

TEMA VIII

SCHIMBARE INSTITUȚIONALĂ ÎN EST: DE LA PLAN LA PIAȚĂ

- ▶ Tranziția la economia de piață:
transformare sistemică
- ▶ Reforma proprietății și a cadrului legislativ
- ▶ Fragilitate instituțională și reformă:
exemplul României
- ▶ Dimensiunea instituțională a extinderii UE

Law is reason without wishes.

Aristotel

...noi [creștinii] nu poruncim a nu se îmbogăți cineva, ci numai a nu se îmbogăți rău, fiindcă este cu putință a se îmbogăți cineva și fără răpire sau siluirea aproapelui, și fără să audă blesteme din partea tuturor.

Sfântul Ioan Gură de Aur, I, Corinteni

A. RAȚIONAMENTE DE BAZĂ, DEFINIȚII, CONCEPTE CHEIE

*

Tranziția economiei socialiste de comandă la sistemul economic al pieței libere este un proces de transformare instituțională. Acesta transcede, ca profunzime și sferă de cuprindere, procesele de reformă din economiile mixte consolidate.

În cazul economiilor de piață deja consolidate, reformele instituționale și economice implică *schimbări marginale*. Succesul acestora este favorizat de un cadru instituțional stabil în elementele sale fundamentale, probat în timp, precum și de o structură a personalității umane familiară culturii economice a pieței. În aceste economii, ajustarea spontană a rezultatelor pieței este mult mai bine înțeleasă decât în țările totalitare, în care coerciția planului economic a fost instrumentul major de coordonare.

Ceea ce deosebește tranziția de reformele din alte țări este *transformarea instituțională sistemică* – schimbarea radicală a regulilor fundamentale de organizare socială, a instituțiilor care modelează comportamentul uman și coordonează activitățile economice. Această caracteristică a procesului de tranziție face ca inerția comportamentală și rezistența la schimbare să fie semnificative.

Tranziția înseamnă mai mult decât simpla adoptare și modificare a unor politici sau programe guvernamentale. Acest proces constituie trecerea de la un mod de organizare economică și socială la un altul, complet diferit.

Trecerea de la economia planificată la sistemul economic descentralizat, de piață, implică ajustări nu doar ale structurii de producție, ci transformări adânci în toate sferile acțiunii umane.

<i>Tranziția la economia de piață</i>	
<i>Transformare instituțională</i> schimbarea radicală, prin decizie politică, a regulilor exogene de organizare <i>proces intratemporal</i>	<i>Evoluție instituțională</i> schimbarea treptată, spontană, a normelor și tiparelor comportamentale <i>proces intertemporal</i>

Tranziția la economia de piață desemnează un proces de *distrugere, creare și adaptare*. Vechiul sistem instituțional, bazat pe coerciția planului stabilit de conducătorii partidului comunist, este înlocuit cu regulile și mecanismele economiei de piață.

În cadrul acestui proces, organizațiile economice, în principal, vor suferi diferite mutații, de la faliment la dezvoltare, fapt ce dă naștere unor noi atitudini, cunoștințe, mentalități și ideologii. În ceea ce privește componenta sa formală, tranziția la economia de piață este, în sens schumpeterian, un proces de *distrugere constructivă*.

Abolirea coerciției politice și a sistemului de planificare centralizată nu produce, în mod necesar, dezvoltarea spontană, peste noapte, a unor noi structuri instituționale necesare revitalizării economice și recâștigării drepturilor economice și politice. Transformările necesare creării fundamentelor instituționale ale unei economii private de piață liberă nu pot fi realizate în afara proceselor politice de decizie. În mod paradoxal, *puterea politică devine factor instrumental necesar pentru distrugerea puterii statului comunist*, pentru depolitizarea structurilor economiei și pentru crearea ordinii capitaliste. Însă ordinea capitalistă occidentală a fost produsul spontan al unei îndelungate evoluții instituționale, nu al acțiunilor politice de creare a pieței conform unui proiect (*market by design*). În plus, în lumea de azi, transformarea socială pare a fi apanajul exclusiv al acțiunii etatiste.

Cum pot aborda guvernele multitudinea de măsuri cerute de transformarea instituțională a economiilor din țările foste-socialiste în economii de piață?

Diferențele semnificative de natură instituțională și economică existente între țările Europei Centrale și de Est fac imposibilă conceperea unui program unic de reformă. De exemplu, Ungaria, Polonia și fosta Cehoslovacie dețineau un avantaj la începutul procesului de tranziție în comparație cu Bulgaria și România, în care a funcționat cel mai rigid sistem comunist. Acest decalaj este rezultatul unor reforme de relaxare a planificării comuniste, reforme care au admis și anumite forme de proprietate privată.

Există puternice divergențe cu privire la *tehnologia optimă a programului de transformare instituțională și de reformă economică*. Analiza și dezbaterea publică au conturat două căi principale de abordare strategică a procesului de reformă.

<i>Terapia șoc</i>	<i>Terapia graduală</i>
Lansarea rapidă a unui program de reformă exhaustiv, care presupune efectuarea cât mai multor reforme posibile într-un timp cât mai scurt.	Adoptarea treptată a unor programe de reformă parțială și succesivă care imprimă transformări graduale într-o perioadă lungă de timp.
<i>Nu se poate traversa o prăpastie în doi pași (Vaclav Havel)</i>	<i>Trebuie să simți piatra pentru a putea trece apa (Deng Xiaoping)</i>
Guvernele presează înfăptuirea rapidă a unui număr de reforme suficient de mare pentru a forma masa critică necesară modificării comportamentelor organizațiilor și dobândirii credibilității.	Reformatorii gradualisti vizează transformarea succesivă a sectoarelor economiei, încet dar sigur, în cadrul unui proces de auto-consolidare a capacității de reformă o dată cu rezultatele ei.

Existența celor două *abordări strategice* nu înseamnă însă că toate guvernele se găsesc în situația de a alege între acestea. Aranjamentele instituționale inițiale tind să imprime un anumit ritm al procesului și un anumit tip de reformă. De exemplu, instituirea unui program radical de reforme instituționale și economice era mai ușor de realizat în condițiile unor schimbări politice radicale, așa cum a fost cazul în cea mai mare parte a Europei Centrale și de Est, spre deosebire de modelul de reformă din China, care perpetuează *status quo*-ul politic (sistemul politic comunist).

Moștenirea instituțională nu a fost aceeași în toate țările foste comuniste. În unele țări, în care maniera de implementare a planului socialist era mai flexibilă, nu au fost șterse complet din memoria oamenilor regulile de bază ale pieței sau inițiativa antreprenorială. De exemplu, în Germania de Est, tranziția a fost aproape instantanee. Unificarea cu Vestul democratic a oferit cadrul instituțional al unei economii de piață consolidate. De asemenea, unificarea a însemnat un transfer uriaș de resurse financiare, pentru programe publice și transferuri sociale, ceea ce a împovărat foarte mult sistemul fiscal și bugetul guvernamental – una din cauzele determinante ale încetinerii performanțelor în Germania Occidentală.

Transformarea instituțională sistemică, indiferent de abordarea strategică a acesteia, nu este un proces lin și uniform, care se desfășoară fără costuri și convulsii sociale.

Orice abordare strategică a reformelor instituționale și economice implică, prin însăși natura schimbării, avantaje și dezavantaje. Intensitatea și distribuția acestora sunt esențiale pentru procesele politice de decizie, în condițiile adaptării relativ rapide la regulile democrației politice. Aceasta face ca selectarea unei căi particulare de reformă să constituie o problemă de *antreprenoriat politic*, nu neapărat una științifică.

Programele de reformă din Europa Centrală și de Est au fost concepute, în mare măsură, pe baza recomandărilor

organismelor financiare internaționale. Acestea au constatat în următoarele categorii de măsuri.

<i>Direcțiile principale ale transformării instituționale și reformei economice</i>	<i>Stabilizarea macroeconomică</i> Adoptarea acelor politici monetare, fiscale și de credit care să asigure reducerea dezechilibrelor economice interne și externe
	<i>Liberalizarea prețurilor și reforma pieței</i> Eliminarea controlului statului asupra prețurilor și funcționării piețelor, precum și deschiderea economiei către piața externă
	<i>Dezvoltarea sectorului privat și privatizarea</i> Stimularea apariției firmelor private în paralel cu privatizarea întreprinderilor de stat, care să devină astfel subordonate regulilor pieței
	<i>Redefinirea rolului statului</i> Adoptarea acelor reforme legislative și de natură constituțională care asigură garantarea proprietății și domnia legii în societate

Deși liberalizarea, descentralizarea și privatizarea au constituit obiectivele explicite ale programelor de reformă, *etapizarea, ritmul și modul* implementării acestora au avut consecințe importante asupra progreselor obținute.

În mod fundamental, rezolvarea problemei *calculului economic* și a *stimulentelor* care ghidează activitatea economică productivă reclamă transformări instituționale în direcția creării instituției economice a dreptului de proprietate privată, ca bază indispensabilă pentru afirmarea schimbului „calculat”, a formării prețurilor și a relațiilor de piață.

Cauza ultimă a eșecului sistemului socialist constă în politica de socializare reflectată în aranjamentul proprietății de stat asupra mijloacelor de producție. Din acest motiv, componenta centrală a oricărui program de transformare instituțională trebuie să fie *reforma proprietății*.

Față de schimbările instituționale în regimul proprietății din economiile mixte, reforma proprietății din Europa Centrală și de Est nu reprezintă un simplu proces de *privatizare* (de transferare în mâini private a proprietății naționalizate, socializate). Reforma proprietății este un proces complex de recunoaștere și constituire a *instituției dreptului de proprietate*, care încorporează numeroase transformări și evoluții instituționale, economice, legale și culturale.

Eliberarea factorilor de producție de *controlul politic* al non-proprietarilor și introducerea lor sub *controlul economic* al proprietarilor (de drept) reprezintă condiția necesară pentru reorganizarea și redirecționarea structurii de producție, în concordanță cu structura preferințelor de consum.

<i>Dimensiunea etică și cea economică a reformei dreptului de proprietate</i>	(1) crearea unei ordini a proprietății private care să fie dreaptă din punct de vedere etic
	(2) crearea unei structuri a drepturilor de proprietate care să rezolve cât mai bine problema stimulentei necesare activității productive și problema calculului economic

Ordinea injustă a socialismului a luat naștere prin exproprierea proprietății private; implicația fundamentală constă în necesitatea ca ieșirea din socialism să nu se bazeze pe aceeași nesocotire a eticii (drepturilor de proprietate).

Modelul ideal de desocializare derivă, probabil, din aplicarea principiilor universale ale *dreptului natural*. Potrivit principiului dobândirii originare, dimensiunea etică a reformei pornește de la recunoașterea faptului că nici un guvern, chiar dacă este liber ales, nu poate fi considerat proprietarul legitim al mijloacelor de producție socializate. Aceasta impune: (1) recunoașterea drepturilor de proprietate celor care sunt proprietarii de drept ai activelor expropriate și restituirea acestora; (2) aplicarea principiului homesteading la proprietatea socializată dar nerevendicată prin titluri legitime de către potențiali proprietari anteriori: pământ țăranilor, capital muncitorilor, mine minerilor etc.

Aplicarea (acolo unde mai este posibil) a principiului *restitutio in integrum* înseamnă, în parte, refacerea ordinii sociale ante-comuniste. Această măsură a întâmpinat, însă, serioase obstacole ideologice și interese politice contrare. În realitate, fundamentarea etică a reformelor proprietății din țările Europei Centrale și de Est a constituit, în aproape toate cazurile, un obiectiv secundar sau unul ignorat.

Analiza economică trebuie să înceapă cu stabilirea *obiectivului economic central* al procesului de privatizare. Acesta este *refacerea dependenței structurii de producție (a producătorului) de structura evolutivă a preferințelor de consum (de consumator)*.

În general, <i>reforma proprietății</i> a fost dominată de <i>rațiuni economice</i> și <i>strategice</i> (politice)	• depolitizarea întreprinderilor prin reconsiderarea legăturilor lor cu statul • constituirea unei structuri a drepturilor de proprietate viabilă din punct de vedere al controlului managerial (un sistem eficient de guvernanță corporatistă) • accesul la capitalurile, informațiile și cunoștințele antreprenoriale ale potențialilor investitori • creșterea veniturilor publice obținute din privatizare, ca manifestare tipică a intereselor birocrăției statale
---	--

Dimensiunea economică a reformei proprietății devine circumscrisă unei analize de tipul:

<i>Proprietar (privat) vs. Administrator (de stat)</i>	
Obiectivul <i>proprietarului</i> este maximizarea valorii produselor sale (venitul) <i>plus</i> a valorii resurselor folosite (capitalul), pentru că el este și proprietarul ambelor. Aceasta înseamnă că <i>proprietarul</i> va încerca să evite producția atunci când valoarea produsului marginal va deveni inferioară valorii consumului de capital, ceea ce indică faptul că proprietarul acționează în direcția <i>conservării valorii capitalului</i>.	<i>Administratorul</i> (care nu deține libertatea de a vinde sau transfera mijloacele de producție unui alt producător) operează în condițiile unor motivații foarte puternice de <i>maximizare a valorii prezente a fluxului de venituri viitoare pe seama scăderii valorii capitalului</i>. Acest proces, care echivalează cu suprautilizarea și consumarea capitalului existent în întreprinderile de stat, este desemnat prin conceptul de <i>decapitalizare</i>.

Unele reforme din țările Europei Centrale și de Est, printre care și cele din România, s-au bazat pe depolitizarea deciziilor economice în absența privatizării. Rezultatul direct și imediat al politicilor de *liberalizare fără privatizare*, de *descentralizare a deciziilor în absența descentralizării corespunzătoare a responsabilităților*, a constat în oferirea de stimulente adverse producătorilor-administratori.

Alternativa privatizării rapide a activelor statului ar fi aceea de creare a unui cadru instituțional favorabil inițiativei antreprenoriale și dezvoltării organice a sectorului privat. În locul unei reforme centrată pe privatizare, este vorba de o abordare de la bază spre vârf, care ar avea ca rezultat apariția unui sector de întreprinderi mici și mijlocii substanțial și dinamic.

Dificultăți și disfuncționalități în reforma proprietății	• existența grupurilor de interese: în toate cazurile există persoane care exercită un control exclusiv asupra proprietății de stat și care susțin perpetuarea vechiului regim legal • ideea eronată că statul trebuie mai întâi să restructureze întreprinderile sale și apoi să le privatizeze: dacă statul ar fi capabil să rentabilizeze întreprinderile sale, atunci <i>de ce ar mai fi nevoie de privatizarea acestora?</i> • capacitatea, consecvența politicilor publice de a supune sectorul de stat constrângerilor bugetare tari, care să forțeze restructurarea • dezvoltarea unui sector privat sănătos este puțin probabilă în condițiile în care sectorul întreprinderilor de stat continuă să existe și să beneficieze de privilegii legislative și fiscale
--	--

Reforma deplină a instituției dreptului de proprietate și, o dată cu aceasta, dezvoltarea unui sector privat puternic sunt determinate de *cadrul legislativ*.

În economia planificată centralizat, legislația a fost în primul rând un instrument de exercitare a controlului de către stat. În economia de piață, funcțiile sistemului legislativ sunt cu totul altele: legile definesc regulile jocului, protejează drepturile de proprietate ale indivizilor și oferă instrumentele necesare exercitării acestora. În socialism, unele legi prevedeau drepturi pentru indivizi – cum ar fi înscrierea în constituție a libertăților cetățenești – fără ca acestea să fie însă aplicate. În plus, rolul organismelor juridice a fost acela de a servi obiectivele sistemului de comandă politică și administrativă.

În planul legislativ, tranziția la economia de piață se caracterizează prin diferite tensiuni între, pe de o parte, *necesitatea unui stat puternic*, care să aplice noua legislație a economiei de piață și, pe de altă parte, *nevoia de a limita puterea statală* discreționară pentru a extinde sfera libertății.

Reforma cadrului legislativ și introducerea legislației economiei de piață vizează două *surse* principale:

<i>creație legislativă vs. transplant legislativ</i>	
Actele legislative pot fi produse de organismele legislative din fiecare țară, în baza condițiilor și culturii juridice locale.	Noile acte legislative pot fi importate din țările dezvoltate, cum ar fi aderarea la UE și la modelul european de legislație.

Legislația economică din țările cu economie de piață consolidată este destinată să îndeplinească, în mod esențial, următoarele *funcții*: definirea și protejarea drepturilor de proprietate, stabilirea de reguli privind schimbul acestor drepturi, elaborarea de reguli pentru inițierea, desfășurarea și încheierea activităților economice, precum și promovarea concurenței, prin supravegherea comportamentului pe piață.

Directii principale în reforma cadrului legislativ	<i>Legislația drepturilor de proprietate</i> definește diferite tipuri de proprietate care se manifestă în cadrul economiilor de piață, de la proprietatea imobiliară și mobilă la proprietatea intelectuală asupra unor idei și inovații și la proprietatea funciară.
	<i>Legislația contractelor</i> stabilește mecanismele juridice oficiale de impunere a respectării prevederilor contractuale. Când mecanismele juridice sunt credibile, au loc reducerea costurilor de tranzacție și extinderea oportunităților de schimb.
	<i>Legislația referitoare la firme și investiții străine</i> este esențială pentru dezvoltarea sectorului privat și a piețelor de capital. Aici este vorba de condițiile necesare pentru înființarea de firme și de cele care reglementează guvernanta corporatistă.
	<i>Legislația falimentului</i> are un rol esențial în eficiența alocării resurselor în cadrul pieței; oferă firmelor calea legală de a-și încheia activitatea și stabilește criterii de insolvabilitate.
	<i>Legislația concurenței</i> vizează eliminarea moștenirilor monopoliste ale socialismului și a practicilor anticoncurențiale. Experiența țărilor dezvoltate arată că reducerea tarifelor și îndepărtarea altor obstacole contribuie la promovarea concurenței.

Prăbușirea și abandonarea instituțiilor politice vechi, bazate pe planul absolut care cuprindea orice detaliu al vieții sociale, au fost urmate de crearea rapidă a instituțiilor politice democratice. În cadrul acestui proces, au apărut anumite incompatibilități între *instituțiile economice vechi*, ale căror funcții generau comportamente organizaționale dependente de comenzile de la centru, și *instituțiile politice noi*, relativ neautoritare, care nu prevăd emiterea propriu-zisă de comenzi de la centru.

Transformarea sistemului de constrângeri și stimulente din societate implică afirmarea grupurilor de interese ce militează pentru dobândirea de poziții privilegiate (comportamentul *rent-seeking*). Astfel, trăsătura structurală de bază a sistemului economic este *fragilitatea instituțională* care însoțește, în general, asemenea transformări sociale de mari proporții.

<i>Economia slab structurată instituțional</i>	• pentru o parte semnificativă a avuției, drepturile de proprietate nu sunt pe deplin clarificate ori protejate prin lege • mecanismele pieței au fost implementate pas cu pas, în cadrul unor procese rămase nedefinitivate pentru perioade mai mult sau mai puțin îndelungate • acțiunea discreționară a statului: a) interesul inegal al partidelor politice în implementarea mecanismelor pieței; b) incompetența unei mari părți a elitei politice, afectată de corupție și caracterizată prin diletantism managerial
---	--

Ca proces de *transformare și structurare instituțională a economiei*, tranziția indică, în mod necesar, reconsiderarea relațiilor dintre firme și stat.

În socialism, statul trasa tiparele activității întreprinderilor printr-un sistem formal de planuri și comenzi. Însă, în mod informal, întreprinderile se angajau în relații complexe cu oficialii guvernamentali centrali și locali, pentru a influența exigențele și realizarea obiectivelor planului. Deși sistemul formal de planificare centralizată a fost îndepărtat, legătura dintre stat și firme și-a schimbat forma, însă nu a încetat.

Din punct de vedere instituțional, statul are puterea de a acorda firmelor, într-o manieră discreționară, o multitudine de avantaje: finanțare de stat, licențe, subvenții explicite și implicite, îngăduință pentru datoriile la bugetul de stat, unele scutiri de obligații fiscale, diverse facilități etc.

În general, *acordarea de privilegii către anumite grupuri sau sectoare este însoțită de creșterea gradului de exploatare etatistă (fiscală) a celorlalte grupuri sau sectoare economice*. Această situație creează puternice stimulente pentru orientarea de resurse în direcția *capturării statului*, conform preferințelor birocrăției guvernamentale și în detrimentul preferințelor publicului consumator.

Implementarea unor politici sectoriale discreționare, manipularea *ad-hoc* de diverse facilități de natură fiscală, vamală etc., de scutiri și eşalonări ale obligațiilor fiscale, utilizarea arbitrară a drepturilor de control administrativ

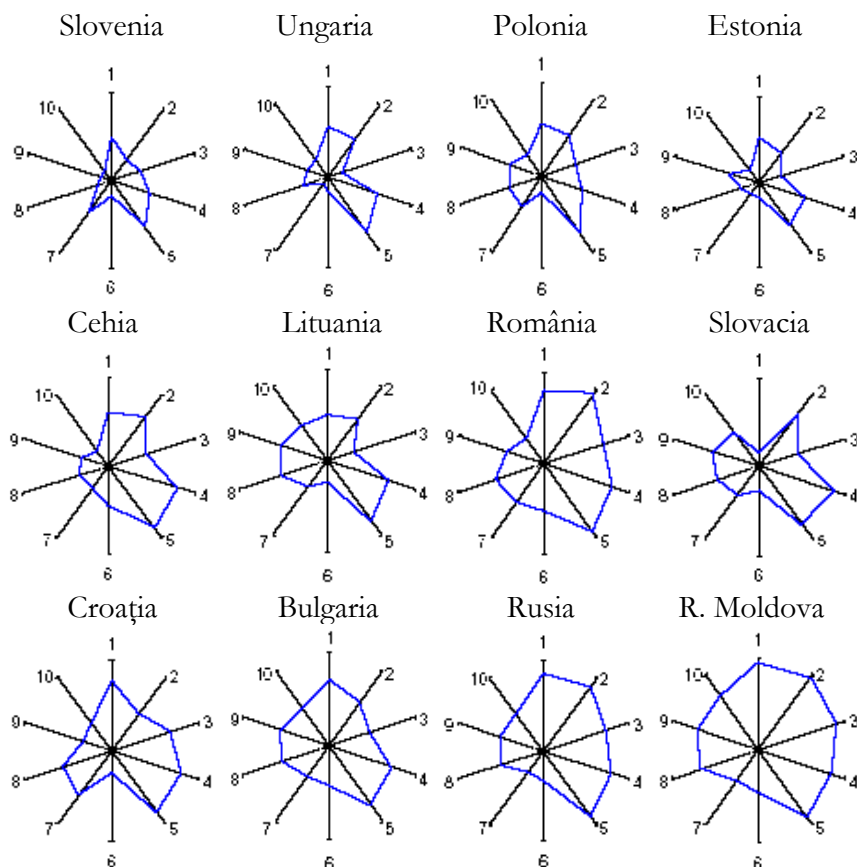
asupra afacerilor, utilizarea bugetului de stat ca instrument de prelungire a agoniei întreprinderilor neviabile, prin sisteme de subvenționare cu diferite grade de transparență, reprezintă *mecanisme de capturare a statului*.

În Europa Centrală și de Est, *fragilitatea instituțională*, calitatea guvernării și a mediului de afaceri au fost evaluate de BERD și Banca Mondială prin intermediul *The Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS). Acest studiu a relevat caracteristicile instituționale și economice care se constituie în obstacole în calea afacerilor.

Elementele caracteristice sunt ierarhizate pe o scală de la 1 (nici un obstacol) la 4 (obstacol major) și structurate în patru domenii:	1) <i>guvernare macroeconomică</i>: instabilitate politică, inflație și rate de schimb; 2) <i>guvernare microeconomică</i>: sistemul bancar-financiar, taxe și reglementări; 3) <i>infrastructură instituțională</i>: sistemul juridic, corupția, criminalitatea, crima organizată; 4) <i>infrastructura fizică</i>.
---	--

Rapoartele organismelor financiare internaționale arată că economiile măcinat puternic de *capturarea statului* se caracterizează prin bariere instituționale ce subminează procesul de reformă și induc acestuia o evoluție de tip *stop and go*. În aceste țări, mediul economic și instituțional este ostil afacerilor, caracterizat prin incertitudine legislativă, alterarea dreptului de proprietate, fiscalitate împovărătoare, proceduri birocratice complicate și costisitoare, guvernanta corporatistă ineficientă, precum și slabe performanțe în planul managementului macroeconomic.

În figura următoare, factorii luați în considerare de BEEPS sunt marcați prin intermediul unor raze: lungimea fiecăreia evidențiază gradul în care factorul respectiv constituie un obstacol în calea dezvoltării afacerilor.



Mărimea ariei puse în evidență pentru fiecare țară relevă gradul în care firmele întâmpină obstacole în afacerile lor și modul de distribuire a acestora. Este evident că cel mai important obstacol ține de *impozitare și reglementare*.

Pentru *România*, evaluarea mediului de afaceri indica, la momentul respectiv, unele dintre cele mai ostile condiții pentru desfășurarea afacerilor. Ratele înalte ale inflației și fiscalitatea sufocantă ar constitui principalele bariere în calea manifestării afacerilor și inițiativei antreprenoriale. Iar performanțele slabe în planul managementului micro și macroeconomic reprezintă *expresia fragilității instituționale*.

În România, potrivit investitorilor străini, calitatea mediului de afaceri este subordonată determinantelor instituționale. Reglementarea afacerilor a fost inconsecventă și conflictuală față de prevederile anterioare: au fost adoptate zeci de acte legislative privind investițiile străine directe, concluzia participanților la *Forumul investitorilor străini* (2001) arătând că „mediul investițional a fost viciat de inconsecvența guvernanților”, care fie au acordat, fie au anulat diferite facilități, acționând astfel discriminator.

De asemenea, reforma dreptului de proprietate a fost viciată de o legislație cu privire la privatizare aflată într-un proces de continuă schimbare, în concordanță cu voințele politice. Astfel, procesul de privatizare a oferit cel mai favorabil cadru pentru capturarea statului: există numeroase exemple în țările aflate în tranziție care demonstrează că privatizarea a fost alterată de corupție.

În România, evoluția privatizării a fost surprinzător de lentă, iar transparența procedurilor utilizate s-a aflat sub incidența presiunilor politice. Aceasta a favorizat apariția de relații speciale între sectorul privat și cel de stat, desemnate adesea prin mecanismele *firmei căpușă* și prin sintagma de *capitalism clientelar*. Mediul de afaceri devine guvernat de alianța de interese dintre aparatul de stat și o categorie exclusivistă de „patroni”, ceea ce a instituit o dependență a sectorului particular de „soluțiile” căutate la stat, în materie de tratament preferențial, facilități, favoruri etc.

În general, *fragilitatea instituțională și tendința de a conferi statului cât mai multe responsabilități pot consolida un sistem hibrid în care birocrăția statală are un rol important în alocarea resurselor, prin distorsionarea procesului de piață în favoarea protejaților ei.*

Crearea sistemului economic de piață în România Cerințe esențiale:	• instituirea <i>domniei legii</i> care să nu permită puterii politice să acționeze discreționar în favoarea sa și a grupurilor de interese ce formează clientela politică • consecvența <i>liberalizării economice</i>, consolidarea și dezvoltarea sectorului privat pentru a realiza demonopolizarea și depolitizarea economiei • construirea <i>instituțiilor legale și juridice</i> ale economiei de piață în vederea atenuării deficitelor instituționale ale unei economii slab structurate • accelerarea <i>reformelor structurale</i> și în principal a reformei proprietății, în vederea consolidării rezultatelor pozitive ale pieței libere • consolidarea <i>încrederii în mecanismele pieței</i>, care să susțină sistemul de valori al economiei de piață
--	--

Extinderea UE înseamnă transformarea profundă a politicii, economiei și societății în întreagă Europă. A înțelege ce se întâmplă în prezent în Europa Centrală și de Est a devenit tot mai dificil în absența abordării procesului de aderare ca *sistem de guvernământ și de europeanizare* în țările foste socialiste.

În mod fundamental, întreaga construcție europeană – cu pedigree american, la originile sale – este consecința tratatelor politice de la nivelul guvernământului european. Chiar dacă numeroase argumente economice sunt citate în sprijinul integrării europene, sursa definitorie a proiectului european este, *par excellence*, una primordial politică. Inițial, energiile integrării europene erau animate de necesitatea constituirii unei puteri (politice) în contrapondere cu „imperialismul” american și cu avântul fără precedent al Asiei Răsăritene. În timp, argumentele economice au căpătat, și ele, o relevanță tot mai puternică.

Integrarea europeană actuală este echivalentul unui *sistem de politici comune*, negociate și adoptate treptat de guvernele europene. Integrarea nu poartă amprenta definitorie a pieței libere și a mecanismelor concurenței, în ciuda unor realizări importante în acest sens. Este vorba de o opțiune politică asupra a *ceea ce ar trebui să fie modelul european* de economie și de societate. Iar acest normativ politic este consfințit într-un anumit *aranjament instituțional european*: *acquis*-ul, criteriile de

la Copenhaga și Maastricht, aranjamentele constituționale, structura organismelor legislative și decizionale ale UE etc.

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

În 1993, Consiliul European a definit criteriile pe care țările candidate urmează să le îndeplinească înainte de a deveni membri ai Comunității.

Criteriile *politic, economic și instituțional*, cunoscute sub denumirea de *Criteriile de la Copenhaga*, reprezintă pilonii procesului de aderare. Aceste criterii au natura unor *condiționalități externe*, care induc transformări de ordin instituțional și în conținutul politicilor economice din țările candidate, în măsura în care între politicile naționale și modelul european de politică există anumite neconcordanțe.

Abordarea procesului de aderare la UE trebuie să pornească de la premisele statutare ale calității de membru.

<i>Criteriile de la Copenhaga</i>		
(1) stabilitatea instituțiilor care garantează democrația, statul de drept, drepturile omului și protecția minorităților <i>criteriul politic</i>	(2) existența unei economii de piață funcționale, care să dețină capacitatea de a face față presiunilor concurențiale și forțelor pieței unice <i>criteriul economic</i>	(3) asumarea obligațiilor de membru, inclusiv acceptarea obiectivelor uniunii politice, economice și monetare <i>criteriul instituțional</i>

Unul dintre cele mai importante elemente (formale) de condiționalitate europeană derivă din manifestarea criteriului instituțional - adoptarea *acquis*-ului comunitar. Acest demers presupune adoptarea normelor, obiectivelor și a modelului instituțional al UE de elaborare a politicilor. Menținerea și dezvoltarea *acquis*-ului sunt elementele cheie ale aranjamentului instituțional al UE.

Tratatul de la Maastricht este denumit oficial Tratatul privind Uniunea Europeană deoarece cuprinde dispozițiile generale și principiile europene. În acest tratat, menținerea *acquis*-ului comunitar este principiul esențial, alături de cel al *subsidiarității* și de cel al introducerii *cetățeniei unionale*.

Adoptarea *acquis*-ului înseamnă nu doar transpunerea în legislațiile naționale a reglementărilor europene, ci și *capacitatea administrativă* de implementare a acestora. Este vorba, de fapt, de transpunerea în țările candidate a sistemului legislativ și administrativ european.

Puterea politică de la Bruxelles a dezvoltat anumite forme de *armonizare administrativă* (care înseamnă, de fapt, standardizare) în aproape fiecare domeniu al politicii publice. Adoptarea celor 97.000 de pagini de legislație europeană înseamnă import de instituții, structuri administrative, practici legale și politici economice. *Acquis*-ul comunitar ilustrează probabil cel mai bine cum *legislația a devenit instrument de guvernare*, ceea ce creează o discrepanță insurmontabilă între *Legislație* (reglementarea modului de guvernare) și *Lege* (aplicarea regulilor de drept prin separarea binelui de rău). De altfel, proiectul Constituției Europene (cea mai lungă și mai politizată constituție din toate timpurile: 270 de pagini și 70.000 de cuvinte, față de cele doar 17 pagini și 4.500 de cuvinte, cât are Constituția SUA) reprezintă un exemplu clar de centralism european și la nivel politic, nu doar economic și instituțional.

Pentru țările candidate, preluarea *modelului european* echivalează însă, poate cu excepția Estoniei, cu reducerea intervenției guvernamentale arbitrare în economie și cu extinderea, într-o anumită măsură, a mecanismelor de piață. *Criteriile de la Maastricht* (de convergență nominală) realizează disciplinarea acțiunii guvernului în societate, în sfera finanțelor publice, a managementului macroeconomic etc.

Dimensiunea instituțională a unui guvernământ și management macroeconomic responsabil este ilustrată și de *Pactul de stabilitate și creștere*. Acest acord a luat naștere, la mijlocul anilor '90, din conștientizarea necesității de a respecta criteriile de convergență nominală pentru existența monedei unice europene.

<i>Criterii de convergență nominală</i>	
Tratatul de la Maastricht (art. 121)	Protocoale (detaliere)
<i>Stabilitatea prețurilor</i>	- inflație de cel mult 1,5% peste media celor trei țări membre cu cea mai scăzută inflație
<i>Sustenabilitate fiscală și financiară</i>	- deficit guvernamental de cel mult 3% din PIB - datorie publică de cel mult 60% din PIB

Procesul de aderare se bazează pe crearea unei branșe executive specializate la nivel național, ceea ce favorizează componenta executivă a guvernământului. Aceasta derivă din faptul că procesul adoptare a normelor europene este, în realitate, un *exercițiu administrativ*. Natura acestuia poate întări și mai mult fenomenul etatist în Europa, prin perpetuarea statului bunăstării și a modelului economiei sociale de piață.

Din perspectivă economică, *nu este clar de ce UE trebuie să fie un aranjament instituțional și politic centralizat*. Aproape toate politicile economice și sociale sunt supuse *armonizării* la un nivel pan-european. Extinderea bazată pe un sistem de strictă condiționalitate devine un puternic instrument de reducere a diversității și a competiției în planul instituțional.

Cum instituțiile informale (tradiții, mentalități, cultură etc.) diferă semnificativ de la țară la țară, este însă puțin probabil ca importul unui sistem formal de guvernământ să producă rezultate identice.

CONCEPTE CHEIE

- tranziție
- transformare sistemică
- socialism
- terapie șoc
- terapie graduală
- stabilizare
- liberalizare
- reforma proprietății
- privatizare
- proprietar
- administrator
- legislație
- reformă legislativă
- fragilitate instituțională
- capturarea statului
- integrare europeană
- acquis comunitar
- convergență nominală