percepută o anumită lipsă de autoritate și de coordonare a procesului de pregătire pentru administrarea fondurilor comunitare. Până la încheierea negocierilor Ministerul Integrării Europene a fost catalizatorul eforturilor întreprinse pentru ca România să se prezinte cu rezultate favorabile și să poată fi luată decizia de închidere a diferitelor capitole de negociere. Odată cu încheierea acestui proces, lucrurile par a se fi relaxat întrucâtva.

*Fără a fi nicidecum adepții centralizării, fără a neglija faptul că noțiuni precum descentralizarea sau subsidiaritatea sunt idei-cheie în filozofia comunitară, autorii sunt totuși de părere că o oarecare re-centralizare este necesară. Dar nu o re-centralizare a procesului de administrare sau implementare, ci o re-centralizare a procesului de construire a unei capacități administrative de absorbție corespunzătoare. Crearea unui grup de lucru, cu puteri reale (autoritate în obținerea informațiilor, dar și autoritate de decizie), la nivelul Guvernului, care să urmărească (în scopul de a accelera) toate aspectele legate de creșterea capacității de absorbție ar putea impulsiona acest proces.*

- Structura instituțională de administrare a instrumentelor structurale a fost definită și a primit girul Comisiei Europene în timpul negocierilor de aderare asupra Capitolului 21. În general, se poate aprecia că structura instituțională este adecvată, existând din acest punct de vedere premisele unui administrări corespunzătoare. Mai sunt însă unele instituții (în special organisme intermediare - OI) unde locul viitorului punct de contact cu mecanismul de administrare a fondurilor de post-aderare nu este încă stabilit cu exactitate în organigramă. Aceasta se datorează și faptului că responsabilitățile specifice nu au fost încă delegate la nivelul organismelor de implementare.

*În ceea ce privește structura instituțională, ar fi, poate, necesară o mai bună conectare a întregului sistem de gestiune a fondurilor structurale la nivelurile superioare de decizie din cadrul Guvernului. Comunicarea și dezbateră regulată, la nivel de miniștri, a problemelor legate de operaționalizarea structurii de gestiune a fondurilor structurale ar fi dezirabilă, pentru a se putea prioritiza corespunzător acest proces.*

- Pe ansamblu, mai puțin de 40% din personalul departamentelor de planificare/programare are experiență în domeniul programării, realizării de analize economico-sociale, elaborării de strategii și cuantificării obiectivelor de dezvoltare. La nivelul OI-urilor, cazul cel mai frecvent este acela al unui număr de 1 – 2 persoane cu experiență în realizarea de analize, elaborarea de strategii și cuantificarea obiectivelor, dar există și două situații în care nici o persoană din departament nu are experiență relevantă în domeniu.

Sunt necesare **programe specifice** de pregătire a personalului, axate pe aspectele legate de fondurile structurale, la toate instituțiile implicate, dar în special la nivelul OI-urilor. Majoritatea acestora a beneficiat mai degrabă de cursuri cu caracter general sau chiar nepotrivit cu sarcinile pe care le vor avea (managementul stressului, conducere și motivație, managementul conflictelor, comunicare externă etc.). AM - CSC este în poziția potrivită pentru a coordona acest proces.

- Este de aceea limpede că asigurarea resurselor umane și pregătirea acestora rămâne o problemă critică a procesului de gestiune al instrumentelor structurale. O serie de constrângeri bugetare a limitat procesul de recrutare de personal, astfel încât nivelul resurselor umane la sfârșitul anului 2005 este insuficient și relativ departe de angajamentele asumate de România în negocierile la Capitolul 21.

*Este recomandabil a se evita, totuși, trecerea de la o extremă la cealaltă, prin flexibilizarea politicii privind resursele umane. Nu trebuie ca personalul să fie subdimensionat, dar nici nu are sens să fie angajați funcționari publici doar pentru îndeplinirea unor baremuri formale (a se vedea situațiile când angajările se realizează prin redistribuiri din interiorul aceleiași instituții, fără a exista preocuparea pentru asigurarea competențelor necesare). De asemenea, AM și OI trebuie să fie direct implicate în procesul de angajare de personal, deoarece se presupune că ele și nu direcția de resurse umane a instituției-mamă sunt cele care cunosc cel mai bine de ce anume au nevoie. Implicarea AM - CSC (sau, mai degrabă, a grupului de lucru propus mai sus) ar trebui să constituie un sprijin pentru deblocarea resurselor financiare necesare în vederea suplimentării personalului acolo unde este necesar, dar și pentru consultarea în cazul în care există tendința cheltuirii neadecvate a banului public prin supradimensionarea personalului, fără o justificare solidă din partea AM/OI.*

- În contextul creat de nouitatea și complexitatea subiectelor legate de utilizarea fondurilor structurale și de coeziune precum și de lipsa experienței în acest domeniu impactul asistenței tehnice primite poate fi determinant. Majoritatea AM-urilor (70%) și cele mai multe dintre OI-uri au beneficiat și continuă să beneficieze de o astfel de asistență, fapt ce indică o oarecare expunere a personalului la experiențele și cerințele UE. Multe dintre programele de asistență tehnică aflate în curs de desfășurare sunt programe de înfrățire instituțională (twinning), câteva aspecte impunându-se a fi relevate. În primul rând, în multe situații, implicarea reală a instituțiilor din spațiul comunitar este mai degrabă formală. În al doilea rând, programul asistenței tehnice a fost elaborat, de regulă, de partea străină, care doar în rare cazuri a beneficiat de cunoașterea prealabilă a mediului specific românesc. În al treilea rând, nu de puține ori, conținutul cursurilor de pregătire este determinat și de calificarea experților străini care pot fi mobilizați a veni în România la momente date. Pe scurt, eficiența programelor de twinning nu este cea anticipată, și aceasta din vina ambelor părți, care au serioase probleme de comunicare și de implicare.

*O analiză a eficienței programelor de twinning pare a fi necesară. Se impune o implicare masivă a acestor programe în construirea capacității de absorbție a instituțiilor românești. Cu alte cuvinte, asistența tehnică de care beneficiem trebuie folosită potrivit necesităților reale. Partea română însă trebuie să își identifice punctele slabe pe care le are și să își formuleze aceste necesități. Evaluarea trebuie însă realizată caz cu caz, deoarece lucrurile stau diferit de la o instituție la alta.*

- Aplicarea Legii nr.490/2004 privind stimularea financiară a personalului care gestionează fonduri comunitare și, în consecință, acordarea unui spor de 75% aplicat salariului de încadrare a determinat obținerea în cadrul AM-urilor și al celor mai multe dintre OI-uri a unor venituri salariale mai mari, atât comparativ cu alte direcții ce nu gestionează fonduri comunitare, cât și comparativ cu alte instituții ale administrației publice din România. *Motivarea resurselor umane rămâne totuși o prioritate, pentru a se evita plecările de personal în momentul în care acesta ajunge la o expertiză evaluată mai profitabil, din punct de vedere salarial, în sectorul privat.*

*Funcționarii publici ar putea fi motivați pozitiv prin stimulente de tip corporatist, de exemplu prin acordarea de bonusuri în funcție de performanța activității. Bonusurile nu trebuie neapărat să fie reflectate direct în salariu sau ca prime, cum de altfel există promisiuni din partea Comisiei Europene că se pot obține. Aceste bonusuri pot fi tichete de vacanță, bonuri de cadouri, asigurări de sănătate etc. În acest mod se poate flexibiliza cadrul rigid al salarizării funcționarilor publici. În plus, ar trebui urgent instituit un sistem real de urmărire a carierei funcționarilor publici, pentru a avea periodic siguranța că angajații de valoare simt importanța pe care le-o acordă sistemul public și a evita pe cât posibil pierderea acestora. O altă recomandare ar viza construcția memoriei instituționale, astfel încât fiecare document sau dezbateră să poată fi arhivat, de preferat pe suport electronic, pentru a nu se pleca de la zero atunci când persoane-cheie din instituție (AM sau OI) ar pleca.*

- Referitor la organizarea cadrului partenerial, s-a constatat că numai 50% dintre AM-uri folosesc în prezent structuri parteneriale extinse, celelalte fiind într-un stadiu relativ avansat de pregătire a acestor structuri. Din punct de vedere calitativ, în construcția structurilor parteneriale majoritatea AM-urilor își selectează partenerii din rândul instituțiilor și organizațiilor reprezentative în domeniile de activitate acoperite de planul sau programul operațional.

*Activitatea trebuie să se desfășoare într-un cadru deschis, atât la nivelul instituției, cât și prin folosirea unui cadru partenerial extins. În primul caz, ne referim la relațiile de colaborare cu celelalte departamente ale instituției, iar în cel de-al doilea, considerăm folosirea unui cadru partenerial extins drept o condiție esențială*

*pentru desfășurarea activității de programare, reprezentând totodată și una dintre cerințele obligatorii pentru programarea Fondurilor Structurale și de Coeziune.*

- Dacă toate AM-urile participă la grupurile de lucru constituite în scopul coordonării planificării de ansamblu a dezvoltării naționale, în ceea ce privește participarea la grupurile de lucru constituite pentru elaborarea altor programe operaționale se constată că numai jumătate dintre AM-uri sunt implicate în elaborarea altor programe operaționale.

*Alături de participarea la grupurile de lucru constituite pentru elaborarea programului operațional aflat în coordonare, toate AM-urile trebuie să participe și în grupurile de lucru constituite pentru elaborarea celorlalte programe operaționale, precum și în grupurile de lucru constituite pentru planificarea de ansamblu a dezvoltării naționale (de exemplu: Comitetul Inter-instituțional pentru elaborarea PND), realizând astfel o programare coerentă, lipsită de suprapuneri și divergențe. OI-urile trebuie și ele implicate de asemenea în aceste structuri partenoriale.*

- Evaluarea și monitorizarea sunt procese noi, care au început timid, existând însă un puternic sprijin din partea asistenței tehnice externe, contractată prin programul PHARE. Aceste două procese vor aduce cu ele o mai mare responsabilizare a instituțiilor publice implicate, și le va eficientiza comportamentul. Informarea și transparența sunt tare mai vechi ale administrației publice, care vor fi schimbate prin cerințele comunitare de a avea un parteneriat permanent și deschis cu societatea.

*O provocare majoră a perioadei următoare este internalizarea capacității de evaluare și monitorizare, pentru a scădea dependența de asistența tehnică externă, foarte scumpă, și care nu permite acumulări prea mari de memorie instituțională. Un prim pas este acela de formare, mai ales cea de tip „la locul de muncă” (on job training) și nu cea teoretică, necesară și ea de altfel. Un al doilea pas este acela de externalizare graduală către instituții de cercetare-evaluare-monitorizare autohtone. Acest pas nu trebuie văzut ca un rabat de la calitate, ci trebuie gândit ca un progres firesc spre capacități independente de evaluare și monitorizare, localizate în sectorul privat sau în cel neguvernamental de tip ONG.*

- Sistemele, procedurile și instrumentele avute în vedere pentru managementul instrumentelor structurale vor fi clădite în timp, pe măsură ce se va învăța din mers (*learning by doing*) care sunt cele mai eficiente alternative. Eforturile depuse pentru implementarea Sistemului Unic de Management al Informației (SMIS) au început să dea roade, existând speranța de a deveni complet funcțional în anul 2006. Se remarcă faptul că numai o singură AM dispune de o serie de proceduri de lucru, majoritatea celorlalte AM-uri fiind abia în faza de elaborare a acestora. Lipsa procedurilor de lucru și absența metodologiilor detaliate, în conexiune cu

structura fragilă a a unora dintre departamentele de planificare/programare din instituțiile implicate, pot constitui o *amenințare importantă* asupra procesului de absorbție.

*Considerăm de aceea că elaborarea și punerea în practică în cel mai scurt timp posibil a unor proceduri de lucru este esențială pentru desfășurarea eficientă a activităților de planificare și programare. În plus, aceasta poate elimina parțial efectele unei posibile mobilități crescute a personalului și poate contribui direct la creșterea nivelului de cunoștințe și a profesionalismului angajaților.*

*Multe dintre măsurile care vor fi cuprinse în programele operaționale vor cuprinde aspecte legate de problematica ajutorului de stat. În acest domeniu există reguli specifice și, de aceea, implicarea Consiliului Concurenței este imperios necesară încă din această etapă de programare.*

## **STUDIUL 2. Impactul liberalizării contului de capital asupra cursului de schimb și a competitivității economiei românești**

În ultimele decenii există pe plan mondial o preocupare intensă privind liberalizarea contului de capital. În lucrarea de față se analizează din prisma experienței internaționale atât avantajele cât și dezavantajele liberalizării contului de capital, condițiile premergătoare care trebuie îndeplinite precum și modul optim de etapizare a acestei importante operațiuni.

Un aspect deosebit cu privire la aprecierea gradului de deschidere a contului de capital se referă la distincția care trebuie făcută între gradul de deschidere legală și gradul de deschidere efectivă. În general, așa cum rezultă din analiza situațiilor existente în diverse țări, gradul de deschidere efectivă este cu mult mai mare decât cel care ar rezulta din reglementările legale. Acest fapt semnaleză eludarea prin diverse modalități a reglementărilor impuse asupra fluxurilor de capital. În prima parte a lucrării, autorii analizează principalele tipuri de indicatori de apreciere a gradului de deschidere a contului de capital utilizați pe plan mondial, insistând și asupra distincției dintre gradul de deschidere efectivă și gradul de deschidere legală.

Așa cum indică experiența diverselor țări, liberalizarea contului de capital generează o multitudine de avantaje pentru economia națională, începând cu o mai bună alocare a capitalului și reducerea costului acestuia. Totodată, liberalizarea contului de capital contribuie la dezvoltarea sistemului financiar general al economiei naționale, având influențe majore asupra procesului creșterii economice. Astfel, în lucrare sunt analizate o serie de teorii și modele privind identificarea influenței pe care o joacă liberalizarea contului de capital asupra sistemului financiar și a procesului de creștere economică.

Ca urmare a aplicării Tratatului de la Maastricht, țările Uniunii Europene au liberalizat mișcările de capital creând premisele introducerii monedei unice. În perspectiva integrării în Uniunea Europeană, România s-a angajat să liberalizeze fluxurile de capital elaborând în acest sens o strategie coerentă care să conducă în final la liberalizarea completă a contului de capital. Capitolul 3 este rezervat prezentării strategiei României privind liberalizarea contului de capital precum și analizei principalelor fenomene apărute cu ocazia transpunerii în practică a acestei strategii.

Pentru România, țară aflată în proces de aderare și apoi de integrare în structurile europene asigurarea unui ritm susținut de creștere economică reprezintă o condiție sine qua non realizării procesului de convergență nominală și de convergență reală. Realizarea unei creșteri economice sustenabile este determinată de creșterea continuă a competitivității economiei românești, de transpunerea în practică a cerințelor rezultate din Strategia de la Lisabona. În paragraful 4.1 al lucrării se analizează o serie de indicatori utilizați pentru calculul competitivității economice prezentându-se și o serie de clasificări elaborate de diverse organisme internaționale. Din păcate, majoritatea studiilor elaborate pe plan internațional situează nivelul competitivității economice atins de România sub nivelul atins de o mare parte a țărilor europene fost comuniste.

Un indicator de maximă sinteză privind competitivitatea economică îl reprezintă cursul de schimb real de echilibru - ERER (*Equilibrium Real Exchange Rate*), care este definit ca acel curs care asigură atât echilibrul macroeconomic intern cât și echilibrul extern, respectiv echilibrul cu spațiul economiei mondiale. În paragraful 4.2 se prezintă principalele probleme legate de definirea și calculul cursului de schimb real de echilibru, factorii determinanți ai acestuia precum și modul în care fenomenul Balassa-Samuelson influențează mărimea acestui indicator. În paragraful 4.3 se prezintă bazele teoretice și metodologice ale modelelor de tip Balassa-Samuelson (static și dinamic), iar în paragraful 4.4 sunt prezentate rezultatele practice obținute pentru România în ceea ce privește intensitatea acțiunii fenomenului Balassa-Samuelson. Tehnicile econometrice de cointegrare combinate cu aplicarea unor filtre de tip Hodrick-Prescott (HP) au condus la concluzia că, în perioada 1995 - 2004, inflația generată de efectul Balassa-Samuelson s-a situat între 1,14 puncte procentuale în anul 1995 și 1,82 puncte procentuale în anul 2003. Pe medie inflația datorată efectului Balassa-Samuelson a fost de 1,57 puncte procentuale. În ceea ce privește aprecierea reală a cursului de schimb datorată efectului Balassa-Samuelson rezultatele obținute au arătat că, pe medie, aceasta a fost de 2,03 puncte procentuale, iar în ultimii patru ani ai perioadei analizate s-a situat în jur de 2,5 puncte procentuale.

Ținând seama de simbioza care se formează între cursul de schimb real de echilibru și competitivitatea economică, capitolul 5 al lucrării conține rezultatele concrete obținute pe baza aplicării unor modele econometrice privind estimarea cursului de schimb real de echilibru pentru România. Pe baza modelelor elaborate și a calculelor efectuate cu ajutorul acestora, în lucrare sunt prezentate abaterile pe care cursul de schimb efectiv realizat le-a avut în raport cu nivelul cursului de echilibru, analizându-se în același timp efectele acestora asupra dinamicii competitivității economiei românești.

Pentru cazul României, sintetizând rezultatele obținute cu ajutorul tehnicilor econometrice de cointegrare se ajunge la concluzia că o creștere a diferențialului de productivitate dintre România și EU-12 apreciază cursul de schimb de echilibru, iar o creștere a indicatorului care cuantifică gradul de dezvoltare a sistemului financiar sau o creștere în activele externe nete ale sistemului bancar au ca efect deprecierea cursului de schimb real de echilibru pe termen lung.

Lucrarea a scos în evidență ca în perioada 1997-2005 cursul leu-euro a fost subevaluat, în medie cu 2,73% dacă se iau în calcul abaterile efective, respectiv cu 2,66% dacă se iau în calcul abaterile obținute utilizând trendurile factorilor fundamentali. Deși abaterile procentuale ale cursului efectiv de la cursul de echilibru au fost relativ reduse, ele indică că a existat totuși o subevaluare a monedei naționale, ceea ce, în principiu, ar fi trebuit să se reflecte printr-o creștere a competitivității, respectiv creșterea exporturilor și diminuarea importurilor, și în final în îmbunătățirea situației contului curent.

În perspectiva aderării la Uniunea Europeană și a pregătirii condițiilor pentru integrarea în zona Euro, România a trecut la liberalizarea fluxurilor de capital în concordanță cu articolul 56 din Tratatul privind înființarea Comunității Europene, articol care interzice orice restricție privind mișcările de capital între Statele Membre sau între Statele Membre și țări terțe. În luna aprilie 2005 s-a realizat una dintre cele mai importante etape ale procesului de liberalizare a contului de capital, respectiv accesul nerezidenților la depozite bancare la termen în lei. Contrar anticipărilor pesimiste exprimate de unii

analiști economici, se poate afirma că această etapă a liberalizării fluxurilor de capital s-a desfășurat normal, ea neconducând la seisme valutare-monetare.

Autorii prezentei lucrări consideră că parcurgerea cu succes a uneia dintre cele mai importante etape ale procesului de liberalizare a contului de capital, respectiv a etapei aprilie 2005, este rezultatul direct al modului profesionist în care a fost pregătită această etapă precum și a competenței specialiștilor BNR, competență ce se află la înalte standarde internaționale. Procesul liberalizării contului de capital conjugat cu transpunerea în practică a strategiei generale de pregătire a aderării României la Uniunea Europeană și de integrare ulterioară în structurile europene sunt factori determinanți ai creșterii competitivității economice - condiție sine qua non a convergenței spre standardele macroeconomice europene.

### **STUDIUL 3. Reforma administrației publice în perspectiva integrării României în Uniunea Europeană**

Reforma administrației publice implică modificări de substanță ale componentelor sale majore, atât la nivelul administrației publice centrale cât și al administrației publice locale și a serviciile publice în general. Pe de altă parte, dezvoltarea democrației reclamă instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație, creșterea și întărirea rolului autorităților și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă și aleșii locali.

Studiul și-a propus să analizeze impactul măsurilor de reformă ale administrației publice în contextul integrării europene din perspectiva procesului de descentralizare și al funcției publice.

Ca **metodologie**, pentru analiza caracteristicilor procesului și comportamentului unor actori cheie s-a organizat o cercetare pe baza sondajului statistic la nivelul administrației publice centrale și locale pe parcursul lunilor iulie și august 2005. Au fost constituite următoarele eșantioane reprezentative:

- Eșantion la nivelul primarilor localităților;
- Eșantion la nivelul rețelei naționale de modernizatori (grupuri de monitorizare a reformei constituite la nivelul ministerelor și județelor);

Pentru constituirea primelor două eșantioane s-a recurs la o tehnică de eșantionare în două faze, volumul acestora reprezentând 9% din populația totală cercetată. Eroarea estimării parametrilor la nivelul populațiilor de referință este de 1.2%, în cazul primului eșantion, și de 1.8% pentru al doilea eșantion. Analiza efectuată a scos în evidență modul de percepere al măsurilor de reformă în administrația publică. Astfel, în ceea ce privește percepția procesului de reformă în administrația publică la nivel local jumătate dintre primari au o opinie nefavorabilă cu privire la schimbările în administrația publică.

Între cei doi actori importanți ai procesului de reformă, modernizatorii din prefecturi și consilii județene și primarii localităților, există diferențe semnificative în perceperea acestuia. Reprezentanții rețelei de modernizatori au o percepție mult mai pozitivă asupra procesului în raport cu cea a primarilor având în vedere implicarea mai intensă a acestora în acțiunile de reformă întreprinse.

De asemenea, prin cercetarea întreprinsă s-a urmărit evidențierea impactului introducerii instrumentelor moderne de management public la nivelul administrației publice:

- Programele multianuale de modernizare (PMM)
- Cadrul de autoevaluare a modului de funcționare a instituțiilor administrației publice (CAF).

Opinia generală este favorabilă aplicării PPM-urilor la nivelul instituțiilor publice dar sunt semnalate dificultăți majore în procesul de aplicare în actualul stadiu al reformei. În ceea ce privește aplicarea CAF-ului, rezultatele obținute la nivelul rețelei de modernizatori ne indică faptul că extinderea aplicării acestui instrument este foarte lentă.

Astfel, aproape trei pătrimi din ministere, prefecturi și consilii județene încă nu l-au aplicat în faza pilot.

Reprezentanții primăriilor consideră procesul de integrare în structurile Uniunii Europene deosebit de benefic pentru dezvoltarea locală într-o perspectivă imediată. Mai mult de 80% dintre primari consideră că în perspectiva următorilor cinci ani, procesul de integrare va avea influențe pozitive la nivelul localităților pe care le reprezintă, în timp ce proporția scepticilor este de numai 17.8%.

Din păcate optimismul manifestat de primari asupra efectelor pozitive ale acestui proces nu este dublat și de o pregătire pe măsură a autorităților locale și a agenților economici pentru utilizarea fondurilor structurale. Mai mult, la nivelul administrațiilor locale nu există preocupări pentru determinarea necesarului de pregătire a aleșilor și a agenților locali în accesarea și utilizarea acestor fonduri (15% dintre primarii intervievați nu au putut să-și formuleze o opinie asupra acestui subiect).

Ca urmare a monitorizării procesului de implementare a legislației din domeniul funcției publice și al formării continue a funcționarilor publici, dar și a evoluției managementului funcției publice și formării continue la nivel european, s-au constatat unele probleme în dezvoltarea funcției publice din țara noastră. S-au identificat atât probleme de ordin legislativ, cât și unele probleme privind gestionarea funcției publice.

Funcția publică a fost în atenția proceselor de reformă derulate, dar nu s-a conturat o strategie de reformă dedicată exclusiv funcției publice, care să vizeze toate aspectele acestui domeniu, prin care să se conștientizeze că deciziile materializate în acte normative se pot pune în practică doar dacă există “corpul de profesioniști, stabil și neutru din punct de vedere politic”. Acest aspect s-a materializat în inexistența unei “reglementări integrate” pentru managementul resurselor umane din administrația publică.

În ceea ce privește recrutarea personalului remarcăm că sunt utilizate relativ puține surse de informare a potențialilor candidați, existând o evidentă problemă de transparență, sunt utilizați puțini intermediari în asigurarea publicității posturilor vacante, unul dintre ei – ANFP, nu a reușit încă să centralizeze și să publice funcțiile vacante pe pagina web, paginile web ale diferitelor instituții publice sunt destul de puțin utilizate în vederea asigurării unei publicități adecvate, sunt puțin utilizate parteneriate cu instituții de formare/ perfecționare.

Dacă în materie de salarizare lucrurile nu au evoluat și datorită unor restricții bugetare sau impuse de organisme internaționale, restructurarea din perspectiva numărului de angajați publici a fost rar adusă în discuție și mai rar pusă în aplicare. Foarte puține reglementări au vizat acest aspect în sensul dimensionării numărului de angajați în raport cu obiectivele fiecărei entități publice. Din păcate, se constată că unele funcții publice nu își justifică existența.

În contextul unor resurse financiare limitate, absenței unei rețele structurate a furnizorilor de formare în domeniul administrației publice, absenței relației directe între formarea funcționarilor publici și dezvoltarea carierei și absenței unui sistem extern de monitorizare și evaluare a calității procesului de formare, constituie impedimente în eficientizarea activității funcționarilor publici.

În cadrul studiului au fost evidențiate încercările ultimilor ani în materie de conduită a funcționarilor publici, dar, de asemenea, s-a remarcat faptul că rezultatele sunt departe de a fi semnificative deoarece nu a existat o abordare sistemică a fenomenului care să vizeze:

- angajamentul politic – dorința și voința puterii politice de generalizare a unui comportament etic, inclusiv prin puterea exemplului;
- cadrul legal – uneori mult prea general și neclar, permisiv și interpretabil în unele zone, cum ar fi licitațiile, achizițiile, investițiile publice;
- mecanismele eficiente de tragere la răspundere;
- codurile de conduită funcționale – codul de etică este inefficient în acest moment, mai mult este un instrument de control și constrângere la îndemâna conducătorilor;
- mecanismele de socializare profesională, inclusiv perfecționare – nota dominantă în instituțiile publice din România o reprezintă teama – de a avea inițiative, de a avea puncte de vedere, de a comenta, pentru că pot exista sancțiuni;
- condițiile care să sprijine acțiunea serviciilor publice, inclusiv o atitudine pozitivă a cetățenilor - comportamentul acestora generează de foarte multe ori acte de corupție și sprijin din partea mediului de afaceri;

În contextul actual al reformei administrației publice prioritare sunt considerate descentralizarea și deconcentrarea ca parti ale descentralizării administrative, cu observația că descentralizarea este asimilată devoluției și delegării. În același context, devoluția în cazul României, nu implică și o eventuală autonomie teritorial-administrativă.

Analizând procesul de descentralizare se pot evidenția următoarele aspecte:

- Există o opinie favorabilă în ce privește susținerea procesului de descentralizare cu avantajele pe care le poate genera;
  - În unele domenii mecanismele de control direct și deciziile discreționare persista. Există puține domenii cu reglementari clare și transparente. Acest lucru limitează atât planificarea și previziunea financiară cât și posibilitatea de a experimenta și de a introduce soluții locale creative pentru a oferi servicii mai eficiente. Indirect, acest aspect limitează și capacitatea de absorbție a fondurilor Uniunii Europene;
  - Autonomia managementului financiar local este limitată de reglementările privind alocarea veniturilor proprii prin restricționarea utilizării transferurilor;
  - Preponderența alocărilor cu destinație precisă este un obstacol pentru o eficiență cheltuire a banilor deoarece limitează coordonarea și integrarea serviciilor locale;

- Efectele descentralizării la nivel local nu s-au manifestat într-o manieră consistentă până în prezent;
- Lipsa unei descentralizări coerente, nefundamentată corespunzător, fără o asigurare a resurselor necesare și însoțită de o comunicare defectuoasă cu beneficiarii acestui proces;
- Până în prezent și probabil și în perioada imediat următoare, nu toate unitățile administrativ teritoriale au fost și vor fi implicate, având în vedere capacitatea administrativă și managerială a acestora.

În continuare sunt prezentate principalele **concluzii și recomandări**:

- În consecință, pentru ca reforma administrației publice să aibă succes este necesar ca un număr mare de grupuri țintă, (în particular persoane cheie de la nivele de conducere și decizie) **să-și exprime sprijinul și angajamentul în recunoașterea necesității schimbărilor și în implementarea acestor schimbări.**
- Un aspect important al reformei administrației publice îl constituie **managementul reformei** în procesul de aplicare a acesteia. Administrația publică nu poate fi reformată într-un timp scurt. Este un *proces pe termen lung*, care trebuie să fie implementat de mai multe guverne consecutive, într-un mediu dificil, competitiv și în continuă schimbare. De aceea, este nevoie de obținerea unui consens în plan politic în ceea ce privește cerințele necesare realizării întregului proces de reformă, prin:
  - **Diseminarea pe scară largă a informațiilor privind reforma și încurajarea participării cetățenilor, a societății civile, a mediului de afaceri, a funcționarilor publici la realizarea reformei, printr-un schimb democratic de opinii în legătură cu desfășurarea acestui proces;**
  - **Fundamentarea reformei pe baza unei analize profesionale a stadiului actual, a activității și performanțelor administrației publice, precum și pe baza evaluării periodice a consecințelor activităților finalizate;**
  - **Folosirea experiențelor în domeniul reformei administrației publice din alte state, în special din statele membre UE și din țările candidate, menținând totodată elementele istorice și culturale ale administrației publice românești;**
  - **Abordarea reformei în mod global:** nici o schimbare izolată sau parțială nu trebuie realizată, dacă nu a fost concepută ca parte integrantă și organică a întregii strategii de reformă;
  - **Abordarea reformei ca un proces deschis:** componentele strategiei de reformă vor fi actualizate și adaptate schimbărilor din mediul extern, dar și transformării altor componente ale reformei, pentru a folosi în cel mai bun mod experiența acumulată în timpul implementării;

- **Stabilirea priorităților strategice: pentru fiecare etapă** este stabilit un număr limitat de obiective prioritare, asupra cărora se va îndrepta întreaga atenție și pentru care vor fi alocate fondurile necesare. Acestea trebuie să fie acele schimbări care determină progresul reformei în ansamblul său și condiționează sau influențează toate celelalte transformări;
- **Asigurarea continuității funcționării administrației publice**, astfel încât aceasta să își îndeplinească funcțiile în timpul reorganizării, descentralizării, etc.;
- **Coordonarea și managementul întregii reforme dintr-un punct unic, la cel mai înalt nivel al Guvernului**, pentru a asigura coerența implementării strategiei.

## **STUDIUL 4 - Performanță în contextul Agendei Lisabona: experiențe de succes, design instituțional**

Gândită inițial pentru a ajuta Europa să devină „cea mai competitivă economie bazată pe cunoaștere” până în 2010, *Agenda Lisabona* a primit în martie 2005, la jumătatea drumului, un „nou start”, prin care accentul a fost mutat pe creșterea economică bazată pe progres tehnologic și pe ocuparea forței de muncă. Activitatea de cercetare-dezvoltare-inovare rămâne însă cea mai cunoscută componentă a Agendei Lisabona, și principala acțiune-cheie a Agendei Lisabona, căreia îi este atașată cea mai cunoscută dintre țintele concrete ale Agendei, și anume angajamentul luat de țările membre UE (și de România) de a cheltui din bugetul public 1% din PIB pentru cercetare dezvoltare, și de a facilita cheltuieli private pentru cercetare dezvoltare de 2% din PIB.

Una dintre modalitățile cele mai discutate ca sprijin pentru cercetare și dezvoltare o reprezintă reforma instituțională. Rolul instituțiilor în succesul marilor proiecte europene nu poate fi negat – cel mai recent exemplu îl reprezintă construcția instituțională care a fost necesară, atât la nivel comunitar și la nivel național, pentru introducerea și funcționarea monedei unice europene.

Infrastructura instituțională internă reprezintă o variabilă importantă pentru integrare în general și pentru presiunile de adaptare la procesul de europenizare (Paraskevopoulos și Rees, 2002). Instituțiile contează, prin toate funcțiile lor – de reglementare, cognitivă și normativă – și la toate nivelurile de guvernare. Firmele nu inovează în izolare, ci în cadrul unui sistem; particularitățile acelu sistem sunt esențiale pentru performanța inovării (Smits și Kuhlmann, 2004); aceiași autori consideră că rolul instrumentelor sistemice în politica de inovare – între care se numără și mecanismele instituționale - este în creștere. Reforma instituțională este importantă pentru a gestiona procesul de convergență cu politicile europene și în special structuri eficiente de guvernare pentru cercetare-dezvoltare sunt necesare pentru convergența la țintele Agendei Lisabona (Stankiewicz, 2003). De asemenea, recomandările Raportului Kok (2004) cad în sfera reformelor cadrului instituțional, și toate urmăresc schimbări la nivel național. Eficiența instituțiilor la nivelul statelor membre apare din nou cu pregnanță și în Raportul Sapir (2005).

Această lucrare își propune să analizeze performanța țărilor UE-27 (cei 25 de membri actuali plus România și Bulgaria) în contextul Agendei Lisabona, în special în ceea ce privește ținta de cheltuieli publice și private pentru cercetare dezvoltare, dintr-o perspectivă instituțională. Concret, ne-am pus întrebarea dacă designul instituțional pentru cercetare dezvoltare dintr-o țară contează în atingerea țintelor Agendei Lisabona, și dacă da, care sunt lecțiile pe care le poate învăța și aplica România pentru succesul implementării Agendei Lisabona?

Lucrarea este structurată astfel: prima secțiune prezintă în mod sintetic rezultatele României în raport cu obiectivele Agendei Lisabona; a doua parte discută reforma

Agendei Lisabona din perspectivă instituțională; a treia parte se referă la implementarea Agendei Lisabona la nivel național, rezumând cadrul instituțional din fiecare țară și evoluțiile recente în această direcție; partea a patra descrie modelul econometric folosit, variabilele testate și comentează rezultatele obținute; ultima secțiune oferă sugestii de consolidare a cadrului instituțional din România, prin prisma analizei sistemelor diferite din țările UE, pentru sporirea performanței în atingerea indicatorilor Agendei Lisabona.

Analizând cadrul instituțional din fiecare țară UE-27, am observat că o există diversitate de sisteme naționale de inovare în interiorul UE. Din studiul nostru a rezultat că, la mijlocul anului 2005, situația agregată în UE se prezenta astfel:

- 6 țări au o strategie națională pentru Lisabona;
- 24 de țări au o strategie națională pentru cercetare-dezvoltare;
- 4 țări au un minister distinct pentru cercetare-dezvoltare-inovare;
- 21 de țări au consilii naționale pentru cercetare-dezvoltare cu stakeholders publici; 6 dintre acestea au și stakeholders privați; 1 țară are consiliu național pentru cercetare-dezvoltare exclusiv cu stakeholders privați;
- 23 de țări au o structură interministerială care coordonează activitatea de cercetare-dezvoltare; dintre ele, 10 sunt coordonate de primul ministru, și 13 de un minister de resort;
- toate țările au comisii consultative pentru cercetare-dezvoltare. 21 de țări au comisii subordonate unui minister; 12 dintre aceste țări au și comisii independente care funcționează în paralel; 6 țări au exclusiv comisii consultative independente;
- toate țările au agenții de implementare publice; 12 țări au de asemenea și agenții mixte sau private de implementare a politicii de cercetare-dezvoltare.

Reperetele cadrului instituțional au devenit variabile explicative de tip dummy în modelul nostru econometric, alături de variabile hard. Am introdus numai acele variabile hard care au fost deja confirmate de alte studii econometrice, pentru că pe noi ne-a interesat să testăm în primul rând variabilele instituționale. Am testat două variabile dependente: GERD (cheltuielile totale de cercetare dezvoltare, ca pondere din PIB), respectiv BERD (cheltuielile private de cercetare-dezvoltare, ca pondere din PIB).

***Principalele rezultate ale modelului testat*** pot fi sintetizate astfel:

- Există o corelație pozitivă între existența unei strategii naționale pentru cercetare-dezvoltare (separat de Planul Național de Dezvoltare) și cheltuielile totale de cercetare-dezvoltare;
- Nu același lucru se poate spune despre existența unei Strategii pentru Lisabona, sau a unor ținte naționale, dar aceasta se poate justifica atât prin numărul mic de

observații post-2002 (după Consiliul de la Barcelona, care a fixat de fapt țintele europene ale Agendei Lisabona), cât și printr-un efect de dependență de pârtie;

- Este mai bine ca o structură interministerială pentru Lisabona să fie coordonată de un minister de resort, decât de primul ministru;
- Comisiile consultative este mai bine să fie independente (să implice ONG-uri) decât subordonate ministerului;
- Consiliul Național pentru Cercetare-Dezvoltare este mai bine să fie independent, și să cuprindă reprezentanți ai mediului de afaceri și academic.
- Instituțiile private sunt asociate cu performanțe pozitive privind cheltuielile de cercetare dezvoltare, atât cele totale cât și cele private;
- Fondurile de capital de risc sunt asociate cu creșterea cheltuielilor de cercetare dezvoltare.

Desigur, aceste concluzii trebuiesc privite cu rezerva că fiecare țară are și caracteristici proprii, altele decât cele instituționale privind cercetarea-dezvoltarea, care influențează eficiența mecanismului instituțional în general și a celui pentru cercetare-dezvoltare în special. Totuși, am demonstrat econometric că există o serie de aspecte instituționale comune care facilitează creșterea cheltuielilor de cercetare dezvoltare.

Nu spunem că actualul cadru instituțional din România este neapărat greșit sau ineficient *ab initio* – dar susținem că, la nivel european, pe o perioadă de opt ani, s-a cristalizat un model care să răspundă mai bine cerințelor Agendei Lisabona.

Interpretând rezultatele obținute în contextul designului instituțional din prezent din România, sugerăm utilitatea următoarelor **acțiuni de politică publică** privind cadrul instituțional, mecanismul de guvernanță și măsurile de stimulare care ar putea ajuta la creșterea cheltuielilor de cercetare dezvoltare în România:

- **Elaborarea unei strategii naționale pentru cercetare-dezvoltare**, alta (mai concretă, cu responsabilități și benchmarkuri mai clare) decât cea din Planul Național de Dezvoltare. Strategia trebuie să identifice și mijloacele, nu doar țintele, și să fie agreată de mediul de afaceri și academic. Strategia ar trebui să identifice modalități de eficientizare a alocării resurselor bugetare, și să se bazeze pe programare bugetară multianuală.
- **Eliminarea suprapunerilor** dintre activitățile Ministerului Educației și Cercetării și cele ale Ministerului Economiei și Comerțului.
- **Înființarea unui Consiliu Național pentru Cercetare-Dezvoltare independent**, care să cuprindă reprezentanți ai mediului de afaceri și academic. Rolul acestui consiliu este de a superviza activitatea autorității publice responsabile, și de a monitoriza și produce rapoarte regulate privind îndeplinirea indicatorilor de performanță din strategia națională.

- Înființarea unei **comisii consultative independente** la nivel strategic. Rolul comisiei este de a concilia viziunea strategică cu optimizarea alocării de fonduri.
- Este esențial ca atât Consiliul, cât și Comisia, să funcționeze nu doar din bani publici, ci și prin **contribuții private**, pentru a-și asigura caracterul de independență.
- Instituirea unui **mecanism permanent de evaluare ex-ante**, continuă și ex-post a proiectelor finanțate cu bani publici, pentru eficientizarea folosirii fondurilor și dezvoltarea efectului de antrenare în mediul privat, atât în prezent cât și pe viitor.
- Crearea unui **fond de risc pentru cercetare dezvoltare** la care statul să participe inițial cu o cotă de 100%, urmând să își propună co-finanțare privată până la 50% într-un interval de 2-3 ani. Este important ca aportul inițial al statului să fie consistent. În acest fond poate apărea o parte bună a diferenței dintre 0,4% din PIB cheltuieli publice de C&D în 2006 și 1% la care România s-a angajat pentru 2007.
- Inițierea unor **măsuri financiare indirecte de sprijin pentru cercetare-dezvoltare-inovare**, din paleta de măsuri care se aplică în țările europene, între care deductibilitatea cheltuielilor de cercetare dezvoltare și credit fiscal pentru rezerve de investiții în cercetare-dezvoltare.

## **STUDIUL 5 – România și Republica Moldova - între Politica Europeană de Vecinătate și perspectiva extinderii Uniunii Europene**

**Politica Europeană de Vecinătate (PEV)** oferă un context favorabil relațiilor externe ale UE și dispune de potențialul necesar pentru susținerea proceselor de dezvoltare economică a țărilor vecine Uniunii și întărirea stabilității și securității în plan regional. Aplicarea ei va duce la conturarea unei regiuni pan-europene și mediteraneene, organizată după modelul cercurilor concentrice.

Prin plurivalența dimensiunilor sale – politică, umană și culturală, economică și de securitate – PEV intră în corelație cu mare parte a politicilor Uniunii – regională, justiție și afaceri interne, educație, cultură și cercetare, de dezvoltare durabilă, socială și de mediu, externă și de securitate. Cu toate acestea, PEV nu oferă țărilor vecine o structură de cooperare politică suficient de atractivă și de puternică pentru a le determina să accelereze procesul de „europenizare”. Impactul limitelor PEV poate determina diminuarea eficacității acțiunilor UE și chiar reconsiderarea de ansamblu a strategiei sale.

Consiliul de cooperare UE-Republica Moldova a aprobat, la 22 februarie 2005, documentul care fundamentează, în forma unui Plan de acțiune, relațiile dintre Bruxelles și Chișinău pe termen scurt (până în anul 2008).

Din cei 3.147 km de frontieră ai României, sectoarele care vor reprezenta **viitoarea frontieră externă a UE la Est** însumează circa 2.050 km. Ministerul Administrației și Internelor (MAI) și-a stabilit ca obiectiv prioritar managementul integrat al securizării viitoarei frontiere externe a UE. Alinierea treptată a României la standardele UE privitoare la frontiere a început în 2001 și s-a focalizat pe Strategia managementului integrat al frontierei de stat. Strategia a condus la adoptarea, în iunie 2005, a unui Plan de Acțiune Schengen actualizat și, în octombrie 2005 a unui Concept pentru Implementarea Sistemului Managementului Integrat al Frontierei de Stat. Pregătirile pentru aplicarea acquis-ului Schengen și managementul viitoarei frontiere externe a UE se cer armonizate și efectuate de o manieră mai consistentă.

Republica Moldova (RM) a fost caracterizată drept o „**țară-tampon**” între România și Ucraina, dar, de fapt, este o țară-tampon între două proiecte geopolitice majore: cel euro-atlantic (sub egida NATO și UE), și cel euro-asiatic (sub egida Rusiei).

O serie de factori externi conjugați au condus la orientarea pro-europeană de dată recentă a Republicii Moldova: vecinătatea *limes*-ului euro-atlantic; excluderea sa din Spațiul Economic Unic; mutațiile politice revoluționare din Georgia și Ucraina; și imperativul diminuării dependenței sale economice față de Federația Rusă.

Este de așteptat ca percepția referitoare la Uniunea Europeană să evolueze în funcție de un complex de factori, printre care pot fi enumerați succesul construcției europene, integrarea României și opțiunea fermă a Ucrainei în aceeași direcție, fără a fi ignorate nici transformările din însăși societatea moldovenească sau din spațiul CSI. Pe termen

mediu, este probabil ca rolul României de principal avocat al Chișinăului pe lângă UE să fie conștientizat mai pregnant.

Împiedicată de izbucnirea conflictului transnistrean, **reforma sectorului de securitate (RSS)** în Republica Moldova a devenit o condiție a soluționării conflictului. Prioritare sunt asigurarea controlului politic civil al autorităților alese prin vot democratic, încadrarea cooperării între vectorii civil și militar în aria generală a reformelor democratice de pe scena moldovenească, restructurarea și modernizarea serviciilor de securitate și angajarea în ministerele de resort de tineri specialiști care să asigure un impuls nou, occidental, gândirii strategice de peste Prut. Autoritățile de la Chișinău s-ar putea focaliza pe obiective din aria RSS precum consolidarea corpului grăniceresc sau dezvoltarea de mici unități care să poată fi implicate în misiuni internaționale și care să mărească astfel gradul de vizibilitate al statului moldovean, mai ales în cancelariile occidentale.

Corelată obiectivelor militare ar trebui să fie redimensionarea numerică și calitativă a corpului diplomatic al Republicii Moldova, arsenalul *soft* fiind practic singura armă viabilă pe care Chișinău ar putea spera să o folosească cu succes în jocul regional de putere. Republica Moldova ar putea, în consecință, să se prezinte în exterior atât ca un promotor al soluțiilor pașnice, cât și ca un furnizor de securitate în subiecte sensibile pe agenda de securitate euro-atlantică, precum securizarea frontierelor și combaterea traficului de persoane, bani, arme și droguri.

Dosarul transnistrean îi este rezervată o atenție specială în Planul de acțiune UE-Republica Moldova, esența prevederilor focalizându-se pe voința Bruxelles-ului de continuare a implicării în soluționarea conflictului “respectând suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova în cadrul hotarelor sale, recunoscute internațional și garantând respectarea democrației, supremației legii și a drepturilor omului”. Recunoașterea de către diplomația comunitară a acestui principiu a avut loc într-un context în care planurile de federalizare promovate de mediatorii oficiali OSCE și Rusia ajunseseră să pună sub semnul întrebării integritatea formulei statale moldovenești. Se cuvine reliefată, deopotrivă, voința de continuare de către UE a eforturilor sale de a asigura îndeplinirea de către Rusia a angajamentelor sale privitoare la retragerea trupelor și arsenalului său militar.

PEV și PESA oferă oportunități noi soluționării conflictului transnistrean. Misiunea UE de monitorizare a graniței moldo-ucrainiene va marca o primă materializare a dimensiunii de securitate a PEV în regiunea Mării Negre. Securizarea segmentului cel mai vulnerabil – cel transnistrean – al frontierei moldo-ucrainiene ar putea să fie completată în viitor de o misiune de tip Petersberg, desfășurată în cadrul Acordului Berlin+ ce guvernează PESA, care să aibă Transnistria ca primă concretizare în spațiul ex-sovietic.

### ***Concluzii și recomandări***

Pentru a conferi substanță strategiei raportării României la Politica Europeană de Vecinătate, pentru a asigura coerență politicii externe românești în regiunea Mării Negre și, implicit, pentru a influența într-un sens pozitiv soluționarea conflictului din Transnistria, se recomandă:

1. *Continuarea politicii de bună vecinătate și promovare a instrumentelor pașnice de soluționare a litigiilor.*

2. *Eficientizarea acțiunii de management al viitoarei frontiere estice a UE, concomitent cu respectarea normelor comunitare în domeniu.* În domeniul controlului imigrației și combaterii tuturor formelor de trafic ilegal, ce constituie unul din obiectivele PEV, este necesară folosirea în mai mare măsură a logisticii și experienței de care dispun Centrul Regional SECI de Combatere a Criminalității Transfrontaliere și Centrul internațional de cooperare polițienească. Iar în domeniul atribuirii contractelor de achiziții în sfera securității se impune respectarea normelor comunitare și asigurarea imperativului transparenței.

3. *Elaborarea unei strategii multidimensionale a relațiilor României cu Moldova și Ucraina.* O atare strategie ar putea să includă elemente precum: sprijinirea eforturilor de integrare europeană a Republicii Moldova, cu accent pe dimensiunea economică; orientarea relațiilor bilaterale și de cooperare multilaterală în diversele structuri regionale din care fac parte cele trei țări, pe priorități incluse în planurile de acțiune, cu precădere transport, energie, justiție și afaceri interne; crearea unor structuri și mecanisme de comunicare, informare, consultare și dialog instituțional; dinamizarea cooperării transfrontaliere, cu precădere la nivelul trilateralei România- Republica Moldova-Ucraina și a euroregiunilor; diversificarea schimburilor culturale; și dezvoltarea contactelor umane directe.

4. *Promovarea imaginii externe a României de factor de stabilitate și furnizor de securitate în regiune în relația cu aliații din NATO și partenerii din UE.* Această componentă ar putea include și transferul de experiență al României și Bulgariei în domeniul promovării democrației și reformei sectorului de securitate către Republica Moldova și Ucraina. Urmând a opera în format patrulater de tip 2+2 (2 țări ale frontierei estice a NATO și viitoare țări ale frontierei estice a UE, împreună cu 2 țări PEV), acest transfer de experiență ar poziționa România ca partener necesar și eficient al Occidentului în zonă.

5. *Exploatarea șansei oferite României prin calitatea de membru NATO și viitor membru UE de a facilita forjarea unui consens al celor două organizații privitor la strategia comunității internaționale în regiunea Mării Negre.*

6. *Susținerea în plan diplomatic a dezideratului adăugării la actualul format pentagonal al negocierilor referitoare la Transnistria a triumphiului strategic UE-SUA-NATO.*

7. *Inițierea, prin intermediul structurilor UE, a unor demersuri menite a influența soluționarea într-un sens european a conflictului transnistrean, în condițiile în care reinsertia României în mecanismul diplomatic de mediere și garantare a soluționării conflictului este, cel puțin în momentul de față, un obiectiv irealizabil.* Pe această linie, ar fi potrivit ca România să-și manifeste disponibilitatea de principiu de a participa, după aderarea la UE, la misiunea UE de monitorizare a frontierei moldo-ucrainene, precum și la o eventuală viitoare misiune UE de tip Petersberg în Transnistria.

8. *Acordarea de către România a unei atenții speciale cetățenilor români locuitori de pe ambele maluri ale Nistrului, drepturile și libertățile lor fundamentale trebuind să devină o prioritate strategică a Bucureștiului.*

9. *Revigorarea acțiunii României în plan cultural-spiritual și identitar în Republica Moldova, prin măsuri precum: înființarea unui Institut Cultural Român la Chișinău; realocarea Fondului la dispoziția Guvernului României pentru relațiile cu Republica Moldova ce ar putea fi folosit, în urma consultării și dobândirii acceptului guvernului de la Chișinău, pentru crearea unei televiziuni moldo-române care să retransmită în cele două state emisiuni ale posturilor naționale și să producă emisiuni originale pe teme culturale și de integrare europeană; și generarea unui spațiu cultural-informațional robust, de expresie românească, în Republica Moldova.*

10. *Inițierea organizării unui Forum pentru Securitate și Democrație în bazinul Mării Negre, la care să fie invitate să participe statele membre OCEMN, UE și SUA. Proiectele Forumului ar putea beneficia de finanțare prin Instrumentul European de Vecinătate și Parteneriat, aflat în prezent în stadiu de finalizare.*

11. *Lansarea, după momentul aderării la Uniunea Europeană, urmând modelul instituit de Finlanda prin lansarea Dimensiunii Nordice, a unei Dimensiuni Europene a Mării Negre.*

## **STUDIUL 6 - Sectorul agricol în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană: implicații asupra sistemului de plăți**

Semnarea de către România și Bulgaria a Tratatului de aderare la 25 aprilie 2005 a reprezentat un succes și o recunoaștere europeană a eforturilor susținute din ultimii ani pe drumul ireversibil al integrării. Cu toate că progresele realizate până în prezent pentru îndeplinirea criteriilor de aderare sunt semnificative, se poate afirma ca partea cea mai dificilă, implementarea angajamentelor asumate și funcționalitatea mecanismelor instituționale, reprezintă o provocare importantă pentru perioada următoare.

Finalizarea destul de tardivă (2004) a negocierilor la capitolul nr. 7: „Agricultura”, datorată în mare parte și dinamicii schimbării PAC, a clarificat/rectificat unele cerințe din Documentul inițial de poziție prezentat de România, *dar a lăsat și o oarecare libertate de decizie politică în cazul unor mecanisme cum ar fi: selectarea schemei de plăți directe, potențiala suplimentare a acestora prin plăți naționale directe complementare din bugetul național, modalitățile de plată, transferurile între alocările bugetare (posibilitatea utilizării suplimentării plăților directe din bugetul alocat dezvoltării rurale) precum și definirea criteriilor de eligibilitate pentru acordarea sprijinului direct.* Studiul de față își propune să analizeze și să fundamenteze posibilele opțiuni referitoare la: aplicarea plăților directe complementare (din perspectivă bugetară și administrativă); formularea unor recomandări și prezentarea unor opțiuni care să ofere un cadru orientativ decidenților pentru fundamentarea deciziilor legate de implementarea sistemului de plăți unice pe suprafață și a măsurilor de intervenție pe piață, evaluarea dimensiunii administrative a implementării PAC și evidențierea cu precădere a nevoilor instituționale legate de implementare precum și radiografierea și analizarea dificultăților întâmpinate sub acest aspect.

De asemenea, studiul își mai propune să identifice posibilele sectoare care ar avea nevoie de sprijin prin Organizațiile Comune de piață (intervenții prin refinanțări la export și stocare publică și/sau privată).

Studiul este structurat în șase capitole, primul fiind dedicat în speță pe abordarea metodologică a implementării schemei de plată unice pe suprafață și a plăților complementare directe posibil de acordat în România, al doilea capitol oferă o exemplificare a aplicării sprijinului direct (prin schema de plată unică pe suprafață și plăți naționale complementare directe) în noile state membre UE. În capitolul al treilea s-au evaluat posibilele variante de acordare a plăților naționale complementare și a plăților directe, precum și o evaluare a sprijinului pe structurile de proprietate și dimensiunea exploataților. În capitolul patru se face o identificare a sectoarelor care vor avea nevoie de sprijin prin măsuri de piață (refinanțări la export sau stocare publică) iar capitolul 5 este dedicat evidențierii principalelor probleme ale modului de operare a Sistemului Integrat de Administrare și control. În capitolul 6 sunt sintetizate concluziile studiului.

Plecând de la obiectivul principal al studiului și anume fundamentarea și evaluarea opțiunilor posibile de aplicare a plăților naționale directe complementare din perspectivă bugetară și administrativă, în urma analizei s-au conturat unele probleme legate de:

*(a) Eligibilitatea terenurilor pentru sprijin după aderare. Pe lângă principiul general de eligibilitate deja stabilit (un fermier/agricultor care utilizează o suprafață mai mare sau egală cu un hectar care trebuie să fie grupată în parcele de cel puțin 0,3 hectare) există încă o serie de caracteristici ce conferă acest statut în conformitate cu reglementările UE și care trebuie cât mai urgent clarificate cum ar fi:*

- *definierea „listei bunelor practici agricole și de mediu”;* În acest sens instituțiile abilitate trebuie să colaboreze și să definească aceste criterii pentru România.
- *stabilirea dimensiunii suprafețelor improprie desfășurării activităților agricole și identificarea acestora cât mai urgentă* (terenuri erodate, afectate de poluare gravă, terenuri pietroase în pantă, terenuri pe albiile uscate de râu, teren cu soluri alcaline sunt doar câteva din caracteristicile unor terenuri improprie pentru producția agricolă).
- *definierea clară a termenilor: suprafață agricolă, suprafață agricolă utilizată, suprafață agricolă neutilizată* mai ales a conținutului acestora, și raportarea lor la sistemul/nomenclatorul comun de definiții utilizate de agențiile de monitorizare (Agenția de plăți și intervenție, Sistemul Integrat de Administrare și Control)
- *redefinirea termenului de exploatație agricolă.* Este necesară clarificarea eligibilității și din acest punct de vedere. Cel mai elocvent exemplu în urma analizei efectuate pe baza datelor RGA sunt așa numitele “unități ale administrației publice” din categoria unități cu personalitate juridică care ar putea fi unele din principalele beneficiare ale plăților unice pe suprafață. Deși reprezintă numai o zecime din numărul total de exploatații agricole eligibile ele exploatează aproape 22% din total suprafeței agricole utilizate. Caracterizarea acestei categorii asupra căreia se fac referiri pentru prima dată în RGA precum și clarificarea termenilor de eligibilitate pentru plăți directe asupra terenurilor exploatare de către această categorie ar putea fi o operațiune dificilă dar necesară.

*Fără a se cunoaște clar care este conținutul acestor indicatori și termeni acțiunea de identificare a suprafeței agricole utilizată eligibilă pentru sprijin precum și monitorizarea acesteia după aderare va fi lipsită de acuratețe.*

*(b) Devierea fondurilor destinate dezvoltării rurale spre plăți directe complementare.* Polarizarea puternică a agriculturii din România își va pune amprenta asupra sprijinului direct după aderare în două moduri și anume eliminând gospodăriile de subzistență și semi-subzistență de la plata directă pe ha (circa 20% din totalul evaluat prin RGA) și în al doilea rând prin concentrarea sprijinului direct posibil de acordat (prin plata unică pe suprafață și plățile complementare posibil de acordat) spre exploatațiile de mari dimensiuni (peste 100 ha) în proporție de peste 50% din suma posibil de acordat. În aceste condiții fondurile destinate dezvoltării rurale ar trebui să compenseze practic neeligibilitatea unei ferme de semi-subzistență sau sprijinul direct nesemnificativ care se poate acorda unei exploatații de dimensiuni mici în comparație cu cel acordat

exploatațiilor mari. Măsurile cum ar fi schemele de pensionare anticipată însoțite de introducerea unor scheme care să vizeze sprijinirea tinerilor agricultori pentru dezvoltarea activităților agricole etc. ar fi de fapt cele care ar viza *reorganizarea structurală a agriculturii, și în special a exploatațiilor agricole de subzistență și semi-subzistență. În contextul dat pregătirea implementării măsurilor din cadrul pilonului II PAC este de importanță capitală și ar reprezenta principala opțiune de sprijin pentru exploatațiile neeligibile de la schemele de plăți directe dar și pentru cele care vor primi sume ne semnificative.* Cu toate că se apreciază că România ar îndeplini ușor criteriile de eligibilitate pentru sprijin prin măsurile de dezvoltare rurală, având în vedere stadiul actual al pregătirii instituționale, necesarul de personal precum și dinamica elaborării de proiecte în mediul rural și gradul de cunoaștere al acestei politici, suntem în măsură să fim rezervați în a pronostica o capacitate de absorbție de 100% a fondurilor de dezvoltare rurală pentru perioada 2007-2009.

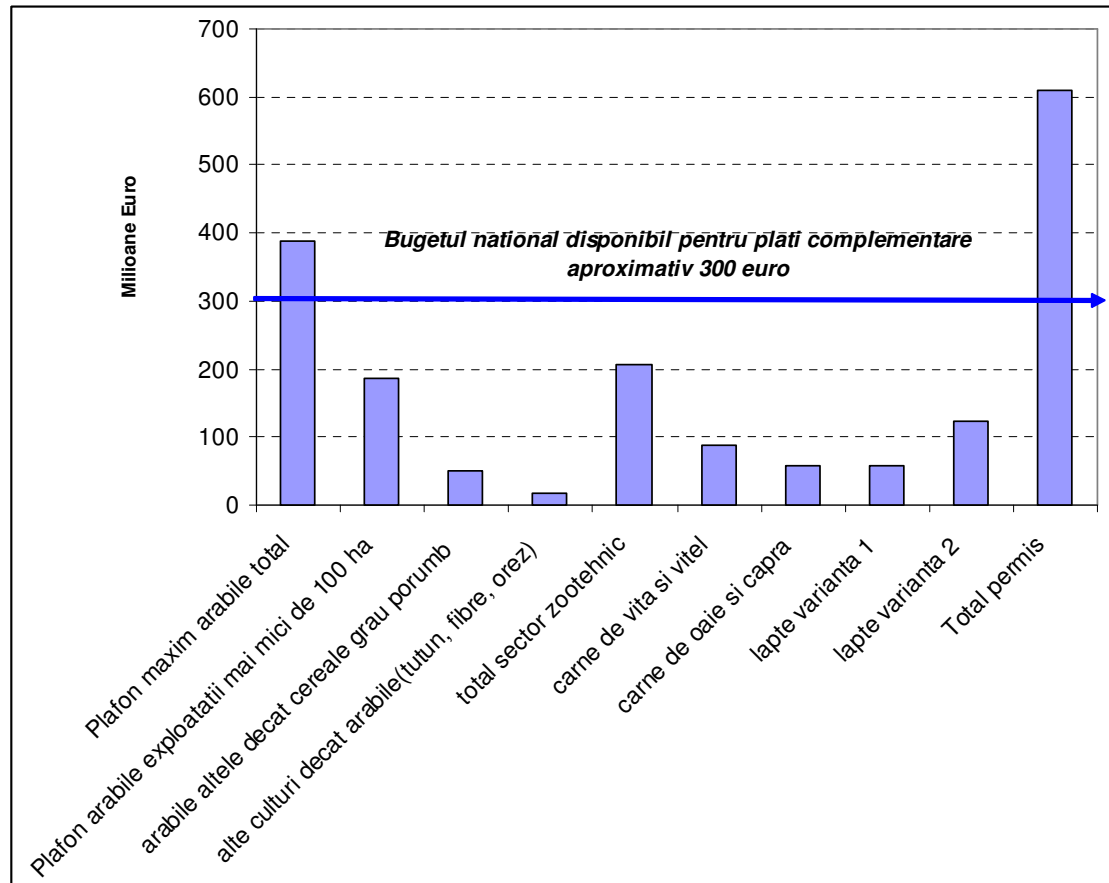
Probabil că decizia de a utiliza posibilitatea devierii sumelor destinate dezvoltării rurale spre plăți directe în primii doi ani de la aderare ar trebui să fie luată după o analiză „la rece” a stadiului de pregătire a sectorului. Dacă se constată că acesta nu este suficient de pregătit atunci utilizarea fondurilor destinate României s-ar face mai simplu prin suplimentarea plăților directe cel puțin în primii ani de la aderare, cu mențiunea ca aceste fonduri să nu se distribuie fermelor mari și foarte mari.

*(c) opțiunile privind alocarea plăților naționale complementare*

Conform evaluărilor prezentate în studiu sumele maxime posibil de acordat fermierilor români prin plăți directe complementare sunt destul de consistente) peste 609 milioane Euro numai în anul 2007 (vezi figura de mai jos) Opțiunile de alocarea a acestui sprijin ar trebui să se bazeze pe un cadru orientativ maxim (reducând sumele maxime admise de acordat funcție de bugetul disponibil) și acordând sume egale tuturor fermierilor eligibil (aceasta ar fi cea mai simplă opțiune din punct de vedere al SIAC) sau să se bazeze pe evaluările pe sectoare iar deciziile să se ia funcție de disponibilul bugetar și opțiunile de politică agricolă. În figura de mai jos sunt prezentate sumele maxime posibil de acordat pentru anul 2007.

Având în vedere că din estimările MAPDR bugetul național disponibil în perioada post-aderare pentru acest tip de sprijin ar putea fi de circa 300 milioane se poate afirma că CNDP s-ar putea acorda la 50% din valoarea totală permisă urmând ca MAPDR, funcție de obiectivele de politică agricolă precum și funcție de complexitatea implementării acestora prin SIAC, să se decidă asupra anumitor scheme de plată. De exemplu s-ar putea opta pentru o combinație de CNDP pentru sectorul zootehnic (circa 200 Euro în 2007) iar restul o plată uniformă pentru culturile vegetale sau doua trei scheme de plată pentru culturile vegetale cu potențial de integrare pe piață (exclusiv cerealele).

**Sumele maxime posibil de acordat prin plăți directe complementare naționale în anul 2007 comparativ cu bugetul național disponibil**



Pentru gestionarea fondurilor comunitare pe care le va primi după aderare, România trebuie să înființeze mai multe instituții, care este necesar să devină complet funcționale până la data aderării. Printre acestea, se numără Agenția de Plăți și Intervenție (API) și Sistemul Integrat de Administrare și Control (SIAC). SIAC este un instrument tehnic de gestionare și control care se aplică anumitor scheme de plăți. SIAC trebuie organizat și implementat, cu toată logistica necesară până la sfârșitul anului 2006. *Această construcție instituțională reprezintă o uriașă provocare iar MAPDR are o sarcină extrem de dificil de realizat într-un timp extrem de scurt și anume: constituirea rețelei administrative de implementare a SPUS și pregătirea capacității de absorbție a fondurilor care vor veni de la UE. Principalele provocări cărora trebuie să le facă față sunt:*

- Stabilirea Sistemului de identificare a parcelelor agricole
- pregătirea personalului care va deservi aceste instituții
- resurselor materiale necesare bunei funcționări
- campania de informare a exploataților eligibile

Implementarea plăților naționale directe complementare ar ridica probleme deosebite SIAC în cazul modulului pentru animale. Nu trebuie uitat faptul că toate animalele beneficiare trebuie să fie înregistrate. În prezent marea majoritate sunt înregistrate pe suport de hârtie și nu în baza de date computerizată. De asemenea procedurile de control sunt mult îngreunate pentru plățile cuplate. Costurile ridicate ale construcției SIAC și complexitatea administrativă asociată PNCD cuplate recomandă aplicarea ajutorului național pe o bază cât mai simplificată.

(d) *Identificarea posibilelor sectoare care ar avea nevoie de sprijin prin Organizațiile Comune de piață* (intervenții prin refinanțări la export și stocare publică și/sau privată) a reprezentat un alt obiectiv al cercetării. Principalele produse la care s-ar putea acorda refinanțări la export ar fi porumbul și floarea soarelui (singurele produse cu prognoza balanței de comerț exterior pozitivă). De asemenea, stocurile de la grâu și porumb ar putea reprezenta un punct de reper pentru un posibil sprijin pentru stocare în cazul în care prețul cerealelor ar scădea sub prețul de intervenție în perioada 2007-2010.

Prognoza dinamicii pieței la lapte și produse lactate precum și la carne relevă faptul că ar putea exista unele intervenții probabil la produsele lactate (poate unt, funcție de dinamica procesării, și eventual la carnea de vită și vițel).

## **STUDIUL 7. Elemente ale unei strategii post-aderare pentru România**

Studiul își propune să contureze perspectiva strategică asupra așteptărilor legate de evoluția României în procesul integrării europene de-a lungul următorului deceniu. Materialul de față are la bază presupunerea că UE ca viitor centru de guvernare a atins deja pragul unei *organizații complexe*, în sensul pe care literatura îl recunoaște pentru situațiile complexe și anume acelea în care un “număr sporit de variabile independente interacționează în moduri interdependente și impredictibile.”

Uniunea Europeană a evoluat prin creșteri graduale ale sistemelor de coordonare și centralizare a puterii, care au făcut vizibile evoluții neprevăzute ale politicilor economice, externe și militare, privind împărțirea puterii politice sau conflictele intra-europene. Pe acest fundal instituțional în schimbare, problemele metodologice ale cunoașterii și reprezentării intereselor sugerează trei niveluri ale concentrării strategice. Primul se referă la modul de împărțire a deciziei între UE și țările membre. Al doilea plan de concentrare strategică este subiectul politicilor UE în câteva direcții particulare, care se disting prin faptul că reprezintă în cel mai înalt grad o formulă decizională duală – națională și supra-națională – de influență asupra evoluțiilor la orizontul anilor 2010-2015. Dintre alegerile posibile, este vorba în acest studiu de domeniile dezvoltării competitive, al politicii economice și al securității și apărării. În fine, al treilea nivel de concentrare strategică este cel al implicațiilor pentru mecanismul de integrare a României. Reprezentarea intereselor și cunoașterea aspectelor contextuale particulare celor mai importante politici formează premisele pentru a schița primele elemente ale unei strategii post-aderare.

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

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

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

*Al treilea element al unei strategii trebuie să consistă în valorificarea avantajului existenței unui spațiu al încrederii între câteva țări membre în favoarea României.*

În ceea ce privește aspectul **dezvoltării competitive**, România a înregistrat, în mod cert, o anumită îmbunătățire a mediului de afaceri, chiar dacă nu a urcat pe scara comparațiilor cu privire la acest aspect. Îmbunătățirile trebuie să continue și, în acest sens, orientarea clară spre politici de creștere a competitivității este o recomandare necesară. Ținând seama de stadiul în care se află economia românească, dar și de provocările viitorului în privința paradigmei dezvoltării economice, elementele care urmează și care se referă la strategia de sporire a competitivității, se pot dovedi utile.

*Al patrulea element al unei strategii se referă simplu la precondiția pentru sporirea competitivității economiei, așa cum arată teoria în domeniu, experiența țărilor dezvoltate, dar și logica lucrurilor, și anume la dezvoltarea și modernizarea infrastructurii necesare pentru investiții.*

*Al cincilea element al unei strategii este ca, pornind de la ceea ce există deja în economie și în analiza economică, de la măsurarea activităților economice și, pe baza unui sistem de indicatori, a profilului specializării regiunilor, să se elaboreze o hartă a aglomerărilor economice competitive (clustere) care se conturează și să fie formulate măsuri de încurajare a acestora.*

În materie de **politici economice**, faptul că vom fi statul membru cu cel mai scăzut nivel al PIB-ului pe cap de locuitor relativ la celelalte state membre nu face decât să accentueze necesitatea unei folosiri judicioase a sprijinul financiar acordat de UE. În același timp, strategia post-aderare trebuie să țină seama de cerințele stabilite pentru membrii Uniunii Economice și Monetare (UEM), de experiența strategiilor adoptate de țările care se pregătesc pentru a intra înaintea noastră în UEM, de condițiile economiei românești, precum și de opiniile bine argumentate cu privire la cele mai recomandate măsuri de pregătire a intrării, la momentul potrivit, în UEM.

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

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

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

Conceptul de **Politică Europeană de Securitate și Apărare (PESA)** presupune dezvoltarea unei capacități de decizie autonome și, în cazul în care Alianța Nord-atlantică ca întreg nu este angajată, lansarea și coordonarea unor operațiuni militare sub autoritatea UE, ca răspuns la situații de criză, angajarea resurselor de către statele membre la astfel de operațiuni bazându-se pe decizii suverane. Din acest ultim punct de vedere este important de subliniat că PESA este un *proces interguvernamental*, controlul politic asupra PESA fiind exercitat de șefii de stat și de guverne ale statelor membre, iar cel financiar, de către parlamentele naționale. Prezentarea la Salonic, de către Înaltul Reprezentant UE pentru Politica Externă și de Securitate Comună (PESC) și secretarul general al UEO, Javier Solana, la 20 iunie 2003, a documentului intitulat „O Europă mai

sigură într-o lume mai bună” s-a constituit în prima schiță a unui concept strategic al viitoarei Uniuni Europene extinse.

*Al nouălea element ale unei strategii îl constituie menținerea complementarității dintre cele două organizații pe relația NATO-UE.*

*Al zecelea element al unei strategii în noua situație geopolitică impune o integrare pro-activă a României în zona Mării Negre, văzută ca o zonă cheie pentru securitatea Europei, în promovarea politici ”noii vecinătăți a UE”, inclusiv în asigurarea securității energetice a UE, perspectiva de integrare europeană a Republicii Moldova și a Ucrainei, ș.a*

*Al unsprezecelea element ale unei strategii este înființarea unor structuri naționale și internaționale de gestionare a crizelor și de analiză și acțiune strategică.*

În final, trebuie subliniat faptul că studiul de față nu și-a propus să propună o listă exhaustivă a direcțiilor de acțiune; o viitoare strategie poate continua dincolo de al unsprezecelea element, după cum se poate concentra pe unul sau două, într-o așa de necesară viziune strategică. Importanța listei așa cum a rezultat ea din analiză constă nu în întinderea ei, ci în concentrarea atenției pe câteva evoluții cruciale pentru poziția viitoare a României în Europa lărgită. Oricare element al listei se prefigurează de-a lungul a trei coordonate care apar astfel ca importante pentru definirea strategiei.

În primul rând, strategia se definește pe **coordonata de putere** înțeleasă ca promovarea intereselor naționale prin și în beneficiul procesului de integrare european. Uniunea Europeană nu trebuie privită ca un *bloc* integraționist, oricât de mult ar fi acest lucru justificat juridic prin tratatele de constituire. Odată cu dobândirea calității de membru, capătă prioritate mutarea atenției prezidențiale, parlamentare și executive, precum și a mediului privat – de afaceri și non-profit – de la un tot complex și poate uneori confuz către câteva trasee de urmat în funcție de cum elaborarea politicilor se face cu prioritate la București sau în afara țării, la Bruxelles, în centrele de decizie ale euro-grupurilor sau în birourile corporațiilor.

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

În fine, a treia coordonată a strategiei este cea a **politicilor realiste** în sensul plasării evoluțiilor europene în contexte mai restrânse – naționale și regionale – sau mai lărgite – globale – în funcție de interesele dezvoltării economice și securității populației. O viziune realistă este aceea că deși integrarea în UE este procesul dominant, evoluțiile care vor afecta economic și politic România nu sunt în mod necesar dictate de relația

geografică de la Estul la Vestul european. Șocurile macroeconomice sunt contracarate mai degrabă în spații economice mai restrânse, unde inițiativele antreprenoriale sunt mai bine puse în valoare, după cum amenințările de securitate urmează trasee dictate de alte considerente decât cele ale beneficiilor integrării.

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

Acestea sunt doar câteva exemple la îndemână, care nu așează decât aparent în plan secundar calitatea de membru al UE. Decizia strategică este legată de folosirea prioritară a acestei apartenențe tocmai pentru a gestiona mai bine – cu mai multe resurse și putere de negociere sporită – provocări care ar fi devenit efective în orice împrejurare.

*România trebuie să-și creioneze strategia dezvoltării plecând de la premisa că UE, privită atât din perspectivă economică, politică, socială și/sau culturală, reprezintă mai degrabă un spațiu comun al dezvoltării decât un simplu obiectiv sau țintă a perioadei post-aderare.*

## **STUDIUL 8. Direcții necesare de dezvoltare instituțională (adâncire) a UE în raport cu dezvoltarea sa pe orizontală (extindere)**

Există două rațiuni solide ale dezvoltării cadrului instituțional al UE: creșterea numărului statelor membre și deficitul democratic. Deși creșterea numărului membrilor UE poate pune serioase probleme actualului cadru instituțional al UE, există dovezi că o funcționare satisfăcătoare este posibilă păstrând status quo-ul instituțional, exceptând situația unor crize precum cea legată de Irak, când funcționarea UE ar deveni cu certitudine problematică.

Deficitul de legitimitate al UE percepută ca o instituție distantă, costisitoare și generatoare de interferențe nedorite conduce la modificări instituționale cu efecte mai degrabă perverse. Implicarea directă a cetățenilor poate pune serioase probleme desăvârșirii integrării (vezi rezultatele referendumurilor din Franța și Olanda). Construirea unei identități europene la nivelul cetățenilor europeni - o condiție fundamentală a integrării politice - aduce în prim plan problema eterogenității culturale a Europei. Construirea unei identități europene bazate pe componenta culturală este un obiectiv nefezabil pentru orizontul de timp în care UE ar trebui să desăvârșască integrarea.

### *Alternative pentru cadrul instituțional al UE*

O predicție despre cum va arăta sistemul economic și social al UE este dificilă și pentru faptul că sistemele economice și sociale care prevalează în principalele state membre ale UE sunt destul de eterogene iar opțiunea pentru sistemul social-economic al UE se ia după următoarea regulă: statele tind să prefere sistemul european care copiază propriul lor sistem.

Opțiunea pentru interguvernamentalism sau federalism, în mod similar, nu este de loc facilă. Logica interguvernamentalismului se bazează în ultimă instanță pe deosebirea între valorile culturale. Federalismul este repudiat deoarece el generează un deficit de democrație. În lipsa valorilor comune sau a identității unice, regula fundamentală a democrației – decizii luate de majoritate și obligatorii pentru întreaga populație – nu va putea fi operațională deoarece minoritățile (care se identifică în acest caz cu națiuni întregi) nu vor accepta deciziile majorității constituite din populațiile altor state. Tipul de federalism care poate avea implicații mai serioase pentru integrarea europeană este “federalismul concurențial” deoarece merge împotriva omogenității culturale a UE.

### *Metodele de guvernanță*

Analiza perspectivelor metodelor de guvernanță poate fi făcută numai având în vedere prevederile Tratatului Constituțional și direcțiile de evoluție pentru principalele politici comune. În contextul dificil creat de rezultatele referendumurilor din Franța și Olanda, Parlamentul European este cel care încearcă să organizeze dezbateri politice și să

sugereze direcții de acțiune pentru deblocarea situației. Dintre multe direcții și scenarii posibile cel mai plauzibil până acum este reluarea procesului de ratificare în țările unde s-a înregistrat un rezultat negativ al referendumului. Alt scenariu plauzibil este renegocierea textului constituțional după o perioadă de reflecție, care ar implica o nouă Convenție și o nouă CI, noul text reprezentând numai o declarație succintă privind unele principii și reglementări, care poate fi ulterior completată de acorduri detaliate pe probleme de natură neconstituțională.

Tratatul Constituțional perfecționează cadrul legislativ și instituțional al metodei comunitare, dar și al cooperării întărite. El ranforcează principiile și instrumentele metodelor de guvernare, conferă un rol sporit parlamentelor naționale și Parlamentului European, abrogă sistemul celor trei piloni și consolidează drepturile democratice ale cetățenilor prin introducerea Cartei Drepturilor Fundamentale în partea II-a.

Metodele de guvernare vor fi influențate de factori ca lărgirea UE, reforma unor importante politici comune, relațiile cu țările terțe, impactul problemelor globale și dinamica guvernării globale. Extinderea metodei comunitare în detrimentul metodei interguvernamentale ar accentua riscul de paralizie într-o Uniune extinsă la 30 membri. Iată de ce domeniul politicii externe va continua să fie sub incidența metodei interguvernamentale și de asemenea MDC va fi folosită în viitor pentru a asigura o anumită flexibilitate procesului de integrare europeană și mai multă eficiență guvernării comunitare, și pentru a atenua divergențele serioase ce persistă în anumite domenii (îndeosebi între marile state membre și cele mici). MDC are perspective bune de utilizare în domenii sensibile de politică, cum sunt impozitarea și piața forței de muncă, unde asigurarea unanimității se poate dovedi iluzorie.

Tendința de descentralizare a unor importante politici comune sau transferul unor competențe de la nivel comunitar la nivel național nu implică în mod absolut scăderea importanței metodei comunitare ci numai diminuarea și simplificarea reglementărilor comunitare, creșterea rolului de coreglementare și implementare al autorităților naționale, precum și sporirea fondurilor de cofinanțare ale statelor membre.

#### *Politica de concurență*

*A priori*, pentru o țară cu o forță economică mult inferioară celei a numeroși parteneri din UE, o politică de concurență exigentă, cu o arie largă de cuprindere și guvernată la nivel supranațional este preferabilă. În aceste condiții, este util să fie păstrat caracterul strict supranațional al politicii în materie de ajutoare de stat. Tendința de înlocuire a instrumentelor de *soft law* cu acte normative exprese este de asemenea de apreciat, întrucât reduce marja de interpretare pe care o are Comisia într-un domeniu care nu poate fi complet izolat de considerații politice.

#### *Politica de impozitare*

România nu are de ce să fie foarte reticentă față de înlocuirea regulii unanimității, deoarece interesele sale în materia impozitării sunt mult mai aproape de zona mediană, astfel încât ne putem aștepta ca ea să fie foarte adesea în situația de a găsi o minoritate de blocaj pentru a evita introducerea de reglementări care nu îi convin. Admițând că s-ar

putea ajunge la decizia prin vot cu majoritate în privința *armonizării ratelor de impunere asupra venitului corporațiilor*, acest nivel ar urma să fie apropiat de 20%, puțin constrângător pentru România. Dintre variantele explorate pentru *armonizarea bazelor de impunere în cazul impozitului pe venitul corporațiilor*, introducerea unei baze consolidate comune de impozitare este mai convenabilă țărilor care nu au administrații fiscale foarte competente și nici nu sunt sediul multor societăți transnaționale cu activități în exterior, cum este cazul României. Modalitățile de distribuire a bazei comune sunt importante, interesul fiind de a se conveni o cheie de repartizare care să ia cât mai mult în vedere factorii de care România dispune în relativă abundență. Trecerea la *aplicarea „principiului originii” pentru colectarea TVA* presupune instituirea unui sistem de redistribuire la nivel comunitar a încasărilor din TVA. Atâta vreme cât România va continua să înregistreze deficite comerciale în schimburile cu partenerii din UE, iar administrația sa fiscală va continua să fie relativ inefficientă, alegerea unui sistem de compensare “macro”, bazat mai ales pe date de producție și consum, îi va fi *a priori* mai favorabil.

#### *Politica comercială comună*

În multe domenii unde România este concurența directă a țărilor terțe, interesele naționale ar fi mai bine servite dacă gradul de protecție față de terți ar fi înalt, deci ea *nu are de câștigat de pe urma unui proces de decizie în care capacitatea de „blocaj” a statelor membre este îngrădită*. O opțiune strategică cu implicații tactice favorabile este aceea a *opoziției față de extinderea sferei competențelor exclusive ale Comunității în domeniul politicii comerciale comune*. *Extinderea prerogativelor Parlamentului European* ar putea fi favorabilă României, grație receptivității deosebite față de solicitările pentru ridicarea exigenței standardelor de mediu și sociale pe plan internațional. României i-ar fi favorabile asemenea măsuri pentru că, în calitate de Stat Membru, ea trebuie oricum să se conformeze unor standarde exigente, iar dacă unele similare s-ar extinde și asupra altor țări s-ar produce o deturnare de fluxuri comerciale în favoarea sa. În fine, deoarece deciziile Consiliului în materie de politică comercială se iau în cadrul Consiliului Afaceri Generale, *un transfer al competențelor interne în materie de politică comercială la Ministerul Afacerilor Externe ar fi extrem de utilă* deoarece ar permite depășirea unui deficit de coordonare care este mult mai prezent în administrația publică românească decât în multe state membre ale UE.

#### *Reforma instituțională la nivelul Uniunii Monetare*

Deciziile privind extinderea Uniunii Monetare vor depinde de interesele vechilor membri vis-a-vis de efectele extinderii. O problemă importantă survine datorită faptului că noii membri din Europa centrală și de Est vor continua să aibă rate de creștere economică semnificativ mai mari decât vechii membri, iar în consecință lărgirea Eurosistemului va face din ce în ce mai complicată implementarea unei politici monetare comune. Aceeași problemă se pune însă și pentru statele candidate la Uniunea Monetară, cu atât mai mult cu cât va fi dificil ca acestea să respecte criteriile de convergență pe fondul parcurgerii unor reforme structurale semnificative. Procesul de integrare, ce implică liberalizarea

prețurilor și ajustări structurale, va rezulta inevitabil în presiuni inflaționiste și creșterea deficitelor bugetare în faza premergătoare aderării.

*Reforma instituțională la nivelul bugetului UE*

În ultimii ani și cu precădere în urma votului negativ la cele două referendumuri asupra *Constituției Europene*, a devenit evident că bugetul UE nu mai reflectă realitățile actuale și nici obiectivele strategice ale Uniunii. Ca urmare s-a ajuns la o concluzie cvasi-unanimă asupra necesității unei reforme bugetare dar aceasta va fi extrem de dificilă atâta vreme cât decizia în acest sens este luată în urma negocierilor interguvernamentale din cadrul Consiliului European, unde reprezentanții statelor membre sunt preocupați în primul rând de interesul național și implicit de soldul net al contribuțiilor lor la bugetul european. UE nu va putea dispune de un buget adecvat atâta timp cât decizia asupra acestuia nu va fi luată prin co-decizie, între Parlament și Consiliu, pe baza unei propuneri cu valoare de lege din partea Comisiei.

Soluția cea mai vehiculată este ca decizia în materie de volum total al contribuțiilor să-i revină Consiliului, dar Parlamentul să decidă alocarea acestora pe capitole de cheltuieli. O altă schimbare necesară și care nu ar necesita modificări ale Tratatului ar fi sincronizarea perioadei de referință a Perspectivelor Financiare cu legislatura Parlamentului în așa fel încât să se întărească legătura între deciziile asupra bugetului și rezultatele alegerilor europene. Pe termen scurt România nu va fi afectată de eventualele evoluții în ceea ce privește reforma instituțiilor ce stau la baza bugetului comunitar, ceea ce înseamnă că singurele modificări ce pot apărea vor fi la nivelul sumelor alocate în perioada post aderare.

## **STUDIUL 9. Analiza și evaluarea evoluțiilor în plan economic, social, legislativ și instituțional în cazul noilor state membre ale Uniunii Europene**

Intrarea noilor state membre în Uniunea Europeană la 1 mai 2004 a fost simultan un proces istoric și – pentru majoritatea acestor țări – punctul culminant al unei tranziții economice care a început în 1989, odată cu prăbușirea vechiului sistem socialist. Deși ponderea economică a noilor state membre luate în ansamblu este încă mică prin comparație cu UE -15, dinamica de creștere, ritmul în care se desfășoară reformele interne și dorința de a stinge diferența de venit (și de nivel de trai) față de restul UE generează cu siguranță un impuls cheie pentru dezvoltarea economică viitoare în Europa.

Acest studiu conține două secțiuni distincte din punct de vedere metodologic, având drept scop evaluarea schimbărilor economice, sociale și legislative din noile state membre în cele două perioade situate înainte și după momentul aderării. Abordarea din prima secțiune utilizează o analiză comparativă între statele membre, vizând obiectivele de pre și post-aderare ale acestora precum și măsurile luate în scopul atingerii acestor obiective. Cea de-a doua secțiune prezintă, utilizând aceeași abordare comparativă, câteva din diversele politici de nivel macro implementate de către NSM pe parcursul celor două etape menționate mai sus, și indică potențiali factori de risc în acest proces de extindere.

Concluziile se referă la principalele efecte pe termen scurt și mediu pe care integrarea le-a avut, le are și le va avea asupra NSM (și asupra UE ca întreg, acolo unde există date disponibile). Se fac, în anumite cazuri, câteva recomandări privind oportunitatea preluării exemplurilor de bună practică în setul de măsuri de politică social-economică pe care România îl va implementa curând pe parcursul propriului său proces de aderare.

Studiul începe prin a analiza **poziția comparativă pre și post-aderare în NSM**: condițiile și constrângerile de pre-aderare sunt prezentate în prima sub-secțiune, în timp ce dezvoltarea recentă de după momentul extinderii este tratată în cea de-a doua sub-secțiune, care reprezintă, de asemenea, o privire generală extensivă din trei unghiuri distincte: latura economică, dimensiunea socială și cadrul legislativ-instituțional. În scopul comparării strategiilor de pre-aderare adoptate de către diverse NSM, analiza se focalizează pe trei aspecte majore: factorii inițiali (sau condițiile de pornire); strategiile de negociere și setul de politici de integrare propus; propriile evaluări ale țării privind drumul parcurs către zona Euro.

Principalele rezultate ale evaluării economice sunt interpretate apoi într-o analiză de tip SWOT la nivelul celor 8 noi state membre foste țări de tranziție, consolidată printr-o analiză similară a studiilor de caz (Polonia și Ungaria). Concluziile care au rezultat – cel puțin pe parcursul etapei intermediare a studiului – sunt:

1. Lărgirea UE cu un număr de zece noi state membre nu a produs nici-o perturbație majoră în funcționarea economiei Uniunii Europene în structura ei anterioară și nici la nivelul fiecărei economii NSM considerată separat.

2. Participarea iminentă și – în unele cazuri – de facto a NMS la ERM II a reprezentat factorul cel mai important în macro-stabilizarea acestor economii, în întărirea disciplinei fiscale și în aducerea inflației sub control.
3. Piața forței de muncă în NSM nu a fost martora unor schimbări majore, demonstrând o anume inerție la variațiile importante ale altor indicatori din economie și din societate în general.
4. Lărgirea UE cu zece state noi membre a impulsionat comerțul exterior între aceste state și comerțul acestora cu UE-15. În același timp, urmare a impactului resimțit ca urmare a intrării în Piața Unică pe linia presiunilor concurențiale și a exploziei cererii interne în NS, importurile lor au crescut în ritmuri superioare exporturilor în majoritatea cazurilor, deteriorând semnificativ deficitele comerciale și – cu precădere – pe cele de cont curent.
5. Fondurile structurale transferate către NSM dinspre UE au permis revigorarea investițiilor, facilitând modernizarea și extinderea rețelelor infrastructurale. De asemenea, dezvoltarea calitativă a capitalului uman a fost catalizată de o parte importantă a acestor fonduri. Cu toate acestea, eficiența alocării și utilizării acestor fonduri nu a fost egală în toate statele membre, iar efectele pe termen lung pot fi foarte diferite în funcție de categoria de fonduri și ponderea acestora și în funcție de capacitatea de absorbție a statului care gestionează fondurile.
6. Deși sunt privite în general ca o barieră în funcționarea liberă, concurențială a unei piețe și nepermise de cadrul Tratatului CE, ajutoarele de stat sunt autorizate a fi acordate în scopuri conducând la dezvoltare sustenabilă, în condiții de corectare a unor deficiențe intrinseci ale piețelor. Cu precădere, politica UE privind ajutoarele de stat, după extinderea din 2004, s-a orientat către corectarea acestor distorsiuni ale piețelor în domenii precum inovația, economia cunoașterii sau protecția mediului.

Evaluarea socială ia în considerare modul specific de tratare a politicilor sociale în cadrul UE, care, fără să impună vreun model, lasă statelor independente de a-și alege propriile mecanisme de protecție socială. Singura posibilă constrângere care ar fi putut să apară în timpul procesului de negociere este cerința de coordonare între politicile sociale ale NSM și UE-15, datorată necesității de a se asigura, la sfârșitul procesului de extindere, condițiile de liberă circulație a persoanelor în interiorul UE.

În evoluția mecanismelor de protecție socială din NSM (în special în cazul fostelor țări de tranziție) anterior și pe parcursul integrării în UE, au fost identificate trei perioade principale. Prima perioadă se referă la momentul inițial al tranziției, când reformele de piață necesare au dezmembrat vechiul sistem de tip socialist iar declinul neașteptat al resurselor financiare a adus aproape toate balanțele de sistem social pe poziții negative (exceptând Slovenia). Cea de-a doua perioadă a fost perioada de restructurare instituțională, sub multe alte constrângeri financiare, care a dus la nesiguranța în găsirea, de la început, a unei soluții bune și la greșeli în stabilirea cadrului social care s-au dovedit a fi greu de corectat ulterior. A treia perioadă coincide cu perioada de pre-aderare, de creștere economică ridicată, și a oferit multor țări (cel puțin celor care nu erau moștenitoare ale vechiului sistem de protecție socială de tip rusesc) posibilitatea de a adopta noi seturi de politici sociale, multe dintre acestea mai bine concepute pentru a face față provocărilor procesului de integrare în UE (unele au fost bazate pe exemple de bună

practica din statele membre ale UE-15). Cele doua tendințe majore remarcate sunt reducerea graduala a rolului statului în finanțarea și gestionarea sistemului de protecție sociala, pe de o parte, și separarea instituționala a bugetelor destinate diverselor categorii de protecție sociala, pe de alta parte.

Analiza principalilor indicatori sociali pentru NSM, la momentul extinderii UE din 2004, confirma următoarele concluzii:

1. Apartenența la Uniunea Europeană nu impune un anumit model de abordare a politicilor sociale, ci lasă statului membru posibilitatea alegerii propriului mecanism de protecție socială.

*Tendințele principale* care s-au făcut simțite încă de la mijlocul anilor '90, s-au amplificat și adâncit, și anume:

- *Retragerea treptată a statului din activitățile de protecție/securitate socială*: eliminarea mai multor tipuri de subvenții pe bunuri și servicii de bază, privatizarea și marketizarea unei părți din serviciile de sănătate și alte asigurări sociale și încurajarea activității asociațiilor neguvernamentale;

- *Separarea instituțională a bugetelor de asigurări sociale*: bugetul de asigurări sociale este separat de bugetul de stat, fondurile de pensii sunt separate de bugetele de asigurări de sănătate, politica de securitatea socială este implementată de un număr de organisme independente iar puterea și responsabilitățile instituțiilor administrației locale au fost lărgite.

2. Reformele introduse în etapa pre-aderare de către guvernele NMS au urmărit să elimine monopolul de stat, să stimuleze creșterea numărului de furnizori de servicii, și să descentralizeze administrația sistemului. Ele s-au implementat pe fondul unei creșteri reale și nominale a cheltuielilor pentru protecție socială, care s-a manifestat atât în termeni absoluți, cât și relativi (pondere în PIB).
3. Se manifestă o tendință de concentrare a politicilor sociale din noile state membre către obiectivele pe termen scurt, îndeosebi șomaj. Totuși, multe dintre aceste țări alocă ponderi mai mari educației decât media EU-15, ceea ce promite convergență în viitor. Pe de altă parte, sectorul sănătate rămâne una dintre problemele dificile de rezolvat pe termen scurt, mediu și lung.
4. Transferurile sociale în țările noi membre ale UE tind să apropie nivelurile de sărăcie de cele medii din UE-15 ca și între ele. De asemenea, ponderea în total populație a păturii aflate sub risc de sărăcie este mai mică, fapt care se datorează și veniturilor generale medii mult mai mici în NMS decât în UE-15.

Evaluarea instituțională și legislativă începe prin punerea în evidență a unui paradox: deși aderarea presupune – cu unele excepții bine specificate – ca *aquis-ul communautaire* a fost în mare măsură absorbit de către noile state membre, exista încă un drum lung de parcurs în vederea implementării tuturor măsurilor și aspectelor tehnice pe care le implică legislația. Mai mult, procesul de armonizare legislativă nu se oprește la momentul exact al aderării, ci este un proces continuu de transfer reciproc de cunoaștere și bune practici.

Studiul menționează, de asemenea, principalele două principii pe care se bazează în UE procesul de armonizare legislativă, anume efectul direct – care permite aplicarea unei legi

UE chiar dacă aceasta nu are încă echivalent în cadrul legislativ al statului membru – și principiul supremației legii UE, în mod special în cazul unui conflict de legislație. Principalele concluzii sunt prezentate mai jos:

1. În contextul dezbaterii despre experiența noilor state membre în implementarea *acquis*-ului comunitar este necesară distincția între transpunerea *acquis*-ului și aplicarea acestuia – aceasta din urmă sarcină revenind atât instituțiilor administrative cât și instanțelor judecătorești naționale, rolul acestora din urmă fiind esențial.
2. Comisia Europeană este îndreptățită să controleze și să monitorizeze procesul de armonizare legislativă. Există cel puțin opt metode distincte de control, dar cea preferată de ambele părți este realizarea *Rapoartelor Anuale privind Monitorizarea Aplicării Legii Comunitare*.
3. Cele 25 state membre ale Uniunii Europene înregistrează în anul 2005 un deficit de 1,9 % în transpunerea directivelor Pieței Interne, comparativ cu 7,1 % în anul 2004. Noile state membre au înregistrat performanțe superioare în această direcție, comparativ cu UE-15, deși au avut de absorbit întregul *acquis* comunitar într-un timp mai scurt. Ele prezintă întâzieri mai mici în transpunerea legislației UE pe plan intern decât vechile state membre ale UE.

Evaluarea legislativă și instituțională se referă, de asemenea, la cazurile procedurilor de sancționare care au fost inițiate pentru NSM înaintea aderării și/sau sunt în desfășurare la momentul actual, legate de încălcarea de către aceste țări a legii UE/regulamentelor/obligațiilor. Rezultatele analizei fac posibilă punerea în evidență, pe baza experienței grupului de 10 state membre care tocmai s-au alăturat UE, a principalelor domenii de conflict sau întâziere în transpunere; acestea domenii sunt protecția mediului, piața internă, politicile fiscale, bugetul, precum și energia și transportul. Aceasta poate fi o informație extrem de importantă pentru factorii de decizie din România, pe parcursul procesului de stabilire a priorităților pentru deciziile și măsurile ce trebuie luate pe termen scurt și mediu.

4. În ceea ce privește rolul instanțelor judecătorești naționale în aplicarea *acquis*-ului, trebuie subliniat sprijinul esențial pe care aceste instanțe îl obțin în îndeplinirea acestei sarcini din partea Curții Europene de Justiție, prin intermediul procedurilor de referință preliminară.
5. Reformele întreprinse în noile state membre ale UE în perspectiva consolidării capacității instanțelor judecătorești pentru îndeplinirea sarcinilor legate de aplicarea *acquis*-ului s-au multiplicat ca număr și ca arie de acoperire socială în anii premergători extinderii UE.

În ceea ce privește **integrarea în zona Euro și constrângerile macro** se analizează, într-o manieră comparativă, perspectiva economiilor NSM la nivel macro, pornind de la restricțiile impuse de viitorul parcurs al acestora către zona Euro și de la modul în care principalele criterii de atingere a obiectivelor ERM II au modelat în ultimii ani politicile economice.

Principalele condiții macroeconomice de stabilitate din primul capitol nu sunt reiterate, ci se adoptă, pe parcursul procesului de evaluare, un alt mod de abordare. Evaluarea realizărilor NSM în atingerea țintelor de stabilitate se face luând în considerare – într-o

manieră dinamică – evoluția așteptărilor (proгноzelor) privind acești indicatori și comparând previziunile cu valorile reale. Mesajul principal dedus este acela că **noile state membre ale UE au terminat anul 2004 și au început 2005 cu performanțe macro-economice mult mai bune decât așteptările anterioare ale majorității analiștilor și decidenților politici.**

Rezultatele oferă un mesaj concludent privind efectele post-integrare asupra economiilor NSM. Temerile expuse anterior momentului integrării celor zece NMS nu s-au dovedit justificate, în linii generale. În cazul creșterii produsului intern brut, al creșterii productivității muncii, al inflației și al ratei dobânzii pe termen lung și al deficitului bugetar, prognozele Comisiei Europene precum și estimările guvernelor NMS exprimate în Rapoartele de Monitorizare au fost pesimiste prin comparație cu rezultatele efective macro-economice înregistrate la sfârșitul lui 2004. În cazul ratei șomajului nu au existat variații semnificative nici față de prognoze, nici în raport cu nivelurile acesteia în anii anteriori. S-a observat în schimb o deteriorare cvasi-generalizată a deficitelor comerciale și de cont curent, atât față de nivelurile anterioare, cât și față de prognoze.

Toate noile state membre UE și-au exprimat dorința expresă de a intra în mecanismul european de curs de schimb ERM II cu scopul final de a se integra cât mai rapid cu putință în zona EURO. Șase dintre cele zece state deja s-au aliniat acestui mecanism – Estonia, Lituania, Letonia, Slovenia, Cipru și Malta – și spera să adere la zona EURO înainte de 2009-2010. Celelalte patru state, nu întâmplător și cele mai mari dintre cele zece NSM, întâmpina anumite dificultăți în îndeplinirea condițiilor cerute de participarea la ERM și, drept urmare, au previzionat momente puțin întârziate față de celelalte țări pentru alinierea la standardele cerute. În cazul Ungariei și Republicii Ceha, au fost deja anunțate întâzieri suplimentare generate de deraierile apărute în politicile bugetare, fiscale și în managementul inflației.

În pofida unor nerealizări manifestate în cazul unora dintre statele membre, cum ar fi supra-încălzirea macro-economică care a indus scurte pusee inflaționiste și a rezultat într-o inflație medie a zonei mai mare în 2004 decât în 2003, sau menținerea unor deficite bugetare relativ mari în raport cu produsul intern brut, comparația între performanțele efectiv obținute și prognozele anterioare demonstrează cifre ale inflației mai mici decât așteptările anterioare în cazul tuturor NSM (cu excepția Letoniei și Poloniei) și ponderi ale deficitului bugetului consolidat în PIB mai mici decât cele așteptate (cu excepția Ungariei și Sloveniei). Cumulate cu rezultatele spectaculoase în sfera creșterii economice, aceste performanțe au dus la scăderea globală a datoriei publice în NMS, ceea ce oferă speranțe într-o tranziție fără probleme către zona EURO. Concluzia este că, indiferent de momentul exact la care aceste state vor intra în zona EURO și independent de reglementările care vor governa funcționarea acestei zone monetare în acel moment, noile state membre resimt deja și vor resimți în continuare beneficiile transparenței crescute la nivelul bugetelor lor publice, ale procesului de țintire a inflației sau de fixare a cursului de schimb față de moneda europeană. Dezvoltarea recentă, începând din 2005, dovedește că în unele cazuri (Lituania, Estonia, Slovenia) țările au putut să-și urmeze propriul set de obiective pentru intrarea în zona Euro la momentul dorit, în timp ce în alte cazuri (Republica Ceha, Ungaria) există tot mai multe semne privind o posibilă cerere de amânare a momentului de adoptare a Euro, datorită unor deraieri fiscale și financiare anterioare și ulterioare anului 2004.

Analiza se încheie cu concluzii privind ansamblul economiei Uniunii Europene în componenta extinsă, de după 1 mai 2004. UE a avut de câștigat și de pierdut în momentul integrării noilor state membre. A câștigat în putere economică, socială, culturală și politică în termeni absoluți. Se îndreaptă către edificarea unor rețele infrastructurale și supra-structurale omogene la nivelul întregului continent (incluzând infrastructuri financiar-bancare, de comunicații - informaționale, de transporturi, etc.). Dar a pierdut puțin în termeni de eficiență medie, de productivitate medie, de stabilitate macro-economică, mai ales pe termen scurt. A pierdut un pic din flexibilitatea forței sale de muncă, și așa relativ redusă comparativ cu alte economii puternice ale lumii. Pe termen lung însă, autorii studiului speră să fie demonstrat că este greu să fie evidențiate prea multe domenii în care extinderea să producă efecte negative. Poate posibilă specializarea comerțului intra-comunitar! Sau poate extensia către estul continentului a bulei preturilor imobiliare! Sau poate fricțiunile inter-state care se pot permanentiza inducând scăderea credibilității visului pan-european! Majoritatea semnalelor culese imediat după extindere conduc totuși către așteptări deosebit de optimiste: 300 de mii noi locuri de muncă în noile state membre în următorii câțiva ani; un ritm de convergență nominală și reală superior prognozelor anterioare; o disciplină fiscală și bugetară crescută; o monedă unică cu șanse mari de a deveni valuta principală a lumii în decada următoare; o armonizare legislativă mai rapidă decât înainte de extindere; un climat social de protecție sporită a cetățeanului, acesta bucurându-se de o mobilitate crescută în interiorul spațiului european. În final, șanse mărite de creștere sustenabilă a unui sistem comun social-cultural-politic și economic!