

Administrațiile centrale din fiecare stat membru au trebuit să se confrunte cu o mare parte din această provocare, iar modelele de răspunsuri au variat mult de la caz la caz. Generalizând, se poate spune că experiența a fost oarecum diferită față de ceea ce se așteptau mulți comentatori. Tendința nu a fost atât de ajustare defensivă în fața pierderii atribuțiilor de elaborare a politicilor, ci mai degrabă o abordare din ce în ce mai nuanțată, în majoritatea statelor, în vederea incorporării și incluziei dimensiunii europene. Totuși, aceasta nu înseamnă că administrațiile centrale pot funcționa drept "gardieni" între nivelul național și cel european. Punctele de acces transfrontalier și oportunitățile de construire a unor rețele și coaliții transnaționale au proliferat constant, atât în ceea ce privește agenții publice, cât și actorii privați. Actorii naționali joacă roluri importante și influente în toate etapele procesului politicilor europene.

Totuși, oportunitățile de acces și influență nu sunt distribuite uniform în cadrul statelor membre. Agenții economici și organizațiile non-guvernamentale (ONG-urile) par să funcționeze cel mai flexibil atât la nivelul european cât și la cel național. Autoritățile subnaționale au devenit din ce în ce mai capabile, deși ramâne de văzut cât de multă influență exercită. Parlamentele naționale s-au adaptat mult mai lent, numărându-se printre instituțiile naționale cele mai afectate de apariția unei puternice dimensiuni europene de elaborare a politicilor.

O metodă comunitară sau mai multe metode de politici?

Potrivită în abordarea noastră asupra elaborării politicilor în UE este opinia că aceasta include mai multe modalități de abordare, ilustrate de studiile de caz din acest volum. Aceste metode de politică – am identificat cinci – sunt rezultatul următoarelor elemente: evoluția și experimentarea în timp în UE, schimbările intervenite în procesele naționale de elaborare a politicilor și evoluția comportamentului economic și social. Putem observa reorganizări importante ale rolurilor și comportamentului diversilor actori cheie, ale abordării dilemelor de politică și ale instrumentelor utilizate în abordarea acestora. Are loc o dezbatere continuă cu privire la maniera de stabilire a echilibrului dintre delegarea atribuțiilor de politică către UE și păstrarea celor care revin statelor membre, desfășurată din ce în ce mai mult în umbra fenomenului de globalizare și a provocărilor la care este supus modelul economic „occidental”. Fenomenul de contestare privește atât „politica înaltă” a UE, cât și „adecvarea funcțională” a uneia sau alteia dintre metodele de politică. De importanță deosebită este și chestiunea manierei în care UE s-a adaptat de la formula sa originală restrânsă de coar sase state relativ ascunzătoare la o formulă extinsă de 27 de state mai degrabă eterogene cu moșteniri, practici și caracteristici socio-economice diferite.

Elaborarea politicilor UE nu are loc niciodată într-un vid, ci dimpotrivă, într-un context cu locații multiple de abordare a chestiunilor de politică, de la nivel local până la cel global, trecând prin procese atât formale cât și informale. Figurile 4.3 și 4.4 indică două imagini ale elaborării politicilor în locații multiple. Decidenții europeni trebuie să gestioneze conexiunile dintre aceste locații diferite, iar uneori trebuie să alegă pe cea pe care o preferă în abordarea unei anumite chestiuni (forum-shopping).

Am stabilit cinci variante de metode în care procesul politică din cadrul UE gestionăza elaborarea „zilnică” a politicilor:

- metoda comunitară clasică;
- metoda UE de reglementare;
- metoda de distribuție în cadrul UE;
- coordonarea politicilor; și
- transguvernamentalismul intensiv.

Aceste metode nu includ domeniul politică constitutive sau cel de modeiere a sistemului în ceea ce privește arhitectura politică și instituțională a ansamblu a UE. Acestea sunt identificate aici sub forma unei

FIGURA 4.3. Locații ale elaborării politică de mediu

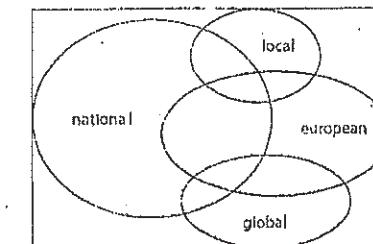
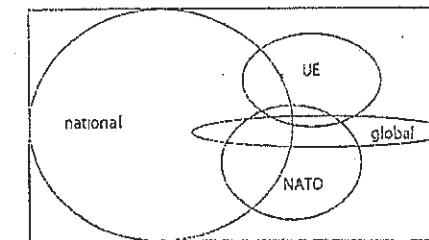


FIGURA 4.4. Locații ale elaborării politică externe și de securitate



tipologii ideale cu obiectivul deliberat de a depăși dihotomia supranational/interguvernamental în ceea ce privește modalitățile de acțiune. Argumentul nostru principal este că tipurile de elaborare a politicilor în UE sunt diferențiate, nu numai datorită controverselor asupra atribuțiilor de politică care se transferă dinspre procesele naționale către cele europene, ci și datorită diferențelor funcționale între domenii de politică și perspectivelor în schimbare asupra modalităților de dezvoltare a guvernării și guvernanței contemporane. Tabelul 4.2 rezumă caracteristicile principale ale acestora. Majoritatea domeniilor sectoriale de politică nu se încadrează clar într-o singură metodă de politică și există o puternică variație în timp atât în cadrul sectoarelor de politică, cât și ca răspuns la evenimente și contexte. Astfel cum vom vedea în studiile de caz din prezentul volum, variațiile se mențin, iar hibridarea între aceste tipuri ideale este larg răspândită. Ne vom întoarce la acest aspect în Capitolul 20.

TABELUL 2. Metode de politici UEPSCI

	Metoda comunitară	Metoda de reglementare	Metoda de distribuție	Cordonarea politicilor	Transgovernamentalismul intensiv
Gradul de centralizare	Ridicat	Variabil	Ridicat dar limitat	Schizant spate modrat	Schizant
Roleul Consiliului European	Roli (depinșarea blocajelor) Roli (depășirea blocajelor)	Stabilitatea agenției și negocierile majore	Stabilitatea parametrii în negocieri majorate	Limitat	Stabiliseste direcția
Role/Roluri Comisiiei	Delegare extensivă - stabilită și agențială punere în aplicare și replicarea extensivă	Stabilitatea agenției și asigurarea ordinii punere în aplicare	Stabilitatea agenției și punere în aplicare	Dezvoltarea de retele	Marginală
Role/Consiliului de Miniștri (faza de adoptare a deciziilor)	Procesul de luare a deciziilor (Vico)	Procesul de luare a deciziilor (în principal unanimitate)	Deliberare	Predominanță (stabilitatea agenției și procesul de luare a deciziilor)	
Role PE	Impact consultativ limitat	Colegiulitor	Impact limitat	Dialog limitat	Exclus
Impactul CEJ	Ocazional, dar semnificativ	Semnificativ	Marginal	Exclus pentru dispozițiile juridice cu caracter neobligatoriu	Exclus
Statele membre	Punerea în aplicare, în subordonare a politicii comune	Punerea în aplicare și aplicarea legii (retele de reglementare)	Trezorieri și beneficiari	Laboratoare și elevi	Actori cheie
Implicarea altor actori	Blocajul părților interesate (comunitatea publică și un anumit grad de autoreglementare)	Rejete de politici publice și un anumit grad de autoreglementare	Administrații subnaționale și alte agenții	Comunități epistemice	
Resurse	Comune	Pară costuri bugetare	Concentrate pe transferuri inter-regionale, sprijin public limitat	Fără costuri bugetare	Importanță sporită a finanțării pentru bunuri publice
Perioada supraviețuiri	Startul anilor 60 - anii 70	Startul anilor 80	Incepând cu anii 70	Startul anilor 90	Incepând cu anii 70
Exemple principale	In special PAC tradițională, politica comercială tradițională	Concurență privată unică, mediu din ce în ce mai mult PAC, aspecte noi de politică comercială, aspecte de politică socială și de ocupare a forței de muncă	Budjet cozoșune	Ocuparea forței de muncă, politica fiscală aspecte de JAI reformă economică	PESC, JAI

Metoda comunitară clasică

O mare parte din literatura privind integrarea vest-europeană și UE a luat ca punct de plecare apariția unei singure metode comunitare predominante de elaborare a politicilor. Întrucât politica agricolă comună (PAC) a reprezentat o prioritate încă de la încreșterile CEE, aceasta a stabilit modelul, definit la sfârșitul anilor '60 aproximativ după cum urmează:

- un puternic rol atribuit prin delegare Comisiei Europene în elaborarea, negocierea și executarea politicilor și gestionarea interefetei cu "exterioarul";
- un rol mai puternic pentru Consiliul de Miniștri prin negociere strategică și acorduri privind măsurile;
- o ancorare a partilor interesate, în acest caz fiind verba „de interesele agricole, prin cooptarea lor într-un proces european care le oferea recompense mai bune decât politicile naționale";
- un angajament al agenților naționale ca organe executive subordonate ale unui regim convenit în comun;
- o distanțare de influența reprezentanților aleși la nivel național și posibilități limitate de influență din partea PE;
- o interferență ocazională, dar definitorie, a CEI, pentru consolidarea autorității judiciare a regimului comunitar; și
- recursul la elaborarea colectiva a politicilor, ca expresie a unei „solidarități" durabile.

Modelul a fost etichetat ca o formă de elaborare „supra-națională" a politicilor, în care competențele erau transferate de la nivelul național la cel european. Acesta era structurat după o logică funcționalistă, în care puteau fi inclusi cei interesați de un anumit sector al politicilor, construndu-se loialități transnaționale, fiind mediat însă de o formă de politică în care elitele politice și economice se înțelegeau pe acsuntem pentru promovarea intereselor lor diverse și de multe ori diferite. La nivelul funcționării Consiliului, Scharpf (1988) a identificat o „capcana a deciziei comune", care ridică obstacolele înalte în calea revizuirii unei politici comune ulterior convenirii asupra acesteia ca urmare a puterii jucătorilor veto.

Gradul de corespondență dintre acest model și realitate, chiar și în cazul agriculturii, este subiect de dezbatere. Capitolul 8 sugerează că adevarata poveste a PAC poate fi diferită, una în care politicile naționale determină în mai mare măsură rezultatele. Interesant este că, nici regimul în domeniul pescuitului, care se dorea să imite regimul PAC și care includea o puternică delegare a competențelor pentru gestionarea cotelor, nu se încadrează nici ei foarte bine în model (Lequesne, 2005). Diverse aspecte ale politicilor comerciale a UE prezintă unele caracteristici ale acestei abordări, dată fiind delegarea considerabilă către Comisie a gestionării instrumentelor și acordurilor comerciale (a se vedea Capitolul 16). În primii ani se anticipase că această modalitate se va aplica în alte sectoare cu un puternic caracter funcționalist. Această versiune a metodei comunitare a stabilit multe puncte de referință, atât pentru practicieni, cât și pentru comentatori.

Există surprinzător de puține exemple de alte politici comune introduse conform metodei comunitare clasice, cu un proces instituțional centralizat și hierarhic, o delegare clară a competențelor și urmărind o „integrare pozitivă". Moneda unică este poate cel mai potrivit exemplu. Totuși, în acest caz, după cum vom vedea în Capitolul 7, competențele instituționale delegate sunt centrate mai degrabă pe BCE, decât pe Comisie, și se aplică numai componentei monetare a UEM, nu și celei economice. Delegarea către agenții cu funcții specifice în alte domenii este mult mai slabă. În concluzie, per ansamblu, metoda comunitară clasică a fost reproducă în mică măsură.

Metoda UE de reglementare

Odată cu dezvoltarea politiciei în domeniul concurenței (a se vedea Capitolul 6) și a pieței unice europene (a se vedea Capitolul 5), a apărut o modalitate alternativă de elaborare a politicilor. Originile sale se regăsesc în ambiția Tratatului de la Roma de a elimina barierile dintre economiile naționale ale statelor membre. Mare parte din impulsul acesta s-a datorat schimbărilor din cadrul economiei internaționale, care au început să duca la apariția unor noi forme de reglementare în unele țări vest europene. S-a dovedit că arena UE era foarte potrivită pentru dezvoltarea unei metode a reglementării referitoare la elaborarea politicilor (Majone 1996). Soliditatea procesului juridic european, mașinăria pentru promovarea cooperării tehnice și distanțarea față de interfețele parlamentare erau factori care au incitat această evoluție, prin eliminarea barierelor naționale din calea creării pieței unice (a se vedea Capitolul 5). Procesul de negociere, în cadrul și prin intermediul Comisiei Europene și al Consiliului de Miniștri, ancorat de sistemul juridic european, î-a ajutat pe creatorii de politici naționali să depășească unele din confrângările politice care creașera anumite rigidități în procesul național de elaborare a politicilor. UE era foarte adaptată pentru generarea unui cadru global de reglementare care să poală îmbină standardele transnaționale cu diferențele naționale. Într-adevăr, punerea sa în aplicare a fost atât de reușită, încât această abordare europeană a fost uneori promovată ca model pentru dezvoltarea unei reglementări globale mai largi. Pot fi gasite exemple în Capitolele 13, 14 și 16.

Această metodă de reglementare oferă cadrul pentru numeroase decizii și norme de la nivel micro. A dus la modelarea relațiilor cu guvernele membre și actorii economici din cadrul UE, precum și pentru cei implicați în regimurile internaționale relevante. Aceasta a fost caracterizată de următoarele elemente:

- Comisia ca arhitect și gardian al obiectivelor și normelor de reglementare, din ce în ce mai mult prin referire la criterii economice, în general colaborând cu părțile interesate și comunitățile de experti și deseori mobilizând sistemul juridic european;
- Consiliul ca forum (atât la nivel ministerial, cât și de funcționari) de convenire a unor standarde minime și de ghidare a armonizării (cel mai des în direcția unor standarde mai înalte), aceasta fiind completată de recunoașterea reciprocă a preferințelor și controalelor naționale, operate diferențiat în funcție de fiecare țară individuală;
- CEI și TPI ca mijloace de asigurare a aplicării uniforme a normelor, sprijinite de instanțele naționale pentru aplicarea lor la nivel local, permitând accesul întreprinderilor individuale la căi de atac în cazul neaplicării sau discriminării în aplicare;
- PE ca un mijloc de a determina luarea în considerare a factorilor non-economici (de mediu, regionali, sociali etc.), cu un impact din ce în ce mai mare odată cu sporirea competențelor sale legislative, dar cu puțină influență asupra punerii în aplicare a reglementării;
- rolul important al agenților de reglementare, atât europene cât și naționale; și
- oportunități mari pentru partile interesate, în special actorii economici, dar uneori și alți actori societății, de a fi consultate și de a influența forma și conținutul normelor pieței europene.

Metoda UE de reglementare a fost descrisă de unii comentatori ca o formă de „integrare negativă" (Scharpf 1999), deși studiile de caz din acest volum indică folosirea prolifică a reglementării în vederea promovării „integrării pozitive". Această metodă de reglementare a modelat evoluția pieței unice (Capitolele 5 și 15) și aplicarea regulilor de concurență (Capitolul 6). Politica industrială a UE s-a dezvoltat în ultimii ani în cea mai mare parte prin părghii de reglementare și prin regimul concurenței, în vederea stimulării ajustării industriale. În măsura în care UE are o politică socială (Capitolul 11) acesta este construită în principal prin reglementare juridică și formare a pieței. Politica de ocupare a forței de muncă (a se vedea Capitolul 12) folosește de asemenea unele instrumente de reglementare. O mare parte din ceea ce UE a realizat în domeniul mediului (Capitolul 13) s-a realizat prin reglementarea proceselor industriale. Capitolul 14 ilustrează cazul biotecnologiei și siguranței alimentelor. De-o

manieră interesantă. Capitolul 8 prezintă impactul din ce în ce mai mare al metodelor de reglementare asupra funcționarii PAC, pe masura introducerii reformelor. Interacțiunile UE cu restul lumii, inclusiv cu vecinii săi și cu statele candidate, reflectă abordarea să interne cu privire la reglementare și ajustare industrială, după cum se arată în Capitolul 16 în privința politicilor comerciale și în Capitolul 17 în relație cu Europa Centrală și de Est.

În cursul anilor '90, reglementarea a înlocuit PAC ca paradigmă predominantă pentru numeroși practicieni în domeniul politicilor publice ale UE. Aceasta avea avantajul de se concentra pe o trajecție de modernizare, prin care rigiditatea „vechiilor” economii politice vest-europene ar fi înlocuită de instrumente mai flexibile, în principal juridice, de încurajare a pieței și prin care să ar putea stabili relații diferite, mai puțin corporațiste, cu actorii socioeconomici. Literatura accentuează rolul grupurilor de interes, al lobby-ului și al actorilor corporativi (mai curând societăți decât asociații profesionale) (Coen și Richardson 2009) și al rețelelor, coalțiilor și alianțelor pe care aceștia le formează.

Două decenii de experiență în crearea pieței unice dezvăluie schimbări și limite ale acestei metode a reglementării. Astfel, se pare că aceasta a avut un succes deosebit în abordarea reglementării produselor, dar ceva mai redus în privința standardelor de proces, unde intervenția diferențială dintre nivelurile de dezvoltare economică sau preferințele sociale, uneori cu variații la nivel subnațional și național (a se vedea Capitolele 13, 14 și 17). De asemenea, metoda a avut mai puțin succes în reglementarea serviciilor, à prețelor de capital și a utilităților, unde observăm o trecere către versiuni mai descentralizate și mai puțin terarhice de reglementare (a se vedea Capitolul 15). În aceste cazuri observăm în statele membre, dar și în economia mondială, apariția unor agenții de reglementare mai mulți sau mai puțini independenți față de guverne, precum și forme noi de autoreglementare (Coen și Thatcher 2008a). În cadrul UE, se experimentează că: noi agenții de reglementare sunt independenti, precum Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (a se vedea Capitolul 14); parteneriate orientate ale agenților naționale, care lucrează cu Comisia, în special în cazul politicii în domeniul concurenței (a se vedea Capitolul 6); consorții transnaționale ale organelor naționale de reglementare, de exemplu în sectorul energiei (a se vedea Capitolul 15); și rețele mai puțin structurate de autoreglementare, în special în privința funcționării prețelor de capital sau a guvernanței corporative. Astfel, devine mult mai greu să se identifice conturul unei singure metode coerente de reglementare în UE. Problemele în suspensie includ maniera în care o astfelă metodă de reglementare va răspunde, în primul rând la aderarea unor state membre cu economii mai puțin avansate și, în al doilea rând, la presiunile recesunii economice extinse.

Metoda de distribuție în cadrul UE

De-a lungul timpului, procesul politicilor UE a fost permanent implicat în aspecte distribuționale, respectiv alocarea resurselor către diferite grupuri, sectoare, regiuni și țări, uneori în mod explicit și deliberat, iar uneori ca produs secundar al politicilor concepute în alte scopuri. Fondatorii tratatelor au inclus anumite elemente de distribuție în repertoriul de politici în scopul utilizării acestora. PAC a fost finanțată pe o bază colectivă și multă vreme a constituit cea mai mare parte a cheltuielilor bugetare ale UE. Fermierii au devenit atât clientii finanțării europene, cât și beneficiarii unor prețuri ridicate, profitând de un transfer de resurse atât de la contribuabili, cât și de la consumatori. Expresia „solidaritate financiară” își are originea în acești primii ani ai CEE. Termenul de „coezione” a fost adăugat în vocabularul specific politicilor la mijlocul anilor '80 în condițiile în care arena europeană era folosită pentru a proteja grupuri sociale sau regiuni care erau marginalizate în economia internă și a căror competitivitate era subminată de piețele globale, deși în detrimentul altor grupuri sociale. Controversele aprinse asupra distribuției obligațiilor bugetare și a beneficiilor participării la UE au însemnat că elaborarea politicilor distributive

era de multe ori foarte politicizată (a se vedea Capitolele 8, 9 și 10). Extinderea a reprezentat întotdeauna o complicație.

Metoda de distribuție în elaborarea politicilor se caracterizează prin următoarele elemente: încercarea Comisiei de a concepe programe, în parteneriat cu autoritățile locale și regionale sau cu partile interesate și agențiile sectoriale și de a utiliza stimulente financiare pentru a atrage atenție și clienți; sub presiunea autorităților locale și regionale sau a altor părți interesate, guvernele membre negociază apărîs în Consiliu și de multe ori în Consiliul European, asupra unui buget cu anumite elemente redistribuțive; o anumită presiune suplimentară din partea parlamentarilor europeni bazată pe politicile teritoriale din regiuni; autoritățile locale și regionale beneficiază de o anumită autodeterminare la nivelul politicilor ca urmare a angajărilor în arena europeană, multe dintre acestea având propriile birouri în Bruxelles și, începând cu 1993, un Comitet al Regiunilor care le exprimă de-o manieră modestă preocupările; o anumită cooptare a altor părți interesate în procesul de elaborare a politicilor UE; și reformarea bugetului UE pentru a aloca mai mulți bani pentru coeziune sau bunuri colective embrionare și proporțional mai puțini bani pentru agricultura.

Deschiderea către contacte directe între nivelurile european și subnaționali de guvernare, precum și politicile dezvoltate în jurul acestora, au generat expresia „guvernările pe mai multe niveluri” folosită pentru caracterizarea mai generală a procesului UE (Marks 1993) (a se vedea Capitolul 2). Această mutăție de la imaginile unei metode comunitare centrate la Bruxelles respectiv a unei metode de reglementare orientate spre antreprenori. Întrebarea care rezultă este în ce direcție indică majoritatea dovezilor. Capitolul 10 susține că administrațiile centrale din statele membre au rămas la conducerea negocierilor cu privire la cheltuielile UE și că activitatea subnațională nu ar trebui confundată cu impactul acesteia. Capitolul 8 indică de asemenea că discuțiile despre remodelarea bugetului UE pentru a face față extinderii UE perturbă metoda moștenită a distribuției. Impactul asupra bugetelor publice și criteriilor de la Maastricht care guvernează UEM adaugă o contracercare suplimentară (a se vedea Capitolul 7), accentuată de criza bancară.

Ideea unei metode de distribuție în cadrul UE concentrată pe o redistribuție deliberată este contestată și din alt motiv: o deplasare către ideea finanțării bunurilor colective, atât pentru responsabilități interne cât și externe. Bunurile colective sunt dezvoltate prin cheltuieli orientate spre promovarea inovării, cercetării și dezvoltării și prin măsurări de sprijinire a politicilor IAI și a acțiunilor PESC. Cheltuielile UE pentru „competitivitate”, încluzând cercetarea și dezvoltarea, au reprezentat în 2008 aproximativ 8 procente din bugetul UE, în vederea susținerii Strategiei Lisabona pentru reformă economică, adoptată de Consiliul European în martie 2000 (Sapir et al. 2004). Înțeță, preocupațile legate de securitatea internă și impactul migrației au generat apeluri în favoarea unor cheltuieli pentru măsuri colective de control al frontierelor și altelor de acest gen (a se vedea Capitolul 19). A apărut de asemenea o creștere a cheltuielilor UE în urma activităților sale de politică externă, care (în funcție de modalitatea de calcul) reprezintă între 8 și 10 procente din bugetul UE, în acest caz cu un rol limitat pentru PE (a se vedea Capitolul 18).

Una peste alta, metoda distribuției în elaborarea politicilor este în continuu schimbare. Cheltuielile în agricultură se află sub un control mai strict. Prioritățile privind cheltuielile interne se schimbă. Cericile externe cresc. Tipurile de elaborare a politicilor privind cheltuielile sunt din ce în ce mai diferențiate (a se vedea Capitolul 20).

Coordonarea politicilor

Un contrast vechi în studiul colaborării europene este cel dintre metodele de elaborare a politicilor subliniate mai sus, și ceea ce pe scurt ar putea fi numită „tehnica OCDE”. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, clubul de la Paris al țărilor occidentale industrializate, oferă de la începutul anilor '60 un forum în care membrii săi își pot evalua și compara reciproc modalitățile de dezvoltare a politicilor publice.

În primii ani de existență, Comisia a utilizat această tehnică pentru dezvoltarea unor forme lejere de cooperare și coordonare în domeniul adiacent competențelor economice de bază ale UE, pentru a construi argumente în favoarea unor competențe de politici alocate în mod clar. Astfel, de exemplu, în anii '70 Comisia a promovat consultări din ce în ce mai sistematice între guvernele membre pe teme ecologice, iar în final a construit un argument convingător pentru AUE pentru a încrești UE competențe legislative formale. S-au depus eforturi similare pentru dezvoltarea coordonării politicilor macro- și microeconomice, precum și în domeniul precum cercetarea și dezvoltarea, sau aspecte ale politiciei de educație. Coordonarea politicilor era concepută ca un mecanism de tranzitie de la elaborarea politicilor pe baze naționale la un regim colectiv al UE. Pentru susținătorii unei UE puternice, coordonarea politicilor ar putea fi un punct de pornire util, dar în general a fost privită mai degrabă ca un punct intermediar inferior.

Caracteristicile tipice ale coordonării politicilor sunt:

- Comisia în calitate de dezvoltator al unor rețele de experți sau comunități epistemicе sau de parti interesate și/sau societate civilă, adunând argumente tehnice în favoarea dezvoltării unei abordări comune pentru promovarea modernizării și inovației;
- implicarea unor experți „independenți” ca promotori de idei și tehnici;
- convocarea unor grupuri la nivel național și internațional și unor miniștri în cadrul Consiliului și ocazional al Consiliului European, pentru activități de brainstorming sau deliberative mai degrabă decât de negocieri;
- dezvoltarea unor tehnici de presiune din partea egalilor, „standardizarea calității” și comparații sistematice între politici pentru a încuraja învățarea politicilor;
- dialogul (uneiori) cu comitetele de specialiști din cadrul PE, în calitate de susținători ai unor anumite abordări; și
- rezultate sub formă legislației cu caracter neobligatoriu („soft law”) și a angajamentelor declarative mai degrabă decât a legislației obligatorii („hard law”) și a angajamentelor obligatorii, orientate spre schimbări graduale de comportament în cadrul statelor membre.

In ultimul timp se poate observa că această abordare bazată pe coordonare se dezvoltă nu ca un mecanism tranzitoriu, ci ca o procedură politică cu drepturi depline. Unii argumentează normalizarea (Scott și Trubek 2002) că această evoluție trebuie înțeleasă ca apariție a unei noi forme de guvernanță postmoderna. Trei factori au dus la evoluția coordonării politicilor ca tehnică. Unul a fost trecerea la o formă de UEM cu o politică monetară unică, însă doar cu o „coordonare” a politicilor macroeconomice, deținându-se eforturi pentru a trece de la o formă mai lejeră de coordonare pre-UEM a politicilor la forme de coordonare mai intensă și mai structurată a politicilor prin Orientările generale ale politicilor economice și așa mai departe (a se vedea Capitolul 7).

Un al doilea impuls a venit de la Strategia Lisabona, adoptată în martie 2000, care în mod clar a identificat și ridicat „metoda deschisă de coordonare” (MDC) la rangul de tehnică politică distinctă, utilizând mai degrabă stimulente cu caracter neobligatoriu („soft”) în vederea modelării comportamentului, decât metode imperitative („hard”), deseori obligatorii din punct de vedere juridic, pentru a impune conformarea. Aceasta urma să fie utilizată în acele domenii socioeconomice (în principal

microeconomice) de elaborare a politicilor unde UE nu avea delegate — și era improbabil să obțină — competențe substanțiale de politici. Se argumenta că MDC putea fi o modalitate de angajare a guvernele membre, a părților interesate relevante și a societății civile în comparații repetitive, standardizarea calității și coordonare permanentă ca scopuri în sine (Sapir et al. 2004; Kok 2004).

Un al treilea factor a fost recunoașterea din ce în ce mai mare a variațiilor dintre țări în ceea ce privește politicile și performanțele economice, ceea ce a făcut mai dificil de argumentat în favoarea unor modele uniforme de politică ce ar putea fi aplicabile în întreaga UE, mai ales într-o UE care ar deveni și mai diversă după extindere.

Domeniul politicii de ocupare a forței de muncă (a se vedea Capitolul 12) ilustrează deosebit de bine dezbatările și trasăturile care au propulsat MDC ca tehnică. În acest caz, principialul impact al implicării UE este compararea experiențelor naționale, locale și sectoriale privitoare la adaptarea pieței forței de muncă. Obiectivul nu este atât instituirea unui cadru comun unic, cât împărtășirea experiențelor și încurajarea difuzării celor mai bune practici. În literatura deja cuprinzătoare cu privire la MDC găsim evaluări extrem de diferite asupra eficienței acesteia. Acestea variază de la un scepticism considerabil cu privire la valoarea unei forme atât de lesnicioase de elaborare a politicilor în comun, după cum se argumentează în Capitolul 12, la entuziasm intens cu privire la succesul acestora — și potențialul suplimentar — ca mecanism de extindere a influenței UE în procesele de politică internă ale statelor membre unde rămân obstacole serioase în calea transferului formal al competențelor către UE. Este greu de ales între aceste evaluări concurențe, mai ales pe fundalul unei economii europene letargice, unde cauzalitatea și rezultatele sunt foarte greu de identificat, și unde unele dintre schimbările urmărite vizează comportamentul social, în speranța imbunătățirii performanțelor economice. În acest caz extinderea produce dificultăți, deoarece eterogenitatea pe care o adaugă gamei de comparații și indicatori ai reformelor socioeconomice face noțiunea de modele UE de elaborare a politicilor predominant neplauzibilă — și poate inadecvată. O complicație a acestor tehnici de coordonare a politicilor este că dispusează responsabilitățile politice între actorii relevanți, făcând mai dificil de identificat unde se plasează asumarea politică sau cum să se exercite responsabilitatea politică.

Transguvernamentalismul intensiv

De-a lungul istoriei UE, unele exemple de cooperare în domeniul politicilor au depins în principal de interacțiunea dintre decidenții naționali relevanți, cu implicare relativ redusă a instituțiilor UE. Aceasta a fost cazul mai ales în domeniul care abordează chestiuni sensibile privind suveranitatea națională și care se află dincolo de competențele de bază ale Uniunii privind formarea și reglementarea pieței. În general, această cooperare a fost descrisă ca „interguvernamentalism” — atât de practicieni, cât și de comentatori. De obicei a fost considerată o formă mai slabă și mult mai puțin productivă de dezvoltare a politicilor. La începutul anilor '60, generalul de Gaulle a avut un rol cheie în promovarea controverselor planuri Fouquet, care urmăreau să treacă domeniul delicate de cooperare căt mai departe de cea, pe atunci, CEE, către un cadru în mod esențial interguvernamental. Unele dintre guvernele susținătoare ale integrării s-au opus cu tărie acestor planuri. Totuși, la începutul anilor '70 cooperarea s-a dezvoltat în domeniul politicilor monetare și al celor externe, în mare parte în afara cadrului instituțional al UE. În ambele domenii, șefii de stat și de guvern erau actori importanți, deseori preferințele lor dezvoltându-se în grupuri mai mici ce nu includeau toți membrii UE. În anumite momente, cooperarea bilaterială franco-germană a fost un important catalizator al progresului politicilor. În anii '80 și mai mult în anii '90, unele state membre ale UE au ales să dezvolte o cooperare în afara cadrului UE, în vederea stabilirii unei granițe externe comune cu frontiere interne liberalizate, prin Acordurile Schengen, excludând în mod deliberaț unii parteneri europeanii de la regimul inițial.

Totuși, termenul „interguvernamental” nu surprinde cu adevărat caracterul acestei metode politice în UE. Acesta amintește prea mult de cooperarea dintre guverne în multe alte organizații internaționale, în care intensitatea cooperării este destul de limitată. De aceea, preferăm termenul „transguvernamental” pentru a sugera intensitatea mai mare și structurarea mai densă a unor dintre exemplele noastre, unde guvernele membre ale UE s-au pregătit în mod cumulativ pentru a se dedica unui angajament și discipline largi, dar au considerat ansamblul cadrului instituțional al UE inadecvat sau inaceptabil, sau încă imatur pentru a le adopta.

Transguvernamentalismul intensiv este caracterizat prin:

- implicarea activă a Consiliului European în stabilirea orientărilor de ansamblu a politicilor;
- predominanța Consiliului de Miniștri (sau a unui forum echivalent de miniștri naționali) în consolidarea cooperării;
- rolul limitat sau marginal al Comisiei;
- excluderea PE și a CEJ din cercul preocupărilor;
- implicarea unui grup distinct de decidenți naționali cheie;
- adoptarea unor structuri speciale pentru gestionarea cooperării, în special Secretariatul Consiliului;
- opacitatea procesului față de parlamente naționale și cetățeni; dar și
- capacitatea ocasională de a furniza politici comune substantiale.

Ar putea fi tentant să respingem un astfel de transguvernamentalism intensiv ca pe o formă slabă de cooperare numai. Totuși, doi factori contestă această concluzie. În primul rând, este metoda politică preferată în alte regiuni europene puternice, NATO este un exemplu evident: Agenția Spațială Europeană este un altul, foarte diferit. În ambele cazuri, s-a realizat o colaborare destul de extinsă și durabilă, chiar dacă cu unele limite evidente. În al doilea rând, în cadrul UE această metodă a fost uneori un vehicul de dezvoltare a unei cooperări mai extensive și cumulative, în mod treptat și cu elemente ale fundației unui tratat, chiar dacă a implicat aranjamente în afara celor mai multe instituțiilor ale UE.

În cazul UEM (a se vedea Capitolul 7 și ediții anterioare ale acestui volum), de la începutul anilor '60, Consiliul European, miniștrii de finanțe și înalți funcționari naționali precum și conducătorii băncilor centrale, au realizat o cooperare de o intensitate atât de durabilă, încât ideea gestionării unei monede unice a devenit fezabilă, iar apoi acceptabilă. Evoluția UEM s-a bifurcat apoi între, pe de o parte, o puternică delegare către un regim colectiv pentru politică monetară, cu BCE ca agent colectiv (metoda Comunității), și, pe de altă parte, proceze de coordonare a politicilor. Astfel, o perioadă de transguvernamentalism intensiv poate duce la o altă metodă politică. În sfera politicilor externe (Capitolul 18), cooperarea politică externă s-a dezvoltat prin intermediul coordonării la nivelul UE, în timp ce cooperarea în domeniul apărării a continuat la nivelul NATO și al Uniunii Europei Occidentale (UEO). Începând cu 1998 aceste cadre s-au apropiat treptat, deși metoda politică de cooperare a NATO încă își face simțită influență. Acest proces de transguvernamentalism intensiv s-a dovedit mai solid, mai puțin voluntarist și mai cumulativ decât pare la prima vedere.

În JAI (Capitolul 19) s-au unit două procese transguvernamentale. Pe de o parte, consultările informale, atât bilaterale, cât și multilaterale, au creat reflexe de cooperare transguvernamentală din ce în ce mai intensivă, încă de la începutul anilor '70. Pe de altă parte, s-a construit un cadru separat, cu instituțiile ad hoc, pe baza Acordurilor Schengen, care a fost apoi incorporat în UE prin TA. Astfel aceste procese diferite de cooperare converg, cu transferul din ianuarie 2005 a anumitor chestuni JAI către o formă de metodă a Comunității precum și cu trăsăturile persistente de transguvernamentalism.

Aceste trei domenii au fost printre cele mai dinamice arii de dezvoltare a politicilor UE începând cu sfârșitul anilor '90. În fiecare caz, cadrul UE a devenit, în sens larg, mai acceptat, dar aranjamentele instituționale detallate sunt atipice. În toate trei Consiliul European joacă un rol cheie, iar Comisia are de cele mai multe ori un rol slab, cu excepția partilor comunitarizate ale JAI. Similar, PE și CEJ rămân

în mare parte în afara procesului. Aceste trei cazuri sugerează posibilitatea că o importanță schimbare sistemică să fie în curs de desfășurare în cadrul procesului politicilor UE. Guvernele membre ale UE atribuie noi domenii sensibile de politică publică unor regimuri colective sau mutuale, utilizând însă formate instituționale asupra cărora pastrează un control considerabil. Aceste regimuri au fost construite prin intermediul unor cu instituții informale, deși aranjamentele pentru UEM au mers cel mai departe în formalizarea aranjamentelor instituționale. Aceste instituții informale par uneori capabile să dezvoltă politici solide sau uneori să se transforme în instituții formale.

Astfel, după cum se poate vedea, UE funcționează printre-o varietate de diferite metode, care urmăresc tipare diferite de practică instituțională și care se schimbă în timp. Aceste metode au evoluat în mod organic și continuu să evolueze ca răspuns la factorii interni și externi, atât procedurați, cât și funcționali. Aceste cinci metode politice oferă o tipologie – un set de tipuri ideale – pentru explorarea tiparelor schimbătoare de elaborare a politicilor UE. Studiile de caz ar trebui citite în lumina acestor trăsături evolutive și experimentale ale elaborării politicilor UE, oferind exemple de succese și eșecuri ale politicilor, de inovații și atrofieri.

Notă

¹In 2007, Direcția Generală Traduceri din cadrul Comisiei a tradus 1.541.518 de pagini, din care aproape 72% din engleză (de la 60% în 2003), 14% din franceză (în jur de 28% în 2003), aproape 3% din germană și aproape 11% din celelalte 20 de limbi (Comisia Europeană 2007c).

LECTURI SUPLIMENTARE

Există o literatură extrem de bogată cu privire la instituțiile UE și dezvoltarea acestora. Peterson și Bomberg (1999) oferă o analiză dinamică, precum și ilustrări detaliate ale tipurilor de politici în timp ce Peterson și Shackleton (2005) rămânează o trăscere în revistă a acestora. Scharpf (1999) oferă o perspectivă excelentă și critică, legând procesele naționale și cele europene. Hix (2005) subliniază politica procesului. Nugent (2006) oferă un catalog complet al instituțiilor UE în timp ce Dinan (2004) le plasează în contextul lor istoric. Printre numeroasele studii asupra Comisiei, Spence (2005) și Page (1997) oferă explicații și perspective valoroase. Referitor la Consiliu și Consiliul European, a se vedea Hayes-Renshaw și Wallace (2005b), Naurin și Wallace (2008) și Westlake și Galloway (2005). Jacobs et al. (2007) fumizează o descriere cuprinzătoare a Parlamentului European la care Hix et al. (2007) oferă o completare nuantată. CEJ și sistemul juridic european sunt tratate de Denoussé (1998) și Mattli și Slaughter (1998). Referitor la dimensiunea națională a se vedea Cowles et al. (2001) și Bulmerand Lequesne (2005). Aceste texte stă înțepățescă af trebui suplimentate de surse primare, inclusiv materialul cuprinzătoare disponibil pe paginile de internet ale instituțiilor UE, pentru care punctul de acces este <http://europa.eu>.

Bulmer, S., și Lequesne, C. (2005) (eds.), *Member States and the European Union* (Oxford: Oxford University Press).

Cowles, M. G., Caporaso, J. A., și Risse, T. (2001) (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Dehoussse, R. (1998), *The European Court of Justice* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Dinan, D. (2004), *Europe Recast: A History of European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).