

FUNDAMENTE ALE ELABORĂRII POLITICILOR COMUNITARE

LECT.UNIV.DR. IOANA POP COHUȚ

ipop@uoradea.ro

EC. ANCA MARTIN

martinanca@yahoo.com

The elaborating of the community polity is very complex and provides difficulties in understanding the way it works. The factors that have influence upon the the community policy are based upon the tradition in each country and are presented in our work.

Procesul elaborării politicilor în Uniunea Europeană

Procesele de elaborare a politicilor și procedurile sunt foarte complex elaborate și, evident, trebuie depus un efort pentru a înțelege cum funcționează toate acestea. “Construcție sociale”⁵⁶ sunt afectate de factorii care au condus la apariția lor și pot conduce la concluzii greșite dacă sunt privite în mod simplist.

În UE există atât aspecte normale, cât și aspecte ieșite din comun, atât în ceea ce privește elaborarea politicilor, cât și în ceea ce privește politica, cu excepția momentului când găsim anumite configurații diferite. Acesta poate fi un bun punct de plecare pentru oricare sociolog care dorește să evite capcana generalizării.

Oricine ar încerca să înțeleagă modul de formare a politicilor în UE ar trebui să experimenteze încercând să pornească de la abordări diferite. În cazul UE, este poate mai dificil de separat procesul de elaborare a politicilor de contextul general, pentru că UE este o unitate politică în construcție. UE nu este un stat, și, există puține domenii în care o localizare exclusivă duce la acțiuni colective sau poate să rezolve dileme politice.

Politicile Uniunii sunt într-un proces continuu de evoluție. Există unele constrângeri, dar și unii factori care duc la apariția unor schimbări. O abordare teoretică valoroasă a UE trebuie să ia în calcul trăsăturile transformatoriale.

Procesul de formare a UE restrânge, dar și multiplică în același timp posibilitățile de acțiune colectivă. Multe dintre studiile care analizează Uniunea încep să se concentreze pe această dimensiune evolutivă.

Principalele domenii în care se pot găsi instrumentele teoretice necesare sunt ***relațiile internaționale, politica comparată și analiza politică.***

Impactul schimbării doctinelor cu privire la operațiile economice a fost unul din factorii care au modificat optica factorilor de decizie.

⁵⁶ Helen Wallace, William Wallace, *Procesul politic în Uniunea Europeană*, Editura Arc, Chișinău, 2004, p.72

Teoretizările sunt necesare pentru a identifica ipotezele care trebuiesc testate, care este metodologia și care sunt instrumentele de lucru care vor fi utilizate. Cea mai mare schimbare care s-a petrecut în ultimul deceniu în dezbaterile teoretice legate de UE este că aceasta a fost adusă în prima linie a analizei. La sfârșitul anilor '50 și în anii '60 s-a dezvoltat o bogată literatură teoretică și s-a dezbătut intens abordarea competitivă.

Varietatea noii literaturi, dezbaterile care au apărut și continuă să apară în presă au făcut ca studiul teoretic despre UE să devină extrem de interesant și atractiv pentru întreaga comunitate a cercetătorilor. Studiile dedicate Uniunii au pătruns în "curentul predominant", și, o consecință importantă a fost că aceste studii au fost transferate și în alte domenii teoretice.

În științele politice se face o distincție importantă între categoriile de analiză la nivel "macro", "meso" și "micro". **Macro-explicațiile** caută să explice lucrurile la nivelul cel mai larg de analiză, pe ansamblu și toți termenii componenți. **Meso-explicațiile** se axează pe domenii sau pe arii specifice de activitate și pot să nu fie relevante decât pentru specialiștii în domeniu. Acestea, tind să acorde importanță doar factorilor care sunt relevanți numai pentru domenii specifice sau ariile analizate. **Micro-explicațiile** se ocupă de activități specifice sau de activități politice locale.

Lucrările convenționale despre modul în care sunt elaborate politicile publice divizează procesul în trei etape fundamentale: propuneri de politici, decizia politică și implementarea politicilor. Acestea pot fi văzute ca o secvență, care delimitează în mod distinctiv cele trei etape.

Această distincție între aceste trei etape este utilă ca punct de pornire pentru că astfel pot fi identificate diferitele tipuri de activitate și diferiții actori care sunt implicați. Experiența din viața reală ne arată că lucrurile nu sunt chiar atât de distincte și că etapele se întrepătrund.

Procesul politic din UE a fost descris în mod frecvent ca un proces care se petrece la mai multe niveluri. Unul dintre modelele identificate este guvernarea la multiple niveluri, caracteristic în special distribuției elaborării politicilor în UE. În Europa de Vest se poate observa că politicile sunt elaborate în mai multe locuri. Astfel, pentru a trece în revistă mai multe sau mai puține dintre posibilele locații, politicile europene se nasc din: politicile locale, politici regionale (în Spania sau în Regatul Unit al Marii Britanii pot apărea din politicile legate de națiunile conlocuitoare cum ar fi, de exemplu, Scoția); statele individuale, grupuri de state învecinate (de exemplu Benelux, țările nordice, țările din spațiul Schengen); UE; sau alte structuri europene; din grupările transatlantice (în special Alianța Nord-Atlantică NATO); țările vest-europene puternic industrializate, una sau două din structurile paneuropene în formare (cum ar fi Consiliul European) și organizațiile globale (GATT, WTO și alte membre din familia UN).

Aceasta este o varietate extraordinară de localizări, ceea ce dă posibilitatea unei mari varietăți de opțiuni în dezvoltarea obiectivelor și în dezvoltarea capacităților celor care elaborează politicile. Nici una dintre aceste locații nu este total separată de celelalte, dimpotrivă, în multe cazuri ele se suprapun.

Elaborarea politicilor multinaționale și a celor multifuncționale

Procesul politic în UE are un caracter multilateral și multifuncțional. Este compus dintr-o mulțime de trăsături derivate din tradițiile fiecăreia dintre țările membre.

Participanții sunt numeroși, fiecare vorbește o altă limbă, discursul public este diferit, cultura deasemenea, ceea ce implică în mod evident un mod de lucru diferit. Participanților li se dă posibilitatea să profite de unele oportunități de influențare a politicilor, însă este în același timp un proces destul de complicat pentru care este necesară învățarea unor abilități speciale.

În interiorul Comisiei, se spune că există un stil de lucru predominant european, care îi constrânge pe oficialii din interiorul instituției să fie loiali funcțiilor lor transnaționale, “denaționalizate”. De-a lungul timpului oficialii naționali s-au deprins cu obișnuința cooperării, care le permite să colaboreze și să construiască punți între guvernele naționale UE.

În unele domenii preeminența unor actori de o naționalitate sau alta poate produce o anumită orientare către o anumită politică, dar naționalitatea nu este singurul factor în acest sens. De exemplu, *politica de concurență* a fost un domeniu în care avocații făceau legea, dar în ultimul timp s-a produs un transfer către economiști, deoarece viziunea asupra rolului politicilor în raport cu economicul s-a schimbat.

Procesul european este marcat de influența pe care au avut-o primele state membre în modelarea multiplelor fațete și a culturii sale. Totodată, noii veniți și-au adus și ei contribuția. Politica de coeziune, regimul pescuitului și politicile de mediu demonstrează că există exemple contradictorii. Evident, există avantajele “*primilor veniți*” în cadrul acestui proces de unificare, care este mai complicat și mai greu de învățat la nivelul unei singure țări, dar un loc important îl ocupă și cei care au venit mai târziu, deoarece contribuțiile acestora au impresionat așteptările celorlalți participanți.

Una din trăsăturile care deosebește UE de alte organisme în care se articulează politici transnaționale este că aici se elaborează reglementări în foarte multe domenii. O trăsătură este aceea că procesul politic are diferite caracteristici semnificative care depind de natura domeniului din care fac parte politicile respective.

O consecință importantă a caracterului multifuncțional a procesului de elaborare a politicilor în UE este că o parte din negocieri implică schimburi intersectoriale. În practică, aceste schimburi nu sunt atât de frecvente precum sugerează literatura de specialitate despre UE. În cadrul sectorului, schimburile sunt mult mai comune. Mediarea dintre diferite interese și afaceri între domenii diferite este destul de dificil de realizat în practică, mai ales în cadrul instituțional european. Instituțiile europene tind mai degrabă să segmenteze problemele între sectoare decât să le reunească.

Instituțiile Uniunii și organismele corespondente la nivel național tind să limiteze domeniul politicilor în “terenurile de vânătoare”⁵⁷ ale politicilor comunitare particulare. Elaborarea politicilor comunitare în domeniul agricol este diferită de elaborarea politicilor în domeniul comerțului sau de cea în cazul politicilor de mediu. Fiecare dintre aceste domenii implică diverși actori sociali, care au moduri diferite de percepere a relațiilor dintre interesele economice și alte interese ce trebuie satisfăcute, precum și, diverse comportamente guvernamentale și diferite rațiuni electorale.

⁵⁷ Helen Wallace, William Wallace, *op.cit.*, p.83

În unele cazuri, doctrinele sunt cele care influențează politicile, dar în alte cazuri satisfacerea unor anumite interese reprezintă factorul determinant. Impactul economic poate fi critic în cazul unor anumite chestiuni, iar în cazul altora, costurile financiare și beneficiile sunt cruciale. Ierarhia factorilor determinanți se poate schimba în timp în cadrul unor politici și anume, cum este de exemplu cazul politicilor agricole și cel al eforturilor de reformare a acestora.

Scopul politicilor multinaționale ale UE încurajează dezvoltarea politicilor comunitare și a metodologiilor distincte. Totodată, dă posibilitatea dezvoltării unor schimburi intersectoriale și a calculării unor beneficii și costuri ale cooperării. Există niveluri de elaborare a politicilor în care schimburile intersectoriale sunt cele mai semnificative sesiuni ale Consiliului European, și, în acest caz se poate argumenta că toate calculele complexe ale reciprocității sectoriale cântăresc greu în discuție și mulți dintre participanți judecă în funcție de potențialele beneficii ce pot fi obținute pe termen mediu sau lung, legând presupusele costuri și beneficii imediate de pierderile și câștigurile ce pot fi obținute pe termen lung.

Abordările analitice

În literatura de specialitate există un amestec de metode verticale și orizontale pentru a prezenta “*temelia*” elaborării politicilor UE. Una dintre metode este investigarea politicilor speciale și explorarea modului în care acestea operează. O altă metodă este analizarea conceptelor orizontale care pot fi relevante pentru modul în care operează politicile.

Metoda referitoare la caracteristicile diferitelor tipuri de politici, are la bază trei tipuri de studii de specialitate. Unul dintre ele face referire la neofuncționalism și la încercările de a caracteriza “o metodă comunitară distinctă”⁵⁸, care ar produce un proces politic supranațional.

O altă abordare, puțin mai convingătoare este reprezentată de studiile care vizează modul de legiferare a procesului politic, luând în calcul cantitatea de date și de materiale empirice care există pentru a susține aceste argumente. G. Majone în tratatul “Reglementarea Europei” merge până acolo încât susține că UE este bine echipată pentru modul de legiferare și că reglementările au schimbat sau au preluat multe din funcțiile guvernării. Un alt set de studii acoperă domeniul politicilor distributive, în special scrieri care se ocupă de nivelul multiguvernării.

Aceste studii acoperă trei dintre tipurile de politici care sunt catalogate în această lucrare drept politici europene. Contestatarii fiecărei abordări au mers mai departe și au sugerat că, “guvernarea supranațională” sau reglementările, precum și guvernarea pe multiple niveluri ar trebui înțeleasă ca factor analitic predominant.

Celorlalte două tipuri de politici, coordonarea și măsurarea cotei de nivel și transguvernamentalism intensiv le-au fost dedicate mai puține lucrări care să studieze trăsăturile generice ale acestor domenii, și deci, concluzia la care au ajuns mai mulți specialiști printre care și Dyson este că în această direcție mai există încă multe lucruri de făcut.

Făcând o secțiune în domeniul politicilor, găsim *trei direcții orizontale*.

⁵⁸ Hellen Wallace, William Wallace, *op.cit*, p.84

Una dintre acestea se referă la **importanța ideilor**, a doua la modul cum interacționează actorii, iar a treia se referă la abordarea instituțională. Toate acestea constituie până la un punct un mod de a demonstra că factorii, mai degrabă decât interesele, pot constitui explicația procesului, sau cel puțin a unei părți a acestuia.

O mare parte din politicile importante demonstrează impactul ideilor și al factorilor ideatici, făcându-se referire la multe din studiile care au aprofundat această abordare.

Un al doilea cadru orizontal constă din studiile care pun un accent major pe **gruparea transnațională a influențelor politicilor și a eforturilor de a mobiliza opiniile**. Rețelele politice sunt stabilite ca un mod empiric de a descrie și de a caracteriza analitic una dintre cele mai importante trăsături ale procesului politic la nivel meso și micro. Definiția rețelelor relevante sugerează că acestea au o natură deschisă și inclusivă, admițând accesul celor care pot găsi un punct de intrare.

Creșterea numărului de politici comunitare mai degrabă închise, cum ar fi domeniul politicilor financiare externe și cel al afacerilor interne, ar putea duce la ajustarea argumentelor legate de rețelele politice.

Un al treilea cadru orizontal se concentrează pe **performanța instituțională** și pe modul în care structura instituțiilor influențează modul în care politica este dezvoltată. O direcție importantă de argumentare în acest caz este legată de dependența față de o direcție, precum și de angajamentele istorice, care sunt considerate definiții pentru comportamentul viitor.

Dreptul și legislația comunitară apar ca trăsături instituționale influente, dar limitele instituționale nu ies la suprafață în anumite domenii, mai ales în cele în care marile reforme reprezintă cel mai important principiu pus în joc.

Fiecare dintre aceste căi orizontale are un anumit tip de durabilitate care permite abordări comparative între domeniile politicilor, sau în domeniul politicilor de-a lungul timpului sau în funcție de chestiunile care au fost luate în considerare.

Trei lacune în cadrul acestor studii ar trebui menționate, fiecare dintre acestea putând fi verificată prin intermediul analizei orizontale și a comparației.

Una dintre aceste lacune este legată de **compararea UE ca localizare a deciziei politice cu alte regimuri europene sau multilaterale**. Acesta este un punct semantic interesant în care termenul de “colaborare” este ales să descrie cooperarea dintre mai multe regimuri europene, în privința achizițiilor, a spațiului cosmic și așa mai departe. Studiile dedicate acestor subiecte rămân separate de cele dedicate UE și sunt mai mult obiectul de studiu al tehnicienilor decât al analiștilor politici.

A doua lacună se referă la **domeniul politicilor de apărare și de securitate**, care sunt diferite de politicile externe.

O a treia porțiune insuficient analizată se referă la **nivelul național**. În ciuda unor critici aspre aduse de unii autori cum ar fi S. Hix care susține că UE este terenul de bază, pentru specialiștii în politica comparată, scrierile, care compară experiențele diferitelor țări rămân încă destul de puține.

BIBLIOGRAFIE

1. Bîrsan, M., *Integrarea economică europeană*, Vol. II, Introducere în teorie și practică, Ed. Carpatica, Cluj – Napoca, 1995;
2. DE GRAUWE, P., *The Economics of Monetary Integration*, Oxford, Oxford Universit Press, 1992;
3. EL-AGRAA, Ali Mhamed, *The Economics of European Community*, New York, London: Harvester Wheatsheaf, 1994;
4. PAUN, Nicolae, PAUN, Ciprian Adrian, *Istoria construcției europene*, vol. I, Ed. Fundatia pentru Studii Europene, editia a IIa, Cluj-Napoca, 2000;
5. WELFENS, Paul J.J. (ed.), *European monetary integration: EMS developments and international post-Maastricht perspectives* Berlin: Springer Verlag, Third, Revised and Enlarged Edition, 1996;
6. ZORGBIBE, Charles - *Construcția europeană. Trecut, prezent, viitor*, Editura 3, 1998.