

Romanian Journal of European Affairs

vol. 2 no. 1
aprilie 2002

INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA

Romanian Journal of European Affairs
este editat de către Institutul European din România

Blv. Regina Elisabeta 7-9, București 70348, România
Tel. 314.2696, 314.2697; Fax 314.2666
E-mail: ier@ier.ro, <http://www.ier.ro>

Această publicație este finanțată de programul Phare al
Uniunii Europene (RO 0006 18.03.02)

Romanian Journal of European Affairs
is published by the European Institute of Romania

7-9 Regina Elisabeta Blv, Bucharest 70348, Romania
Tel. (+401) 314.2696, 314.2697, Fax (+401) 314.2666
E-mail: ier@ier.ro, <http://www.ier.ro>

This publication is funded by the Phare programme of
the European Union (RO 0006 18.03.02)

Romanian Journal of European Affairs

vol. 2, no. 1, Aprilie 2002

INSTITUTUL EUROPEAN DIN ROMÂNIA

Redactor Șef / Editor-in-Chief

Lucian Branea

Redactori / Associate Editors

Andreea Pulpea

Gilda Truică

Iulia Zamfirescu

Cristi Badiu

Consiliul editorial / Editorial Board

Daniel Dăianu - profesor, Academia de Studii Economice, București; fost ministru de Finanțe / Professor, Academy of Economic Studies, Bucharest; former Finance Minister

Eugen Dijmărescu - consilier al Primului Ministru al României; fost ministru al Economiei și Finanțelor / Advisor to the Prime Minister of Romania; former Economy and Finance Minister

Nicolae Idu - director general al Institutului European din România / Director General of the European Institute of Romania

Andras Inotai - profesor, director al Institutului pentru Economie Mondială, Budapesta / Professor, Director of the Institute for World Economy, Budapest, Hungary

Mugur Isărescu - Guvernator al Băncii Naționale a României / Governor of the National Bank of Romania

Alan Mayhew - profesor, Sussex University / Professor, Sussex University

Costea Munteanu - profesor, Academia de Studii Economice, București / Professor, Academy of Economic Studies, Bucharest

Andrei Pleșu - rector al Colegiului Noua Europă, București; fost ministru de Externe, fost ministru al Culturii / Rector of New Europe College, Bucharest; former Foreign Affairs Minister, former Culture Minister

Cristian Popa - Viceguvernator al Băncii Naționale a României / Vice Governor of the National Bank of Romania

Tudorel Postolache - membru al Academiei Române; Ambasador al României în Marele Ducat al Luxemburgului / member of the Romanian Academy, Ambassador of Romania to the Grand Duchy of Luxembourg

Helen Wallace - profesor, director al Centrului pentru Studii Avansate Robert Schuman, European University Institute, Florența / Professor, Director of the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence

CUPRINS

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNEASCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ Dragoș Negrescu	5
SOME REFLECTIONS ON POSSIBLE SCENARIOS FOR EU ENLARGEMENT András Inotai	36
IS CATCHING UP POSSIBLE IN EUROPE? Daniel Dăianu	50
CONVERGENȚĂ NOMINALĂ ȘI CONVERGENȚĂ REALĂ: ROMÂNIA ÎN CONTEXTUL REGIONAL Valentin Lazea	65
PREPARATION OF NATIONAL CONSTITUTIONS OF CANDIDATE COUNTRIES FOR ACCESSION Alfred E. Kellermann	74
SUVERANITATEA ȘI APROFUNDAREA INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ Ion M. Anghel	82

After the first issue...

On its way to accession, Romania needs not only political determination, but also an *academic forum of debate* necessary to provide outstanding input to the policy-makers and ultimately acting as a venue for channeling the ideas emanating from enthusiastic researchers.

In this respect, the first issue of the Romanian Journal of European Affairs (RJEA), marked the first step, though not a perfect one, towards stimulating the scholastic debate on EU integration topics, focusing primarily on the developments within the Union, the politics of enlargement and the accession of Romania. Echoes on this first issue of the journal are still received by the European Institute of Romania. While most of the comments are positive and the number of authors looking forward to publish articles and to stir polemics impresses us, we are also extremely thoughtful to all the criticisms we have received. In this respect, we assume the legitimate dissatisfaction with the physical quality of the journal. The wisdom of the old French proverb „À toute chose malheur est bon“ led us to take advantage of this criticism, to meditate at what we have to improve and to create in the year 2002, an impressive second regular issue of the Romanian Journal of European Affairs.

However, one thing is difficult to deny the RJEA that is the outstanding quality of the articles published. In this regard, we take great pride that the Journal succeeded, from the very first issue to impose a high standard for published academic works, and we feel committed to maintaining and developing this standard in the future issues. We believe that the flow of manuscripts will remain strong both in terms of quality and number, and look forward for the same active involvement of the Romanian and Foreign top-notch scholars.

The current issue is a second stage in fulfilling our commitment for deepening the theoretical and empirical understanding of European integration. The Journal further intends to fill up a gap existent in Romania in an important and dynamic field such as the EU, providing useful reliable information to its readers and thus contributing to furthering constructive thinking on EU in Romania. It is our fervent conviction that the Romanian Journal of European Affairs will continue to develop as the most active Romanian forum for analysis of all aspects relating to the process of EU integration.

Nicolae Idu

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNEASCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Dragoș Negrescu*

***ABSTRACT.** The paper attempts to systematically explore, first, the rationales for supporting the agricultural sector in Romania and, second, the extent to which the preparation for accession calls for the dispensation of such aids. The author concludes that, following a brief period of rationalization, both the scope and, even more so, the modalities of supporting the agricultural sector are prone to lead to perverse effects, while not facilitating in any meaningful way the country's eventual accession to the European Union. Refuting with hard facts the often repeated assertion that domestic farmers are deprived of protection against competing imports, the paper highlights some very questionable features of Romania's trade policy in the agricultural area and calls for a different approach, centered on reducing barriers facing imports destined to the local market in exchange for improved access of Romanian exports to foreign markets.*

Percepția precumpănitoare în opinia publică asupra agriculturii românești tinde să o desemneze, simultan, drept sectorul economic cu cel mai bun potențial, capabil să revigoreze întreaga economie națională chiar pe termen scurt, dar și drept domeniu care trebuie să beneficieze predilect de sprijinul statului. Însă, această asistență nu poate fi acordată decât prin măsuri redistributive care, fatalmente, operează în detrimentul altor sectoare ale economiei. Ne aflăm, deci, în fața unui paradox fundamental, rezultat în mare măsură al preluării și vehiculării unor idei primite, dar și al ocultării sistematice a datelor factuale în favoarea unor excursuri sentimental-tradiționaliste. Dezbateră într-un cadru riguros a problematicii sprijinului acordat de stat agriculturii românești trebuie să abordeze cel puțin trei paliere, și anume:

- *oportunitatea*, respectiv rezolvarea dilemei subvenționării agriculturii românești;
- *modalitatea*, adică răspunsul la întrebarea

dacă există surse pentru acordarea acestui sprijin și, în caz afirmativ, care sunt metodele cele mai puțin oneroase și distorsionante;

- *realitatea*, și anume dimensiunea ajutorului primit de agricultură, precum și măsura în care agricultura poate fi văzută ca beneficiar net sau furnizor net de asistență pentru celelalte sectoare în condițiile unui mod imperfect de funcționare a celorlalte segmente ale economiei.

1. Îndreptățirea susținerii agriculturii românești

Oportunitatea subvenționării privește o opțiune politică fundamentală: în ce măsură agricultura este îndreptățită sau nu la redistribuirea în propriu-i avantaj a unei părți din resursele generate de alte sectoare ale economiei. Este siderantă constatarea că această îndreptățire nu a făcut nici până în prezent obiectul unei reale dezbateri naționale, în care să fie puse în balanță argumentele pro și contra. Acestea i s-au

* Dragoș Negrescu holds a Ph.D. in international economic relations from the Academy of Economic Studies of Bucharest and was Undersecretary of State for European Integration in the Romanian Ministry of Foreign Affairs

substituit, cel mai adesea, două teze:

- una oarecum pascistă, care pune în centrul argumentării situația materială precară a țărănimii și absența mijloacelor necesare desfășurării unei agriculturi performante;

- alta aparent modernă, care, plecând de la faptul că politica agricolă a Uniunii Europene (U.E.) face obiectul unei subvenționări masive, trage concluzia că aderarea României presupune în mod axiomatic punerea neîntârziată în aplicare a aceluiași mecanism de susținere.

Trăsătura comună a ambelor teze este că privesc agricultura ca un domeniu decuplat de corpul economiei românești, ignorând astfel intercondiționările inerente din interiorul său.

În continuare, voi încerca să examinez gradul în care justificările cele mai des utilizate pentru tratamentul special acordat agriculturii în alte țări (în principal, cele dezvoltate) pot fi adecvate realităților României contemporane. Succint prezentate, aceste argumente se referă la: imperativul securității alimentare; protejarea veniturilor producătorilor agricoli; și prezervarea habitatului rural.

a) Securitatea alimentară.

În general, cei care invocă acest concept tind să îl identifice cu simpla *autosuficiență alimentară*, respectiv acoperirea în cea mai mare măsură posibilă a necesităților de consum intern din producția proprie. Autosuficiența este însă doar o caricaturizare a conceptului, mai larg și nuanțat, al securității alimentare. Pentru a nu fi golit de substanță, acesta trebuie să înglobeze și

un alt considerent, și anume *prețuri accesibile pentru consumatori*. Definiția „oficială” a conceptului de securitate alimentară, adoptată cu ocazia Summit-ului Mondial al Alimentației din 1996, confirmă acest lucru: „Securitatea alimentară există atunci când toți oamenii, în orice moment, au acces fizic și **economic** la o alimentație suficientă, sigură și hrănitoare...”.¹

Însă, între autosuficiența alimentară și accesibilitatea economică a alimentelor există o contradicție esențială, deoarece susținerea agriculturii presupune aproape întotdeauna prețuri la consumator mai mari decât în absența susținerii.² Practica tuturor țărilor care recurg la asistarea sectorului lor agricol relevă o importanță semnificativă, de cele mai multe ori precumpănitoare, a costurilor pentru consumatori în raport cu costurile pentru contribuabili.

Problema accesibilității de preț a produselor agricole se pune în termeni absolut particulari în România, față de toate modelele de susținere a agriculturii existente pe plan mondial. După cum relevă datele din tabelul de mai jos, România nu numai că se situează pe ultimul loc între țările candidate la aderare din punctul de vedere al incidenței cheltuielilor pentru procurarea hranei asupra veniturilor unui menaj, dar are o situație precară - din același punct de vedere - chiar și între țările în curs de dezvoltare

(Tabel 1).

¹ Einarsson, Peter: „Agricultural trade policy... as if food security and ecologically sustainability mattered”, *Globala Studier Nr .5*, November 2000, p.8

² Teoretic, este posibil ca cetățenii să resimtă povara sprijinirii agriculturii exclusiv în calitatea lor de contribuabili, dar nu și în cea de consumatori, raportul concret în care se găsesc aceste ipostaze depinzând de mix-ul de instrumente folosit.

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNEASCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Tabel 1: Ponderea cheltuielilor pentru hrană în coșul de consum al unei gospodării (%)

	1993-94		Mijlocul anilor '80
<i>Țări dezvoltate</i>		<i>Alte țări candidate la U.E.</i>	
Australia	15	Cipru	29
Canada	11	Turcia	33
Japonia	30	<i>Țări în curs de dezvoltare</i>	
S.U.A.	8	Algeria	53
Uniunea Europeană	22	Bangladesh	63
<i>Țări în tranziție</i>		Brazilia	29
Bulgaria	48	China	56
Cehia	32	Coreea de Sud	32
Estonia	39	Egipt	60
Letonia	45	India	65
Lituania	58	Indonezia	57
Polonia	30	Mexic	51
România	60	Nigeria	51
Slovacia	38	Pakistan	45
Slovenia	22	Peru	55
Ungaria	31	Thailanda	42

Surse: - *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, Working Document, July 1998, p.12

- *Agriculture, Trade and Food Security. Synthesis of country case studies*, FAO Symposium, Geneva, 23-24 September 1999, p.24-25

- Alison Burrell, Arie Oskam (editors): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, 2000, p.170

Această stare de fapt impune două concluzii greu de contestat. În primul rând, obiectivul securității alimentare nu poate justifica în România o susținere masivă a sectorului agricol. În al doilea rând, modalitățile de susținere nu pot fi calchiate după cele utilizate predilect în țările dezvoltate (respectiv mecanisme de garantare a unor prețuri interne mult superioare celor internaționale), cu corolarul că protecția la frontieră ar trebui să fie sensibil inferioară celei acordate agricultorilor din aceste țări.

b) Asigurarea unor venituri echitabile pentru agricultori.

Realizarea unei anumite parități între

veniturile obținute de populația ocupată în agricultură și, respectiv cea din alte ramuri este o exigență normală în orice societate democratică. Ea este dezirabilă, în primul rând, din considerente sociale (evitarea apariției unei fracturi între membrii societății), iar unele țări dezvoltate (cum ar fi Japonia) au dat chiar o consacrare juridică acestui obiectiv, prin stipularea sa expresă în lege. În același timp însă, acest deziderat se opune tendinței firești a unui fenomen economic obiectiv: scăderea graduală a prețurilor agricole ca urmare a progreselor tehnologice care permit reducerea costurilor de producție în acest sector. Deși este discutabil dacă acest trend este inexorabil pe termen lung, nu

poate fi contestat faptul că, pe termen scurt și mediu, el se manifestă și reclamă eforturi excepționale pentru a fi contracarat.

Problema care se pune în cazul României este dacă atingerea obiectivului parității impune adoptarea de măsuri speciale pentru ridicarea veniturilor fermierilor. Atâta vreme cât veniturile obținute în alte sectoare ale economiei românești nu sunt substanțial mai mari decât cele obținabile (în absența sprijinului statului) de către agricultori, necesitatea intervenției guvernamentale nu este deloc evidentă. Potrivit unui recent studiu, rata sărăciei în rândul gospodăriilor de agricultori din România (57% în 1998), deși importantă, este comparabilă cu cea a altor categorii ocupaționale relativ importante în termeni numerici (șomerii – 60%, angajații pe cont propriu – 54%) și depășește media națională într-o proporție mult mai mică decât în țările U.E. Argumentele în favoarea susținerii de către stat a agriculturii românești care pot fi extrase din situația descrisă mai jos nu sunt deloc peremptorii și, în orice caz, sunt incomparabil mai slabe decât cele pe care obiectivul parității veniturilor le furnizează partizanilor subvenționării agriculturii în țările dezvoltate.

(Tabel 2)

În al doilea rând, nu este deloc evident că intervenția prin instrumente ale politicii agricole este cea mai indicată în acest context. Pe de o parte, „nu este nimic exclusiv agricol în sărăcia la nivelul familiilor de fermieri... veniturile lor scăzute reprezintă esențialmente o problemă socială... [iar] remediul ține de politica socială mai degrabă decât de cea agricolă”.³ Pe de altă parte, instrumentele de politică agricolă predilect utilizate (în special cele bazate pe garantarea anumitor niveluri de preț producătorilor) favorizează vădit pe cei mai prosperi fermieri. Astfel, în țările Organizației pentru Cooperare Economică și Dezvoltare (OECD), cele mai mari 25% de exploatații agricole beneficiază de o pondere disproporționată din sprijinul agregat acordat agriculturii: între 40% (Elveția) și 88% (S.U.A.), U.E. plasându-se foarte aproape de vârful acestei ierarhii, cu 73%.⁴ Recentele intervenții legislative operate în România sunt susceptibile să amplifice masiv dezechilibrul dintre asistența primită de cei mai avuți și, respectiv, cei mai săraci fermieri, în avantajul primilor. Concret, actele normative privitoare la exploatațiile agricole (OUG nr. 108/2001) și, respectiv, la organizarea și funcționarea pieței produselor agricole și alimentare (Legea nr. 73/2002) sunt

Tabel 2: Rata sărăciei* pe categorii ocupaționale

	România (1998)	Uniunea Europeană (1996)
Ansamblul populației (A)	33,8%	10,5%
Agricultori (B)	57,4%	32,2%
B/A	1,7 : 1	3,1 : 1

* Potrivit definițiilor naționale

Surse: Cornelia Teșliuc ș.a., *Sărăcia și sistemul de protecție socială*, Editura Polirom, Iași, 2001; p.59

- Dominique Bureau, *Agriculture et negociations commerciales*, Conseil d'Analyse Economique, Rapport no.19, 1999; p.57

³ Berkeley Hill: *Agricultural Incomes and the CAP*, *Economic Affairs*, Vol.20, No.2, June 2000, p.16

⁴ *Agricultural Policy Reform: The Need for Further Progress*, *OECD Economic Outlook no.70*, January 2002, p.192

susceptibile să excludă practic de la subvențiile destinate agriculturii tocmai categoriile de populație rurală cele mai sărace.

c) **Prezervarea habitatului rural tradițional.**

În termeni lapidari, acest obiectiv are două componente. Prima este de natură ecologică și, întrucâtva, chiar estetică. Măsura și sensul în care susținerea agriculturii acționează în raport cu această fațetă a obiectivului menționat mai sus sunt controversate, existând numeroase păreri potrivit cărora anumite tipuri de sprijin (cele care nu sunt decuplate de volumul producției agricole) încurajează o exploatare nerațională care degradează habitatul rural. Cealaltă fațetă este de ordin demografic și are în centrul său preocuparea provocată de scăderea continuă a populației rurale, pe seama reducerii pronunțate

a forței de muncă ocupate în agricultură. Temeinicia acestor îngrijorări nu poate fi minimalizată în țările dezvoltate, care au cunoscut mutații demografice absolut dramatice în ultimele decenii și unde forța de muncă agricolă a ajuns să reprezinte procente aproape neglijabile: circa 6% în U. E. (față de peste 25% în 1958); 3% în Statele Unite; și 8% în Japonia.

Din nou însă, cazul României este atipic și, ca atare, neadecvat „tratamentului“ aplicat în țările susmenționate. Nu numai că proporția forței de muncă actualmente ocupate în agricultură este incomparabil mai mare atât față de țările dezvoltate, cât și în raport cu orice altă țară cu economie în tranziție, dar această proporție este și în creștere.^(Tabel 3)

Mai multă consistență par să aibă **argumentele centrate pe teza**

Tabel 3: Importanța relativă a agriculturii în economiile țărilor candidate la aderare

	Proporția populației ocupate în agricultură (%)		Contribuția agriculturii la formarea PIB (%)	
	1993	2000	1993	2000
Bulgaria	21,2	11,3	12,1	15,8
Republica Cehă	5,6	7,4	3,3	3,4
Slovenia	8,4	6,7	5,8	4,1
Estonia	8,2	7,4	10,4	4,7
Letonia	18,4	13,5	10,6	4,0
Lituania	22,4	19,6	11,0	6,9
Polonia	25,6	18,8	6,3	2,9
România	35,2	42,8	20,2	11,4
Slovenia	10,7	9,9	4,9	2,9
Ungaria	10,1	4,8	6,4	3,9

Surse: Larry Karp, Spiro Stefanou: *Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture*, CEPR Discussion Paper 814, November 1993, p.3

- *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, DG VI, June 1995, p.5

- *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, Working Document July 1998, p.12

- European Commission, DG AGRICULTURE, **website**, September 2001

condiționărilor externe care fac necesară adoptarea de politici cuprinzătoare și generoase de susținere a agriculturii. Această teză se prezintă sub două ipostaze principale:

a) intervenția statului este necesară pentru a proteja producătorii interni de repercusiunile la scară internațională ale politicilor agricole promovate de țările dezvoltate (în principal, prețuri mondiale instabile și comprimate artificial),

b) pregătirea aderării la Uniunea Europeană presupune adoptarea mecanismelor de susținere specifice politicii agricole comunitare (PAC).

Primul argument exprimă o realitate incontestabilă dar, deși diagnosticul este corect, tratamentul recomandat este discutabil, în principal din cauza faptului că el presupune inducerea de noi distorsiuni în funcționarea mecanismelor pieței pe considerentul preexistenței altor distorsiuni. Impactul cumulat asupra pieței mondiale va fi cu atât mai devastator, contribuind la o deja înrădăcinată tendință de autoreproducere și autoamplificare a intervențiilor distorsionante.

Pentru țările cu economii în tranziție, o atare soluție este nerecomandabilă nu doar din punct de vedere principal, ci și din considerente cât se poate de pragmatice. Este vorba de faptul că sectorul agricol din economiile lor este mult mai important în termeni relativi decât în țările

dezvoltate, cu corolarul că o politică agricolă intervenționistă modelată după cele promovate de aceste țări ar genera pierderi de eficiență mult superioare și ar afecta grav dezvoltarea unor economii încă fragile.⁵ „Pentru ansamblul celor 10 țări din Europa Centrală și Orientală, fiecare punct procentual de susținere a valorii adăugate agricole implică un procent de prelevare de 2,3 ori mai mare asupra Produsului Intern Brut (PIB), și deci încă și mai mult asupra PIB neagricol, decât în U.E. ... În „grupul Helsinki“, din cauza Bulgariei și României, sprijinul unitar al agriculturii apasă de 5 ori mai mult procentual asupra economiei naționale decât în U.E. și de circa 7 ori mai mult – asupra sectoarelor neagricole“⁶. România este cea mai direct vizată de această punere în gardă dintre țările est-europene candidate la aderare, consecință a faptului că ea este, simultan, țara cu cel mai redus PIB pe locuitor, dar și cu cea mai mare contribuție a agriculturii la formarea PIB!⁷

2. Necesitatea susținerii agriculturii în perspectiva aderării la U.E.

PAC se află de peste un deceniu într-un proces de reformare care, pe de-o parte, conduce la restrângerea nivelului de susținere acordată agriculturii și, pe de altă parte, operează mutații în privința modalităților concrete de sprijin. Acest fapt îngreunează, într-o anumită măsură, eforturile de pregătire pentru aderare pe care le fac țările candidate, mai ales acelea care, precum România,

⁵ Morkre, Morris și David Tarr: **Reforming Agricultural Trade Policy: A Quantitative Evaluation**, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 131:1, 1995, p.107

⁶ Alain Pouliquen: **Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO**, (studiu comandat de Comisia Europeană), Octombrie 2001, p.72

⁷ în 1998 „distorsiunile asociate politicii de sprijin a producătorilor agricoli, măsurate prin raportarea echivalentului subvenției la producător la PIB, au fost de circa 4-5 ori mai mari decât ale celorlalte țări în tranziție sau ale țărilor dezvoltate“. [Gavrilesco, Dinu, Emil Teșliuc: **Agricultura românească în tranziție**, *ÆCONOMICA* nr.1/2000, p.95]

nu pot să se aștepte – în mod rezonabil – la o dată foarte apropiată pentru accesie. Prin urmare, dacă doresc să aplice anumite politici agricole în perspectiva aderării, statele candidate sunt în situația de a încerca să atingă o țintă în mișcare. Nu este mai puțin adevărat că există, chiar și la ora actuală, suficiente indicii care să contureze direcția probabilă în care va evolua PAC.

În primul rând, este clar conturată tendința de limitare a susținerii agriculturii, atât pe ansamblu, cât și la nivel de produs. Astfel, cea mai recentă reformă a PAC, decisă de Consiliul European de la Berlin (martie 1999) statuează principiul „stabilizării bugetare“, deci a limitării volumului resurselor financiare alocate anual agriculturii din bugetul comunitar. În același timp, pentru acele produse la care ele sunt practicate, prețurile garantate sunt supuse unui proces de reducere graduală. Adăugată la reducerea similară operată la începutul anilor '90, magnitudinea totală a reducerilor operate la încheierea procesului se va situa la nivelul de 45% pentru culturile cerealiere și de 35% pentru carnea de vită. Este, de asemenea, bine conturată, tendința de reducere a importanței suținerii prețurilor prin substituirea cu instrumente de susținere directă a veniturilor agricultorilor:

Dacă am admite că principalul factor modelator al politicii agricole românești îl reprezintă PAC, am constata existența unor desincronizări încă de la nivelul general de abordare. Pentru că, dacă este adevărat că volumul susținerii agriculturii în România este în scădere, modalitățile concrete de acordare a sprijinului evoluează în ultima vreme într-o

direcție opusă celei către care se îndreaptă PAC, fiind operat un transfer dinspre susținerea directă a agriculturilor către subvenționarea pe produs.

Trebuie însă precizat că, în ciuda aparențelor și a larg răspânditelor opinii contrare, susținerea agriculturii nu este un imperativ incontestabil al pregătirii pentru aderare la Uniunea Europeană. În primul rând, PAC este formulată, aplicată și finanțată la nivelul întregii Uniuni, funcționând pe baza principiului unicității, solidarității și preferinței comunitare. Rolul autorităților naționale fiind deocamdată limitat doar la aspecte de simplă execuție, nu există o necesitate vădită de a aplica mecanisme de susținere similare celor comunitare anterior aderării.

Lărgirea Uniunii Europene ea însăși poartă în sine germeii unor schimbări inevitabile. Costul absorbirii unor sectoare agricole naționale hipertrofiate în raport cu dimensiunea relativă modestă pe care o are agricultura la scara U.E. ar fi, în condițiile respectării scrupuloase a principiilor unicității, solidarității și preferinței comunitare, extrem de însemnat. Estimări ale OECD arată că doar primirea celor patru țări ale „grupului Vișegrad“ ar determina o sporire cu 11% a cheltuielilor din Fondul European de Orientare și Garantare Agricolă (FEOGA)⁸. Evident, toate aceste cheltuieli trebuie acoperite din bugetul comunitar, la a căror alimentare noile state membre vor avea o contribuție foarte limitată. S-ar produce astfel discrepanțe mult mai mari decât cele existente la ora actuală între contribuția unei țări și volumul de resurse primite care, împreună cu nivelul absolut foarte ridicat al acestor resurse, nu va putea permite extinderea

⁸ Burrell, Alison și Arie Oskam (Editors): **Agricultural Policy and Enlargement of the European Union**, *Wageningen Pers*, 2000, p.106

tale quale a PAC asupra noilor membri, mai ales asupra celor care vor fi primiți într-un orizont de timp mai îndepărtat (cum este cazul României).

Deși nu sunt stabilite coordonatele viitoarei reforme, s-a conturat deja un set de opțiuni⁹ care, individual sau împreună, vor da o nouă configurație politicii agricole comunitare în orizontul de timp preconizat pentru aderarea României. Succint prezentate, acestea sunt:

- *degresivitatea*, care presupune reducerea în timp a plăților directe introduse drept contraparte a reducerii prețurilor garantate, cu precizarea că se preconizează ca micii agricultori să nu fie afectați sau să fie afectați în mai mică măsură;

- *limitarea* sumei care poate fi acordată unei singure exploatații la un nivel care să nu poată fi depășit indiferent de dimensiunea respectivei exploatații;

- *modularea*, care are în vedere „reciclarea” fondurilor economisite prin măsuri de tipul celor descrise mai sus în programe de dezvoltare rurală și protejare a mediului; și

- *co-finanțarea*, în virtutea căreia o parte din costul susținerii sectorului agricol ar urma să fie suportată direct de Statele Membre, din bugetele naționale.

Mi se pare demn de relevat că evoluțiile recente ale politicii agricole românești nu coincid cu nici una din aceste probabile direcții viitoare de reformă a PAC. Contrastul este complet în ce privește abordarea eligibilității pentru

subvenționare în funcție de dimensiunea exploatației. De asemenea, cel puțin până când fondurile SAPARD vor deveni operaționale, nu se poate vorbi de asistență pentru dezvoltare rurală și programe de mediu.

În fine, în ipoteza (nu foarte probabilă, totuși) în care opțiunea „renaționalizării” parțiale a PAC s-ar materializa, argumentul armonizării - folosit uneori pentru a justifica demersuri de politică agricolă nepotrivite situației concrete actuale a României - își pierde mult din forță, iar luarea în considerare a particularităților naționale devine obligatorie.

Concluzia care se impune este că nu există argumente credibile care să susțină aserțiunea că politica agricolă a României este sau a fost orientată de condiționările atașate procesului de aderare. De asemenea, am încercat să argumentez că această „decuplare” de *facto* nu este criticabilă în sine, deoarece replicarea la scară națională a PAC este absolut iluzorie.

Mai mult însă, chiar și dacă ar fi posibilă, preluarea *tale quale* a PAC nu ar fi deloc dezirabilă pentru însăși țările candidate. În condițiile în care fermierii din aceste țări ar deveni eligibili pentru niveluri de susținere comparabile cu cele actualmente în vigoare în Uniunea Europeană, consecință a susamintitului principiu al unicității, veniturile lor ar tinde să depășească sensibil media națională. În consecință, ele ar începe să atragă resurse umane din alte sectoare

⁹ Robert Ackrill: **CAP Reform 1999: Crisis Management in Search of a Crisis**, *University of Leicester, Department of Economics*, 1999; Pavlos Pezaros: **The Agenda 2000 CAP Reform agreement in the light of the future EU enlargement**, *EIPA Working paper 99/W/02*, August 1999; Sean Rickard: **The CAP: Whence it Came, Where it Should Go**, *Economic Affairs*, Vol.20, No.2, June 2000; Winfried von Urff: **The Future of European Agricultural Policies**, *ZEI Policy Paper B28*, October 2001

și ar face să explodeze piața funciară. Într-un cuvânt, ar fi induse enorme distorsiuni în funcționarea economiilor țărilor candidate, distorsiuni cu atât mai mari cu cât nivelul actual al veniturilor este mai redus, iar ponderea sectorului agricol din economie este mai ridicată. Cu siguranță, România ar fi țara cel mai puternic afectată de asemenea efecte perverse.

De aici nu trebuie trasă concluzia că nu sunt necesare pregătiri serioase în vederea aderării. Acestea trebuie însă să vizeze tocmai acele aspecte care, actualmente, sunt practic oculate de atenția acordată subvenționării producției agricole sub aspect cantitativ. Este vorba de reglementările și măsurile de ordin statistic, fitosanitar, veterinar, de informare a consumatorilor etc, care reclamă cele mai importante eforturi logistice la nivel național, de unde și nevoia de fi pregătite serios și din timp. Reforma PAC este susceptibilă să ducă la un accent și mai apăsător pus asupra unor categorii de măsuri practic necunoscute în România: încurajarea practicilor agricole ecologice, ameliorarea substanțială și asigurarea scrupuloasă a calității produselor agroalimentare, îmbunătățirea tratamentului aplicat animalelor în cadrul producției zootehnice.

3. Optimizarea susținerii agriculturii: a face mai mult cu mai puțin

Serioasele rezerve pe care le suscită recurgerea la măsuri de susținere a agriculturii în România nu sunt dictate de dogmatism, ci de considerente absolut pragmatice. Problemele care trebuie rezolvate țin de dozaj și de instrumentarul folosit, astfel încât sprijinul

acordat să nu fie exorbitant și să corecteze cât mai bine neajunsurile care îl fac necesar. La ora actuală, principalele obiective ale politicii agricole românești trebuie să fie **sporirea productivității muncii** în agricultură și **ameliorarea competitivității sectoarelor din amonte și din aval**. O creștere a productivității muncii este însă de neimaginat fără o scădere dramatică (chiar dacă graduală) a numărului agricultorilor și o sporire a dimensiunii exploatațiilor agricole.

Cu privire la celălalt aspect relevant, trebuie menționat un recent studiu al Food and Agriculture Organization (FAO), care arată că agricultorii necesită un sector de procesare a alimentelor eficient pentru ca să își poată vinde produsele în termeni favorabili: „potențialul competitiv într-una din verigile lanțului de prelucrare poate fi irelevant dacă performanța competitivă în alte stadii este slabă”¹⁰.

Cel mai bine răspunde acestor exigențe o politică îndreptată către îmbunătățirea funcționării piețelor, care să aibă un pronunțat caracter de neutralitate. Astfel se poate evita împovărarea suplimentară a sectoarelor din aval prin prețuri artificial ridicate ale materiilor prime agricole. Multă vreme izolate și „înghetate” într-o structură monopolistă, acestea se confruntă acum cu dificultăți sporite, generate de concurența importurilor. Este, de asemenea, necesară promovarea unor politici conexe, care nu pot fi incluse între măsurile de susținere a agriculturii, dar al căror impact favorabil nu poate fi îndeajuns subliniat. Este vorba de privatizarea fermelor de stat și îndepărtarea barierelor *de facto* care

¹⁰ **Business Central Europe**, July-August 2000, p.48

împiedică formarea unei adevărate piețe a pământului, condiție esențială a consolidării exploatațiilor până la dimensiuni eficiente economic. Progresele neglijabile ale productivității agricole după un deceniu de tranziție economică, deși imputate cu indignare de anumiți specialiști absenței unui sprijin mai consistent al statului, își au originea în primul rând în:

- întârzierea nepermisă a soluționării problemei restituirii pământurilor cooperativizate (sau naționalizate) și, ulterior, în tergiversarea iresponsabilă a punerii în aplicare a soluției adoptate;
- interdicția *de jure* a cvasi-totalității tranzacțiilor cu pământ agricol până în 1997 și, ulterior, imposibilitatea vânzării terenurilor aparținând statului (chiar și în condițiile în care ele fac parte din domeniul privat!).

Măsurile de susținere a agriculturii se concretizează în două tipuri de transferuri în favoarea producătorilor agricoli: directe (sau explicite) și indirecte (sau implicite). Transferurile indirecte au în vedere, în primul rând, măsurile de politică comercială prin care piața internă este izolată de evoluțiile de pe piețele internaționale, cu corolarul atingerii unor prețuri superioare celor mondiale. Acest rezultat este obținut în primul rând prin măsuri protecționiste, de restricționare a importurilor, dar și prin măsuri de stimulare a exporturilor. Din rațiuni metodologice, care țin de imposibilitatea determinării absolut precise a proporției din decalajul de preț datorate măsurilor protecționiste, estimarea transferurilor indirecte include și bariere „naturale“ care fac mai dificil accesul fizic al importurilor pe piața internă (ineficiențele din sistemele de transport, depozitare și comercializare).

Transferurile explicite, la rândul lor, îmbracă două forme principale: susținerea prețurilor și subvenții directe. Susținerea prețurilor se bazează, cel mai adesea, pe stabilirea unor prețuri minime care sunt garantate producătorilor prin intervenții directe pe piață, respectiv achiziții ale produselor în cauză, stocarea și, eventual, exportul subvenționat al acestora. Deoarece prețurile garantate sunt, de regulă, superioare prețurilor mondiale, acest mecanism ar avea un cost prohibitiv dacă accesul importurilor pe piața internă ar fi liber sau afectat doar de taxe vamale moderate. În consecință, edificarea unor sisteme elaborate de protecție la frontieră este contrapartea indispensabilă a funcționării sistemelor de susținere a prețurilor.

Faptul că potențialul distorsionant al măsurilor de susținere a agriculturii nu este același pentru toate tipurile de sprijin face obiectul unei confirmări oficiale, rezultată din tratamentul diferit rezervat diverselor tipuri de subvenții în cadrul Acordului privind Agricultura de sub egida Organizației Mondiale a Comerțului (OMC). Concret, este făcută o distincție între măsurile de susținere în funcție de impactul pe care ele îl pot avea asupra nivelului producției și al comerțului cu produse agricole. Pe de-o parte, măsurile considerate a avea un potențial efect distorsionant asupra producției și fluxurilor comerciale fac obiectul unor angajamente de reducere a lor din partea tuturor țărilor membre (inclusiv România). Toate măsurile de susținere a prețurilor, precum și cele care conduc la reducerea costului inputurilor agricole sunt incluse în această categorie. Pe de altă parte, o largă paletă de măsuri de sprijin, reputele a nu fi distorsionante (și incluse în așa-numita „cutie verde“), pot fi utilizate de toate țările fără nici un

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNESCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

fel de restricție din perspectiva obligațiilor internaționale (chiar dacă nu necesarmente și din cea a raționalității economice). Este vorba de astfel de măsuri precum: cercetare, furnizarea de

65% în 2000.¹¹ Distribuția pe categorii a măsurilor de susținere scoate în evidență discrepanțe importante de la țară la țară (Tabel 4)

Tabel 4: Structura asistenței acordate sectorului agricol în țările membre OECD, pe tipuri de instrumente, 1997-99

	Susținerea prețurilor	Subvenționarea input-urilor	Transferuri directe către fermieri
Uniunea Europeană	63%	11%	26%
S.U.A.	53%	23%	24%
Japonia	94%	6%	-
Canada	62%	10%	28%
Elveția	65%	8%	24%
Norvegia	58%	31%	11%
Coreea de Sud	95%	4%	1%
Mexic	68%	10%	1%
Republica Cehă	70%	14%	16%
Polonia	85%	14%	-
Ungaria	65%	9%	26%
Turcia	67%	33%	-

Surse: - Neilson C.Conklin: **Developed Countries' Agricultural Policies**, *USDA Economic Research Service*, March 2001

- Dimitris Diakosavvas: **The Uruguay Round Agreement in Practice: How Open are OECD Markets?**, *World Bank conference*, Washington, July 2001

- Alain Pouliquen: **Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO**, (studiu comandat de Comisia Europeană), Octobre 2001

diverse servicii (extensie agricolă, inspecție, marketing și promovare, infrastructură), ajutoare în caz de dezastru naturale, susținerea veniturilor agricultorilor (cu condiția ca transferurile să nu fie condiționate de tipul sau nivelul producției), ș.a.m.d.

Pe ansamblul țărilor dezvoltate, intervențiile în scopul susținerii prețurilor rămân preponderente în arsenalul instrumentelor pentru sprijinirea agriculturii, deși importanța lor relativă este în scădere: de la 77% din totalul transferurilor pentru agricultură în 1986-88, la

O importantă concluzie pe care o sugerează datele prezentate este aceea că politicile de susținere practicate în Uniunea Europeană sunt, în general (74% din total) distorsionante, fapt de natură să avertizeze odată în plus asupra riscurilor pe care le-ar comporta o decizie pripită de replicare a lor în țara noastră. Caracterul exemplar pe care îl are politica agricolă comunitară pentru cele mai avansate țări candidate la aderare este, probabil, cauza principală pentru care și în țările „Grupului Vișegrad“ - care, practic, formează *nucleul dur* al acestei categorii - măsurile distorsionante sunt consubstanțiale asistenței

¹¹ **Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation**, *OECD*, April 2001, p.25 a

acordate fermierilor. În aceste țări, mecanismele de susținere a prețurilor au reprezentat forma predilectă de asistență încă de la începutul perioadei de tranziție. Chiar dacă s-au înregistrat fluctuații în timp, ele au contribuit constant la peste jumătate din sprijinul total acordat agriculturii. Tendințele au fost însă întrucâtva divergente. Dacă în Republica Cehă importanța relativă a acestor măsuri față de un nivel de peste 90% în 1992-94, în Ungaria dependența de măsurile de susținere a prețurilor s-a accentuat, pe când în Polonia ea s-a dovedit remarcabil de constată la un nivel puțin mai mare de 80%.¹² Ponderea acestor măsuri în Slovacia, pentru care nu dispunem de estimări recente, trebuie să fi rămas precumpănitoare în condițiile în care această țară recurge la prețuri garantate și intervenții pe piață pentru cel mai mare număr de produse dintre toate economiile est - și central-europene.

Singurele țări din regiune care nu recurg la instrumente de susținere a prețurilor - Bulgaria, Estonia, Letonia și România - o fac din motive diferite.¹³ În cazul celor două țări baltice,

explicația ține de opțiunea acordării unui sprijin moderat agriculturii, consecință și a importanței relative modeste a acestui sector în ansamblul economiei, pe când țările balcanice mai sus amintite reprezintă cazuri speciale. Ambele au aplicat un anumit tip de susținere a prețurilor la producător, care s-a dovedit însă extrem de costisitor și ineficace, din cauza – în principal – a constrângerilor impuse de logica etatistă în care a funcționat sistemul. Astfel, susținerea prețurilor la producător a coexistat cu controlul prețurilor la consumator, sistem nu foarte diferit principial de planificarea centralizată. Acest fapt explică de ce anumiți autori consideră, referindu-se la acest mix de măsuri, că ele au putut fi regăsite „în țări în care noua elită politică nu este fundamental diferită de cea veche”.¹⁴

(Tabel 5)

O distorsiune suplimentară a fost produsă în România prin recurgerea la așa-numiții „integratori”, care jucau rolul de intermediari pentru derularea subvențiilor bugetare acordate. Aceștia erau, în fapt, mari societăți comerciale cu

Tabel 5: Cuprinderea mecanismelor de susținere a prețurilor aplicate în țările din Europa Centrală și de Est

	Cehia	Lituania	Polonia	Slovacia	Slovenia	Ungaria
Grâu	X		X	X	X	X
Secară			X			
Porumb						X
Cartofi				X		
Sfeclă de zahăr			X	X	X	
Lapte	X	X	X	X		X
Carne de vită		X		X		X
Carne de porc			X	X		X
Ouă				X		

Surse: - CEE State Trading: Questions Lurk Behind Notifications, *Economic Research Service USDA*, Decembrie 1997
 - Alison Burrell, Arie Oskam (editors): *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, 2000, p. 224-225

capital de stat, preluate nerestructurate de la agricultura socialistă. Din considerente care țin de maximizarea propriei lor utilități, „integratorii” au viciat alocarea resurselor în detrimentul micilor producători (sau, potrivit unei exprimări eufemistice, „au preferat efectuarea unor tranzacții cu marii producători, care comportau costuri mai scăzute”)¹⁵ și și-au procurat capital de lucru gratuit pe seama alocațiilor bugetare, întârziind plățile către producătorii primari.¹⁶ Astfel a fost amplificată favorizarea marilor producători care este inerentă oricăror mecanisme de susținere a prețurilor:

Aceste neajunsuri s-au grefat pe un alt element general de vulnerabilitate al sistemului, și anume costul său, extrem de greu suportabil în contextul austerității bugetare. De altfel, povara pentru finanțele publice a mecanismelor de susținere a prețurilor reprezintă o problemă majoră pentru toate țările care recurg la ele, mai ales în condițiile în care cheltuielile asociate acestor măsuri pot scăpa ușor de sub control, fiind extrem de sensibile la variațiile nivelului producției.

Putem aprecia că mecanismele de susținere a prețurilor, care sunt oricum un instrument suboptimal de susținere a agriculturii, au fost întârziate suplimentar în România de **tentativa nerealistă de a fi atinse simultan, prin același instrument, obiective care se**

contrazic reciproc: prețuri remuneratorii pentru producători și prețuri accesibile pentru consumatori, în condițiile conservării unor sechele ale sistemului de organizare agricolă din perioada comunistă.

Renunțarea la acest tip de mecanism de susținere cu începere din 1997 s-a produs pe fundalul liberalizării definitive a prețurilor produselor agricole, și a fost însoțită în mod necesar de o reducere importantă a protecționismului agricol. Deși sever criticată ulterior, această măsură era singura de natură să evite o explozie a prețurilor produselor agricole pe piața internă, anterior izolată de cea internațională prin taxe vamale de peste 100%. Un alt important punct de cezură survenit după 1996 în politica de susținere a agriculturii românești se referă la eliminarea transferurilor cvasi-fiscale (de tipul liniilor de credit deschise de BNR, al finanțărilor directe acordate de FPS și al iertării de datorii).

Reformarea sistemului de susținere a agriculturii în România a avut în centrul său introducerea unui instrument - cupoanele acordate proprietarilor de terenuri agricole - remarcabil prin concepția sa modernă. Deși numeroși critici l-au luat drept țintă, sistemul cupoanelor are puține elemente vădite de vulnerabilitate, iar experții care l-au analizat fără *parti pris* au admis că „are mai multe avantaje

¹² Swinnen, Johan EM., Jason G.Hartell: **Political economy aspects of CEECs agricultural price and trade policy in the framework of EU Accession**, *Phare ACE Programme, Discussion Paper 02/1*, 1998, p.15

¹³ Recent, Parlamentul României a aprobat o lege (nr.73/2002) care deschide calea aplicării pe scară largă de asemenea măsuri. Realismul acestei opțiuni este cel mai bine ilustrat că aplicarea dispozițiilor legii a trebuit suspendată după doar 18 zile, prin Ordonanță de Urgență!

¹⁴ Burrell, Alison, Arie Oskam (Editors), *op.cit.*, p.230

¹⁵ Gavrilesco, Dinu, Emil Têșliuc, *op.cit.*, p.67

¹⁶ **Review of Agricultural Policies. Romania**, *OECD Centre for Co-operation with Non-Members*, 2000, p.105

decât dezavantaje”.¹⁷ Este interesant să constatăm că atacurile cele mai violente la adresa sistemului cupoanelor au avut în vedere, fie aspecte care nu țin de esența mecanismului (valoarea cupoanelor distribuite, considerată prea mică), fie aspecte care sunt mai degrabă elemente de progres decât neajunsuri ale sistemului. Este vorba, în principal, de faptul că acest sistem poate „furniza un ajutor de ordin social pentru micii proprietari funciari”¹⁸ și, în general, este „decuplat” de nivelul producției, deci mult mai puțin distorsionant. Ca urmare, dacă până în 1996 (inclusiv) asistența acordată prin mijloace reputate a crea distorsiuni reprezenta circa 80% din asistența totală, ulterior - până în 1999 - această pondere s-a înjumătățit.¹⁹

Paradoxal, această raționalizare a modalităților de sprijinire a agriculturii a făcut în ultima vreme obiectul unor critici vehemente, fiind treptat înlocuită prin mecanisme cu un efect mult mai discutabil. În 2001, au mai fost păstrate măsuri de sprijinire directă a producătorilor agricoli, chiar dacă într-o formă care amplifică semnificativ intercondiționarea dintre producția efectiv realizată și subvenția obținută, fiind astfel un pas înapoi din punctul de vedere al „neutralității” asistenței (care, după cum s-a arătat, este tendința prevalentă atât în U.E. cât și pe plan mondial): a fost instituită obligativitatea exploatării terenurilor și doar anumite culturi au fost eligibile pentru susținere. În 2002, sistemul a fost abandonat integral în favoarea unei așa-numite „subvenționări pe produs” constând din

acordarea unor sume fixe pe unitate de cantitate de producție sprijinită. Schema, aplicabilă atât unor culturi vegetale cât și unor producții animale, este principial neconformă cu *evoluția* PAC nu doar pentru că elimină până și forma incipientă de „decuplare” existentă anterior, dar și pentru că - coroborată cu dispoziții legale introduse anterior (OUG nr.108/2001 privind exploatarea agricolă) - exclude *ab initio* micii producători agricoli de la beneficiile sale.

O inovație, dictată de constrângeri bugetare lesne de înțeles, dar care riscă să deschidă larg porțile pentru abuzuri și corupție, ține de limitarea cantității de produse eligibile care pot beneficia de subvenție. În aceste condiții, modul de ajustare a cererii la oferta limitată de subvenții capătă o importanță crucială. Informațiile disponibile până în prezent sugerează că autoritățile ar fi optat pentru metoda de alocare „primul venit, primul servit”. Mai ales în domeniul vegetal, unde condițiile climatice joacă un rol crucial, aplicarea unei asemenea metode riscă să creeze disparități regionale artificiale în ce privește sprijinul obținut. Mai mult decât atât, recurgerea la un asemenea hibrid de subvenționare are și „darul” de a anula unul din avantajele care țin de însăși esența subvenționării directe a producției agricole: stabilizarea prețurilor (chiar dacă la un nivel oneros pentru consumatori) și a pieței agricole interne. În situația dată, producătorii sunt puși deliberat în fața unei enorme incertitudini cu privire la posibilitatea de a accede la subvenții, existând și

¹⁷ Vincze, Maria: **Cine câștigă și cine pierde prin subvenționarea agriculturii românești ?**, *Economistul* Nr. 125 (1151), 29 iunie 1998

¹⁸ European Commission: **2000 Regular Report on Romania's Progress towards Accession**, p.33

¹⁹ Emil Teșliuc: **Politica agricolă: realizări și provocări**, în *„Franziția economică în România. Trecut, prezent și viitor”* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CEROPE, 1999, p.170

riscul de a stimula producția la costuri mult peste ceea ce cererea (internă și/sau externă) poate valida, fără posibilitatea de compensare integrală din susținerea directă limitată care poate fi acordată. Cu alte cuvinte, un potențial stimulent al pierderilor într-un sector agricol deja încărcat de datorii estimate recent la câteva sute de milioane de dolari.²⁰

Gradul ridicat de inconsecvență în orientarea politicii agricole din ultimii ani, nu integral explicabil prin schimbarea majorității parlamentare, este simptomatic pentru superficialitatea dezbaterii cu privire la susținerea agriculturii în România. Atâta vreme cât nu putem să apreciem nici măcar dacă susținerea agriculturii este cerută de considerente economice sau extraeconomice, nu putem spera la coerență între instrumentele concrete folosite. Iar dacă ipoteza economică este cea privilegiată de autorități la ora actuală, atunci acestea sunt remarcabil de incoerente din moment ce, odată cu introducerea de măsuri de sprijin legate de producție și destinarea lor exclusiv exploatațiilor mari, continuă să amâne introducerea impozitului pe venitul agricol al exploatațiilor mici și să întârzie privatizarea fostelor IAS-uri.

4. Este agricultura românească lipsită de sprijin?

Faptul că, în România, agricultura nu beneficiază de sprijin din partea statului (sau că, în orice caz, acesta este ridicol de mic în comparație cu situația din alte țări aparținând regiunii, precum Ungaria) a ajuns un lait motiv al luărilor de poziții din partea reprezentanților lobby-ului agricol, pe care nici mass media și nici

autoritățile nu îl contestă. Însă, pe cât de sentențios este tonul pe care sunt făcute asemenea aserțiuni, pe atât de subțiri sunt datele factuale oferite în sprijinul lor.

Pentru a facilita comparațiile, atât internaționale cât și intertemporale, este necesară alegerea unui indicator cât mai larg răspândit. În cazul particular al agriculturii, acest demers este mult facilitat de existența unei bogate baze de date acumulate încă de la mijlocul anilor '80 când, odată cu lansarea Runderi Uruguay de negocieri comerciale multilaterale, tema politicilor interne de susținere a agriculturii (și a inevitabilelor lor repercusiuni asupra pieței mondiale) a început să fie intens studiată în literatura de specialitate.

Indicatorul menționat se numește **echivalent al subvenției la producător** (ESP) și urmărește transformarea tuturor formelor de susținere a agriculturii într-un echivalent monetar. ESP măsoară transferurile directe sau indirecte de avuție de care beneficiază agricultorii de pe urma intervenției guvernamentale (protecție la frontieră, mecanisme de susținere a prețurilor, plăți directe etc) și le raportează la valoarea de piață a producției agricole obținute. Acest indicator nu este ferit de imperfecțiuni. Deoarece punctul de referință de la care se pleacă sunt prețurile internaționale, care sunt afectate de o variabilitate destul de pronunțată, aceasta se repercutează asupra nivelului ESP, care poate cunoaște variații însemnate chiar dacă substanța intervenției guvernamentale nu s-a modificat (sau s-a schimbat în sens opus). Cursurile de schimb ale monedelor naționale, prin care se face conversia

²⁰ *Adevărul*, 27 februarie 2002; *Curierul Național*, 5 martie 2002

care permite raportarea la prețurile internaționale, au și ele o influență exogenă deloc neglijabilă asupra ESP Pe de altă parte, sfera largă de cuprindere a indicatorului și ușurința corespondențelor pe care le face posibile îl recomandă pentru utilizare, mai ales atunci când urmărim să obținem indicații cu un anumit grad de generalitate.

Datele prezentate în tabelul 6 confirmă existența a doi factori principali care explică nivelul ESP Pe de-o parte, acesta tinde să scadă odată cu nivelul de dezvoltare economică a țării în cauză și, pe de altă parte, este de regulă mai mare în țările care sunt importatoare nete de produse agricole decât în cele exportatoare.²¹

(Tabel 6 - vezi p. 21)

Din analiza datelor putem constata nu doar că ESP în România nu este mai mic decât ar trebui să ne așteptăm date fiind ipotezele formulate anterior, ci chiar că acest nivel este unul din cele mai ridicate din Europa Centrală și de Est. Factori conjuncturali explică variațiile însemnate din anumiți ani (nivelul foarte redus din 1997 fiind și rezultatul unei importante depreciere a monedei naționale) dar, pe ansamblul perioadei, **susținerea agriculturii în România a fost absolut comparabilă cu cea din Cehia, Slovacia sau Polonia**, și nu mult inferioară celei din Ungaria. Extinzând comparația și asupra altor categorii de țări, constatăm că tendințele înregistrate în România sub acest aspect nu sunt deloc extreme. Mai mult, dacă privim dimensiunea sprijinului acordat agriculturii în mod relativ raportat la puterea economică de ansamblu, observăm că statul face comparativ mai mult pentru agricultură în România decât chiar în

țări pe care promotorii lobby-ului agricol le prezintă drept exemple de urmat.

(Tabel 7 - vezi p. 22)

Pe lângă o inerentă (și importantă!) doză de subiectivism, percepția insuficientei susțineri a agriculturii românești este influențată și de structura acestui sprijin. În perioada 1997-2000 s-a putut remarca o sporire a uniformității susținerii, indiferent de producția sprijinită, pe când în alte țări din regiune există o anumită concentrare, de regulă asupra produselor animaliere. Și în aceste țări însă, după cum reiese din datele tabelului 8, asistența acordată are un grad de neutralitate important și în creștere. Mai mult chiar, comparațiile făcute prin prisma coeficientului de variație relevă că **România are printre cele mai puțin uniforme politici de susținere** în cadrul grupului țărilor membre CEFTA.

(Tabel 8 - vezi p. 22)

Acest lucru nu exclude posibilitatea ca, punctual, pentru anumite produse, decalajul de competitivitate în detrimentul fermierilor români care se datorează exclusiv diferențelor în nivelul de subvenționare internă să fie relativ important (e.g., carnea de pui provenită din Ungaria). O reajustare a susținerii interne în sensul favorizării doar a anumitor produse este însă o opțiune cu consecințe multiple și care nu poate în nici un caz să satisfacă condiții de optim paretian. Sprijinul mai mare pentru anumiți producători trebuie să se reflecte în reduceri ale asistenței de care beneficiază alții, cu corolarul foarte probabil al adâncirii unor pungi de sărăcie. Nu este însă o opțiune de respins *a priori*.

²¹ Swinnen, Johan F.M. și Jason G.Hartell, *op.cit.*, p.10

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNEASCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

Tabel 6: Evoluția ESP pe plan mondial, 1986-2000 (în %)

	1986	1989	1992	1994	1997	1998	1999	2000
<i>Țări dezvoltate</i>								
U.E.	46	41	47	48	42	45	43	38
S.U.A.	25	27	19	20	14	23	25	22
Japonia	67	72	58	75	61	62	64	64
Canada	33	...	30	27	14	17	17	19
Australia	9	10	15	10	7	5	6	...
Elveția	73	...	...	79	76	70	72	71
Norvegia	66	...	...	72	71	67	67	66
N. Zeelandă	11	...	3	3	3	1	1	1
<i>Țări în curs de dezvoltare</i>								
Coreea de Sud	71	...	...	...	...	57	69	73
Mexic	-1	...	...	...	...	14	15	18
Turcia	14	...	...	...	...	25	23	13
<i>Țări în tranziție</i>								
Rep. Cehă	59	55	30	20	11	17	20	18
Estonia	...	74	-91	-6	9	16	15	...
Letonia	...	78	-93	9	8	10	18	..
Lituania	...	75	-113	-10	18	14	21	...
Polonia	44	5	20	20	22	21	25	20
România	48	46	8	19	3	25	20	...
Slovacia	...	56	29	24	14	23	25	...
Ungaria	39	27	17	29	16	19	23	18

Surse: - Larry Karp, Spiro Stefanou: *Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture*, CEPR Discussion Paper 814, November 1993, p.5

- *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission, Working Document, July 1998, p.23

- Kym Anderson: *Domestic Agricultural Policy Objectives and Trade Liberalisation: Synergies and Trade-Offs*, OECD Workshop, October 1998, p.17

- *Recent Agricultural Policy Reforms and Future Directions. Paper Prepared by Australia*, Quint Agriculture Ministerial Forum, Montreal, 30 September– 1 October 1999

- Emil Teșliuc: *Politica agricolă: realizări și provocări*, în *Tranziția economică în România. Trecut, prezent și viitor* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CERPE, 1999, p.148

- *Off to market. A Survey of Agriculture*, Business Central Europe, July-August 2000, p.48

- Alison Burrell, Arie Oskam: *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen Pers, 2000, p.222

- *Review of Agricultural Policies. Romania*, OECD, 2000, p.154

- *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, OECD, April 2001, p.26-27

Tabel 7: Dimensiunea relativă a sprijinul agregat acordat agriculturii, 1996-98 (% din PIB)

România	4,0	Polonia	2,4	Uniunea Europeană	1,5
Bulgaria	-0,1	Slovenia	2,4	S.U.A.	0,6
Republica Cehă	1,9	Letonia	1,2	Coreea de Sud	5,0
Slovacia	2,5	Lituania	2,9	Turcia	8,0
Ungaria	2,2	Estonia	1,1	Rusia	2,0

Surse: - Dinu Gavrilescu, Emil Teșliuc : **Agricultura românească în tranziție**, *ECONOMICA* nr.1/2000, p.96

Off to market. A Survey of Agriculture, *Business Central Europe*, July-August 2000, p.48

Alain Pouliquen: **Competitivités et revenus agricoles dans les secteurs agro-alimentaires des PECO**, (studiu comandat de Comisia Europeană), October 2001

Allan Rae, Timothy Josling **Processed food trade and developing countries: protection and trade reform**, *NZ Trade Consortium Working Paper no.15*, 2001

Tabel 8: Echivalentul subvenției la producător pe categorii de produse

	România		R. Cehă		Polonia		Slovacia		Ungaria	
	1995	1998	1989	1997	1989	1997	1989	1996	1989	1997
Total producție agricolă	10	27	55	11	5	22	56	19	-3	16
Culturi agricole	-8	9	...	0	...	27	...	4	...	4
- grâu	-5	15	-22	0	42	29	-22	-25	-14	4
- porumb	-12	10	-3	-3	...	25	-3	0	-26	-4
- oleaginoase	-17	-29	-45	-2	-1	7	-45	11	-75	17
- zahăr	50	57	-9	12	-21	46	-9	40	-25	37
Produse animale	28	36	...	16	...	20	...	30	...	25
- carne vită	-27	2	77	19	3	-8	77	21	53	-3
- carne porc	20	13	38	2	4	28	38	25	-3	11
- carne pui	36	41	...	14	31	37	...	45	10	54
- lapte	42	57	5	28	-7	9	5	48	25	30
- ouă	48	52	22	23	65	43	22	-4	1	39
Coefficient de variație	2,08	1,15	4,47	1,06	1,85	0,71	4,47	1,46	5,65	0,94

Sursa: Date prelucrate după:

- Larry Karp, Spiro Stefanou: **Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture**, *CEPR Discussion Paper 814*, November 1993

- Emil Teșliuc: **Politica agricolă: realizări și provocări**, în *Tranziția economică în România. Trecut, prezent și viitor* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CERPE, 1999, p.180

- **Review of Agricultural Policies. Romania**, *OECD*, 2000, p.162

5. Evoluția protecționismului agricol în România

Formularea politicii comerciale în domeniul agricol a trecut prin mai multe etape în decursul primului deceniu de tranziție. În prima jumătate a acestui interval, pe fondul unei scăderi a producției obiectiv generate de mutațiile din structura proprietății, România a practicat o protecție la frontieră moderată. Această postură a politicii comerciale era, de altfel caracteristică aproape tuturor țărilor din Europa Centrală și de Est, cu excepția Sloveniei, care a păstrat în permanență un nivel al protecției înalt și stabil. La cealaltă extremă s-a situat Estonia, care a adoptat în domeniul agricol aceeași atitudine de deschidere completă a pieței interne față de importuri pe care o promova și în domeniul industrial, în pofida elaboratelor justificări care sunt îndeobște oferite pentru a stabili „excepționalismul” agriculturii între ramurile unei economii naționale și, pe această bază, îndreptățirea ei la un tratament special.

(Tabel 9)

perfect în limitele practicate de alte țări importante din regiune. Punctul de inflexiune se situează în iulie 1995, când nivelul protecției tarifare agricole din România a explodat, singularizându-se puternic între toate țările cu economii în tranziție din zona central- și est-europeană. Importantele majorări ale taxelor vamale operate cu acest prilej au fost justificate de autorități prin argumentul că acestea ar fi reprezentat „obligații” care decurgeau pentru România din intrarea în vigoare a Acordului privind Agricultură negociat sub egida GATT/OMC cu ocazia Runderi Uruguay. Rămâne un motiv de mare nedumerire faptul că această aserțiune, incorectă pe fond, a fost primită ca atare de presă și opinia publică. În fapt, ce a consacrat acordul susmenționat a fost oferta tarifară pe care negociatorii români au formulat-o pe parcursul negocierilor, ofertă extrem de protecționistă. Dintre toate țările cu economii în tranziție, România a negociat cel mai înalt nivel al taxelor vamale consolidate. De asemenea, în condițiile în care toate aceste țări și-au modificat

Tabel 9: Media ponderată a taxelor vamale în condiția CNF în prima jumătate a anilor '90

	1991	1992	1994	1995 (sem.II)
Republica Cehă	5,3%	10,7%	19%	13%
România	12,9%	9,7%	24,5%	75,0%
Ungaria	9,5%	14,4%	24%	45%

Surse: - Lubica Bartova: **Liberalization Versus Protection. The Case of Slovak Agriculture**, *Eastern European Economies*, 33:4, 1995, p.21

- Morris Morkre, David Tarr: **Reforming Agricultural Trade Policy: A Quantitative Evaluation**, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 131:1, 1995, 111

- Zdenek Drabek, Alasdair Smith: **Trade Performance and Trade Policy in Central and Eastern Europe**, *CEPR Discussion Paper No.1182*, May 1995, p.7

- **Trade Policies and Measures in Transition Economies**, *OECD*, December 1996, p.15

După cum se observă din tabelul 9, până în a doua jumătate a anului 1995 protecția vamală acordată sectorului agricol din România se înscria

nivelul protecției vamale în urma Runderi Uruguay, creșterile înregistrate de România au fost cele mai mari.

Ulterior, începând cu 1997, în contextul punerii în aplicare a unor măsuri de raționalizare a politicii agricole de ansamblu convenite cu Banca Mondială în cadrul programului ASAL, media ponderată a taxelor vamale *erga omnes*

pentru că ele demonstrează lipsa de consistență a unor opinii larg răspândite în discursul comentatorilor români ai politicii comerciale agricole din țara noastră.

(Tabel 10)

Tabel 10: Sinoptic al protecției vamale acordate agriculturii pe plan mondial, 1998

	Medie taxe consolidate	Medie taxe aplicate		Medie taxe consolidate	Medie taxe aplicate
<i>Țări în tranziție</i>			<i>Țări în curs de dezvoltare</i>		
Bulgaria	...	24,6	Argentina	32,8	13
Rep. Cehă	13,3	14,2	Brazilia	35,3	13
Polonia	52,8	36,4	Columbia	88,3	22
România	161,5	32,8	Coreea de Sud	62,2	66
Slovacia	14,2	14,0	Ecuador	26	13
Slovenia	...	13,9	Filipine	35,3	19
Ungaria	22,2	33,7	India	124,3	30
<i>Țări dezvoltate</i>			Indonezia	47,2	16
Australia	3,3	...	Maroc	65	49
Canada	8,8	24,0	Mexic	42,9	20
Elveția	51,1	120	Nigeria	150	23
Islanda	48,4	113	Pakistan	101	43
Japonia	33,0	58,5	Thailanda	34,6	37
Noua Zeelandă	8,7	...	Tunisia	116,7	35
Norvegia	123,7	152,0	Turcia	63,9	45
S.U.A.	9,0	11,8	Uruguay	32	13
U.E.	19,5	21,0	Venezuela	55,4	15

Surse: - Alison Burrell, Arie Oskam (Editors): **Agricultural Policy and Enlargement of the European Union**, Wageningen Pers, 2000, p.237

- Merlinda Ingco, Robert Townsend: **Experience from the Implementation of Uruguay Round Commitments**, *The World Bank*, February 2000, p.14

- **Profiles of Tariffs in Global Agricultural Markets**, *US Department of Agriculture*, January 2001, p.20-21

- **The Uruguay Round Agreement on Agriculture. Policy Concerns of Emerging and Transition Economies**, *OECD*, April 2001, p.79

- **Market Access: Unfinished Business. Post-Uruguay Round Inventory and Issues**, *WTO Special Studies 6*, May 2001, p.49-50

efectiv aplicate importurilor de produse agroalimentare s-a redus substanțial, la 30,7% în 1998 și, respectiv 28% în 1999.

Câteva din din informațiile pe care le oferă datele din tabelul 10 trebuie conturate mai apăsător,

- nu se confirmă aserțiunea că pe plan mondial sunt comune niveluri ale protecției similare cu cele maxime la care are dreptul România în cadrul GATT/OMC; dimpotrivă, media taxelor vamale consolidate de țara noastră este

printre cele mai ridicate din lume, și mult mai mare decât cea din țările la care ne raportăm de obicei (Europa Centrală și de Est și, în perspectivă, U. E.);

- nu este adevărat nici că, sub presiunea unor interese oculte promovate prin acordul ASAL, protecționismul agricol ar fi devenit ne semnificativ după 1997; din contră, de-abia după raționalizarea protecției vamale operate în această perioadă a devenit nivelul său comparabil nu numai cu cel al țărilor din regiune, dar și cu al principalelor țări în curs de dezvoltare, care beneficiază de un tratament favorabil asemănător celui la care are dreptul România în cadrul GATT/OMC;

- în fine, se dovedește că practica aplicării de taxe vamale net inferioare nivelurilor maxime consolidate este larg răspândită și nicidecum un abuz al autorităților române, cum s-a afirmat uneori cu vădită rea intenție.

În afară de dorința de a menține o marjă practic nelimitată de manevră în stabilirea nivelului protecției vamale (deziderat contrar, în fond, spiritului Acordului privind Agricultură), nu am putut găsi nici un argument valabil pentru postura ultraprotecționistă care reiese din nivelul consolidărilor tarifare operate de România în domeniul agricol cu ocazia Runderi Uruguay.

• În primul rând, nu se poate susține că taxele vamale „cu trei cifre” propuse de negocierii români proveneau din convertirea în tarife a unor măsuri netarifare de protecție aplicate anterior. După 1989, asemenea măsuri nu au existat practic, iar în perioada economiei de comandă funcționa o interdicție *de facto* a importurilor agricole, care nu poate fi „tarificată”: echivalentul tarifar al unei prohibiții este...

infini! De altfel, în nici una din perioadele premergătoare Runderi Uruguay nu a existat o diferență între prețurile interne și cele internaționale ale produselor agricole care să justifice taxele vamale propuse de negocierii români. Nu același lucru se poate spune despre alte țări est-europene precum Polonia, care instituiseră bariere netarifare de tipul prelevărilor variabile anterior finalizării Runderi Uruguay, putând astfel să pretindă cu oarecare îndreptățire că oferirea de consolidări substanțial mai mari decât taxele vamale efectiv aplicate până atunci este rezultatul cumulării impactului protecției tarifare cu cea netarifară.

• În al doilea rând, spre deosebire de o serie de alte țări cu economii în tranziție, România nu putea justifica nivelul propus de protecție vamală ca derivând din imperativul funcționării corecte a mecanismelor interne de susținere a sectorului agricol. Într-adevăr, România nu a aplicat sisteme bazate pe garantarea unor niveluri minime ale prețurilor anumitor produse, sisteme a căror funcționare cu un cost rezonabil pentru finanțele publice presupune controlul relativ strict al importurilor. Cu alte cuvinte, nivelul finanțării necesare pentru tipul de susținere a prețurilor agricole aplicat în România până în 1997 a fost independent de nivelul producției interne și al importurilor.

• În fine, oferta tarifară agricolă a României nu poate fi justificată nici prin dorința de a pregăti viitoarea aderare a țării la Uniunea Europeană. Spre deosebire, bunăoară, de Polonia (și, în oarecare măsură, Bulgaria) – care și-au făcut un obiectiv explicit din a aproxima structura protecției agricole din U.E. – consolidările oferite de România nu corespund nici nivelului de

protecție comunitar la diferitele categorii de produse, nici formei în care aceasta este acordată. România aplică exclusiv taxe vamale exprimate *ad valorem*, pe când doar mai puțin de 60% din

taxele vamale consolidate de U.E. au această expresie (restul fiind reprezentat de taxe specifice sau mixte).²²
(Tabel 11) a-d:

Tabel 11 a-d: Profilul protecției tarifare pe categorii de produse

- echivalent ad valorem al taxelor vamale de import (inclusiv în expresie specifică) aplicate în condiția CNF -

	GRÂU				PORUMB			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate		Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria	...	50%	40%	...	...	119%	20%	0%
Rep. Cehă	25%	21%	30%	23%	20%	17%	...	18%
Polonia	100%	76%	27.2%	70%	169%	104%	...	20%
România	294%	264%	25%	25%	294%	264%	25%	30%
Slovenia	103%	77%	..	5%	113%	86%	...	11%
Ungaria	50%	32%	10%	41%	47%	32%	...	41%
U.E.	78%	54%	40%	26%	101%	77%	...	84%

	ZAHĂR			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria		100%		128%
Rep. Cehă	68%	60%	60%	65%
Polonia	202%	144%	48%	68%
România	198%	188%	25%	50%
Slovenia	174%	127%	...	17%
Ungaria	80%	68%	80%	74%
U.E.	208%	169%	...	237%

	UNT				CARNE VITĂ			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate		Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria		60%		120%	...	95%	15%	162%
Rep. Cehă	82%	68%	32%	75%	40%	34%	...	38%
Polonia	160%	102%	48%	112%	403%	258%	...	45%
România	245%	220%	25%	60%	129%	83%	..	12%
Slovenia	141%	127%	...	157%	311%	265%	20%	50%
Ungaria	159%	102%	60%	131%	112%	71.7%	15%	92%
U.E.	206%	132%	160%	135%	237%	152%	127%	135%

²² Wainio, John și alții: **Implementation of Uruguay Round Tariff Reductions**, *Economic Research Service, USDA*, November 1999, p.27

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNESCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

	CARNE PORC				CARNE PASĂRE			
	Taxe consolidate		Taxe aplicate		Taxe consolidate		Taxe aplicate	
	1995	2000	1993-4	1997-8	1995	2000	1993-4	1997-8
Bulgaria	...	120%	40%	120%	...	96%	...	96%
Rep. Cehă	45%	39%	30%	42%	52%	43%	18%	49%
Polonia	113%	76%	49%	60%	120%	76%	89%	60%
România	366%	348%	20%	60%	154%	122%	25%	60%
Slovenia	58%	42%	...	14%	41%	31%	...	14%
Ungaria	59%	52%	15%	57%	57%	39%	61%	50%
U.E.	88%	56%	57%	26%	42%	26%	45%	32%

Sursa: întocmit de autor pe baza datelor compilate din:

- Larry Karp, Spiro Stefanou: **Domestic and Trade Policy for Central and East European Agriculture**, *CEPR Discussion Paper no.814*, November 1993, p.20
- XXX: **Trade Policies and Measures in Transition Economies**, *OECD*, December 1996, p.41
- Kym Anderson, Erwidodo, Merlinda Ingco: **Integrating Agriculture into the WTO: The Next Phase**, *World Bank*, March 2000, p.22
- Alberto Valdes: **Agricultural Support Policies in Transition Economies**, *World Bank Technical Paper No.470*, May 2000, p.87-88
- Edwin Young, Frederick Nelson *et al.*: **The WTO's Three Pillars: Vision and Reality**, *Economic Research Service, USDA*, September 2000
- Burrell, Alison, Arie Oskam (Editors): **Agricultural Policy and Enlargement of the European Union**, *Wageningen Pers*, 2000, p.236
- **Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation**, *OECD*, April 2001, p.83
- Aage Wølter-Jørgensen, Trine Vig Jensen: **The CAP and the International Trade Negotiations**, *Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Rapport nr. 123*, 2001

Reducerile tarifare operate începând cu 1997 au fost percepute drept o liberalizare imprudentă și de mari proporții, deși magnitudinea lor nu făcea decât să reflecte nivelul exorbitant al protecției practicate în perioada imediat anterioară. Cu toate că nu poate fi contestat faptul că ele au avut drept rezultat sporirea substanțială a importurilor anumitor produse, această evoluție este departe de a justifica criticile virulente, uneori cu accente xenofobe, care i s-au adus.

a) De foarte multe ori, procentele însemnate de sporire a importurilor nu fac decât să reflecte nivelurile neglijabile la care fuseseră reduse acestea sub efectul taxelor vamale prohibitive. Altminteri, volumul importurilor din ultimii ani este perfect comparabil cu cel realizat până la jumătatea anului 1995.

b) Reducerea protecției vamale nu este singurul factor determinant care a acționat în sensul sporirii penetrației importurilor după 1997: scăderea prețurilor pe piața internațională, aprecierea în termeni reali a monedei naționale, precum și restrângerea producției interne pe fondul raționalizării acordării subvențiilor sunt alți factori care au influențat în aceeași direcție, făcând dificilă cuantificarea efectului avut de fiecare în mod izolat.

c) Cele mai larg mediatizate cazuri de „penetrație masivă a importurilor“ sunt legate mai degrabă de dezarmarea vamală aplicată sub egida acordului CEFTA dar și a altor acorduri, incompatibile cu calitatea de membru al U.E., încheiate din considerente exclusiv politice, foarte discutabile de altminteri (Sistemul

Generalizat de Preferințe Comerciale (SGPC) în 1988 și, respectiv acordul de liber schimb cu Republica Moldova – 1994). Aceste cazuri sunt determinate deci de obligații contractuale care nu au nimic de-a face cu reducerea unilaterală a nivelului taxelor vamale aplicabile erga omnes.

d) Aserțiuni potrivit cărora „s-a permis accesul produselor agricole puternic subvenționate pe piața românească, într-un regim

partenerilor noștri comerciali. În al doilea rând, indiciile *prima facie* de care dispunem nu justifică această temere: dacă comparăm nivelul actual al protecției vamale *erga omnes* aplicate de România la anumite produse agricole, cu echivalentul procentual al subvenției la producător din o serie de țări potențial exportatoare, nu vom observa discrepanțe majore în detrimentul producătorilor interni.

Tabel 12

Tabel 12: Nivelul protecției vamale nominale în România, comparativ cu nivelul de subvenționare (ESP) în unele țări de origine a importurilor românești

Produsul	Taxa vamală de import în România, 1999	Echivalentul subvenției la producător, în:				
		Republica Cehă, 1997	Polonia, 1997	Slovacia, 1996	Ungaria, 1997	Turcia, 1995
Grâu	25%	0%	29%	-25%	4%	-6%
Porumb	30%	...	25%	0%	-4%	...
Zahăr	45%	12%	46%	40%	37%	...
Lapte	45%	28%	9%	48%	30%	50%
Carne de vită	40%	19%	-8%	21%	-3%	40%
Carne de porc	45%	2%	28%	25%	11%	...
Carne pasăre	45%	14%	37%	45%	54%	...
Ouă	40%	23%	43%	-4%	37%	...

de concurență neloială²³ nu reflectă necesarmente o situație reală. În primul rând, deoarece existența unor subvenții (de producție și/sau de export) în țara de origine, superioare nivelurilor-limită la care aceste țări sunt îndreptățite potrivit acordurilor internaționale, trebuie și demonstrată, nu doar enunțată. Iar în cazul determinării existenței unor atari situații, există posibilitatea adoptării unor măsuri compensatorii. Nu este, deci, necesară aplicarea în mod obișnuit de taxe prohibitive doar în scopul prevenirii unor eventuale practici neloiale ale

Argumentele de mai sus, care combat teza pretinsei lipsiri de apărare a producătorilor agricoli români față de concurența importurilor, reprezintă doar una din fațetele sub care trebuie privită problema protecționismului agricol în România. Un unghi de abordare chiar mai important ține de raționalitatea economică a acordării protecției. Am arătat în secțiunea anterioară a acestui articol că sprijinirea de către stat a agriculturii în România nu poate fi nicidecum considerată o axiomă și că interesele consumatorilor, ca și potențialul de performanță

²³ CAPITAL, 17 mai 2001, p.15

al economiei naționale în ansamblul său, trebuie luate și ele în considerare. Dacă ținem seama de toate aceste variabile, nu putem să nu ne raliem opiniei elaborate și pertinent argumentate de Emil Țeșliuc, potrivit căreia chiar și un nivel

agricole. Derogări de la nivelul de bază s-au înregistrat și ulterior, chiar dacă pe o scară mai restrânsă.

Tabel 13

Tabel 13

Perioada	Produsul	Taxa vamală de bază	Regim derogatoriu	
			Cantitate	Taxă vamală
Decembrie 1995 - martie 1996	Carne de vită	169%	17 mil. USD	0%
Iunie - decembrie 1996	Malț	120%	30000 tone	0%
Iunie - august 1996	Cartofi	150%	20000 tone	75%
August 1996 - februarie 1997	Orz	106%	30000 tone	0%
Octombrie - decembrie 1996	Sfeclă de zahăr	135%	Nelimitat	0%
Decembrie 1997 - februarie 1998	Carne de porc	60%	Nelimitat	0%
August - septembrie 1999	Malț	30%	51000 tone	0%
Octombrie 2000 - iunie 2001	Porumb	30%	500000 tone	0%
Septembrie - decembrie 2001	Carne de porc	45%	Nelimitat	20%
Februarie - iunie 2002	Carne de porc	45%	Nelimitat	20%
Februarie - iunie 2002	Carne de vită	40%	Nelimitat	20%

considerabil mai redus al taxelor vamale agricole (de 10-15% în medie) poate permite atingerea acelor obiective de protecție a agriculturii românești care sunt justificate de condițiile pieței internaționale, fără a determina pierderi de bunăstare și fără a bloca absolut necesara restructurare de fond a sectorului.²⁴

Caracterul nerațional al taxelor vamale consolidate cu ocazia Runderi Uruguay este bine reliefat de faptul că, pe tot parcursul perioadei în care au funcționat taxe vamale prohibitive, autoritățile au intervenit sistematic cu măsuri „de excepție”, constând în reducerea sau exceptarea de la plata taxelor vamale a unor importuri

Din cele zece episoade recenzate în tabelul de mai sus, cinci s-au produs într-un interval de 10 luni, care coincide cu perioada de menținere a taxelor vamale prohibitive. Ca urmare, în principal, a acestui fenomen, calculele efectuate demonstrează că **în perioada de „vârf” a taxelor vamale agricole, nivelul protecției tarifare** – exprimat ca pondere dintre taxele vamale efectiv percepute și valoarea importurilor – **s-a situat la doar 18%**, față de o medie a taxelor vamale legal aplicabile de peste 70%.²⁵ Fenomenul nu exprimă o protecție vamală insuficientă, ci combinația pernicioasă dintre caracterul „poros” al acesteia la anumite produse (grație posibilităților de extragere a unor concesi

²⁴ Emil Țeșliuc: **Regimul comercial cu produse agricole în România**, Misiunea rezidentă a Băncii Mondiale în România, aprilie 1996, p.14-15

²⁵ Emil Țeșliuc: **Politica agricolă: realizări și provocări**, în *Franziția economică în România. Trecut, prezent și viitor* (Coordonatori: Christoph Ruehl și Daniel Dăianu), Banca Mondială și CERPE, 1999, p.177

de către grupurile interesate) și caracterul său prohibitiv la altele (unde importurile au fost practic împiedicate, alterând astfel substanțial calculul de mai sus). Acest tip de intervenții - discreționare, imprevizibile, de multe ori suscitade de presiuni ale unor grupuri de interese - este însă net inferior, atât ca raționalitate economică, cât și ca atitudine de politică publică, practicării în mod durabil a unui regim de protecție moderată, similar cu cel pus în aplicare începând din mai 1997.

6. Comerțul agricol preferențial al României

Profilul protecției vamale aplicate la importul produselor agroalimentare, ca și evoluția sa în timp, au fost influențate în mod semnificativ de mai multe aranjamente comerciale preferențiale la care România a aderat. Impactul acestora în domeniul analizat este însă mult mai puțin important decât asupra importurilor produselor industriale. În primul rând, deoarece – în pofida unor opinii eronate destul de larg răspândite chiar și în rândul unor persoane direct interesate – România nu s-a angajat într-un proces de eliminare a protecției tarifare agricole prin nici unul din acordurile de liber schimb pe care le-a încheiat. Cu privire la produsele agricole, regula de bază urmată în toate aceste cazuri (Acordul European, Acordul CEFTA, acordul cu Turcia, Israel și, foarte recent, cel cu Lituania) este aceeași: concesiile negociate produs-cu-produs. Există, așadar, două deosebiri esențiale față de produsele industriale:

- sub aspectul cuprinderii – concesiile nu

vizează toate produsele agroalimentare;

- sub aspectul magnitudinii – concesiile agricole constau în principal din niveluri reduse ale taxelor vamale, uneori în cadrul unor contingente tarifare, și doar în mod excepțional din eliminarea taxelor vamale pentru importuri în cantități nelimitate (care este regula urmată neabătut la produsele industriale).²⁶

Cuprinderea și importanța concesiilor de care se bucură partenerii occidentali sunt departe de coordonatele unei dezarmări tarifare. Cele mai importante concesiuni sunt cele acordate țărilor membre CEFTA, iar impactul lor de ansamblu nu este deloc exagerat: media ponderată (cu producția internă) a taxelor vamale aplicabile importurilor agroalimentare provenite din zona CEFTA a fost, în 1997 (după reducerea taxelor vamale prohibitive) de 21,2%, față de o medie a taxelor *erga omnes* de 32,6%.²⁷ Cu alte cuvinte, protecția față de sursa de proveniență cea mai favorizată (cu excepția Republicii Moldova) era inferioară cu doar o treime protecției general acordate, iar această marjă preferențială s-a erodat și mai mult în 1999, ca urmare a noilor reduceri de taxe vamale *erga omnes*.

Mai mult, dacă examinăm situația preferințelor vamale acordate la importul principalelor produse agricole și agroalimentare, constatăm existența unor importante produse la care preferințele acordate partenerilor noștri sunt foarte reduse sau chiar lipsesc cu desăvârșire pe

²⁶ Singurul acord preferențial care se abate de la această regulă și înglobează în egală măsură produsele agricole este cel cu Republica Moldova. Nu putem să nu relevăm paradoxul că singurul caz în care găsim în formă pură situația incriminată drept „conspirație împotriva agriculturii românești”, „demolarea agriculturii românești la indicațiile străinătății” (și altele asemenea, care pot fi găsite din abundență în presa ultimilor ani) privește tocmai acel acord comercial încheiat din considerente aproape exclusiv patriotice.

²⁷ Popescu, Gabriel: **Politici agricole. Acorduri europene**, Editura Economică, 1999, p.222

anumite relații (de exemplu, importul de carne de porc din U.E. sau de brânzeturi din țările CEFTA). Cu atât mai puțin justificate apar, în acest context, criticile potrivit cărora este „cel puțin bizar“ că România a făcut concesii la „importuri originare din U.E. care concurează direct producția agricolă românească”.²⁸ Este lesne de observat că această concurență se manifestă în mod cu totul izolat, chiar și după ultima extindere - negociată în 2000 - a concesiilor bilaterale și, oricum, este greu de înțeles pentru ce alte produse agricole s-ar fi putut acorda în mod reciproc preferințe, din moment ce producătorii ambilor părți realizează produse specifice zonei temperate.

Dar cel mai important element de care trebuie ținut seama în aprecierea oportunității preferințelor vamale acordate partenerilor din U.E. și CEFTA este acela că, în virtutea principiului reciprocității, sunt lărgite posibilitățile de acces ale produselor agricole românești pe piețele respective. Toate concesiile „globale” acordate de țara noastră tuturor partenerilor din CEFTA (spre deosebire de cele bilaterale, negociate cu fiecare țară în parte) se aplică în mod identic exporturilor românești destinate piețelor din regiune: cazul cărnii de vită, porc și pasăre, al grâului, orzului și orezului, ca și al făinei și margarinei.

În schimbul taxelor vamale reduse oferite producătorilor comunitari a 34 categorii de produse, România se bucură de condiții preferențiale de acces pe piața comunitară pentru un număr de 43 de categorii de produse, inclusiv unele extrem de importante precum: vin, ovine și caprine vii, grâu, brânzeturi, ulei de floarea-soarelui etc. Înlesnirile de care se bucură

exporturile românești pe piața Uniunii Europene sunt valoroase mai ales deoarece această piață este aproape impenetrabilă pentru exportatorii care nu beneficiază de nici un fel de facilități. Țările candidate la aderare sunt situate în vârful „piramidei” pe care o conturează regimurile preferențiale acordate de U.E. terților, bucurându-se de cele mai largi posibilități de acces. Cu toate acestea, suntem încă departe de regimul complet liberalizat aplicat produselor industriale. Gradul de deschidere reciprocă a piețelor diferă mult de la o țară candidată la alta, reflectând principiul potrivit căreia părțile negociază direct concesiile din domeniul agricol. Trebuie menționat că România, comparativ cu alte țări candidate, se bucură de preferințe relativ restrânse din partea U.E, aspect asupra căruia voi reveni în cele ce urmează. În linii generale însă, libertatea de acces la piețe a cunoscut o extindere permanentă, ca urmare a două importante runde de negocieri purtate ulterior intrării în vigoare a Acordului European.

Analiza utilizării concesiilor de care se bucură exporturile românești conduce la rezultate puțin satisfăcătoare: doar la 6 categorii de produse contingentele disponibile sunt acoperite integral, iar la 4-5 alte categorii se realizează o acoperire cât de cât semnificativă (de ordinul zecilor de procente). Aparent ne aflăm în fața unui paradox: deși avem printre cele mai mici contingente acordate de U.E. partenerilor din Europa centrală și de est, totuși nu suntem în stare să le utilizăm. Această teză tinde să atribuie întreaga responsabilitate pentru acest neajuns producătorilor și exportatorilor români, absolvindu-i totodată pe cei răspunzători de

²⁸ *Adevărul economic*, 24 iulie 1998, p.27

formularea politicii comerciale românești. Cei din urmă sunt însă „țapii ispășitori” predilecți ai exportatorilor români, care le reproșează inabilitatea de a obține prin negocieri contingente mai substanțiale din partea U.E. Trimiteri la contingente incomparabil superioare atribuite altor țări sunt făcute însă chiar și de către oficialități române, având în subtext aluzii transparente la tratamentul inechitabil pe care îl acordă U.E. țărilor candidate. Acest triunghi al imputărilor nu oferă însă nici o șansă pentru rezolvarea problemei, respectiv pentru ameliorarea substanțială a condițiilor de acces pe piața comunitară a exporturilor agricole românești. Ca întotdeauna, primul pas al oricărei încercări de soluționare a problemei îl reprezintă identificarea corectă a sa.

În primul rând, utilizarea doar parțială (sau neutilizarea) contingentelor poate avea cauze diferite, care nu se reduc la absența potențialului productiv sau la incapacitatea de a atinge anumite standarde de calitate. În o serie de cazuri, factorul disuasiv îl reprezintă reglementările comunitare (restricții fitosanitare și veterinare, prețuri minime la import) sau însuși mecanismul de administrare a contingentelor, prin sistemul de dublă licențiere. Acesta nu permite importul în cadrul cotelor decât operatorilor economici comunitari care obțin licențe de import (mecanism care îl suplimentează pe cel al acordării de licențe în țările de export). Un atare sistem dă posibilitatea importatorilor comunitari de a-și însuși cea mai mare parte a rentei asociate unui tratament vamal privilegiat și, în consecință, reduce din interesul exportatorilor de a deservi piața comunitară. Mai mult, fragmentarea cantităților contingentate între mai mulți solicitanți de licențe micșorează atracția pentru

utilizarea cât mai deplină a cotelor, deoarece costuri de tranzacție importante trebuie repartizate asupra unor cantități prea mici. Principala concluzie care trebuie reținută este aceea că **un contingent mic nu este necesarmente mai ușor de epuizat decât unul de dimensiuni mai mari**. În cele mai multe cazuri, se petrece fenomenul inversei proporționalități dintre dimensiunea contingentului și gradul său de utilizare.

În al doilea rând, stabilirea dimensiunii inițiale a contingentelor (care a jucat ulterior un rol covârșitor în evoluția concesiilor agricole bilaterale) s-a făcut pe baza unui criteriu care a dezavantajat inerent România: dimensiunea fluxurilor „tradiționale” de export către piața comunitară, cu acordarea de contingente doar în cazul existenței unor fluxuri „istorice” de peste 100 tone în medie multianuală. Așa se explică, bunăoară, de ce România a obținut doar 43 de contingente tarifare, cu mult mai puține decât cele acordate Ungariei (88), Poloniei (70) sau Bulgariei (68), dar totuși mai multe decât Cehia (33) și Slovacia (28).

Diferențele cantitative au fost însă, adesea, substanțiale, fiind în logica lucrurilor ca aceste decalaje să crească ulterior, ca rezultat al unui complex de factori: existența, în unele cazuri, de majorări anuale exprimate procentual (care, în mărime absolută, amplifică contingentele mari mult mai puternic decât pe cele mici) și luarea în considerare, cu ocazia rundelor ulterioare de negocieri, a performanțelor în utilizarea contingentelor. Tabelul 14 ilustrează aceste aserțiuni. Deosebit de sugestivă este situația contingentului pentru brânzeturi, unde poziția inițială a României era printre cele mai

POLITICA AGRICOLĂ ROMÂNESCĂ ȘI PERSPECTIVA ADERĂRII LA UNIUNEA EUROPEANĂ

favorabile, ajungându-se finalmente la cel mai mic contingent dintre toate țările analizate. Însă, această contraperformanță nu poate fi disociată de faptul că România și-a utilizat contingentul în proporții mai mult decât modeste (sub 10% până în 1998, în jur de 25% ulterior), pe când Cehia și Ungaria l-au epuizat în fiecare an.

Tabel 14

Tabel 14: Evoluția contingentelor tarifare de acces pe piața comunitară

- cantități exprimate în tone, dacă nu se specifică altfel -

	ROMÂNIA			UNGARIA			POLONIA			Rep. CEHĂ		
	1993	1996	2000	1993	1996	2000	1993	1996	2000	1993	1996	2000
Carne vită	990	1350	2500	5000	7150	11375	4000	7100	16000	2000	2670	3500
Ovine	523	813	7000 (echiv în viu)	10050	11450	14125 capete	6600 (echiv în viu)	9200 (echiv în viu)	...	330	830	2150
Carne oaie	83	113		1150	2030					330	830	
Carne porc	9000	12470	15625	22000	30170	40000	7000	9800	30000	3140	4270	10000
Carne pui	730	1000	3000	23350	29740	99000	3500	4900	...	3500	4810	9000
Brânzeturi	1000	1400	2000	1000	1900	3500	2000	2800	9000	500	700	5100
Grâu	14,4	19,6	25	170	232	400	-	-	400	-	-	-
	mii t.	mii t.	mii t.	mii t.	mii t.	mii t.			mii t.			
Ulei fl-s	2700	3680	4750	1400	1900	11625	-	-	-	-	-	-
Cârnați	600	820	1125	4400	7140	8750	1650	2250	...	-	-	-

Devine tot mai evident că exporturile agricole românești către U. E. sunt prinse într-un cerc vicios în care performanțele slabe anterioare le condiționează pe cele viitoare și că nu se poate spera în nici un fel de ameliorare dacă va fi urmată tactica de până acum. După cum o demonstrează absolut incontestabil negocierile purtate pe parcursul anului 2000, cheia pentru extinderea substanțială a accesului pe piața comunitară o reprezintă oferirea de concesi reciproc la fel de importante. Exemplul contingentelor poloneze și ungare la carnea de pui (care au fost majorate substanțial prin așa-numita „opțiune dublu-zero“) sunt mai mult decât edificatoare. Salturi însemnate, determinând cezuri în trendul

pre-existent al contingentelor acordate de U.E. mai putem observa la grâu (pentru Polonia), ulei de floarea-soarelui (pentru Ungaria) sau carne de porc (pentru Republica Cehă), dar. la nici un produs pentru România!

Acesta este rezultatul abordării foarte conservatoare care a prevalat până acum în negocierile agricole cu U.E.: reticență pronunțată în deschiderea mai largă a pieței interne pentru exporturile comunitare, reflectată prin concesi modeste și în progresie liniară oferite în schimb de U.E. Măsura în care România se singularizează între țările candidate prin această bizară tactică de negociere poate fi cel mai bine observată plecând de la informațiile din tabelul 15.

Ponderea produselor nesensibile care au făcut obiectul concesiilor negociate este cea mai mare în cazul României. În contrast, cea a produselor unde s-a aplicat „opțiunea dublu zero“

Tabel 15: Structura concesiilor bilaterale acordate în comerțul agricol al U.E. cu țările candidate la aderare în urma negocierilor din anul 2000

	Exporturi către U.E.			Importuri din U.E.		
	Produse nesensibile	Opțiunea dublu-zero	Alte produse	Produse nesensibile	Opțiunea dublu zero	Alte produse
Bulgaria	78,2%	2,4%	19,3%	79,6%	18,6%	1,7%
Rep. Cehă	22,1%	27,3%	50,6%	29,4%	37,4%	33,1%
România	76,5%	1,9%	21,6%	85,6%	14,4%	0%
Slovacia	16,7%	13,3%	70,0%	37,9%	22,0%	40,1%
Slovenia	8,8%	0%	91,2%	81,7%	0%	18,3%
Ungaria	18,4%	70,7%	10,9%	68,6%	15,1%	16,3%
TOTAL	29,2%	46,8%	24,0%	60,9%	23,6%	15,5%

Sursa: *Uniting Europe*, no.112, 11 September 2000, p.9; *European Commission*, doc.IP/00/682, 29 June 2000

este printre cele mai scăzute. Se poate, așadar, decela cu relativă ușurință că postura României în cadrul acestor negocieri a fost cea mai protecționistă, cu excepția doar a Sloveniei, care în mod tradițional și-a protejat puternic sectorul agricol și care nu contează pe acesta pentru ameliorarea volumului exporturilor sale.

La o primă vedere, s-ar putea crede că această tactică a adus României un succes deosebit, în raport cu toate celelalte țări candidate care fac obiectul comparației. Este ceea ce pare a indica tabelul de mai jos.

Tabel 16

Tabel 16: Impactul acordurilor agricole negociate în 2000 cu țările candidate

	Valoare export în U.E. (medie. 1996-98)	Pondere exporturi către U.E care nu întâmpină taxe vamale		Valoare import din U.E. (medie 1996-98)	Pondere importuri din U.E care nu întâmpină taxe vamale	
		Înainte de 1 iulie 2000	După 1 iulie 2000		Înainte de 1 iulie 2000	După 1 iulie 2000
Bulgaria	214,7	30,8%	66,4%	141,8	0%	51,1%
Rep. Cehă	236,0	41,7%	54,0%	776,4	18,5%	28,6%
Estonia	28,9	14,5%	85,3%	229,6	100%	100%
Letonia	17,1	30,7%	76,1%	175,6	2,5%	24,2%
Lituania	66,4	51,5%	81,7%	213,0	0,0%	8,6%
România	138,4	34,2%	84,9%	251,1	1,6%	17,4%
Slovacia	66,6	47,0%	71,6%	222,2	24,8%	39,4%
Slovenia	55,3	17,1%	73,2%	333,5	0,0%	16,9%
Ungaria	963,1	37,0%	83,1%	386,1	26,2%	62,3%
TOTAL	1786,5	36,5%	76,6%	2729,1	19,7%	37,1%

Sursa: *Uniting Europe*, no.107, 10 July 2000, p.11

Datele relevă o sporire absolut dramatică a ponderii exporturilor agricole românești care beneficiază de acces fără aplicarea de taxe vamale pe piața comunitară, în raport cu totalul exporturilor agricole ale României către această piață. Mai mult, ponderea exporturilor românești acceptate fără taxe vamale pe piața comunitară este de 84,9%, mai mică doar decât cea a Estoniei, care însă nu aplică nici un fel de taxe importurilor din U.E. Iar pentru acest acces aparent atât de favorabil, „prețul“ plătit pare să fi fost modic: neaplicarea de taxe vamale la doar 17,4% din exporturile comunitare către România, față de 62,3% în cazul Ungariei sau 51,1% în cel al Bulgariei. Cu alte cuvinte, proporția exporturilor românești neafectate de taxe vamale este mai mare decât media, pe când cea a importurilor acceptate în franșiză pe piața românească este mai mică, situație cu care nu se mai poate „lăuda“ decât Lituania.

La o privire mai atentă, vom constata însă că toate aceste avantaje sunt iluzorii. Ponderea exporturilor care nu au de înfruntat bariere vamale pe piața U.E. este mare îndeosebi pentru că raportarea se face la un volum redus: media exporturilor totale în perioada 1996-98 este de 7 ori mai mică decât a Ungariei, fiind de asemenea inferioară atât Bulgariei, cât și Cehiei. Iar exporturile sunt atât de mici în mărimi absolute tocmai pentru că beneficiem de condiții favorabile de acces la bunuri pentru care nu avem potențial de export (cele nesensibile), în schimb suntem limitați la cele unde am putea avea exporturi substanțiale (e.g., grâu). În același timp însă, nu suntem dispuși să plătim cu concesiile produse considerate de noi sensibile majorării ale contingentelor care nu reflectă adevăratul nostru potențial de export.

Aceste considerații impun concluzia că trebuie deplasat accentului măsurilor de politică comercială dinspre cele menite să îi protejeze pe producătorii interni, către **demersuri menite să faciliteze accesul produselor românești pe piața externă, chiar dacă acestea reclamă natural** (în virtutea principiului reciprocității, caracteristic oricăror negocieri comerciale internaționale) **o și mai pronunțată reducere a protecției la frontieră.**

SOME REFLECTIONS ON POSSIBLE SCENARIOS FOR EU ENLARGEMENT

András Inotai*

ABSTRACT. *In the last weeks**, several declarations preferring the scenario of the large-group (big-bang) enlargement of the European Union (EU) have been made both by member-countries and the Commission. Although the latest Commission reports, including the enlargement strategy paper, mention the previously unquestionable performance criteria of membership, according to which only adequately prepared countries fulfilling the fundamental accession criteria can join the EU, they emphasize that in the near future not less than ten countries may be able to reach this goal. This position is clearly supported by the fact that, with the exception of Bulgaria and Romania, all candidate countries can close the accession negotiations in the foreseeable future. Moreover, despite the general consternation among present and future members of the EU, the French foreign minister announced the possibility of a twelve-country enlargement.*

It cannot be excluded that the political decision on the modality of enlargement has already been taken. Thus, supposing this case, it is a justified question whether it still has any sense to consider any potential scenario of enlargement. I am convinced that it is justified for three reasons.

First, at present, there is not yet a clear EU position concerning the enlargement. As long as this position is open, all kinds of discussion are not only justified but also welcome. Second, the experts dealing with this topic can hardly abstain themselves from participating in the debate. Professionally and morally, they are (should be) committed to call attention to the potential dangers that, in my view, could seriously damage not only the future position of the candidate countries, but also the future of the EU and of the whole continent. Third, some developments seem to indicate that the discussion about the pattern of enlargement has just reached a turning point. This is the last moment, in which the evolution of such processes can be prevented, since its consequences might condemn Europe to „damage limitation“, instead of strengthening Europe's stability and global competitiveness. The basic idea of this paper was generated by knowing and feeling that „perhaps, it is not yet too late“.

Introduction

All through the 1990s, the EU dealt with the „Eastern enlargement“ in a rather ambiguous way. On the one hand, it acknowledged from the beginning of the transformation process the strategic importance of the dramatic political, social and economic changes that were shaping

the future of the continent in a decisive way. On the other hand, no long-term strategy was elaborated, in the early years after the fall of the Berlin wall, on how to strengthen stability and incorporate the Central and Eastern European (CEE) countries into the framework of mainly Western European integration. In fact, the integration into the EU of the transforming

*Professor Inotai András is the director of the Institute for World Economics, Budapest, Hungary

** the present paper has been originally published in the Working Paper Series of the Institute for World Economics (December 2001, No. 122)

countries, based on a gradual and long-term strategy, should have been started at the beginning of the nineties, simultaneously with the German unification.¹

The situation changed with the publication of Agenda 2000 in July 1997. Considering the European stability, the obvious success of the first period of transformation and, not less importantly, the internal reform pressure of the Western European integration, this document urges the starting of the enlargement process without any delay. The principle of differentiation has been applied, since negotiations have been proposed and initiated only with countries considered to be prepared for this stage. However, within a short period, political considerations became dominating the scene of the enlargement. In December 1999, all candidate countries were invited to start accession negotiations. At the same time, all politicians and the Commission remained silent about the form, the timetable and the conditions of an enlargement by at least 12 new countries. In the light of far reaching internal reforms of the Union and the unprecedented task of incorporating as many as one dozen of new countries, such a clear strategy would have been essentially needed. Since this step had not been undertaken at the right moment, it should not surprise anybody that the EU has carefully avoided any mention of the

first potential date of enlargement (until December 2000, this was linked to the internal reforms of the EU), and even more, of defining the number or circle of potential first-wave candidates.

1. The EU position: pros and cons

The EU has found *three main arguments* to support this „non-strategic“ approach. (1) It has stressed that any firm date, let alone any effort to identify first-wave candidate countries, might dramatically reduce the impetus of membership hopes propelling all the candidate countries. Those that are ineligible for first-wave membership might abandon their hard and sometimes expensive preparations, with clear negative impacts on their transformation process in general. (2) Any premature differentiation among the candidates might cause deep disappointment in the countries not in the first wave. This could produce instability in several CEE countries, with direct consequences for broader regional stability and the long-term investment plans of international capital as well. (3) At least in the early stages of the negotiations, it would be impossible to give a clear timetable for enlargement, as both the EU and the candidate countries must face several pieces of „homework“ before membership materializes. Furthermore, any fixed commitment could be understood (or misunderstood) by candidates as

¹ In contrast, and mainly on French pressure, the EU gave clear priority to the creation of the common currency by burdening the EU budget in general, and its main contributor, Germany, in particular. It is not difficult to discover behind this move the several centuries old French attitude towards Germany. The idea of the common currency could deprive Germany from one of its main 'national identity symbols', the strong DM. In addition, new barriers to the unification of the continent, supposed to serve fundamentally German interests, can be raised. Any attempt at enhancing German influence in Central and Eastern Europe should be blocked. This, however, has already proved to be a short-sighted consideration, if one looks at the Austrian example in the sixties. Artificial barriers and delays generally foster and do not weaken 'unilateral dominance' in the economic activities of a given region or country.

a clear date for membership irrespective of their level of internal preparation. Another potential purpose behind this EU behaviour cannot be ignored. Lack of a firm commitment can always be seen as an effort to delay decisions on the date and composition of the enlargement.

The EU arguments can be countered by the following:

(1) It is difficult to understand how a clear timetable could lessen the preparation pace in any candidate country. On the contrary, it may have favourable impacts. First, it could have given a clear indication to the member-countries to initiate partly painful adjustments or to start long-term restructuring. Second, it could have urged the EU to embrace fundamental reforms in enlargement-relevant areas well before this process starts. Third, „early warning“ could have been transmitted to candidate countries, which are on different levels of preparedness for EU membership, and more importantly, have different absorption capacities in political, economical, social and institutional terms. Therefore, each country could have been able to choose the most appropriate method and speed for a *sustainable* preparation strategy, according to their specific situations. Finally, and fourth, to a large extent, it is the lack of a clear timetable which can be made responsible for the growing opposition to enlargement in the societies of the member countries. Such a development could have been prevented or at least substantially slowed down by a clear, gradual, country-related enlargement strategy. The continuous floating of the accession date, and, even more, that of the group to join the EU in the first wave, proved to be an instrument of shaping public opinion with the worst results. No wonder, that such an

approach generates large-scale uncertainty, which demobilizes the society and strengthens the status quo mentality - at least until the moment of irresistible, and therefore, much more dramatic changes.

(2) It is a mistake to see differentiation as a product of stating or not stating something. The whole transformation period of more than one decade is clearly marked by differentiation in a number of key policy areas, from the pattern of economic integration into EU structures to the different policy options and instruments used by individual candidate countries. Here politically motivated non-differentiation, or even more, the artificial approximation of most candidates for not-too-transparent political reasons may prove a dangerous, double-edged tool when the time to decide on the pattern of enlargement arrives. The longer this approach prevails, the higher the costs of a decision will be. If the EU opts for a differentiated (small-group) enlargement, all the previously (and artificially) homogenized countries will be utterly disappointed, with unknown political and socio-economic consequences. In turn, if the decision goes in favour of a „big-bang“ enlargement, the EU is likely to find itself in a very difficult and risky future position with the whole integration process. The dilemma could have been resolved by announcing at the beginning of the accession negotiations a long-term strategy of enlargement with clear criteria and further EU support. Unfortunately, Brussels preferred the opposite, ostensibly smoother and more comfortable path, either out of short-termism, or because enlargement was still not seen as a serious, imminent issue. At the current, fairly advanced stage of negotiations, this dilemma can hardly be

any more solved in a way that satisfies everybody. Nevertheless, a long-term EU strategy has to be announced, at the latest when the negotiations are concluded with some candidate countries. This paper attempts in the following pages to deal with this issue in more detail.

(3) Looking back over the past decades of the integration process, it is clear that all major EU projects of strategic importance have had a clear timetable for the several years between the launch of the project and its expected completion. This was the case with the common commercial policy (1969–74), implementation of the Single Market (1985–92) and the preparations for the Economic and Monetary Union (EMU, 1993–9). It is therefore hard to understand why the Eastern enlargement, several times quoted as the EU's „project of the century“, should not receive a schedule as well.

(4) The uncertainty about the date and pattern of enlargement in recent years has brought further detrimental developments. It has been mentioned briefly that the present member-countries have not sent out sufficiently forceful messages indicating that they want to speed up their adjustment process to the new situation evolving in Europe and the EU. Unsurprisingly, there is mounting opposition in several member-countries to enlarging the Union. On the other hand, impatience and even disenchantment are starting to appear in some of the best-prepared candidate countries. These derive, among other factors, from the uncertainty about the accession date, the fear of having to wait for less prepared countries, and the lack of information about the

potential volume of transfers expected to become available upon membership. Hitherto, these candidates have displayed fundamentally pro-European behaviour and held sincere hopes of exerting a positive impact on the reform process within the enlarging Union. Such stances may be questioned or cease if the EU proves unable to absorb the shocks of the first wave of enlargement quickly. Finally, it can hardly be denied that the position taken by Brussels has contributed substantially to misinforming the public in the member-countries and increased public reluctance to see new countries admitted into the EU. In the absence of a clear enlargement scenario, the Western European media have been full of speculation about the appearance of a 25-member Union overnight. It is quite understandable that such a vast change would be hard for EU citizens to accept after living for decades under conditions of artificially high incomes (supported not least by net flows of resources from the current candidate countries).

At the turn of the century, the intensity of European developments and the new quality of accession negotiations made the continuation of the „strategy“ of „no timetable – no group“ unsustainable. As a result, at least one of these two elements had to be abandoned. No wonder, that it was the timetable, the potential date of accession. Thus, the European Council declared at the Nice summit that the EU had fulfilled its tasks connected with the enlargement and was ready to receive new members from 2004 onwards.² Nonetheless, this is not a fixed commitment to enlarge in that year. The date of the first enlargement depends on the speed of the accession negotiations and ratification

² However, it has to be said that the breakthrough did not originate with the European Council. It was forced upon the Council by the European Parliament, from which it could hardly take a very different position.

process, and on the still unknown composition of the first acceding group of countries.³

Although the announcement of the first possible year of enlargement is a welcome event, *it is likely to heighten the problem of conflicts over the date and the pattern of enlargement.* Since there has been no guidance at all on the second, the enunciation of the date 2004 may generate difficulties in several areas. (1) The absence of a clear strategy for the „years after“ the first-wave accessions has set all the candidate countries (except Bulgaria and Romania) off on a headlong race for membership at the earliest moment. Obviously, they all see the opening of the EU to new members as a unique opportunity that has to be seized. Candidates are convinced that if they miss this chance, the EU may close the doors again and offer no further enlargements in the foreseeable future. (2) As a direct result of (1), all candidate countries are concentrating hard on concluding their negotiations before the end of 2002, as the latest possible date for a candidate acceding in 2004. They are even prepared to sacrifice some or many of their basic interests, rather than be left out of the first wave.⁴ There is hardly any bigger danger for a widening Europe than the significant and further increasing time lag between the conclusion of negotiations and the real maturity or convergence of candidate countries, as domestic preparations cannot always keep up with the pace of the negotiations. Although it has concluded its negotiations, a

country may be unprepared when it joins the Union in 2004, unless the Commission decides not to propose its succession to the European Council, or the Council rejects a positive avis from the Commission.⁵ This may be methodologically difficult to implement and politically risky, since the candidates see the conclusion of negotiations as the signal for an immediate start to the ratification process. (3) The unknown composition of the first group increases the uncertainties in key areas of EU internal reforms and policies. A number of major projects that will shape the future of the Union substantially are due to begin in the coming years. These include the institutional debate in 2004, the reform of the Common Agricultural Policy (partly WTO-related) around the same time, the negotiations on the 2007–2013 EU's budget, due to start early in 2005. There are others already in the pipeline, such as Justice and Home Affairs and the Common Foreign and Security Policy. The conditions and possible outcomes of these negotiations will certainly be influenced by the countries involved (and by those not involved) in the first wave of enlargement.

It is urgent for the EU to construct a clear, literally strategic plan that extends well beyond the first wave of enlargement, covering at least a decade. The later such a strategy is launched, the worse the initial conditions that can be expected. The negative consequences of neglecting to do so will be felt both by the EU and by the candidate

³ Although in principle the introduction of other global and intra-EU barriers still cannot be ruled out, the EU has made a clear commitment at the highest political level, stating that from its side, it will not create any further obstacles to opening the enlargement process.

⁴ This haste can hardly be equated with the higher degree of flexibility that Brussels has requested several times from certain candidate countries.

⁵ In effect, the procedure before the start of the negotiation process will be repeated before the start of the ratification process (similarly to the decisions taken on the starting of the negotiation process in Luxembourg, in 1997 and in Helsinki, in 1999).

countries (whether they can expect to be in the first wave or not). No less importantly, they will adversely affect the future of Europe.

2. The basic approach: how to sustain and strengthen stability in Europe

Regrettably, all examinations of the pattern of enlargement (or rather enlargements) in recent years have started out from a set of specific interests. Some have been based on rigorous economic arguments, some on political aspirations. Some have cited moral responsibilities on the EU side. Some have noted the competitive approach among candidate countries, which is otherwise quite understandable for historical reasons. What a steadily enlarging Europe really needs, however, is a strategic plan of enlargement based on the most critical issue facing the continent: its *stability*.

The priority consideration, to which the enlargement strategy should be „subordinated“, or by which it should be directed, is this. What kind of an enlargement strategy can guarantee (as far as anything can be guaranteed) the sustainability of stability in Europe, even in the most critical years of the gradual enlargement process. This needs to become and remain the cornerstone when considering various enlargement scenarios. All efforts that neglect this factor may reap short-term benefits for certain

countries (members and candidates), but will end as a negative-sum game for the continent as a whole.

There are three basic criteria, from the point of view of European stability:

(1) *The enlargement process must remain open to all countries that are candidates at present or are likely to become candidate countries in the foreseeable future.* Any closure of the enlargement process, even temporarily, may produce insurmountable problems and generate extremely dangerous developments in the outsider countries. There must be no repetition of the story of NATO enlargement.⁶

(2) *The stability pillar on the EU side is that no enlargement should overburden the internal cohesion of the integration framework.* Any enlargement that seriously questions or even blocks normal functioning of the EU may be detrimental to its progress and to the stability of Europe. It is difficult to understand why the EU, always making reference to the consequences of any enlargement threatening the internal cohesion of the Community, suddenly seems to opt for a „big-bang enlargement“, which would contain countries with substantial differences concerning their GDP per capita level⁷ and competitive structures.

⁶ NATO decided to admit three new countries in 1999 (the Czech Republic, Hungary and Poland). Although the decision itself was not necessarily wrong, the impact was negative because the enlargement was not accompanied by a strategic plan to continue the enlargement process. On the contrary, the process has halted for some years, with clear consequences for the „stability perception“ of CEE countries left out. The problem was not that some countries did not become members at the same time as the three CEE countries admitted. It arose from the impression that others might never become members, since the enlargement process might be over and the historic opportunity irrevocably lost.

⁷ According to official statistics, per capita GDP at purchasing power parity (PPP) among the candidate countries reveals a gap of three to one. This is larger than the difference among the present member-countries of the EU. The GDP per capita indicator of some candidate countries is closer to the EU average, let alone to the indicator of the less developed member-countries, than to the level of the least developed candidates.

(3) *Only well-prepared countries should join.* Any other pattern of enlargement, whatever its strategic, political or other motives, is extremely risky and self-destructive. On the one hand, it may easily produce „second-class membership“. Necessarily not only because they could become members of the EU without participating in the shaping of some community policy areas where their immaturity would destroy vital mechanisms of normal EU functioning. Furthermore, and more importantly, unprepared new member countries would enter such an environment, in which many of their shortcomings would become immediately manifest. The consequences of not being able to cope with the rules of the game of the Union would result in the request of additional exceptions and special treatments which could or could not be accepted by the EU. If not, serious financial consequences, including the judgements of the Court in Luxembourg should be faced. In sum, the insupportable burden of adjusting to the rules will produce a strong domestic backlash, due to the relatively limited absorption and adjustment capacity of such a country (in economic, institutional, legal, social, human and other terms). If, however, most of this will become manifest only after accession, there is practically no instrument to treat such a situation adequately. So the performance and maturity of each candidate country has to be assessed carefully before it joins the EU. In terms of European stability, it is better to have countries wait than to admit them unprepared and face a process of „self-disqualification“ *within* the integration system. It is a fundamental and qualitative difference that, in this case, it is not the EU that assesses the integration maturity (or immaturity, i.e. the „second-class“ character) of

the given country, but proper experience of the unprepared new member produce this judgement.

To sum up, the enlargement project has to be considered as a *bridge-building* exercise. The bridge requires two solid pillars, and from the outset, it must be clear to everybody that the bridge will be built. All countries that contribute to strengthening these pillars are welcome to pass under the bridge. The bridge is not built for an exclusive group of countries, but for the widest European community that is in a position to strengthen, not question its pillars.

What follows is an attempt to evaluate two basic approaches to enlargement in the context of the three criteria just mentioned.

2.1. A merit-based approach

This strategy, based on clear performance criteria, states that EU membership can be given only to the countries that comply at a given moment with all the basic accession criteria. These were laid down at the Copenhagen summit and have served as a yardstick in successive annual reports on candidate countries. If acceptance is confined to well-prepared countries, *three positive developments* can be expected. (1) The EU will continue to function properly in all its basic areas (institutions, decision-making processes, budget, agriculture, labour market, etc.). (2) Well-prepared countries can rightly expect to adjust themselves smoothly to the established EU structures. Their political, economic, institutional and social inclusion will not therefore pose any great problem to the EU or the new members. (3) Probably most importantly, the smooth adjustment will be

perceived as a success for the enlargement process, so that politicians and the public remain open-minded about further enlargement or enlargements.

The advantages of a gradual enlargement testing also the „absorption capacity“ of the EU has been clearly recognized by the Commission and the member-countries in the process of negotiating on the free flow of labour. Based on the argument, that the potential impacts on the labour flow from East to West, mainly on the German and Austrian labour markets, have to be experienced and measured in the framework of a gradual approach covering a seven-year period and consisting of 2 plus 3 plus 2 years, the EU, in fact, opted for a gradual scheme. Since the overall impact of any enlargement can hardly be compared with the partial impact in any of the areas covered by a particular accession chapter, the basic contradiction in the EU's position is obvious. It is, of course, difficult to understand, why specific fears immediately produce a gradual approach, while most probable negative impacts on the overall cohesion of the integration process do not lead to any „early warning“ considerations.

Nevertheless, the great difficulty of creating absolutely unanimous and distinctive selection criteria has to be conceded. While the Copenhagen political criteria are clear,⁸ it is far harder to set the economic requirements, let alone the administrative and institutional ones.⁹

⁸ These were already applied in 1997, when Slovakia was prevented from starting accession negotiations by a perceived „democratic deficit“.

⁹ It is harder still to assess the level of social flexibility of candidate countries, particularly in the framework of sometimes rapidly changing domestic relationship between the government and the interest groups. More importantly, the basic negotiating-strategy priorities may be changed (or will be forced to change) as well, with obvious consequences for fundamental (or alleged) „national interests“. The potential repercussions can produce serious conflicts if any compromise has not been substantively discussed with various lobbies, local or international.

This dilemma is most apparent in the Commission's annual country reports. On the one hand, they „homogenize“ the economic performance of several candidates, despite clearly differentiated trends in their macro policies, and more importantly, on a micro level. On the other hand, the extremely delicate language used in differentiating candidate countries provides some evidence that the EU is aware of these differences. However, the very slight differences expressed pose a challenge to linguists and offer an easy target for any medium-level or short-term political endeavours. This situation is certainly not comfortable for the countries that have taken a merit-based approach to their accession strategy.

2.2. A politically driven approach

This is the opposite of the merit-based approach. The consequences for the stability of Europe can be evaluated for *two basic scenarios*. (1) There is no threat of early enlargement, but political compromise is likely to mean that less-prepared countries join concurrently with well-prepared countries. (2) Less-prepared countries gain more time to adjust themselves, but at the expense of delaying the entry of well-prepared countries. Both scenarios will have serious negative impacts on future European stability.

Premature enlargement with a large group of countries at different levels of preparation, generally referred to as „*big-bang enlargement*“,

jeopardizes all three priorities for sustainable stability and „*bridge-building*“ for Europe’s future.

(1) The open-endedness of the enlargement process is immediately jeopardized, whereas the future stability of Europe definitely depends on continuity of the enlargement process. The larger and (necessarily) more heterogeneous the first group becomes, the greater becomes the danger that the first enlargement will block the way for any further enlargements. Such a situation will greatly undermine stability in Europe, by drawing a new dividing line across the continent. At the same time, some powers may imagine that the leftover countries are free prey, which will further destabilize Europe. Any „big-bang“ scenario will further increase reluctance among many politicians, the media and the public in the present and probably the enlarged EU to contemplate further enlargement, or cause outright rejection of the idea. Such an approach certainly does not enhance stability in Europe. On the contrary, it will weaken stability, by definitively excluding from the EU some of the present, and no less importantly, several future candidate countries (for instance, in ex-Yugoslavia).

(2) The larger and (necessarily) more heterogeneous the first-wave group becomes, the greater the challenge it presents to the internal cohesion of the EU. For one thing, various transitory exemptions will be required by the new, variously prepared member-countries. This will increase opaqueness, unequal „legal competition“ and „special treatments“, and multiply the cases taken to the European Court in Luxembourg. For another, the financial

implications have to be considered. Although all estimates suggest that no pattern of Eastern enlargement seriously endangers EU budgetary principles (1.27 per cent of GNP or a maximum 4 per cent of the GNP of any member country), the redistributive effects differ greatly between large and small-group enlargement. It is evident that the (re)distributive impacts of a large-scale enlargement substantially differ from those of a small-scale enlargement. Not only in the amount of financial transfers but, and more importantly, in their impact on the present beneficiary member-countries. The more and poorer countries join the EU, the lower will be the 75 per cent average GDP per head level. In consequence, more regions of the present EU countries benefiting from the financial transfers, will be on the „phasing-out“ list. Finally, the more countries join concurrently, the harder it becomes to maintain the normal functioning of the EU decision-making mechanism. The argument that if some heavyweight countries join, the additional financial burden of accession by several smaller countries will be modest is a weak one. The dominant factor for Europe’s future is not the financial capacity of the EU, but smooth functioning of its decision-making. Each new country, whatever its financial needs, may seriously influence the decision-making mechanism of the enlarged Union. So the *vital* issue is smooth integration into the EU structures.

(3) The second pillar of the bridge to Europe’s future may suffer major negative impacts. The adjustment capability, institutional-absorption capacity and social flexibility of candidate countries will continue to vary for a

SOME REFLECTIONS ON POSSIBLE SCENARIOS FOR EU ENLARGEMENT

long time.¹⁰ This will lead either to requests for further exceptions, violating the general rules of Community policies (including above all the Single Market) or to non-fulfilment of obligations linked to membership. Nevertheless, this could be the lesser of two evils, compared with internal destabilization of the country concerned, after the imposition of harsh EU rules.

The other version of a politically driven enlargement will postpone the process for several years, even for the best-prepared countries, with unpredictable, clearly negative consequences for the future stability of Europe.

(1) Even the best-prepared candidates could be left out of the discussions on fundamental EU reforms that start in the coming months and years (institutions, constitution, WTO negotiations on the Common Agricultural Policy, ongoing talks on the EU budget for 2007–13). They will then join an EU that has not been shaped with their active participation. Involvement in discussions of the future of Europe is no substitute for voting membership of the changing Community.

(2) The best-prepared countries will be bitterly disappointed, because their better initial position will not be recognized by the EU and their serious and socially painful efforts to absorb EU rules and standards will be unacknowledged. This will have two main consequences. First, the Europhile section of society in the most advanced candidate countries may obviously lose ground to nationalistic or even extremist anti-European

parties, which may gain great influence over domestic and foreign policy-making. Although such groups are weak in some candidate countries, they have been rapidly gaining ground in others. Secondly, delayed accession of the best-prepared countries may weaken the overall stability of Europe. Since most of these countries are direct neighbours of the EU-15, the instability zone within Europe may shift towards the present EU borders. Instead of extending the EU area of stability gradually eastwards and southwards, which is a priority task for the Union and the candidate countries, the EU may encourage the opposite development.

(3) Postponed enlargement will not strengthen the internal cohesion of the present EU. Further insistence on retaining the present situation and delaying crucial EU reforms can hardly be taken as proof of internal cohesion. On the contrary, it will undermine the future of integration, as it proves less and less able to respond adequately to the external and internal challenges. Here, simply admitting the best-prepared candidates may contribute to building up a „critical mass“ for starting fundamental reforms. The latter will not prevent the enlarged EU from launching important new policies. On the contrary, these will emanate from the most reformist members of the Community.

Here, mention should be made of the consideration which tries to support the advantages of a large-scale enlargement by emphasizing the impact of „critical mass“. However, it ignores the fact that this „critical

¹⁰ Flexibility and adjustment capacity are not a direct function of relative economic development. Countries at a lower level of economic performance may be more successful and cooperative in adjusting to the EU and cooperating with it than „more developed“ candidates. The EU maturity of countries has to be assessed in much more comprehensive terms.

mass“ can represent very different volumes and produce rather different impacts. There is a critical mass which accelerates the reform process within the (enlarging) community. On the contrary, there is another critical mass which would slow down or bloc such processes, let alone that it may even question the existence of a given community.¹¹ Just considering the „critical mass“, the difference between the likely consequence of a small- and a large-group enlargement becomes manifest.

3. Outlining a viable strategy

The stability of Europe calls for a clear, long-term strategy. A basic component of this is for the integration process to remain open after the first wave of enlargement (and after the second or third waves as well, since nobody knows where the Eastern borders of Europe can be drawn). It is therefore urgent and imperative to prepare an accession plan consisting of various stages of enlargement. The EU should clearly commit itself to a strategy of gradual enlargement and indicate that it will be ready to take in new countries in 2004, in the second half of the decade (perhaps around 2007), and in the first half of the next decade (perhaps around 2012). Such a commitment cannot be interpreted as a *blank cheque*, since the preconditions for membership will remain valid (or for better or worse, become ever more rigorous over time). Furthermore, no country need to be classified under a specific future date of accession. Flexibility of the process, through open-endedness, has to remain a basic feature of enlargement. Each country will join

once it is ready for accession. On the other side, the EU will only commit itself to accepting new members once they are ready.

However, sustained and enhanced stability can only be guaranteed if the enlarging EU does not allow any division of the continent to appear, even temporarily. The successive waves of enlargement will certainly perpetuate the „institutional divide“ within Europe, between member and non-member-countries of the EU, but this has to be offset by well-designed policies directed at prospective member-countries. Such policies, however, will only work if *sustained open-endedness*¹² will never be questioned and will be accompanied by selected and well-targeted instruments.

The policy package has to be announced and launched at the moment when the EU publishes its overall strategy of enlargement, and preferably, well before the composition of the first wave becomes clear. Let us look briefly at its main contents.

(1) Candidate countries need access to additional financial resources, partly to cover the costs of rapid adjustment to EU rules. The remaining money in the pre-accession fund, not used by the new member-countries, should be redistributed among those not included in the first wave of enlargement (as part of the Euro 3 billion annual budget). In addition, the enlarged Union should seriously consider raising this allocation for the period 2007–13. This needs raising in the

¹¹ Similar to the therapeutical or the „killing“ impact of pharmaceuticals and other medical treatments in hospitals.

¹² Sustained open-endedness is understood to be an integral part of an institutionalized strategic plan, as opposed to an „open-door“ approach, which constitutes a vague political declaration without any commitment.

SOME REFLECTIONS ON POSSIBLE SCENARIOS FOR EU ENLARGEMENT

budget discussions due to start early in 2005. Above all, the new member-countries should be prominent in urging the EU in this direction.

(2) Large infrastructural and environmental projects should cover from the outset the whole area of the new member-countries and the remaining candidate countries, and not only be based on specific and sometimes narrow-minded efforts of first-wave members. Just from its geographic location, „Eastern“ enlargement is significantly different from any previous enlargement of the EU,¹³ since it covers the geographic core of the continent and does not incorporate geographic peripheries into the integration process. As a result, the new members will become transit countries of the enlarging Union in the East-West and North-South directions.¹⁴ Gradual enlargement must not create any temporary „infrastructural and environmental divide“. Business can only explore the economic potential of Central and Eastern Europe if potential growth areas become easily accessible. Even more importantly, large infrastructural developments will send more positive messages to the societies of candidate countries than any further high-level political declarations (of which they have already experienced a surfeit).

(3) All fields of Community policy where prospective member-countries are partly or fully

involved have to be investigated and identified. This requirement derives not only from an „upgraded pre-accession strategy“, but from the various paces of development in different policy areas. For instance, the increasing importance of security in the EU calls for a policy approach extending far beyond its present borders. Non-member and prospective member-countries have to be included in common foreign policy, research and development strategy, and education and environmental policies. While the institutional, legal and economic conditions for full EU membership can only be fulfilled gradually, the gap must not prevent present and future candidates from actively participating in selected Community policies. This involvement in the everyday practice of the EU will bring mutual benefits, helping the enlarging EU to shape truly European policies, while supporting the adjustment process of the candidates, by introducing them into the functioning of the EU policies and sending positive messages to society that no candidate has been forgotten. Other important elements include incorporating candidate countries into general discussion (rather than decision-making and implementation processes) in selected areas of reform, and into the ongoing exchange of views about the future of Europe. However, such moves cannot be a substitute for becoming an integral part of specific areas of the Community policy-making.

¹³ The TEN and TINA projects have to be reconsidered in the new strategy context.

¹⁴ One of the main transport problems of the present EU are the limitations of North-South traffic (both road and railway). This feature characterizes the candidate countries as well. While most of them have an already established physical infrastructure in East-West direction, the same can hardly be told concerning the North-South transportation network. The construction of the third main North-South „channel“, (following the London–Paris–Barcelona and the Hamburg–Stuttgart/Munich–Italy channels) can be considered as one of the most relevant infrastructural projects, with substantive impact on long-term European growth and stability.

(4) The enlargement process will shift the EU's external borders eastward and southward, bringing new requirements for cross-border cooperation. Any enlargement scenario will create a number of new external borders, most of which have features different from the present border areas. Furthermore, the new border regions will vanish in turn as the enlargement process advances. So a qualitatively new approach is needed to supporting cross-border cooperation, as a major instrument of enhanced regional stability.¹⁵ This issue should also become part of the negotiations on the 2007–13 EU budget.

(5) The enlarging EU has to be prepared not only to hold accession negotiations with current candidates that will not be part of the first wave, but also to start negotiations with several future applicants (notably ex-Yugoslav states). Such talks are likely to start around the date of the first enlargement, so that new candidates will soon become part of the decade-long EU enlargement strategy.

(6) Finally, Europe needs a common education policy, extending well beyond the geographical frontiers of the institutional enlargement. This needs to include Russia, Belarus and Ukraine into the evolving European network, and to some extent compensate them for long-term non-membership of the EU. It is similarly important to enrich the enlarging EU with a manifold input of European countries, for the

Western half of Europe to understand CEE interests, fears and behaviour better; and above all, to create a two-way flow of information and cultural linkage across Europe in the widest sense.

A transparent, long-term enlargement strategy will have an impact far beyond the internal stability of Europe. There will be several positive consequences for the future of Europe and its place in global politics and economic competition.

(1) A clear, committed enlargement scenario will be able to release unused economic (and innovative) potential in Europe. This will generate higher sustainable growth, whose volume will clearly outpace the generally calculated impact of „more than 100 million new consumers“. It means that the dynamic impacts of the enlargement, which are several times greater than the static ones, can be adequately used.

(2) The enlargement strategy outlined will have a positive impact on the future standing of the Euro in international financial markets. To achieve the second key goal in introducing the euro¹⁶ — to create an international reserve currency similar to the US dollar—the EU has to convince global investors to change their mind and start considering the Euro as a better (or at least equivalent) reserve currency. It is hard to imagine any other, better European project to draw the attention and attract financial resources

¹⁵ The various new external border regions of the enlarging EU will involve ethnic and minority issues, which will increase the relevance of this topic. However, enhanced regional stability has to be driven by more intensive economic cooperation, better infrastructures, and common project implementation. In other words, there have to be proactive, offensive cross-border policies, not just damage limitation.

¹⁶ The first goal of price stability has been fairly well fulfilled in the last three years of preparing for the common currency.

SOME REFLECTIONS ON POSSIBLE SCENARIOS FOR EU ENLARGEMENT

of potential investors.¹⁷ A well-designed enlargement strategy, with its large-scale positive economic consequences, can increase the euro's international standing.¹⁸

(3) A credible enlargement strategy will greatly improve the EU's image in Europe and probably beyond. It will show that the EU is a reliable partner, a strategic ally and the unquestioned anchor of modernization and development in the continent. This message is badly needed. Confidence in the EU has been shrinking recently in more than one candidate country. Clearly, any loss of confidence within Europe will lead automatically to lower confidence and reliance on the EU in other parts of the world.

(4) Only a Europe enlarging and strengthening on the basis of a strategic plan can envisage playing a greater role in global politics and economics. This is how European values (still not always clearly defined) can take on successfully the competition evolving on a global scale.

¹⁷ The EU's common defence and security policy cannot be decoupled from that of the United States. Although Europe's partnership role may have increased since the September 11 terrorist attacks, it cannot act as an independent player in military and security issues for the foreseeable future. Institutional reforms, though important to the future functioning of the EU, can hardly exert a major positive impact on potential international investors.

¹⁸ This impact is seen as far more important than the unjustified fear in some Western European financial circles that premature accession to the monetary union by new members could reduce confidence in the euro.

IS CATCHING UP POSSIBLE IN EUROPE?

Daniel Dăianu*

***Abstract.** In the current debate on the European Union enlargement there is an apparent mythical belief that, if the set of preconditions set by Brussels are fulfilled, rapid and sustained economic growth would ensue, which would allow the newly admitted countries to catch up economically with the better off European countries. An encapsulation of this thesis is the expression: „A well functioning competitive market economy“, which would be able to withstand competitive pressures inside the EU. Those who accept this thesis are ready to point out to the experiences of Ireland and Spain in Europe, in particular. But the evidence in this regard is not so conclusive. In addition, there is glaring evidence worldwide as to the rarity of catching up. Thence, taking for granted the above hypothesis can be misleading unless the possible sources of growth are examined in a thorough and open-minded way. This paper aims at raising awareness on an issue, which is more complicated to deal with than is conventionally assumed.*

1. Introduction: The scarcity of catching-up in modern economic history

As generally known, the EU accession of Central and Eastern European countries is predicated upon the fulfillment of economic and political preconditions. Less known, however, is that whereas political criteria, for most of the candidates, are considered less of a problem, economic criteria still pose significant difficulties. In this sense, although there are large differences amongst accession (transition) countries, it is nonetheless true that not few of them suffer from spreading poverty and diminishing *social cohesion*, high inflation and fragility of financial systems, worsening social indicators, weak public administration etc., all of which should indeed

cause serious worry as to their ability to achieve „real“ convergence¹ and cope with competitive pressures inside the EU. Real convergence would, in simple terms, boil down to a rapid increase of income per capita, that is to say, to economic catching-up.

In the current debate on EU enlargement, there is an apparent mythical hypothesis/belief that if the set of preconditions set by Brussels are fulfilled, rapid and sustained economic growth would ensue, which would allow the newly admitted countries to catch up economically in the not too distant future. An encapsulation of this thesis is the expression: „A well functioning competitive market economy“, which would be

This is a version of the paper **Is Economic Convergence Possible in Europe**, which was published in *Romania after 2000. Threats and Challenges*, Bucharest, Romanian Academic Society, 2002; this paper is also on the site of the *TIGER Institute of Warsaw*.

* Daniel Dăianu is a Professor of Economics, Academy of Economic Studies, Bucharest, and Visiting Professor, UCLA; ddaianu@rnc.ro. I thank Radu Vranceanu for his observations.

¹ By real convergence, I refer to the fundamental institutional set up of a society, which fosters sustainable technological and economic progress (income per capita growth), without social disruptive effects.

able to withstand competitive pressures inside the EU. Those who accept this thesis are ready to point out to the experiences of Ireland and Spain in Europe, in particular, and to, a lesser extent, Portugal. But the evidence in this regard is not so conclusive. Therefore, I will argue, in this paper, that taking for granted the above hypothesis can be misleading, unless the possible sources of growth are examined in a thorough and open-minded way.²

There is glaring evidence around the world, which should make us more cautious about the chances of economic catching-up. Angus Maddison's magisterial work³ on long-term dynamics in the world economy, is telling in this respect. As a matter of fact, these dynamics exhibit essentially the divergence between rich and poor countries. The only exception is the rise of a cluster of Asian countries after the Second World War. Catching up with the rich countries, or 'beta-convergence', as some economists call it, is very rare; more frequent is convergence inside clusters (groups) of countries, or what is called 'sigma-convergence'. However, Central and Eastern European countries (CEECs) are interested primarily in *beta*-convergence, that is to say in catching-up with the richer countries of the EU. Such a convergence would supposedly mitigate possible tensions between the richer and the poorer countries of an enlarged EU (against the backdrop of regional aid accounting for much of the EU budget).

Worldwide experience shows that economic catching-up (*beta*-convergence) requires high saving and investment ratios, constant upgrading of educational standards and of the work force, steady improvement of competitiveness, and tolerable social strain (i.e. a high degree of *social cohesion*); and first and foremost, it requires a steady and rapid improvement in what economists call *total factor productivity*⁴, which relies on a steady and fast increase of labor productivity. And it is not clear at all that the „magic“ words of reform (liberalization, privatization, opening) are sufficient in order to provide the definitive solution. As regards proper institutions, which should be conducive to rapid and sustained growth, arguably, these cannot be constructed or improved at will⁵.

This paper aims at raising awareness on an issue, which is more complicated to deal with than is conventionally assumed.

2. The current debate on the sources of economic growth (development)

The debate on the sources of economic growth (potential for catching-up) is reflected often inadequately in the operational frameworks used by governments and aid agencies. This is, to some extent, not surprising, since there has always been a delay between theoretical developments and applied science. But there are stark facts, which should be kept in mind, and several pieces of compelling evidence:

² For an interesting and broadly based explanation (including cultural) of economic growth, see Deepak Lal (1999).

³ Angus Maddison, **Monitoring the World Economy: 1820-1992**, *Development Centre Studies* (1995).

⁴ Total factor productivity is meant to denote the rate of technological progress, or the so-called „Solow residual“ (i.e. what remains in the neoclassical growth equation after the quantitative increase of capital and labor).

⁵ On a general upbeat tone Grzegorz W. Kolodko examines the chances for catching-up in the context of globalization. In this regard, he underlines the need for „correct policies“, which is an indisputable statement (2002). Nonetheless, I assume that Kolodko, himself, accepts the existence of controversial policy issues and venues.

• Policies aimed at fostering growth in developing countries seem to have fared quite poorly, in many respects, in the last couple of decades - a time of firm application of the main tenets of the „Washington Consensus“⁶. According to a foremost development economist, William Easterly (until recently on the World Bank staff), during 1980-98, average per capita income growth in developing countries was practically 0.0% (!), as compared to 2.5% during 1960-79⁷. I would add that this discrepancy becomes even larger when singling out the economic performance of some Asian countries - which, as an increasing number of economists would concede, did pursue export orientation, but also implemented measures which, often, were at odds with the „orthodox“ policies⁸; these countries shaped their own, particular, strategies. As Easterly also points out, „the increase in world interest rates, the increased debt burden of developing countries, the growth slowdown in the industrial world, and skill-biased technical change may have contributed“ to this stagnation⁹. Easterly also stresses the inability of governments’

policies worldwide to make good use of incentives for growth. This state of affairs begs a simple question: why is it so difficult to use incentives in order to foster sustained growth?¹⁰ Easterly goes on, „We economists who work on poor countries should leave aside some of our past arrogance. The problem of making poor countries rich was much more difficult than we thought“.

• Mainstream (neoclassical) theory has still to explain why divergence is so much prevalent in the world economy¹¹. Moreover, endogenous growth models¹² and economic geography models have reinforced misgivings about the unqualified optimism on the distribution of benefits of free trade and free capital movements. Hence, a natural question arises: is opening (integration) to the outer economy advantageous, irrespective of circumstances?

• There has been an insufficient attention paid to the reality of asymmetries and informational problems in the functioning of both domestic and international markets, and to the key role of institutions. Partially, this is mirrored

⁶ The Washington Consensus, as a name, was concocted by the economist John Williamson, with reference to the essence of IMF and World Bank’s policies pursued in the last couple of decades.

⁷ Easterly’s results seem to contradict one of the main conclusions of the *World Bank’s Global Economic Prospects for Developing Countries 2001*, which asserts that „Developing countries as a group enjoyed accelerated economic growth over the past decade...“ (*World Bank Policy and Research Bulletin*, April-June 2001, p. 1). It is fair to say, however, that Easterly refers to per capita income growth.

⁸ These countries achieved macroeconomic stabilization via low budget deficits and tight monetary policies, but did not refrain from targeting potential „winners“, through industrial and trade policies. A normal question arises whether such policies can be effective under the pressure of globalization and when public administration is weak, or captured by vested interests, as is the case in many transition economies.

⁹ William Easterly 2001, *manuscript*. See also his *The Elusive Quest for Growth* (2001).

¹⁰ *Op. cit.*, p. 291.

¹¹ See *The World Bank’s Annual Conference on Development Economics*, proceedings of 1999 and 2000 meetings. As the World Bank economist P Richard Ageron put it, „the conventional neoclassical theory has proved incapable of explaining in a satisfactory manner the wide disparities in the rates of per capita output growth across countries“ (2000, p. 392).

¹² Pioneered by Paul Romer and Robert Lucas. Radu Vranceanu pointed to me that Lucas (1988, p. 3-42) explains why divergence does happen, instead of convergence.

by the talk regarding „second-generation reforms“, „good governance“ and „reinvigorating the state’s capabilities“. But as Dani Rodrik remarked, „The bad news is that the operational implications of this for the design of development strategy are not that clear“, and „There are many different models of a mixed economy. The major challenge facing developing nations is to fashion their own particular brands of mixed economy“¹³. In this respect, he stresses the key role of institutions of property rights, conflict management and law and order. This search for country-specific solutions does not clash with the need to use the so called „best practices“, but one should equally acknowledge that „best practices“ are not always clear. In this context, one has to give a fair hearing to Mauro Guillen, who argues that globalization should not be understood as encouraging „convergence toward a single organizational pattern“ and that „...organizational outcomes in the global economy are contingent on country-specific trajectories“¹⁴. The implication is that *variety*¹⁵

does matter and adds value!

- The issue of asymmetries acquires particular salience in the international economy, where there is increasing disenchantment with the distribution of trade gains¹⁶ and the functioning of financial markets. In this respect, one has to stress both the *distribution* aspect of trade (which relates to the rules of the game and to the way in which industrial countries defend their own markets¹⁷), and the institutional dimension.

- Prominent voices argue that the world community needs new arrangements, new institutions, which should be capable of addressing the problems of world governance¹⁸. For instance, it is disconcerting to see that the efforts initiated in the field of financial markets reform, by the Financial Stability Forum, in 1998, subsided. As Larry Summers astutely pointed out, world integration demands financial integration, but, as the 20s and the 30s of the last century prove, recurrent financial crises can lead to world disintegration¹⁹.

To sum up: the current debate on

¹³ Dani Rodrik (2000), *manuscript*. Rodrik emphasizes five functions that public institutions must serve for markets to work properly: protection of property rights, market regulation, macroeconomic stabilization, social insurance, and conflict management. He also underlines that „there is in principle a large variety of institutional setups that could fulfill these functions“(p.3).

¹⁴ Mauro E Guillen **The Limits of Convergence. Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain**, Princeton, Princeton University Press (2001).

¹⁵ Kevin Lancaster stressed variety as a value, decades ago; and it applies to institutional constructs as well as to product markets.

¹⁶ As the *World Bank’s Global Economic Prospects and the Developing Countries 2001* report says, „trade barriers in industrial countries represent a major roadblock for developing countries“ (Ibid., p. 2).

¹⁷ The preparations for the Doha WTO conference were quite telling in this respect, with the USA, the EU and Japan having basically set the Agenda.

¹⁸ This is the message of a recent report on globalization prepared by a group led by George Soros (February 2002). Lord Dahrendorf is also very critical of the way in which the existing international institutions address these issues (his lecture delivered at the New Europe College, Bucharest, October, 2001).

¹⁹ Larry Summers, **International Financial Crises: Causes Prevention and Cures**, Richard T Ely Lecture in the *American Economic Review: Papers and Proceedings*, May 2000, p. 1. See also Ulrich Beck **Globalization’s Chernobyl**, *Financial Times*, November 6, 2001, p. 17.

development economics has rediscovered several of its old issues and, in this context, it reemphasizes the existence of externalities, multiple equilibrium, bad path-dependencies, vicious circles and „underdevelopment traps“, all of which pose numerous challenges to public policy. For, it is increasingly obvious that public policy (at the national and the international level) has a role to play in order to address *coordination failures*. This is because „There may be a social equilibrium in which forces are balanced in a way that is Pareto improving relative to one in which the government’s hands are completely tied – and certainly better than one in which the private sector’s hands are completely tied“²⁰. In this context, one needs to underline the importance of good institutions, of proper structures for public and corporate governance, which condition the overall performance of the economy. It is, therefore, increasingly clear that the wide variety of economic performance in transition countries has to be related to the different functioning of institutional set-ups.

3. Some European Union evidence

The European Union provides some evidence on the possibility for convergence. I refer in particular to the EU admission of poorer European countries in the 70s and the 80s.

Ireland joined the EU in 1973, when its per capita income was 59% of the EU average. By 1998, Ireland had caught up, with a per capita income that was slightly over the EU average²¹. By contrast, Greece’s experience is less encouraging: its income per capita, as compared to the EU average, went down from 77% at the time of joining the EU (in 1981), to 66% in 1998. But the Irish growth was due to a very special set of circumstances, which can hardly be replicated elsewhere. Without those special circumstances, all the macroeconomic stability in the world could not have achieved economic growth rapid enough to promote convergence“²². And even this growth needs to be seen in a proper perspective when distinguishing between GDP and GNP dynamics.²³

A recent study finds convergence within the EU and between the EU and the USA²⁴. Table 1 illustrates two things. One is that the European Union as a whole has been converging towards the level of per capita income in United States; this may be the result of fast economic reconstruction after the second world war; and of the ensuing benefits of EU integration. Second, the lower income members of the Union (the so-called cohesion countries, to indicate their

²⁰ Karla Hoff, **Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development**, 2000 in *Annual World Bank Conference on Development Economics. Proceedings*, World Bank, Washington D.C., p. 170.

²¹ **Progress Toward the Unification of Europe**, *The World Bank*, Washington DC (2000), p. 40.

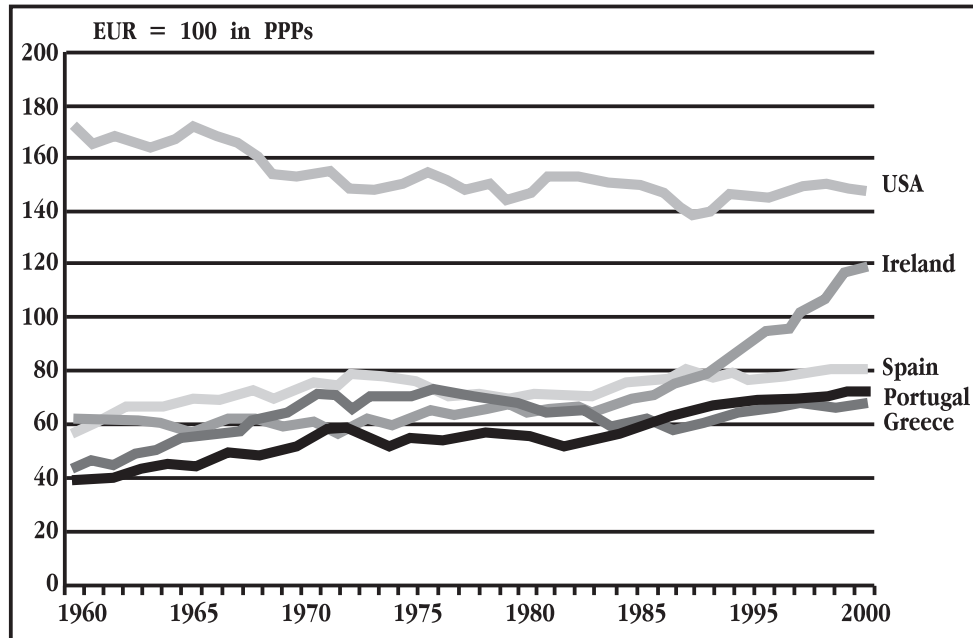
²² Denis O’Hearn in M. Dauderstadt and L. Witte, **Cohesive Growth in the Enlarged Euroland**, Bonn, *Friedrich Ebert Stiftung* (2001), p. 80.

²³ While foreign profit repatriations made up 3% of GDP in 1983, by 1995 they climbed to 19% and, by 1999, to a stunning 40% of GDP (Denis O’Hearn, op. cit., p. 83).

²⁴ Carmela Martin, Francisco J. Velazquez, and Bernard Funck, **European Integration and Income Convergence. Lessons from Central and Eastern European Countries**, May 2001.

IS CATCHING UP POSSIBLE IN EUROPE?

Table 1. Per Capita GDP at PPS²⁶; 1960-2000



Source: European Commission data, quoted in Carmela Martin, Fr. Velazquez and B. Funck, op. cit, p.10.

eligibility for the EU Cohesion Fund)²⁵ have been closing up the gap that separated them from the EU average.

However, the evidence provided by this study needs to be qualified. Similarly to Ben David (2000) the study indicates that the cohesion countries were converging towards the EU average income per capita before entering the Union; and that the same occurred with member countries belonging to the European Free Trade Area, during that period. Strikingly, Ireland's big advance in convergence - in the 80s - took place a

decade after its accession into the EU, which points to certain national policies, which fostered growth - specially in the field of education and attracting foreign direct investment. As Carmela Martin, Fr. Velazques and B. Funck highlight, income convergence is closely associated with labor productivity convergence; and the rise in labor productivity is determined by how a country benefits from the international diffusion (transfer) of technology, by the „ability to harness technological spillovers“ (op. cit, p.16). The heavy inflow of foreign direct investment in Ireland seems to explain this country's rapid growth in

²⁵ The Cohesion Fund was created in 1993 in the wake of the Maastricht Treaty to help poorer member countries cope with the demands of monetary union.

²⁶ The purchasing power standard (PPS) is defined in such a way that, for each individual aggregate, the European Union total obtained from converting the values in national currency with the purchasing power parities is equal to the European Union total for that individual aggregate in euros. In a sense, the PPS can therefore be thought of as the euro in real terms (EUROSTAT definition).

the last couple of decades, and compensated for the lesser domestic research and development efforts. Clearly, the build-up of human capital (education) matters a lot, and infrastructure also plays an important role. The authors talk in this respect about certain absolute „thresholds“ in public infrastructure and communication and transport networks, which are needed to take advantage of technological spillovers.

Here are some final comments on the evidence of catching up in Western Europe. One is that there are significant differences between the earlier decades and the current international environment. First, the earlier decades were a time of more rapid growth in Europe, in general. Second, the earlier candidate countries did not have to overhaul massive industrial sectors (as the transition countries have had to do) and

continue to lag behind substantially²⁷.

4. The Case of Central and Eastern European Countries

4a. Macroeconomic dynamics

For most of the past decade, policy makers in transition countries have been concerned with the construction of the main building blocks of the new economic system. Institutional disarray (*disorganization*²⁸), and the effects of the collapse of the former COMECON trade area, brought about the first transformational recession and high inflation in the early 90s. Macroeconomic stabilization, privatization, opening, formed their main policy thrust in the early years of transition. Table 2. illustrates the collapse of output in these economies at the start of the transition period.

Table 2. Annual GDP growth rates in CEECs (% on previous year)

Country	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Bulgaria	-9.1	-8.4	-7.25	-1.48	1.82	2.86	-10.14	-6.94	3.5	2.51	5.8	5
Czech R.	-1.22	-11.49	-3.29	0.57	3.21	6.36	3.91	0.98	-2.5	-0.21	3.1	3.5
Estonia	-8.1	-10.01	-14.15	-8.51	-2	4.29	3.98	10.53	4.06	-1.39	6.9	4.7
Hungary	-3.5	-11.9	-3.06	-0.58	2.95	1.5	1.34	4.57	5.07	4.27	5.2	3.8
Latvia	2.9	-10.41	-34.86	-14.87	0.65	-0.81	3.34	8.61	3.56	0.47	6.6	7.5
Lithuania	-3.3	-5.68	-21.26	-16.23	-9.77	3.29	4.71	7.28	5.15	-3.07	3.9	4.7
Poland	-11.6	-7	2.63	3.8	5.2	7.01	6.05	6.85	4.8	4.04	4	1.1
Romania	-5.58	-12.92	-8.77	1.53	3.93	7.14	3.95	-6.07	-5.43	-3.19	1.8	5.3
Slovakia	-2.47	-14.57	-6.45	-3.7	4.9	6.91	6.58	6.54	4.42	1.9	2.2	3.1
Slovenia	n.a	-9	-5	2.8	5.3	4.1	3.5	4.5	4	4.8	4.6	3

Source: Based on *Economic Survey of Europe* 2000, Vol. 2, UN-ECE, Geneva; *WIIW Research Report* 283/2002.

benefited from already existing basic institutions of a market economy. And last, but not least, there are areas inside the EU member countries, which

But even so, one can easily discern a major difference between macroeconomic dynamics in CEECs and in the CIS countries. In Central and

²⁷ Such as Mezzogiorno in Italy, parts of the United Kingdom, etc.

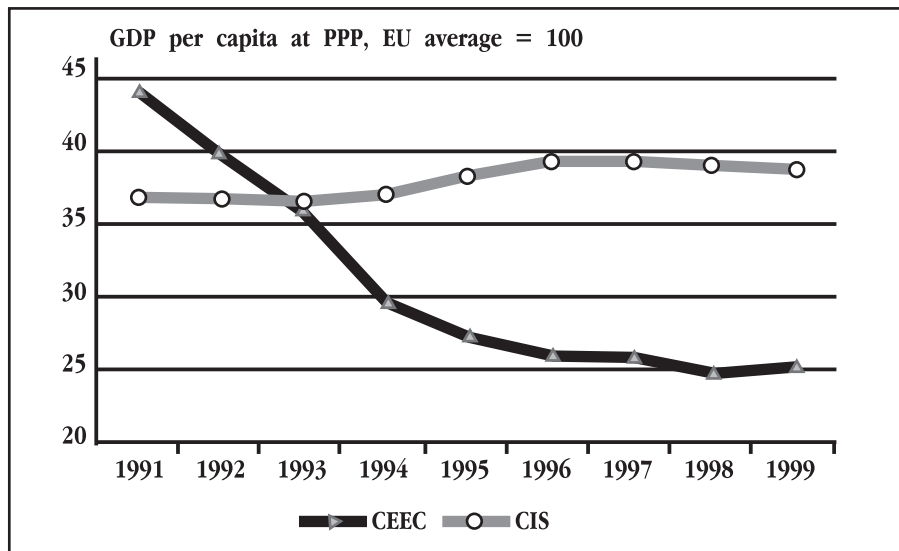
²⁸ Concept used by Olivier Blanchard *The Economics of Post-Communism*, London, Clarendon Press, 1997.

IS CATCHING UP POSSIBLE IN EUROPE?

Eastern Europe inflation was brought down much more rapidly and output recovery started earlier. What lies behind this difference? A World Bank study remarks that „while initial conditions are the

dominant factor in explaining the output decline at the start of transition, the intensity of reform policies explains the variability in output recovery thereafter“²⁹.

Table 3. CEECs and CIS Per Capita GDP at PPP: 1991-99 percent of EU average



Source: World Bank calculations (in C. Martin, Velazquez and Funck, op. cit., p. 24).

Table 4. CEECs: Labor Productivity in Industry (base year = 100)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bulgaria	100	91.4	86.6	83.9	81.5	91.8	98.5	101.8	98	n.a.
Czech Republic	100	99.6	78.7	76.6	75.2	78.9	87.6	96	106.7	112.7
Hungary	100	100.4	82.4	91.2	107.9	115.8	128.4	140	160	181.3
Poland	100	78.9	69.5	81.3	92.1	105	112.3	123.5	138.5	147.2
Romania	100	75.9	59.4	53.1	58.7	64.7	77.6	87	87.9	101.9
Slovak Republic	100	99	81	78.9	81.8	89.4	94.1	96.5	100.4	112
Estonia	n.a.	n.a.	n.a.	100	101.1	107.9	108.3	112.3	141.9	145.1
Latvia	n.a.	n.a.	n.a.	100	77.4	84.8	83.9	91.1	116.6	118.9
Lithuania	n.a.	n.a.	n.a.	100	77.6	68.2	76.4	82.9	89.2	99
Slovenia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	100	111.8	121.2	129.3	135.1	142.4

n .a. – not applicable

Note: The indices have different base years because of differences in data availability for the different countries.

Source: World Bank calculations based on data from EBRD **Transition Report**, various issues (in Carmela.Martin, FrVelazquez, and B.Funck, op. cit., p. 24).

²⁹ Pradeep Mitra and Marcelo Selowsky, **Transition: The First Ten Years**, World Bank 2001, manuscript.

I would argue that initial conditions and geography played a major role during all this period, and that bad path dependencies have evolved in the meantime. Table 3. shows the different evolution of per capita income in the two mentioned groups of countries, and Table 4. shows the improvements in labor productivity in industry which occurred in CEECs during the last decade. This period was accompanied by substantial labor shedding, against the background of industrial restructuring.

The World Bank study mentioned above highlights four major lessons of transition, namely:

- the key role of the entry and growth of new firms (the strategy of encouragement and discipline);
- the need to develop and strengthen legal and regulatory institutions;
- the need for more aggressive use of the budget during a reform program, in order to protect the most vulnerable social groups;
- the recognition that initial winners may oppose later stage reforms.

However, what seems to be underplayed in this enumeration, is the time consuming nature of institutional development, which is at the root of various path dependencies. In this regard, one needs to highlight the relationship between precarious institutions (illustrated by endemic corruption amongst others), and the persistence of bad equilibria, which hamper long-term economic growth.

But not the whole of the CEECs area has had similar macroeconomic dynamics. The most salient feature is the boom and bust dynamic of

Romania and Bulgaria (see Table 2.) and the persistence of high inflation in Romania. This evolution indicates more severe initial conditions and less consistent policy-making.

Over time, and in conjunction with reform consolidation, new concerns have emerged for the CEECs. Thus, economic growth has become of paramount importance in the quest to join the European Union, and also, as a means to solve increasingly sensitive social difficulties, at a time of rising unemployment. The main features of economic dynamics in the CEECs, which have relevance for the debate on catching-up, are summarized below:

steady high growth rates have proved to be quite an elusive goal for CEECs;

1. in all CEECs there have been substantial fluctuations of GDP growth rates, besides the impact of the first transformational recession. Poland, which was a champion of high growth rates in the late 90s, returned to a much lower growth in the last couple of years. And Hungary's recent years of relatively higher growth still need to be validated in view of the ever closer link between its economy's business cycle and that in the EU.

2. moderate (not high) growth rates seem to be characteristic for the better performing CEECs (see Table 2.). Slovenia's record is telling in this respect, with a growth rate averaging 4-4.5% in recent years. Actually, Slovenia is the only accession country, whose income per capita is above 2/3 of the EU average.

3. boom and bust cycles did appear in a few cases – notably in Bulgaria and Romania, and this type of dynamics may appear again – and not only in those two countries – unless severe balance of payments crises are avoided.

IS CATCHING UP POSSIBLE IN EUROPE?

4. saving and investment ratios are not impressive, whereas the inflows of FDI were concentrated in a few countries.

5. all CEECs trade extensively with the EU. For all of them, the EU is by far the largest trading partner. Arguably, therefore, output dynamics in the CEECs has benefited from increased openness and integration with the EU³⁰.

6. substantial inflows of FDI foster growth, but they need favorable accompanying circumstances.

7. persistent large current account deficits cause balance of payments crises and harm sustainable growth.

growth rates that CEECs need in order to catch up with the EU area. It may well be that what is realistic to achieve are more moderate rates of income per capita growth. However, even such moderate growth rates require heavy advances in structural and institutional reforms. Higher growth rates may occur if FDI flows are substantial (and profits are reinvested), and there is constant upgrading of production. But, at the same time, the CEECs would have to avoid, as much as possible, adverse external shocks.

Table 5. resorts to some simple calculations. Assuming that the CEECs grow at an average per

Table 5. Years required to close per capita income gap (in PPP terms) with the EU

	Assuming 5% long term growth rate average		
	EU average	75% of EU average	50% of EU
Slovenia	13	3	
Czech Republic	18	8	
Hungary	24	14	0
Slovakia	31	16	2
Estonia	34	24	10
Poland	34	24	10
Latvia	40	30	16
Lithuania	40	30	16
Romania	45	35	21
Bulgaria	50	40	26

Source: *Progress towards the unification of Europe*, World Bank Report (2000), p. 42.

The features highlighted above cast doubt on the thesis that catching up is looming at the horizon, or that it is very likely to happen as an outcome of current policies. This inference should sober us, particularly in view of the kind of

capita long-term rate of 5%, and that the similar rate for the EU area is 2%, it will take between 13 years (for Slovenia) and 50 years (for Bulgaria) to achieve convergence to the EU average³¹. Romania would need 45 years in order to do so.

³⁰ Lucian Cernat and Radu Vranceanu: *Globalisation and Growth: New Evidence from Central and Eastern Europe*, May 2001.

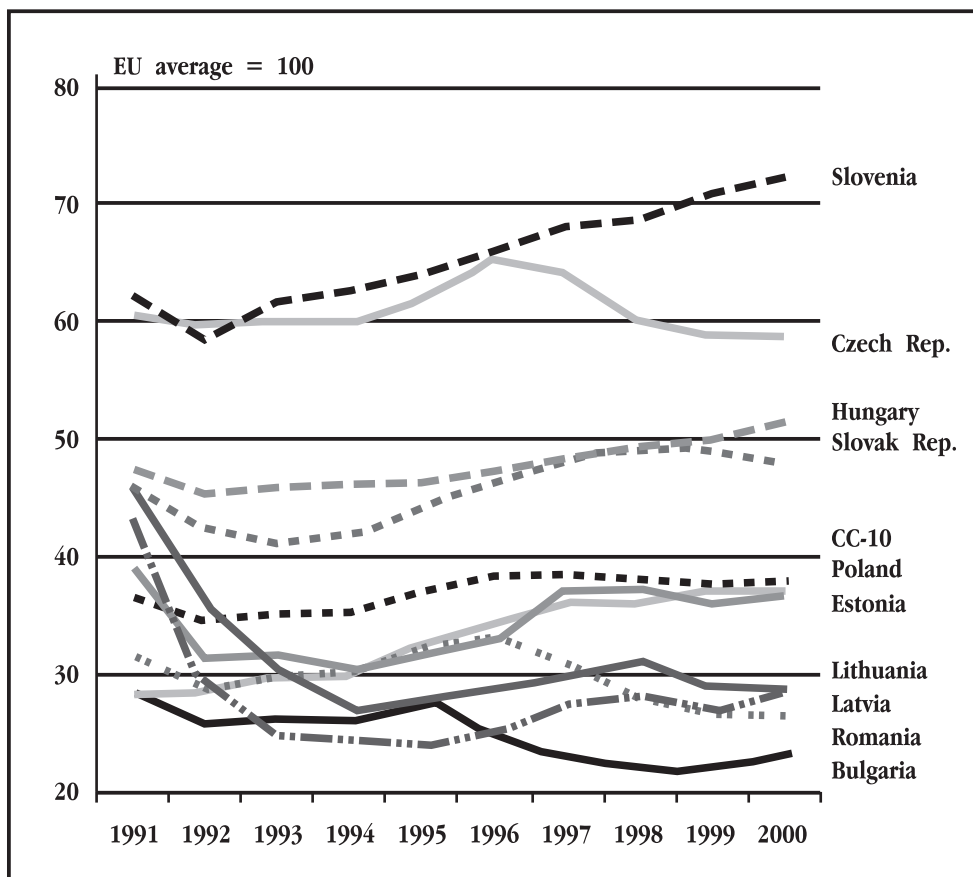
³¹ *Progress Toward the Unification of Europe*, Washington DC, World Bank, 2000, p. 42.

Table 6. Per capita income levels in Europe (1998, in PPP terms as % of EU average)

Country	Per Capita income level	Country	Per Capita income level
Greece	66	Latvia	27
Ireland	101	Lithuania	31
Bulgaria	23	Poland	36
Czech Republic	59	Romania	27
Estonia	37	Slovakia	46
Hungary	49	Slovenia	68

Source: Progress Towards the Unification of Europe, *op. cit.*, p. 40.

Table 7. CEECs: Per Capita GDP at PPS: 1990-2000, compared to EU average



Source: EUROSTAT; Figures for 1990-94, and for 2000 are extrapolated based on constant price data in local currency (cited by C. Martin, Velazquez and B. Funck, p. 25).

4b. EU integration and catching-up

Central and Eastern European societies do not look poor in important respects (e. g. the literacy rate of the population and general educational standards, behavioral patterns), but most of them face a set of challenges, which are specific to poor countries: still fragile institutions, perturbing growing inequality³² (precarious *social cohesion*), incompetent governments (political elites), endemic corruption, which distorts and taxes business, etc. Therefore, these countries need to formulate policies, which should tackle poor countries-type problems as well; they need development (catching-up) strategies.

Can integration into the EU be viewed as a Grand Strategy for economic catching-up (*beta*-convergence) and modernization – for the „Big Push“, which most of CEECs have been seeking during the last century?³³ It is worthwhile reminding what Paul Rosenstein-Rodan had in mind when he wrote his famous article in 1943. In that article, he referred to key inter-dependencies in an economy, which may preclude its development, unless there is effective coordination among its constituent parts (industries). Development asks for complementary changes of action and resources. And such simultaneous endeavors may not be possible in the absence of a strong stimulus, of a „Big Push“. This is a fundamental question to be addressed by policy makers.

In this respect it should be underlined that the EU, as a phenomenon, is exceptional, in a historical perspective. It is unique both economically and politically in modern history. This is why, for example, one can hardly establish an analogy between NAFTA and the Europe agreements, which the accession countries have with the EU. As a matter of fact, the accession countries see in the EU enlargement an historical chance to speed up their economic development and modernization.

In the above context, a related question appears immediately: are the current negotiations and the efforts to adopt the *Acquis Communautaire* the equivalent of an effective strategy for economic catching-up? In many domains, they may well be so, to the extent that good institutions are smoothly „imported“ and function effectively, and to the extent that technology transfer and upgrading of production (via FDI) occur intensely, for the benefit of a majority of the citizens (and *social cohesion* is not impaired).

Empirical analyses show that the opening of the economy and integration with the outside world, have better chances to foster economic growth when there is an intense inflow of foreign direct investment, which upgrades the capital stock and human capital of the recipient countries. It is no surprise, therefore, that the frontrunner accession countries have received a disproportionate share of FDI.

³² It should be acknowledged, nonetheless, that much of this growing inequality is unavoidable, as a result of the change from a command (highly equalitarian) to a market-based economic system.

³³ P. N. Rosenstein-Rodan: **Notes on the Theory of the Big Push** in H. S. Ellis: **Economic Development for Latin America**, 1961, New York, *St. Martin Press*; see also Paul Rosenstein-Rodan: **Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe**, *Economic Journal*, 1943, Vol. 53, June-September, p. 202-211.

Equally, a strategy for economic development (catching-up) requires policy ownership, which refers to both domestic intellectual capabilities (expertise), as well as to the capacity to formulate policies. This is the lesson of the most impressive cases of catching-up of the last century (whether one thinks of Japan, South Korea, Singapore, and more recently, Ireland).

It may be that the EU arrangements could supplant partially the need for domestic policy capabilities. But, as the reports of the European Commission consistently document, particularly in the case of the less performing accession countries, public administration reform is critical for development, which is a clear indication of the essential tasks of domestic policy. It is true, however, that, within the constraints of the institutional functioning of the EU, domestic policy formulation acquires a new connotation. But the problem remains as such, since Brussels cannot be a substitute for key decisions at the national level.

Here is a caveat about the linkage between EU integration and convergence. Some of CEECs premises for catching-up may clash with the strict conditionality of the Maastricht Treaty criteria, in case the accession countries intend to join the Exchange Rate Mechanism (ERM2) and, later on, the Monetary Union. A related situation is entailed by the implications of the *Balassa-Samuelson Effect*, which may make it impossible for accession countries to comply with the

requirement of a low inflation rate in order to fit the EU (ERM) area³⁴. And, should they try to attain a very low inflation rate, this may undermine growth and, therefore, catching-up. If this is the case, should some of the accession criteria be made more flexible? How would the EU member countries view such a weakening of criteria? To what extent can the logic of a „variable geometry“ play a role in this context? Would such a variable geometry process of enlargement be manageable?

For the EU candidate countries, the low inflation criteria (and, further, the Maastricht Treaty provisions) and the negotiations with Brussels raise two main sets of questions. One regards trade links and, more specifically, the capacity of accession countries to withstand competitive pressures when trade asymmetries disappear. The other issue regards the possibility for the candidate countries to accommodate the stern exigencies of a very low inflation environment, even if they do not adopt the single currency.

It should be also highlighted that, against the backdrop of vagaries in an increasingly uncertain world environment, the EU can provide a shelter, which should be seen in the context of a world tendency for the formation of economic and monetary blocks.

³⁴ Dariusz Rosati: **The Balassa-Samuelson Effect among CEECs** paper presented at the *Balassa Commemoration Conference*, Budapest, October 18-19, 2001. See also Laszlo Halpern and Charles Wyplosz: **Economic Transformation and Real Exchange Rates in the 200s: The Balassa Samuelson Connection**, chapter 6, p. 227-240 in **Economic Survey of Europe 2001**, UN/ECE, Geneva, 2001.

5. Final remarks

If the line of reasoning suggested by this paper is accepted, it does make sense to ask the question: what are the basic premises for the EU accession countries to embark on rapid and sustained growth trajectories? The drastic decline of growth in Poland, lately, shows that such trajectories are hard to achieve and sustain.

One should not forget that substantial flows of FDI were attracted, in many cases, by big privatization deals. Once such deals come to an end (because the number of interesting state assets put on sale is limited), a drastic reduction of capital inflows can strain severely the balance of payments and may require painful adjustments, which would bring growth rates down.

What are the main differences among the clusters of accession countries, besides income per capita and economic performance (for instance, between the so-called Visegrad Group plus Slovenia, and Romania and Bulgaria)? Are there any particular traits pertaining to the Baltic countries – apart from the support that they receive from Nordic countries? Could Croatia (which is not yet a candidate country) move much faster than other Balkan countries? Arguably, in this regard, the quality of institutions plays a major role.

If growth trajectories are so hard to sustain, what would be the implications for the politics and the economics of EU *enlargement*? What are possible venues (prerequisites) for enhancing *convergence*, and for making it happen in the foreseeable future? The issue of convergence is relevant both for the countries which are likely to

join the EU in 2004, as well as for the other candidate countries.

One should also keep in mind that it is the first time in its history when the EU is supposed to accept such a large number of countries, which are considerably less well off (in terms of income per capita and not only) and have lower economic performance. Under the current rules of the game, a „big-bang“ enlargement could considerably strain the Union, both financially and functionally. Therefore, it is not clear that enlargement will be a success, unless the institutional reform of the EU and other common market issues are solved in a timely fashion. But is it possible? And, if not, would that involve a less impressive enlargement (fewer countries), or a delay of the process?³⁵ The worsening conditions of world economy, which are increasingly felt in Europe as well, will certainly have an impact on the public debate about enlargement, and the conditions attached to it.

In this context, the political and economic mechanics of *enlargement* would have to be considered in conjunction with what the candidate countries need, in order to achieve rapid and sustained economic growth.

Under the present circumstances, a more realistic goal for governments may be to foster sustainable growth, which will eventually allow convergence, rather than enforcing EU accession criteria at any costs. Whilst the former may be as difficult to achieve as the latter, it also is the only key to development.

³⁵ It is noteworthy that some leading politicians talk about a possible „big-bang“ approach to EU enlargement. 10 countries would be eligible for admission in 2004.

References

- Agenor, P. Richard (2000), **The Economic of Adjustment and Growth**, New York, *Academic Press*.
- Beck, Ulrich, **Globalization's Chernobyl**, *Financial Times*, 6 November, 2001.
- Blanchard, Olivier (1997). **The Economics of Post-communism**, London, *Clarendon Press*, 1997.
- Cernat Lucian and Radu Vranceanu, **Globalisation and growth: New evidence from Central and Eastern Europe**, May 2001 (*manuscript*).
- David, Ben (2000). **Trade, Growth and Disparity Among Nations**, in **Trade and Poverty**, WTA, Geneva.
- Dauderstadt, Michael and Lothar Witte (2001) **Cohesive Growth in the Enlarged Euroland**, Bonn, *Friedrich Ebert Stiftung*.
- Ellis, H. S. (ed.), **Economic Development for Latin America** (1961). New York, *St. Martin Press*.
- Easterly, William (2001), **The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998**, February, (*manuscript*).
- Easterly, William (2001), **The Elusive Quest for Growth**, Cambridge, *MIT Press*.
- Halpern, Laszlo and Charles Wiplosz (2001), **Economic Transformation and Real Exchange Rates in the 2000s: The Balassa-Samuelson Connection**, chapter 6 (p. 227-240) in **Economic Survey of Europe 2001**, UN/ECE, Geneva.
- Hoff, Karla, **Beyond Rosenstein-Rodan: The Modern Theory of Coordination Problems in Development** (2000), in: **Annual World Bank Conference on Development Economics. Proceedings**, World Bank, Washington DC, 2000.
- Guillen, Mauro. F (2001). **The Limits of Convergence. Globalization and Organizational Change in Argentina, South Korea and Spain**, Princeton, *Princeton University Press*.
- Kolodko, Grzegorz W. (2002). **Globalization and Catching-up in Transition Economies**, Rochester, NY, and Woodbridge, Suffolk, UK, *University of Rochester Press*.
- Deepak, Lal (1999), **Unintended Consequences. The Impact of Factor Endowments, Culture, and Politics on Long-Run Performance**, Cambridge, *MIT Press*.
- Lucas, Robert (1988), **On The Mechanics of Economic Development**, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22 (July), 3-42.
- Maddison, Angus (1995), **Monitoring the World Economy: 1820-1992**, *Development Centre Studies*, OECD, Paris.
- Martin, Carmela and Francisco J. Velazquez, and Bernard Funck (2001), **European Integration and Income Convergence. Lessons for Central and Eastern European Countries**, May, (*manuscript*).
- Mitra Pradeep and Marcelo Selowsky (2001), **Transition: The First Ten Years** *World Bank (manuscript)*.
- O'Hearn, Denis, in M. Dauderstadt and L. Witte, *op. cit.*, p. 80-90.
- Rodrik, Dani (2000), **Development Strategies for the Next Century**, February, *Harvard University (manuscript)*.
- Rosati, Dariusz (2001), **The Balassa-Samuelson Effect among the CEECs**, paper presented at the *Balassa Commemoration Conference*, Budapest, 18-19 October.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943), **Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe**, *Economic Journal*, 1943, Vol. 53 (June-September), p. 202-211.
- Rosenstain-Rodan, Paul (1961), **Notes on the Theory of the Big Push**, in H. S. Ellis, *op. cit.*, p. 57-81.
- Summers, Larry (2000), **International Financial Crises: Causes, Prevention and Cures**, Richard T Ely Lecture in the *American Economic Review: Papers and Proceedings*, May.
- The World Bank (2000), **Progress Toward the Unification of Europe**, Washington DC, *World Bank*.

CONVERGENȚĂ NOMINALĂ ȘI CONVERGENȚĂ REALĂ: ROMÂNIA ÎN CONTEXTUL REGIONAL

Valentin Lazea*

***Abstract:** As the accession date for the first wave of candidate countries is approaching, there are an increasing number of voices considering the Maastricht Criteria (nominal convergence) not enough as a prerequisite for integration. Obviously, after the assimilation of the first wave of candidates, which admittedly will not occur without economic difficulties for the EU, the hypothesis that the EU will put emphasis on the criteria of compatible economic structures (the real convergence) appears as a plausible scenario for the second wave of candidates including Romania. The present article provides a comparative analysis between Romania and other Central and Eastern European candidates regarding their competitiveness in terms of real convergence. In this regard, it considers that in the short term a strategic thinking for improving Romania's real convergence has to be targeted on reducing inflation and increasing the GDP per capita. The article concludes that both objectives can be successfully accomplished, by a continuous policy of real appreciation of the national currency, as the examples of other candidate countries (e.g. Poland, Hungary) prove.*

Pe măsură ce se apropie data aderării la Uniunea Europeană a primelor țări Central și Est Europene (CEE), se înmulțesc în rândul țărilor membre temerile cu privire la sustenabilitatea sistemului în epoca post-aderare. Există un curent de opinie important și în creștere care susține că îndeplinirea de către țările candidate numai a Criteriilor de la Maastricht (așa - numita „convergență nominală”) nu este suficientă, aceasta trebuind dublată de structuri economice compatibile (așa - numita „convergență reală”). Argumentația acestei poziții este aceea că, în timp ce prin politici monetare și fiscale conservatoare se poate ajunge la indicatori nominali compatibili cu Criteriile de la Maastricht, nimeni și nimic nu garantează că la nivelul economiei reale schimbările au fost suficient de ample pentru a asigura inserția fără șocuri în structurile economice (vest) europene.

Deși această preocupare, perfect legitimă, ar trebui să intereseze în cea mai înaltă măsură chiar

cele zece țări candidate mai avansate, acestea preferă să treacă problema sub tăcere, sub pretextul că este prea târziu pentru a completa lista de cerințe cu criterii noi, altele decât cele cunoscute. De fapt, ele speră într-o accelerare politică a procesului de extindere, care să facă argumentele tehnice precum cele de mai sus să apară ca mai puțin relevante. Dar, dacă pentru țările din „primul val” există speranța de a nu li se solicita în mod expres îndeplinirea unor criterii de convergență reală, pentru țările din „al doilea val” (România și Bulgaria, posibil Croația) crește probabilitatea ca acest aspect să fie inclus în pachetul de negociere. Aceasta cu atât mai mult, cu cât este plauzibil ca extinderea din „primul val” să nu fie complet lipsită de șocuri. Iată de ce pentru țări precum România este perfect legitim să se preocupe de pe acum de poziționarea lor vis-a-vis nu numai de criteriile de convergență nominală, ci și față de criteriile de convergență reală.

Analiza de față, extrem de succintă, își

* Valentin .Lazea is the Chief Economist of the National Bank of Romania

propune să răspundă la două întrebări: în ce măsură diferă România de celelalte țări - candidate cât privește criteriile de convergență nominală și, respectiv, reală; care sunt cauzele fundamentale care explică diferențele și ce se poate face pentru remedierea acestora? Pentru o analiză relevantă, ni s-a părut suficient să studiem cele șase țări CEE cu dimensiuni relativ semnificative: Bulgaria, Republica Cehă, Polonia, România, Republica Slovacă și Ungaria. Celelalte țări - candidate (cele trei state baltice, Slovenia, Cipru și Malta) sunt mici atât în ceea ce privește populația și suprafața, cât și în ceea ce privește produsul intern brut (PIB). De aceea, asimilarea lor de către Uniunea Europeană, chiar dacă ar întâmpina probleme, s-ar face cu costuri minime; nu același lucru s-ar putea spune despre cele șase țări menționate anterior.

Dintre criteriile de convergență nominală, am ales studiarea evoluției inflației, a deficitului bugetului consolidat și a stocului de datorie publică. Am neglijat în mod voit al patrulea indicator, cel referitor la dobânzile la titlurile de stat pe termen lung, în primul rând datorită faptului că pentru o serie de țări acest indicator nu este disponibil, iar în al doilea rând, întrucât el este influențat foarte mult de un alt indicator, rata inflației. Rezultatele comparative pentru cele șase țări în perioada 1997 - 2000, sunt prezentate în (Tabel 1. - vezi p. 69)

Din punctul de vedere al României, se poate aprecia că indicatorii privind deficitul bugetului consolidat și stocul de datorie publică nu prezintă probleme deosebite, situându-se în apropierea mediei zonale. Mai mult decât atât, deficitul bugetar prezentat în tabel reprezintă estimările Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) și, în cazul României, se constată o abatere semnificativă de la cifrele

oficialităților române, care au raportat un deficit de 3,5 procente din PIB în 1997, de 3,6 procente din PIB în 1998 și de 1,9 procente din PIB în 1999. Aceste cifre ar fi situat România printre performerele zonei, dar, din rațiuni de consistență, am preferat să păstrăm estimările BERD.

Singurul indicator la care, în mod vădit, România are un decalaj substanțial este rata inflației, care este de circa patru ori mai mare decât media zonală. Așadar, o primă concluzie importantă este aceea că reducerea inflației ar trebui să constituie prioritatea numărul unu a statului român, nu numai declarativ ci și în fapte.

Se constată, de asemenea, că nici una din țări nu satisface, în medie, criteriul de la Maastricht privind inflația; aceeași observație este valabilă pentru deficitul bugetului consolidat, cu excepția Bulgariei. În schimb, Bulgaria este singura țară care nu satisface criteriul privind stocul datoriei publice, având peste 60 la sută din PIB.

Din multitudinea de criterii privitoare la convergența reală a economiilor, am selecționat, în Tabelul 2, numai cinci: PIB/locuitor; ponderea industriei în PIB; ponderea agriculturii în PIB; ponderea în total exporturi a exportului către U.E.; ponderea în total importuri a importului din U.E.

(Tabel 2. - vezi p. 69)

Și în acest caz se constată că România se poziționează în apropierea mediei în ce privește ponderile legate de comerțul exterior și cea legată de industrie. Surprinzător, ponderea agriculturii în PIB nu se abate dramatic de la media zonală și este chiar mai bună (mai mică) decât cea înregistrată de Bulgaria. O concluzie care s-ar putea trage de aici este că dezvoltarea PIB românesc cu un accent pe producția agricolă ar fi contraproductivă, atât din punct de vedere economic (al productivității), cât și politic (al integrării), chiar dacă interesantă electoral.

Dar adevărata problemă de convergență reală o reprezintă nivelul foarte scăzut al PIB/locuitor (exprimat în dolari). Este drept că Bulgaria are un nivel încă și mai scăzut, dar România pare să nu poată avansa la acest indicator, fiind prinsă într-o „capcană a sărăciei”. Atâta timp cât produsele românești vor fi competitive la export nu prin calitate sau prin promptitudine în livrare, ci prin costuri (iar în cadrul acestora, prin costuri mici cu forța de muncă), actualul nivel de salarizare, de 100 - 125 dolari/lună, cu greu va putea fi depășit. Ceea ce se cere pentru ieșirea din „capcana sărăciei” este, pe de o parte, o infuzie de investiții directe străine (care să ridice nivelul de tehnologie și productivitate), iar pe de altă parte, o atenție mult mai mare acordată capitalului uman (despre a cărui adevărată stare nu a avut loc o discuție serioasă). Dar, asupra acestor aspecte vom reveni.

Problema care se pune este: date fiind cele două probleme grave cu care se confruntă economia românească (inflația și PIB/locuitor foarte mic) există vreun politică / vreun instrument care să ofere răspuns ambelor probleme? Răspunsul este pozitiv, politica / instrumentul fiind aprecierea în termeni reali a leului. Într-adevăr, o apreciere în termeni reali a monedei naționale acționează ca o frână în ceea ce privește inflația, atât datorită efectului de demonstrație al prețurilor controlate indexate la curs, cât și datorită indexării implicite a majorității contractelor din economie la cursul leu/dolar. Așa cum arată Cezar Boțel într-un studiu recent („Cauzele inflației în România, iunie 1997 - august 2000. Evidență bazată pe Vector Autoregresie Structural”), principalii determinanți ai inflației în România îi constituie șocurile monetare, șocurile de depreciere a cursului și inerția anticipărilor inflaționiste.

Pe de altă parte, aprecierea reală a monedei naționale contribuie la creșterea PIB/locuitor exprimat în dolari, chiar atunci când creșterea reală a acestui indicator în lei este nulă. Ilustrativ în acest sens este pattern-ul de apreciere reală practicat de Ungaria sau Polonia, în opoziție cu România, în decada anilor '90 (Tabel 3). Astfel, aprecierile reale și continue ale forint-ului și ale zlot-ului din perioada 1991 - 1996 nu numai că au adus în jos inflația mai devreme, dar au și crescut PIB/locuitor exprimat în valută, ceea ce a dus la un efect de acceptare psihologică a reformei. În România, aprecierile reale au fost modeste și au alternat cu perioadele de depreciere reală, mai ales datorită insuficienței rezervei valutare după 1989 (anul rambursării anticipate și forțate a datoriei externe).

(Tabel 3. - vezi p. 70)

Din același tabel reiese faptul că, în timp ce aprecierea reală cumulată pe întreaga decadă a fost de 138 procente în Polonia (fapt ce explică o creștere a PIB de la circa 70 la peste 160 miliarde dolari) și de 39 procente în Ungaria, ea a fost de numai 11 la sută în România. Cea de-a treia concluzie importantă este că, pentru diminuarea decalajelor importante în privința ratei inflației și a PIB/locuitor, România trebuie să practice cu tenacitate o politică de apreciere reală a monedei naționale, câțiva ani la rând.

Desigur, aceasta presupune ca eventualele dezechilibre de cont curent să fie rezolvate nu prin mijloace monetare (ca până acum), adică prin devalorizări, ci prin restrângerea politicilor fiscale, împreună cu un mai bun management la nivel microeconomic.

Dacă principalele probleme economice legate de integrarea României în U.E. le constituie rata înaltă a inflației și nivelul scăzut al PIB/locuitor și

dacă răspunsul la acestea poate fi găsit în aprecierea reală a cursului de schimb (fără deteriorarea contului curent al balanței de plăți), se pune întrebarea care sunt factorii care au permis unor țări o politică de apreciere reală mai rapidă a cursului de schimb? Fără a avea pretenția de a fi exhaustivi, ne vom opri în analiza noastră numai la doi astfel de factori: investițiile străine directe (ISD), respectiv capitalul uman.

Investițiile străine directe sunt importante atât din punct de vedere macroeconomic, întrucât asigură o finanțare de calitate și de durată a deficitelor de cont curent și cresc ponderea investițiilor în PIB, cât și din punct de vedere microeconomic, deoarece permit o infuzie de capital și de know-how în paralel cu deschiderea unor piețe inaccesibile. În Tabelul 4 se observă cum, în perioada 1997 - 2000, România a ajuns din urmă celelalte țări candidate atât în ceea ce privește volumul absolut al ISD, cât și nivelul relativ al acestora (exprimat ca procent de finanțare a deficitului de cont curent). Ca o regulă empirică, se constată că în nici una din țări (cu excepția Republicii Cehe în 1997 și a Republicii Slovacie în 1997 și 1998) ISD nu au scăzut sub nivelul de 50 la sută din deficitul de cont curent.

(Tabel 4. - vezi p. 71)

O altă problemă fundamentală pentru competitivitatea produselor românești o constituie calitatea precară a capitalului uman, atât în segmentul elitelor (absolvenții învățământului superior), cât și în segmentul executanților. De fapt, în acest secret bine păzit (și obturat timp de decenii prin slogane patriotarde despre „minunata” pregătire a specialiștilor români) s-ar putea să stea explicația ultimă a lipsei de performanță, atât la nivel macroeconomic, cât și microeconomic. Din Tabelele 5 și 6 se pot extrage câteva concluzii interesante. Astfel, România a pornit cu un handicap cantitativ în

privința numărului persoanelor în studii superioare încă din 1989 și a rămas cu acest handicap până în prezent. În lumina celor de mai sus, s-ar putea ca înmulțirea fără precedent a facultăților particulare să fie un rău necesar: oricât de aproximativă ar fi instruirea pe care ele pot să o ofere, ea este totuși preferabilă status quo-ului și vine să umple o lacună majoră a societății românești. La fel, ponderea cheltuielilor cu educația în totalul PIB rămâne în România cea mai scăzută din zonă. În pofida celor mai bune intenții ale guvernelor și parlamentelor succesive (formate în bună măsură din foste cadre didactice), alocarea bugetară pentru acest sector nu a crescut în ultimul deceniu. Cauza finală pentru această nerealizare trebuie căutată în acceptarea tacită a indiscipliniei financiare a marilor coloși industriali moșteniți dinainte de 1989, care văduvesc bugetele publice de echivalentul a 5 până la 10 procente din PIB sub forma taxelor și impozitelor neplătite. Într-adevăr, la un nivel similar al ratelor de impozitare cu celelalte țări CEE, România colectează la bugetul consolidat circa 31 procente din PIB, față de o medie zonală de 37 - 40 procente din PIB.

(Tabelele 5 și 6. - vezi p. 72, 73)

Abia atunci când reforma structurală va afecta adânc modul de comportament al marilor datornici la stat, va putea bugetul să aloce educației fondurile necesare, care ar trebui să constituie cea mai importantă prioritate a guvernelor României. În acest caz, cercul vicios descris mai sus s-ar putea transforma într-un cerc virtuos, permițând ieșirea din „capcana subdezvoltării” și performanțe economice comparabile cu ale celorlalte țări candidate la integrare.

Tabel 1. Convergența nominală în o serie de țări candidate la aderare

ȚARA	INFLAȚIE (IPC mediu, %)			DEFICITUL BUGETULUI CONSOLIDAT (-) (% GDP)			STOCUL DATORIEI PUBLICE (% GDP)					
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	1082	22.2	0.7	9.9	-2.1	0.9	-0.9	-1.1	116.6	100.7	96.6	94.1
Rep. Cehă	8.5	10.7	2.1	3.9	-1.7	-2	-3.3	-4.9	13	13.4	15	17.5
Ungaria	18.3	14.3	10	9.8	-6.6	-5.6	-5.7	-3.5	63.9	62.3	60.7	57.6
Polonia	14.9	11.8	7.3	10.1	-3.1	-3.2	-3.7	-3.2	49.8	43.2	44.5	42.5
România	154.8	59.1	45.8	45.7	-4.6	-5	-3.5	-3.7	27.9	30.6	34.7	31.6
Rep. Slovacă	6.1	6.7	10.6	12	-5.2	-5	-3.6	-3.6	23.7	26	28.4	30.4

Sursa: EBRD – Transition Report 2001

Tabel 2. Convergența reală în o serie de țări candidate la aderare

ȚARA	PIB PE CAP LOCUIȚOR (dolari SUA)			PONDEREA INDUSTRIEI (% din PIB)			PONDEREA AGRICULTURII (% din PIB)			PONDEREA EXPORTULUI ÎN EXPORTUL CĂTRE UE (% din total export)			PONDEREA EXPORTULUI ÎN IMPORTUL CĂTRE UE (% din total import)				
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	
Bulgaria	1230	1490	1513	1476	25.3	25.5	24.6	25.1	23.8	18.8	15.9	13.4	n.a.	50.4	52.2	51.3	44
Rep. Cehă	5109	5412	5148	4797	35.9	36.9	35.5	36	5	4.8	3.9	3.9	59.9	64.1	69.2	68.7	61.5
Ungaria	4495	4641	4775	4552	25	25.9	26.9	n.a.	5.8	5.4	5.3	n.a.	71.2	73	76.2	75.2	62.8
Polonia	3511	4066	3987	4108	28.1	28.1	28.2	29	5.7	5.5	5.2	5	64.2	68.3	70.5	70	63.8
România	1551	1688	1512	1644	35.6	27.5	27.8	27.6	18.8	14.5	13.9	11.4	56.6	64.5	65.5	63.8	52.5
Rep. Slovacă	3802	3970	3650	3556	26.8	25.5	24.2	25.8	4.8	4.4	4.4	4.4	41.7	55.7	59.4	59.1	39.6

Sursa: EBRD – Transition Report 2001 CESTAT Buletin Statistic 2001/1

Tabel 3. Aprecierea reală a cursului de schimb

Anul	Ungaria			Polonia			România		
	Rata inflației, medie anuală (%)	Deprecierea nominală, medie anuală (%)	Aprecierea reală (+) / deprecierea reală (-)	Rata inflației, medie anuală (%)	Deprecierea nominală, medie anuală (%)	Aprecierea reală (+) / deprecierea reală (-)	Rata inflației, medie anuală (%)	Deprecierea nominală, medie anuală (%)	Aprecierea reală (+) / deprecierea reală (-)
1991	34.2	18.2	13.5	76.7	11.3	58.8	170.2	254.2	-23.7
1992	22.9	5.7	16.3	45.3	28.8	12.8	210.4	302.6	-22.9
1993	22.5	16.3	5.3	36.9	32.9	3.0	256.1	146.7	44.3
1994	18.9	14.5	3.8	33.3	25.4	6.3	136.7	117.8	8.7
1995	28.3	19.5	7.4	28.1	6.6	20.2	32.3	22.8	7.7
1996	23.5	21.4	1.7	19.8	11.6	7.3	38.8	51.6	-8.4
1997	18.3	22.4	-3.3	15.1	21.5	-5.3	154.8	132.5	9.6
1998	14.1	14.8	-0.6	11.7	6.1	5.3	59.1	23.8	28.5
1999	10.0	10.6	-0.5	7.3	14.1	-6.0	45.8	72.7	-15.6
2000	9.8	29.0	-7.7	10.0	9.6	0.5	45.7	41.5	3.0
Cumulativ	520.6	346.4	39.0	992.1	358.2	138.3	111692.7	100232.0	11.4

Surse: IMF-Statistici Financiare Internaționale Banca Națională a României

Tabel 4. Importanța relativă a ISD în finanțarea deficitului de cont curent

ȚARA	DEFICITUL CONTULUI CURENT (-) (US \$ mil)			INVESTIȚII STRĂINE DIRECTE (US \$ mil.)			PROCENT DIN DEFICITUL CONTULUI CURENT FINANȚAT DE ISD (%)					
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
Bulgaria	1048	-62	-652	-701	503	537	836	1000	-	866	128	143
Rep. Cehă	-3211	-1336	-1567	-2273	1275	3591	6234	4477	40	269	398	197
Ungaria	-981	-2298	-2081	-1495	1741	1555	1720	1167	177	68	83	78
Polonia	-4312	-6858	-11569	-9892	3041	4966	6348	9299	71	72	55	94
România	-2137	-2917	-1296	-1400	1267	2079	1025	1009	59	71	79	72
Rep. Slovacă	-1952	-2059	-1083	-713	84	374	701	2058	4	18	65	289

Sursa: EBRD – Transition Report 2001

Tabel 5. Ponderea studenților^a (rate brute, procente din populația de 19 - 24 ani)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rep.Cehă ^b	16,6	17,2	16,0	16,6	17,5	18,6	19,8	21,1	22,1	23,7	26,0
Slovacia ^c	13,4	14,3	14,1	14,6	15,4	17,1	18,3	19,5	20,3	21,5	22,5
Polonia	16,0	17,0	17,1	18,6	21,2	24,0	27,2	30,8	34,8	39,2	42,8
Ungaria ^d	12,2	12,1	12,3	12,9	14,1	15,8	18,0	19,7	25,2	27,5	28,9
Slovenia ^e	23,1	22,9	25,5	26,1	28,2	30,1	31,3	34,3	44,0	51,0	-
Croația ^f	17,4	18,1	18,1	20,1	21,2	21,2	22,2	23,5	24,2	25,1	26,1
Macedonia ^g	19,3	17,6	16,0	16,2	15,7	16,3	17,1	17,0	17,5	17,9	19,7
Bosnia-Herțegovina ^h	-	-	-	-	-	-	-	-	15,1	-	-
Iugoslavia ⁱ	22,2	20,6	17,6	18,7	18,4	18,4	20,2	21,6	23,6	23,6	27,1
Albania ^j	6,9	7,8	8,8	11,0	10,2	9,7	10,2	11,5	11,8	12,5	12,7
Bulgaria	22,0	26,2	25,7	27,0	28,1	30,3	33,7	34,9	34,1	35,2	34,7
România	7,2	9,2	11,3	12,8	13,5	13,5	17,5	18,6	19,1	21,3	23,4
Estonia	36,1	34,4	32,2	29,1	28,2	28,9	31,7	34,9	38,3	42,5	45,0
Letonia	20,5	20,5	20,8	19,1	17,9	18,3	21,6	31,1	35,9	42,0	46,5
Lituania	27,8	26,5	22,8	21,3	20,7	21,1	22,8	25,9	30,5	34,4	39,2
Belarus	22,9	23,0	22,5	22,7	21,8	21,9	22,7	23,9	25,6	28,4	30,0
Moldova ^k	16,2	15,7	14,9	13,2	12,7	12,9	13,7	14,2	18,3	19,9	20,8
Rusia	24,8	24,6	23,9	22,5	21,8	21,6	22,4	23,5	25,6	28,0	31,4
Ukraina	22,3	21,7	21,1	20,1	19,2	20,3	20,8	22,2	25,5	28,0	29,7
Armenia	19,3	20,1	19,5	16,9	13,5	16,6	15,2	15,0	15,3	16,0	16,0
Azerbaijian	11,9	12,6	13,1	12,3	12,0	11,5	12,7	13,3	12,8	13,4	14,5
Georgia ^l	19,1	21,7	23,8	26,2	19,4	28,6	26,1	27,0	26,2	26,0	29,0
Kazakhstan	18,1	18,7	18,5	17,7	16,9	16,9	16,6	16,2	18,7	20,4	23,3
Kyrgyzstan	13,2	12,9	12,5	11,5	10,7	11,2	12,9	15,3	19,0	24,8	29,8
Tăjikistan	11,5	11,9	11,3	11,6	11,2	11,9	11,8	12,1	11,9	11,3	11,5
Türkmenistan	10,2	9,9	9,5	8,6	8,1	7,8	6,4	5,7	5,0	4,4	3,9
Uzbekistan	15,0	15,2	14,8	13,4	11,3	9,4	7,6	6,6	6,1	6,0	6,2

- a) Estimare a IRC bazată pe numărul de studenți din instituții de învățământ superior care oferă și care nu oferă diplome.
b) 1989-1995; între 18 - 22 ani
1996-1999; între 19 - 23 ani
c) între 18 - 22 ani. Numai cursuri complete.
d) între 18 - 23 ani.
e) între 19 - 23 ani. 1997 - '98 : include candidații pentru absolvire.
f) Populația estimată de IRC pe baza datelor naționale pe grupuri de 5 ani.
g) Populația în 1999 estimată de IRC.
h) Date despre studenți: ASBH (1999). Populație: IS Census Bureau (2000).
i) între 19-23 ani. Datele privind studenții pentru 1991-1998 exclud etnicii albanezi din Kosovo. 1999: exclud Kosovo. Populația în 1998 - 1999: estimare FSOY.
j) Populația în 1996 - 1999; estimare IRC bazată pe date naționale pe grupuri de 5 ani.
k) Numărul studenților în 1992 - 1999 și populația în 1997 - 1999 exclud Franșistria.
l) Datele privind studenții pentru 1993 exclud universitățile private.

Tabel 6. Cheltuieli publice cu educația^a (procent din PIB)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rep. Cehă	4,0	4,1	4,1	4,5	5,2	5,4	5,3	5,3	4,7	3,4	4,6
Slovacia	-	5,1	5,6	6,0	5,2	4,4	5,1	5,0	4,5	4,3	4,3
Polonia	-	4,8	5,1	5,4	5,4	5,3	5,2	5,4	5,5	5,3	5,1
Ungaria	5,7	5,8	6,3	6,6	6,5	6,4	5,5	4,9	4,3	4,8	5,1
Slovenia	-	-	4,8	5,5	5,8	5,5	5,8	5,8	-	-	-
Croația	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Macedonia	-	5,9	6,8	5,4	6,0	5,7	5,7	5,9	5,4	-	-
Bosnia-Herțegovina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iugoslavia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Albania ^b	4,0	4,2	5,0	4,2	3,3	3,2	3,8	3,2	3,3	3,0	3,2
Bulgaria	-	5,0	5,1	6,1	5,7	4,8	4,0	3,2	4,0	4,0	4,4
România	2,2	2,8	3,6	3,6	3,3	3,1	3,4	3,5	3,3	3,3	-
Estonia	-	-	-	6,1	7,1	6,7	7,1	7,3	7,1	6,8	-
Letonia	5,8	4,8	4,2	4,6	6,1	6,1	6,9	5,8	5,8	6,5	7,2
Lituania ^c	-	4,5	-	-	4,6	5,6	5,6	5,4	5,8	6,4	6,5
Belarus	-	-	4,6	5,3	6,0	5,8	5,5	6,1	6,6	6,6	6,4
Moldova	-	-	-	7,8	6,0	7,4	7,7	9,4	8,9	6,3	5,4
Rusia ^d	-	3,7	3,6	3,6	4,0	4,5	3,6	3,8	4,2	3,6	-
Ukraina	-	-	-	-	-	-	5,4	4,9	5,4	4,4	3,7
Armenia	-	-	7,5	8,9	5,2	2,5	3,3	2,0	1,7	1,8	1,9
Azerbajian	-	-	6,9	6,7	7,6	4,9	3,5	3,7	3,6	3,6	-
Georgia	-	6,1	6,4	4,0	0,6	0,5	0,9	1,2	1,3	2,2	-
Kazahstan ^e	-	-	-	2,1	3,9	3,0	3,2	-	4,3	3,9	-
Kyrgyzstan	7,5	8,0	1,3	1,0	4,2	6,1	6,6	5,2	4,9	4,7	4,1
Tăjikistan	-	-	-	-	-	-	2,4	2,2	1,9	2,2	2,1
Türkmenistan	-	-	-	-	-	2,2	2,0	2,1	4,5	6,5	5,4
Uzbekistan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

a) PIB: BERD (2000).

b) 1989 - '96 : Raport & Ringold (1997)

c) 1990: Mociene, Klepaciene & Jackunas

d) 1990 - '91 : UNESCO (1997)

e) 1992 - '95 : ADB si UNESCO (1995). Cheltuieli pentru

1997 - '98 : FMI (1999).

PREPARATION OF NATIONAL CONSTITUTIONS OF CANDIDATE COUNTRIES FOR ACCESSION

Alfred E. Kellermann*

***ABSTRACT.** In most candidate countries, enlargement will contribute most likely to the constitutional modernization of the country. The EU accession will be a fundamental landmark in this respect. This will especially concern the implications of their membership for the national constitutional provisions concerning, among others, the principle of the transfer of the exercise of certain state powers to the EU deriving from national state sovereignty, supremacy, primacy, priority, direct applicability and direct effect of community law, specific provisions of the EU and EC Treaty regarding European citizenship, voting rights etc., as well as specific provisions in national constitutions which contradict the *acquis communautaire*, such as acquisition of land and real-estate by non-residents, extradition of own nationals etc. This paper outlines some of the major problems of a new constitutional design in accession countries.*

Why adaptation of national constitutions?

It is in the interest of an enlarged EU to increase the effectiveness of its legal order. Enlargement of the EU has as a consequence enlargement of its legal order. The EC and EU proved to be a success story since after its existence many new countries have applied for membership and acceded to the European Community which is based on the rule of law. It was the rule of law as interpreted by the European Court of Justice, which supported further integration.

To achieve security, democracy and effectiveness of the rule of law, it is necessary to have an effective and transparent administration, an independent judiciary and an adequate system of legal protection at EU and National level.

National constitutions and the national courts interpreting these constitutions play an important role for the legal protection of the citizens of the European Union and the candidate countries.

The national constitutional aspects are especially important in the pre-accession period as the national constitutions of the candidate countries determine the legal consequences of the rule of law in the national legal order: legal protection, direct applicability, direct effect and supremacy, primacy or priority of community law. They determine the capability to enforce Community law as for example the Europe Agreements in the national legal order in the pre-accession period.¹ To reach a satisfactory system of legal protection not only the texts of the constitutions are decisive but also the interpretations given by the national courts when interpreting the constitutions and constitutional

* Alfred E. Kellermann is General Secretary, T.M.C. Asser Institute, and a Visiting Professor in the Law of the EU

¹ **EU Enlargement The Constitutional Impact at EU and National Level**, Edited by Alfred E. Kellermann, Jaap W. de Zwaan, Jeno Czuczai, *T.M.C. Asser Press / Kluwer Law International*, The Hague, September 2001, Preliminary Conference Findings, Results and Conclusions pp. LVIII – LXI, especially Conclusion No 8

laws („*living constitutions*“). These constitutional aspects as well as an adequate legal protection have to be adjusted and regulated as far as possible before accession. But also after accession adaptation of national constitutions will be necessary as shows the example of the constitutions of the EU Member States.

At the national level enlargement will contribute in many candidate countries most likely to the constitutional modernization of the country. The EU accession will give impetus to fundamental changes in this respect. This will concern especially the implications of their membership for the national constitutional provisions concerning the following topics:

- A) The principle of the transfer of the exercise of certain state powers to the EU deriving from national state sovereignty.
- B) Supremacy, primacy, priority, direct applicability and direct effect of community law
- C) Specific provisions of the EU and EC Treaty (European citizenship, voting rights etc.)
- D) Specific provisions in national constitutions which contradict the *acquis communautaire* such as acquisition of land and real estate by non-residents, extradition of own nationals etc.

In this respect the candidate countries may learn from the problems and experiences of the EU Member States. The Irish referendum on the Treaty of Nice on 7 June 2001 is a recent example of these kind of constitutional problems of enlargement. The Nice Treaty was concluded by the EU Member States by common accord, but

ratification is however yet not possible because of the negative result of the Irish referendum. *May the EU Member States, for example Ireland, invoke their constitutional provisions in order to justify the negative result of a referendum and postpone ratification?*²

Above-mentioned considerations and practice have shown that there is a growing and continuous need - **before as well as after accession** - to adapt national constitutions and constitutional laws and practice:

- **Firstly**, for some constitutions of applicant countries this adaptation is necessary in order to be able to ratify the Treaty of the European Union. The constitutions of the candidate countries should not form an obstacle for accession of the candidate countries to an international organisation, as the EU for example is considered. In some smaller candidate countries, who have regained their independence since 1991 there are, however, political and psychological objections against for example the **transfer of sovereignty. If such a provision is not in the constitution the candidate countries risk afterwards a constitutional complaint.**

- **Secondly**, the way in which some constitutional texts deal with the European integration process is rather poor from a political and a psychological viewpoint. In some national constitutions the way in which the texts deal with the European integration process is rather poor and not transparent („**European Deficit**“). For example the Dutch Constitution, where no reference at all is made to the EC or EU.

In order to guarantee a more or less **uniform**

² Supra 1, p. 499 POST SCRIPTUM

legal language and terminology concerning EU topics the applicant countries should draft better proposals for constitutional texts in a multi country context. For political reasons the „European deficit“ of the national constitutions should be abolished. **An example of the constitutional drafting problems of terminology** is the wording of transfer of sovereignty in the English text of Article 90 (1) of the Polish Constitution which speaks in the official Government translation³ about *delegation* of the competence of the organs of a State authority to an international organisation, whereas it should be formulated as *transfer* of the competence to an international organisation. The meaning of *delegation* in constitutional law is limited to transfer of powers to a *lower* institution or organisation. The transfer of sovereign or state powers to the European institutions is according to Community law permanent and it is not possible, to draw these powers back, as is suggested by the term of delegation.

- **Thirdly**, there is a need to adapt national constitutions because many national constitutional provisions are contrary to (*See above under C* - European Citizenship, voting rights) or are not complying with the *acquis communautaire* (*See above under D* - Extradition of own nationals, transfer of real estate).

- **Fourthly** the Copenhagen criteria for accession as mentioned in Agenda 2000 - the stability of institutions guaranteeing respect for the rule of law, democracy, protection of minorities and human rights - are topics which

are generally laid down in the national constitutions or constitutional laws and practice. For an assessment if the national constitutions comply with these criteria and how these principles work in practice and to evaluate if the respective rights are also exercised in practice, an analysis of the national constitutional provisions and practice is necessary and as a follow-up an eventual adaptation. The attitude of the European Commission is, in my opinion, schizophrenic, as they consider the drafting of national constitutions belonging to the people of each accession country,⁴ whereas on the other hand in the Progress reports the European Commission is reporting on the daily practice of the constitutional principles in that country.

Finally a constitution is a moving target

Adaptation of national constitutions is aimed to contribute to improve the capacity to implement and apply Community law in the current pre-accession process, but also after accession as it happened with the EU Member States. The *acquis communautaire* is a moving target. This implies that adaptation of national constitutions is also after accession a continuing process. In this connection I like to refer especially to the Declaration on the Future of the Union of the Treaty of Nice and to the EU Charter on Fundamental Rights and last but not least to the EU Convention which was inaugurated on 28 February 2002. These documents will after ratification also belong to the *acquis communautaire*. Adaptation of national constitutions is therefore a continuous process

³ Professor Dr. Stanislaw Biernat, from the Jagiellonian University in Cracow on the other hand speaks about „transfer“ of the powers in. Archiv des Völkerrechts, Band 36 Heft 4, December 1998, in **Constitutional Aspects of Poland's Future membership in the European Union**, pp 398 – 424

⁴ Supra I. p . LX

and a moving target like the *acquis communautaire*.

For an efficient and effective preparation of national constitutions for accession the following suggestions should be considered

1) In order to improve the capacity to prepare and adapt national constitutions and constitutional practice taking into account the requirements of Community law, the **sharing of experiences** with drafting and research project activities in other candidate countries and EU Member States in a **multi-country context** is suggested.

Multi-country co-operation in adapting national constitutions is improving the quality of European constitutional law:

In its comparative approach a multi-country co-operation could support the efforts of the applicant countries in order to guarantee a more or less uniform legal language concerning EU topics and would stimulate the applicant countries to draft better constitutional texts. Discussion on constitutional problems for accession would raise the awareness of politicians, judges, experts in the candidate countries and improve the practical and theoretical knowledge of the national judiciary in the concept of primacy, direct effect and direct applicability of Community law

The following advantages may be added:

- It is useful to have an overview of possible adaptations of the constitutions and

constitutional practice of the applicant countries.

- The process could, however, also contribute after accession to proposals for an adaptation or revision of the national constitutional texts, in which national constitutional legislators will fully reflect the true importance of the European integration process.

- The development and use of an uniform European legal terminology in the national constitutions, concerning the relationship of Community law and national law, could also contribute to the development of an European Constitution.

- Finally the multi-country process of adaptation would contribute to the debate on the question how to establish a more precise delimitation of powers between the European Union and the Member States, reflecting the principle of subsidiarity, as mentioned in the *Declaration on the future of the Union of the Treaty of Nice*.

The candidate countries will learn from the discussions and debates in a multi-country context from each other's experiences with respect to the process of adaptation of their national constitutions for EU accession. In so doing, they do not have to re-invent the wheel!

A comparative study on the adaptation of national constitutions and national constitutional practice is useful for the implementation and understanding of the application of Europe agreements by national courts in the national legal orders of the countries participating in this project. The cases Gloszczuk, Kondova and Barkoci⁵

⁵ **The rights of self-employed CEECs citizens in the Member States under the Europe Agreements**, Dr Andrea Ott, ECJ 27 September 2001 – Case C-63/99 – Gloszczuk; C-235/99 of 27 September 2001 – Kondova and C-257/99 of 27 September 2001 – Barkoci and Malik; 20 November 2001 – C-268/99 – C-268/99 – Jany and Others - The European Legal Forum, 8 – 2000/-1, pp. 497 – 556

Also on the cases Gloszczuk, Kondova and Barkoci: **Het rechtstreekse beroep van Oost-Europese zelfstandigen op de Europa Akkoorden**, Dr R.H.van Ooik & Dr H.Staples, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, December 2001, No.12.

for example concern referrals from the High Court of Justice of England and Wales and deal with the interpretation of the effect and scope of the establishment provisions of the Europe Agreements. The European Court of Justice considered that the right of establishment for the respective Central and East European nationals implies a right of entry and residence and that these rights may be enforced by national courts which rights are based on the non-discrimination provisions of the respective Europe Agreement.

2) The **theoretical and practical knowledge** of Community law of persons who are or will be involved in the preparation, implementation, interpretation and application of national constitutional law and constitutions should be improved.

3) The **awareness of civil society, national parliaments and governments** of EU candidate countries for the constitutional impact of EU accession should be increased through organising debates, conferences and the dissemination of reports in the national language of the respective candidate country and in English for reasons of comparison.

4) The adaptation or amendment of national constitutions could take a long period taking into account the complicated amendment procedures. Sharing experiences with other candidate countries and with the Member States lawyers as well as with lawyers from the European Institutions is necessary in order to guarantee a more or less uniform legal language concerning the drafting of EU topics. Such a joint co-operation would stimulate the applicant countries to **simplify the complicated**

constitutional amendment procedures and draft better proposals for amendment of constitutional texts. The political support for accession is changing sometimes negatively in the candidate countries and could therefore form an obstacle for amendment of the constitution when the amendment procedures take too much time. Therefore, proposals for improving these constitutional amendment procedures are necessary and important for an efficient adaptation.

5) For an effective implementation of the process of adaptation the following group of persons should be involved

A) **scholars, civil servants, judges, prosecutors, (staff) members of national parliaments and government representatives** from candidate countries

B) **EU experts from candidate countries and EU Member states**

The following activities should be executed:

Completing the annexed questionnaire (Annex I), establishing national study or working parties and assistance in the drafting of the respective country report (in two languages: the national language of the respective country and English); Support in the organisation and implementation of the respective training programme and briefings

6) The capacity of the national judiciary to apply Community law, especially those principles which are relevant for the relationship between community law and national law should be increased and the awareness of national judiciary of their role as Community Courts should be promoted through **workshops, briefings and training sessions**.

European Law requires that the candidate countries being a Member should apply and give priority to Community law in the national legal order. It is therefore necessary to train the national judiciary and prosecutors in the principles of primacy, direct effect and direct applicability of Community law as well as in the constitutional impact of accession. To comply with for example the Copenhagen political criteria (democracy, the rule of law, fundamental rights, protection of minorities) not only the texts of the national constitutions are relevant and important but especially the interpretation („living constitutions“) given by the national judiciary and prosecutors in the candidate countries.

Participation in training sessions will raise the awareness of the participating judges, prosecutors, experts in the candidate countries for the constitutional problems of accession, legal protection and the rule of law. This is necessary as the Copenhagen accession criteria refer explicitly to democracy, the rule of law, human rights and protection of minorities, topics that are generally regulated by the national constitution or national constitutional laws.

The topics addressed in these training sessions shall be the following:

- The nature of EC law: direct and indirect effect.
- The application of EC law in national courts. In the pre-accession period a comparative analysis of the decisions of the national (constitutional) courts giving an interpretation of their constitutional provisions in relation to Europe Agreements would be a necessary element in the training.
- The relationship between EC law and

National law: Supremacy from the European Court of Justice's perspective and from the Perspective of EU Member States Constitutions.

- The place of Human Rights in European law (EU Charter, European Convention for the Protection of Human Rights etc).

The training programme demands full participation in case studies, exercises and group-discussion. The lectures will be held in English, but translation (preferably simultaneous) in the language of the participating country must be available, in order to be used by the participants to train their other colleagues (training-the-trainers). Therefore not only judges, prosecutors etc. will be invited for the training but also university teachers in order to ensure the „training-the-trainers“ effect.

On the Asser website (www.asser.nl) English texts of the national constitutions of the 13 candidate countries, and relevant documents and literature may be found.

In August 2001 the Asser Institute has published the Proceedings of the Conference on the Constitutional Impact of Enlargement (20 – 23 September 2000) at EU and National level in book form (See Annex II). In this book a proposal was published for a multi-country project for the development of some European models of constitutions. These **European models of constitutions** should focus especially on the relationship between the European Community legal order and the national and sub-national legal orders.

These European models could further be helpful for the candidate countries for the adaptation of their constitutions and for the development of a European constitution.

FINAL REMARKS AND SUGGESTIONS

Adaptation of national constitutions is necessary before and after accession.

Before accession - the Constitutional *acquis* should be added to the screening process.

The aim of the screening process is to help the countries concerned to increase their understanding of the rules that underpin the EU and identify more clearly which issues they need to address as they adopt and implement the *acquis communautaire*.

The relevant sectors are identified but not the constitutional *acquis*. A chapter on the constitutional *acquis* should be added and included. A post-screening meeting should be held for the candidate countries aimed at helping them to understand what the constitutional requirements of the accession process are about.

After accession - as the *acquis communautaire* is a moving target, the adaptation of national constitutions will also be a continuing process. The Nice Treaty, Charter of Fundamental Rights and the results of the EU Convention will have an impact at the EU and National level.

For the EU Convention is suggested a *top-down* as well as a *bottom-up* approach.

This Convention which was inaugurated on 28 February 2002 should also focus on the relationship of the European Constitution with the national constitutions of the EU Member States and candidate countries. Developing European models of national constitutions which focus especially on the relationship between the European Community legal order and the national and sub-national legal orders of the EU Member States and candidate countries, would be a *bottom-up* approach which might support the development of a European Constitution. The EU Convention should not consider only a top-down

approach. This is also in line with the Declaration on the Future of the Union as annexed at the Treaty of Nice.

The EU Convention in Brussels could recommend the establishment of a multi-country working group in order to investigate the constitutional relationship between the European Community and the national and sub-national legal order.

The EU Convention might also suggest recommendations for the approximation of national constitutional texts in this context. For example an obligation for the Member States to refer in their national constitutions to the EU and EC Treaties.

Another possibility could be considered similar as in the Canadian Constitution of 1982. Why for example not add an identical article from the Canadian Constitution stating that „the European Union Constitutional Law includes the constitutions of all Member States as interpreted by their highest Courts“ It would guarantee constitutional integration as well as constitutional and legal pluralism.⁶

At this moment all signs suggest that the Convention will not stimulate a doctrine-ridden debate of a European Constitution, which would no doubt have been a lively debate with wise contributions but with little concrete results. In order to avoid a theoretical debate and endless debating on the interpretation of the term of Constitution, the term „Constituent Treaty for the European Union“, was chosen.⁷ However focusing more on the relationship with civil society and adaptation of national constitutions which is a *bottom-up* approach, could render Europe more effective and close to the citizens.

The Hague, 14 March 2002

⁶ Europe 2004, **Le Grand Debat, Setting the Agenda and Outlining the Options**, Brussels 15 and 16 October 2001, *European Commission, Action Jean Monnet*, Antonio-Carlos Pereira-Menaut, p.77.

⁷ **Bulletin Quotidien Europe**, No. 8157 of 23 February 2002

Annex

Guidelines and questions for research on adaptation of national constitutions

National constitution

1) Do you classify your legal system as monistic or a dualistic? How is international law implemented in the national legal order?

Does your constitution allow the transfer of legislative powers to international organizations with or without limits? What is the legal situation in case of a conflict of your constitution with the Treaty (primary law) or community secondary law and a conflict of a prior or later national law with the Treaty on EU and EC Treaty? Do the relevant constitutional provisions for supremacy of international law guarantee supremacy or direct effect of European law?

2) Would your constitution require amendment for the ratification of the EU Treaty, EC Treaty, Euratom Treaty? If yes, how and which procedures for amendment are used.

3) If your constitution has to be amended for accession to the EU, what are the problems in practice? Which procedures for amendment are to be followed?

Role of courts

1) Do the courts in your country accept the principle of direct effect and supremacy of International Law obligations like for example Community law and do the courts accept a different attitude for primary or secondary community law and on which principles they base their reasoning (Community law constitutional law or international law)?

2) Do your courts recognise a rule of interpretation whereby national law must be interpreted in conformity with international obligations (principle of indirect effect)?

3) Could you mention and comment on some interesting cases of your Supreme Court and/or Constitutional Court dealing with such problems?

4) If a Community measure is inconsistent with prior international commitments of the Member States and that States, do your national courts give priority to the prior international commitments?

Role of Government/Administration

1) To what extent do the Government and Administration in your country implement and/or apply in practice the *acquis communautaire* and the Europe agreements?

SUVERANITATEA ȘI APROFUNDAREA INTEGRĂRII ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

Ion M. Anghel*

Abstract: *Romania's future EU membership requires a thorough reconsideration of the balance of power between the national state and the EU. The author argues that it is difficult, at present, to estimate what this balance will be like by the time Romania joins the EU. Therefore, the article looks at the current state of facts in the EU. Similarly to other international organisations, in the EU there is a transfer of suzerainty from the Member States to the common institutions. The difference consists however, in a higher degree of suzerainty loss, due to the fact that the EU has created supranational bodies, which can make binding decisions on behalf of the Member States. In the case of other international organisations, decisions are made only through the consensus of all participating states. This transfer of suzerainty has increased over time, as the Union evolved from a purely economic organisation to a political - and eventually a military - one. For Romania, one of the first consequences will be the modification of the Constitution and of other legislation.*

Suveranitatea de stat reprezintă pentru noi punctul de plecare în abordarea oricărei probleme de drept internațional și în care se focalizează viitorul nostru; nefiind o simplă problemă de opțiune, ea se identifică cu destinul statului și națiunii române și, dat fiind interesul clar exprimat de România (un obiectiv susținut de aproape toată populația) de a se integra în Uniunea Europeană, lăsând ipocrizia de o parte, problema ar trebui să preocupe nu numai factorii de decizie - guvernării și oamenii politici (care, prin rolul efemer pe care-l joacă ca politicieni, ajung să hotărască totuși, destinele României - uneori, în mod fast, iar alteori, dezastruos), ci, de asemenea, și pe oamenii de drept; juriștii - specialiști în domeniul Dreptului constituțional, al Dreptului internațional, al Dreptului comunitar ș.a., ar trebui să aibă o percepție cât mai elaborată despre ce va deveni sistemul nostru de drept peste câteva decenii în urma intrării României în Uniunea Europeană.

În ecuația *suveranitate - aprofundare a integrării în Uniunea Europeană*, este greu și nici nu aș recomanda să se facă preziceri; mult mai înțelept este să facem doar constatări cât mai riguroase și mai obiective despre fenomenul respectiv. Cert rămâne faptul că în raportul suveranitate - integrare europeană, s-au produs evoluții greu de prevăzut; dacă într-o fază de integrare comunitară europeană, de unificare, ideea știrbirii suveranității părea utopică, au urmat apoi evoluții, inițial cu pași mărunți, cu obiective determinate și limitate, pentru a se ajunge la realități, altă dată, de neimaginat; cum va evolua procesul de trecere a atributelor de suveranitate la Uniunea Europeană, ce va mai rămâne din suveranitatea statelor participante în urma integrării și cât va reveni Uniunii Europene din aceste prerogative, unde se va stabili acest punct de echilibru între cei doi factori, constituie probleme de evoluție care ar putea fi decise de

* Prof. Dr. Ion M. Anghel este consilier șef al Consiliului Legislativ din România, sectorul drept internațional; președintele Asociației Diplomaților de Carieră din România; profesor al Facultății de Științe Juridice, Valahia din Târgoviște.

factori pe care în momentul de față nici nu-i putem bănuși. Nu există nici o îndoială că o integrare completă poate echivala cu dispariția suveranității statelor componente sau cel puțin, a unei părți esențiale din aceasta.

Una dintre cele mai importante consecințe pe planul dreptului, ale integrării comunitare, o constituie transferul de atribute ale suveranității de la state participante la Uniunea Europeană. Procesul de trecere a atributelor de suveranitate de la state la Uniunea Europeană constituie un fenomen *inevitabil și obligatoriu*. Prin ipoteză, integrarea comunitară și cu atât mai vârtos, adâncirea acesteia implică, în mod necesar, o reducere, dacă nu chiar o dispariție a suveranității statelor, jurisdicția comunitară substituindu-se celei naționale. Nu s-ar putea concepe existența și funcționarea unei entități publice, cu atribuțiuni de organizare a vieții economice, sociale și politice, fără a avea puterea de decizie și dreptul de jurisdicție prin care să stabilească reguli și să impună aplicarea lor; iar această competență paralelă cu aceea a statelor impune o acomodare și aceasta nu se poate face decât prin preluarea forței de comandament de la state și trecerea ei la Uniunea Europeană.

Faptul că prin constituirea și intrarea într-o comunitate europeană, va avea loc un transfer de atribuții suverane de la state la Comunități și că, în general, integrarea economică și politică implică, în mod necesar, o contopire de ordin statal și deci o redistribuire de competențe, deci afectarea suveranității statelor respective, făcea parte din datele inițiale ale problemei; prin ipoteză, chiar și simpla participare la o organizație interguvernamentală impune, prin angajamentele asumate, o reducere a disponibilităților unui stat, o îngustare a suveranității din partea statelor;

deoarece obligându-se să-și coreleze politicile în domeniul de cooperare convenit, ele sunt ținute de angajamentele asumate și nu-și mai pot exercita suveranitatea în mod nestânjenit. Instituționalizarea în curs a dreptului internațional înseamnă crearea unui cadru din ce în ce mai conturat și mai strict în limitele căruia pot acționa statele; dar acest lucru este cu mult mai evident, în cazul unei organizații suprastatale ca Uniunea Europeană.

Dacă națiunile și statele respective, considerând că integrarea într-o comunitate regională răspunde mai bine intereselor lor, optează pentru soluția integrării și a reducerii suveranității, aceasta constituie o chestiune de decizie politică a lor hotărându-și destinul, iar din punctul de vedere al dreptului internațional și al suveranității statelor, urmează să se țină seama de consecințele care au fost acceptate de ele.

Reducerea suveranității, ca și integrarea, constituie un *proces evolutiv* care se produce în timp și cu un grad de intensitate variabil. La baza integrării europene, au stat preocupările după cel de al doilea război mondial, de aplanare a divergențelor franco-germane; s-a înființat mai întâi, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (C.E.C.O.), după care, au urmat celelalte două comunități europene – Comunitatea Economică Europeană (C.E.E.) și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (EURATOM); prin tratatele care s-au încheiat în mod succesiv (tratatele de la Maastricht și Amsterdam), s-a ajuns la Uniunea Europeană; competențele instituțiilor comunitare edificate au crescut în mod considerabil, dimensiunii economice inițiale a integrării economice adăugându-i-se și o puternică dimensiune politică și militară.

Dacă intențiile inițiale ale integrării au fost

eminamente economice (obiectivele economice urmărite prin crearea comunităților europene vizau îmbunătățirea utilizării capacităților lor economice și tehnice în scopul creșterii eficienței), inspirația lor nu putea să nu fie și una politică (împărțirea zonelor de influență, pericolul comunismului ș.a.).

Perfecționarea instituțională a Uniunii Europene a fost impusă de aprofundarea integrării comunitare și a fost reflectată în dreptul pozitiv prin adoptarea unor reglementări juridice care au modificat tratatele încheiate inițial. A fost marginalizat C.E.C.O. (creat în 1951); prin Tratatul de la Bruxelles (1965), au fuzionat executivile celor trei comunități, C.E.E. fiind considerată componenta de bază, iar celelalte două rămânând ca organizații de strictă specializare.

Au continuat măsurile în direcția unificării politice (reuniunea de la Haga, cu declarația denumită „Raportul Davignon, 1970”; „Declarația solemnă asupra Uniunii Europene” - Stuttgart, 1983; Tratatul de fuziune de la Bruxelles, prin care s-a realizat unificarea instituțiilor comunitare; „Actul Unic European”, Luxemburg, 1985, când cooperarea s-a extins și la domeniul politicii externe și cel al protecției mediului ș.a.). Prin adoptarea Tratatului de la Maastricht, se prevede realizarea uniunii economice și monetare, precum și realizarea uniunii politice.

Tratatul de la Amsterdam, a avut în vedere necesitatea perfecționării sistemului de funcționare a doi importanți piloni ai Uniunii Europene - politica externă și securitate comună (P.E.S.C.) și cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne (J.A.I.). Ratificarea acestui tratat a făcut necesară în prealabil modificarea Constituției (în Spania, Portugalia, Franța și Germania) și organizare de referendum (Irlanda și Danemarca).

Uniunea Europeană are în prezent drept obiective, printre altele, afirmarea identității acesteia pe plan internațional, în special promovarea unei politici externe și de securitate în comun, inclusiv prin definirea unei politici de apărare comună, instituirea unei cetățenii unionale, dezvoltarea unei cooperări strânse în domeniul justiției și afacerilor interne.

Integrarea a însemnat unificare într-o anumită măsură a suveranităților participante la Comunități, iar în această evoluție (extinderea de la 6 la 15 țări), unul dintre obstacole l-a constituit rezistența suveranităților naționale, care urmau a fi restrânse și amputate în favoarea comunităților și apoi, în aceea a Uniunii Europene care se contura. Extinderea Comunității făcându-se atât pe orizontală, cât și pe verticală, integrarea a cuprins nu numai domeniul economic (vamal la început), ci și preocupările în domeniul justiției, securității și politicii externe. Au fost puse în discuție prerogativele de suveranitate, nu numai în sfera activității economice, ci și în materii care țin de „domeniul rezervat” al statului (politică externă, ordinea publică ș.a.).

Acest pas evolutiv, cu restrângeri ale suveranității statelor va continua; dacă păstrarea identității naționale reprezintă un *datum*, de multe ori subliniat, se va ajunge la un echilibru în distribuirea de suveranități, Uniunii Europene revenindu-i numai acele atribute pe care le reclamă edificarea comunitară.

Tratatul asupra Uniunii Europene a reunit sub acoperișul său mai mulți piloni - cel cu caracter comunitar (supranațional), cel referitor la politica externă și de securitate comună (P.E.S.C.) și cel care privește problemele de justiție și afaceri interne (J.A.I.); uniunea reprezintă mai mult decât o organizație internațională (interguvernamentală), dar se apropie, fără a se identifica, cu un stat.

Comunitățile europene apar ca o instituție care în structurile și funcțiile sale repetă pe cele ale entităților statale și reprezintă o nouă categorie de subiecte de drept internațional; prin semnarea tratatelor de înființare a Comunităților, statele au recunoscut fiecareia dintre ele o personalitate juridică distinctă de aceea a membrilor ei.

Create de state, regrupând state și dispunând de puteri și competențe care aparțin, în mod obișnuit, statelor, Comunitățile europene sunt, în mod firesc, persoane juridice de drept public; ele dispun de un buget autonom, de un patrimoniu, de organe distincte, de agenții lor proprii.

Ținând seama de categoriile de instituții cunoscute în dreptul internațional, Comunitățile europene apar ca organizații internaționale guvernamentale cu caracter regional, suprastatal și integraționist, substituindu-se statelor, prin preluarea unora dintre competențele acestora.

Comunitățile europene au o natură juridică extrem de complexă (un fenomen special, prin ceea ce își propun și prin mijloacele specifice pe care le folosesc); ele au fost calificate de Curtea Europeană de Justiție ca o nouă ordine juridică internațională, care, din cauza specificității lor, se detașează de ordinea juridică internațională.

O fațetă obligatorie, inevitabilă a procesului integrării, cu o notă tot mai evidentă în ultima vreme, o constituie apariția și dezvoltarea unui ordinii politico-juridice a Comunităților; constituirea mecanismelor și funcționarea acestora au drept corolar edificarea unui sistem juridic comunitar, deci a unui drept comunitar. Dacă dreptul internațional este construit esențialmente pe acordul de voință al statelor - consensualitatea constituind caracteristica esențială a acestuia - și este format prin voința

concordantă a statelor egale în suveranitate, ordinea juridică comunitară are o fizionomie proprie, prezentând elemente de specificitate, inclusiv în ceea ce privește gradul de afectare a suveranității statelor în discuție.

Crearea organizației europene a însemnat constituirea unor organe suprastatale care au competența de a lua decizii în anumite domenii și de a le impune statelor, de a legifera și a urmări respectarea normelor juridice. Statele membre au înțeles să încredințeze o parte a suveranității lor unor organisme suprastatale, renunțând sau transferând o serie de atribute naționale specifice; transferul de putere către instituțiile comunitare este considerat *irreversibil*, deoarece acestea nu mai pot fi restituite statelor membre.

În ceea ce privește modul de edictare a regulilor, acest drept comunitar, creat pentru a acoperi zona geografică care reprezintă teritoriul statelor participante în Uniunea Europeană, a luat ființă în baza tratatelor încheiate între statele membre; spre deosebire de modul de asumare a obligațiilor pe plan internațional, care are loc pe o bază consensuală (consimțite în mod expres prin tratat sau tacit, prin cutumă internațională), izvoarele dreptului comunitar sunt mult mai numeroase: alături de tratate, există și izvoare derivate - directivele, deciziile, recomandările și avizele. Caracterul lor de consensualitate este mai mult decât atenuat, specificitatea dreptului comunitar face ca acestora să li se acorde o însemnătate dintre cele mai mari.

În afară de legislația primară, alcătuită din tratate, decizii, avize (actele comunitare constituind un *corpus* constituțional, cu prioritate față de celelalte acte comunitare și care beneficiază de o prezumție absolută de legalitate), există actele juridice adoptate de instituțiile comunitare (legislația secundară) - regulamente,

directive, decizii, care au, de asemenea, un caracter obligatoriu. Art. 249 alin.2 (C.E.) prevede că regulamentele adoptate de către organismele comunitare sunt „direct aplicabile în toate statele membre“, iar instituțiile naționale le aplică fără a mai fi necesare măsuri prealabile de transformare (încorporare) a dreptului comunitar în dreptul național.

Ordinea juridică comunitară este o nouă ordine, este una complexă, care redă imaginea generală a celei pe care o au statele (sub raportul domeniilor reglementate și al destinatarilor) și are prioritate față de dreptul intern al statelor membre, în care se plasează automat cu această valoare de normă comunitară. Această ordine comunitară face parte din ordinea juridică internă, se menține cu acest titlu, astfel că pe teritoriul unui stat coexistă ordinea juridică națională cu cea comunitară și sistemul de reguli care se aplică este partajat între state și Uniunea Europeană.

Prioritatea dreptului comunitar este confirmată prin art.189 (249) care precizează că un regulament „va fi obligatoriu“ și „direct aplicabil în toate statele membre“.

Deși nu sunt instituite de state, aceste reguli generale inerente ordinii juridice comunitare sunt promovate independent de ordinea juridică națională și constituie o creație a instituțiilor comunitare și nu naționale. Dreptul comunitar face parte integrantă din sistemele juridice ale statelor membre pe care tribunalele lor sunt obligate să le aplice. Curtea de Justiție a decis că „Prin crearea unei Comunități de durată nelimitată, având propriile sale instituții, propria sa personalitate, propria sa capacitate juridică și propria capacitate de reprezentare pe plan internațional și cu deosebire, puteri reale provenind dintr-o limitare de suveranitate, ori dintr-un transfer de puteri de la state la

Comunitate, statele membre și-au limitat drepturile lor suverane... și au creat un sistem de legi care obligă pe naționali lor cât și pe ele“.

Comunitățile europene dispun de o funcție normativă pentru a asigura adoptarea normelor juridice comunitare: în funcția constituantă, intră elaborarea și revizuirea tratatelor prin care au fost instituite Comunitățile (rolul esențial revine Consiliului, ca organ reprezentativ al guvernelor statelor membre, care pe baza propunerilor Comisiei, aprobă cu unanimitate de voturi); în funcția legislativă, sunt adoptate actele normative cu caracter general, iar această funcție, datorită caracterului Comunităților de organizație suprastatală, nu este exercitată de către instituția reprezentativă a cetățenilor statelor comunitare (Parlamentul European), ci de către instituția emanație a guvernelor (Consiliul miniștrilor).

Inițiativa legislativă aparține Comisiei și ea decide asupra propunerilor pe care le face Consiliului în vederea adoptării reglementărilor. Adoptarea regulamentelor și directivelor este de competența Consiliului miniștrilor, care este principalul organ legislativ comunitar. Comisia are, conform Tratatului C.E.C.O., competența legislativă în ceea ce privește deciziile generale. Inițial, Parlamentul European avea doar rolul de a da avize consultative; în urma Actului Unic European și prin Tratatul de la Maastricht, rolul acestuia a crescut, în afară de consultare, avându-l și pe acela de cooperare și codecizie.

Persoanele fizice și cele juridice pot invoca reglementările cuprinse în ordinea juridică comunitară; persoanele au o dublă legătură politico-juridică (cetățenie), alături de cea națională, aflându-se în concurență cu ea, cea comunitară.

Cât privește mecanismele pentru asigurarea respectării dreptului comunitar, potrivit unei prevederi din Tratatul de la Amsterdam, Consiliul, în unanimitate, cu participarea șefilor de state sau de guverne, poate, la propunerea Comisiei sau a unei treimi din țările membre, cu avizul Parlamentului European, în cazul violării grave și persistente a dreptului omului, să dispună suspendarea unora dintre drepturile decurgând din aplicarea mandatului, inclusiv dreptul de vot al reprezentanților guvernului statului respectiv.

Categoriile care se pot adresa Curții de Justiție a Uniunii Europene sunt mult mai numeroase, decât în cazul unei jurisdicții internaționale; Curtea acționează nu numai pentru diferendele dintre state și Comisie, ci exercită și funcțiile unei curți administrative, a unei curți constituționale sau ca instanță de recurs împotriva hotărârilor date în primă instanță.

Funcționarii comunitari au, potrivit Protocolului din 1965 cu privire la privilegiile și imunitățile comunităților europene (cap.V), privilegiu și imunități (imunitatea de jurisdicție pentru actele îndeplinite de ei în calitate oficială, scutire de impozite naționale cu privire la salariile și celelalte sume bănești acordate de către comunități).

Comunităților li se recunoaște calitatea de a stabili raporturi juridice internaționale și de a-și asuma obligații cu efecte asupra statelor membre și a cetățenilor lor; au capacitatea juridică internațională deplină și ca atare, se pot angaja pe cale convențională sau în cadrul unei organizații internaționale; participă la conferințe și organizații internaționale și pot deveni membre ale unei organizații internaționale (Food and Agriculture Organization - F.A.O., World Trade

Organization - W.T.O. ș.a.); în unele cazuri, ele au obținut statutul de observator permanent. Aceste activități se desfășoară în numele Comunităților; dar efectele lor se răsfrâng asupra teritoriilor și populațiilor din statele membre.

Comunitățile europene sunt, ele însele, înzestrate cu personalitate juridică și, așa cum se prevede în Tratatul C.E.C.O., au capacitatea necesară pentru exercitarea de funcții în domeniul relațiilor internaționale. Tratatul de la Paris și Roma recunosc fiecărei comunități o personalitate juridică distinctă de aceea a statelor membre, prevăzând în mod expres acest lucru (art.6 - C.E.C.O; art. 210 - C.E.E.; art. 184 - EURATOM). „Comunitatea are personalitate juridică”; „în relațiile internaționale, Comunitatea va beneficia de capacitatea juridică necesară pentru a-și îndeplini funcțiile și a-și atinge scopurile” - art. 6 din C.E.C.O. În cele trei tratate, există dispoziții de fond și de formă care implică personalitatea juridică internațională a Comunităților (Tratatul C.E.E. - art. 111 § 1, art. 113, 114, 228, 229, 230 și 231, 238; în Tratatul EURATOM - art. 2 f, 101, 102, 199 - 201, 206). Curtea de Justiție a precizat, de asemenea, că singura care este dotată cu această capacitate este Comunitatea, cu excluderea instituțiilor sale. Dar, dacă personalitatea juridică și capacitatea care rezultă din aceasta, se impun statelor membre, în raport cu statele terțe ele trebuie să fie recunoscute de acestea, nefiindu-le opozabile (ca și în cazul oricăror altor organizații internaționale). Uniunea Europeană nu are, ea însăși, personalitate juridică proprie.

În ceea ce privește poziția Comunităților europene și a Uniunii Europene în cadrul comunității internaționale, reținem faptul că ele au relații cu statele terțe și cu organizațiile internaționale; aceste din urmă raporturi depind

de statele membre și de Comunitatea europeană. Comunitățile au drept de legăție pasivă, care le este recunoscut, în mod indirect, prin art. 17 din Protocolul privind privilegiile și imunitățile pe care statul de sediu trebuie să le acorde misiunilor acreditate de către statele terțe pe lângă Comunități. În schimb, Comunitățile dispun, în statele terțe, de o dublă reprezentare (a Consiliului, prin reprezentantul diplomatic al statului membru care asigură președinția și alta a Comisiei, sub formă de delegații).

Potrivit prevederilor Tratatului de la Amsterdam (versiunea consolidată a Tratatului asupra Uniunii Europene), Uniunea are, printre obiectivele sale, afirmarea identității sale pe scena internațională, mai ales prin aplicarea unei politici externe și de securitate comună (art. 2); Uniunea definește și pune în aplicare o politică externă comună (art. 11); președinția reprezintă Uniunea în domeniile care țin de politica externă (art. 18).

Comisia dispune de mecanismele administrative necesare pentru a-și exercita relațiile externe; în afara celor două direcții generale însărcinate cu relațiile externe economice și politice, cele mai multe direcții generale sectoriale dispun de direcții sau unități în acest scop.

În ceea ce privește competența de a încheia tratate cu statele terțe, sau cu organizațiile internaționale, reglementările nu sunt unitare.

În sistemul C.E.C.O., regula stabilită este că, în cazul acordurilor multilaterale cu privire la comerțul cu mărfuri, în lipsa unor acorduri care să se refere, în mod specific, la produsele C.E.C.O., competența Comunității rămâne exclusivă pentru încheierea unor asemenea acorduri.

În cazul C.E., tratatul cuprinde dispoziții prin care se determină domeniile în care Comunitatea poate încheia acorduri cu statele terțe sau cu

organizații internaționale, iar această competență s-a extins și la alte noi domenii. Tratatul asupra Comunității europene prevede, în mod expres, posibilitatea pentru aceasta de a încheia acorduri internaționale în domeniile: reducerii de taxe vamale, regim monetar, politică comercială comună (tarifare și comerciale), cercetare și dezvoltare tehnologică, mediu, acord de asociere.

Curtea de Justiție are o abordare și interpretare extensivă, cât privește competența externă a C.E.E. în deciziile sale, declarând că o asemenea competență rezultă din prevederile explicite ale tratatului, dar decurge și din alte dispoziții ale acestuia și că statele membre nu mai sunt în drept să contracteze cu statele terțe, Comunitatea fiind în măsură să asigure și să exercite, singură, angajamentele față de statele terțe.

În cazul EURATOM, Tratatul prevede posibilitatea încheierii de acorduri de asociere și stabilirea de legături cu organizații internaționale. În art. 101, este formulată regula generală, în sensul că aceasta se poate angaja, prin încheierea de acorduri sau convenții cu un stat terț, cu o organizație internațională sau un resortisant al unui stat terț.

Acordurile internaționale încheiate de către Comunitate acoperă adesea competențe partajate cu statele membre și sunt în domenii care țin de politica externă comună. În aceste cazuri, Comunitatea și statele membre negociază, iar apoi semnează și ratifică acordurile așa-zise „mixte“ (Convențiile de la Londra cu țările din Africa, Caraibe și Pacific, acordurile de asociere încheiate cu unele state din Europa de Est ș.a.).

Dispozițiile care reglementează încheierea de acorduri între Comunități și statele terțe sau organizații internaționale prevăzute în tratatele institutive, sunt relativ sumare.

Problema încheierii de acorduri de către C.E.C.O. este reglementată în art. 10: acordurile prin care se poate angaja Comunitatea sunt negociate de Comisie, în baza directivelor Consiliului și sunt încheiate de Comisie, cu aprobarea Consiliului care statuează cu o majoritate calificată, în cazul acordurilor sau a convențiilor a căror executare nu cere o intervenție a Consiliului și poate fi asigurată în limitele bugetului; ele sunt negociate și încheiate de Comisie, cu obligația de a informa Consiliul. Art. 206 prevede că, în cazul acordurilor de asociere (cu state sau organizații internaționale), care creează o asociație implicând drepturi și obligații reciproce, acestea sunt încheiate de Consiliu, în unanimitate, cu consultarea Parlamentului European.

Procedura de încheiere a acordurilor de către Comunitatea Europeană este stabilită prin art. 228. Procedura este aplicabilă cazurilor în care dispozițiile tratatului prevăd încheierea de acorduri între Comunitate și unul sau mai multe state sau organizații internaționale.

Cât privește ducerea de negocieri, Comisia prezintă recomandări Consiliului care o autorizează să deschidă negocierile necesare. Aceste negocieri sunt duse de Comisie, în consultare cu acele comitete desemnate de Consiliu, pentru a o asista în această sarcină și în cadrul directivelor pe care i le poate adresa Consiliul. Consiliul poate statua fie cu majoritate calificată - ceea ce constituie regula, fie în unanimitate. Tratatul de la Roma recunoaște Comisiei posibilitatea de a negocia, în baza autorizării date de Consiliu și în cadrul directivelor pe care le primește, tratate comerciale bilaterale și multilaterale. Curtea de Justiție i-a recunoscut acest drept de a negocia cu partenerii externi ai Comunității.

Acordurile sunt încheiate de Consiliu, cu majoritate calificată, pe baza propunerii Comisiei, după consultarea Parlamentului european. Dacă Consiliul încheie acorduri de asociere sau acorduri referitoare la un domeniu, pentru care unanimitatea este cerută pentru adoptarea de reguli interne, se va aplica regula unanimității.

Intervenția Parlamentului european în încheierea tratatelor se realizează în mai multe moduri. De regulă, intervenția se realizează printr-o consultare simplă. Un aviz conform este necesar, dacă este vorba de un acord de asociere, pentru cele care au implicații bugetare notabile pentru Comunitate. Consiliul și Parlamentul european pot conveni un termen pentru avizul conform. Intervenția Parlamentului nu are loc în cazul acordurilor privind politica comercială; acesta constituie o inovație pe care o aduce Tratatul de la Maastricht, în care se prevede că Parlamentul este consultat, afară dacă este vorba de acorduri comerciale.

Prin derogare de la regulile generale, Consiliul poate abilita Comisia să aprobe modificările în numele Comunității, atunci când un acord prevede că aceste modificări trebuie să fie făcute după o procedură simplificată sau de o instanță creată prin acord.

Există, potrivit art. 228, posibilitatea organizării unui control de compatibilitate cu tratatul, a acordurilor ce se încheie; acest control facultativ este exercitat de Curtea de Justiție, la sesizarea Consiliului, Comisiei sau a unui stat terț.

Tratatul de la Amsterdam prevede că, în cazul în care este necesară încheierea unui acord cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale, Consiliul, statuând, cu unanimitate de voturi, poate autoriza președinția, asistată, eventual, de către Comisie, să angajeze negocieri în acest scop. Asemenea acorduri sunt

încheiate de Consiliul care statuează, cu unanimitate de voturi, în ceea ce privește recomandarea președinției. Nici un acord nu leagă un stat membru al cărui reprezentant în cadrul Consiliului declară că el trebuie să se conformeze propriilor sale reguli constituționale (art. 24). Consiliul stabilește convenții a căror adoptare o recomandă statelor membre, potrivit regulilor lor constituționale, acestea inițiind procedurile aplicabile în termenul fixat de Consiliu; aceste convenții după adoptare de către un minimum jumătate din statele membre, intră în vigoare în statele care le-au adoptat (art. 34).

Intrarea României în Uniunea Europeană implică o serie de modificări legislative, inclusiv de ordin constituțional. Constituția și legislația română au fost concepute astfel încât să dea expresie faptului că România este un stat suveran (art.1 § 1 din Constituție) care poate participa la orice organizație internațională interguvernamentală; integrarea într-o organizație superstatală necesită punerea de acord cu această formulă care presupune prioritatea ordinii comunitare asupra celei interne, a legislației comunitare asupra celei române. Este suficient să evocăm unele dispoziții constituționale - art. 58 (Parlamentul este unica autoritate legiuitoare), art. 11 (tratatele ratificate de Parlament potrivit legii, fac parte din dreptul intern în vreme ce izvoarele dreptului comunitar nu se limitează la tratate); art. 20 (prioritatea tratatelor asupra legilor funcționează numai în cazul drepturilor fundamentale ale omului) ș.a., pentru a ne da seama de necesitatea punerii în concordanță a dreptului intern cu cel comunitar, a creării unei compatibilități între acestea.

Este nevoie de o studiere a modului în care să se facă adaptarea constituțională

corespunzătoare, ținând seama de ordinea juridică comunitară de care nu se poate face abstracție (Franța a procedat la modificări constituționale în 1992).

Îndrumar pentru autori

ROMANIAN JOURNAL OF EUROPEAN AFFAIRS este prima publicație din România focalizată exclusiv pe dezbateră privind procesul de integrare europeană și pe rolul României într-o Europă largită.

Contribuțiile dumneavoastră sunt binevenite. Începând cu vol.2, no.2, structura RJEA presupune o secțiune incluzând articole/studii și una incluzând recenzii de carte de specialitate (ambele deschise tuturor autorilor interesați), precum și o secțiune de dezbateri care va include doar texte solicitate de către redacție. Mărimea ideală a unui articol/studiu (redactat în română, engleză sau franceză) este de 4000-8000 de cuvinte, inclusiv un rezumat, în engleză, al textului de maxim 200 de cuvinte și o scurtă notă biografică, iar o recenzie de carte nu poate depăși 2000 de cuvinte.

RJEA apare trimestrial, astfel încât sunteți rugați să ne anunțați de intenția dumneavoastră de a contribui cu un text cât mai devreme posibil (incluzând titlul și rezumatul contribuției, numele autorului și nota biografică), trimitându-ne, ulterior, textul propriu-zis nu mai târziu de 1 februarie, 1 mai, 1 august sau 1 noiembrie pentru a fi sigur că acesta este luat în considerație pentru publicare în următorul număr al RJEA. Autorii sunt invitați să trimită atât mesajele de notificare, cât și versiunile finale, revizuite ale textelor în formă electronică la adresa ier@ier.ro.

Guidelines for Authors

ROMANIAN JOURNAL OF EUROPEAN AFFAIRS is the first Romanian publication to focus exclusively on the European integration debate and on Romania's role in an enlarged European Union.

The publishers warmly welcome submissions of manuscripts. Starting with vol.2, no.2, the structure of the RJEA includes an articles section and a book reviews section (both open to contributors), plus a debates section that will include only solicited texts. The ideal length of an article/study (written in Romanian, English or French) is 4000-8000 words, including a 200-word abstract in English and a very brief biographic note, while a book review will have to be no longer than 2000 words.

RJEA appears on a quarterly basis, therefore you should consider notifying us of your intention to contribute as soon as possible (including title, name of author, abstract and a brief biographical note). Please send your articles or book reviews before February 1, May 1, August 1 and November 1 respectively, in order that your contribution be considered for publication in the upcoming issue. Authors should send notifications, as well as the final and revised version of their articles or review in electronic form to ier@ier.ro.

“I do not want to consider the European Institute of Romania as a PHARE project anymore. It is an institution specialized in European Affairs, very much like similar institutions that exist in the Member States or outside the Union, as far as Australia or the United States. The European Institute of Romania is a research and policy center in its own right and it is at the service of the Romanian Government, of academia, the researchers, the press, the public interest and Romania at large. It is networking and encouraged to network even more with similar institutions in the EU and in the world at large.”

Enrico Grillo Pasquarelli



**INSTITUTUL EUROPEAN
DIN ROMÂNIA**



UNIUNEA EUROPEANĂ

ISSN 1582-8271