

## **Reforma procesului politicilor publice naționale sub imboldul europenizării. Modificări realizate în plan instituțional și legislativ în sfera politicilor publice din România**

**Ani MATEI**

Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București  
amatei@snsps.ro

**Tatiana-Camelia DOGARU\***

dogaru\_tatiana@yahoo.com  
Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București

**Rezumat.** *Construcția inițiată de Monnet, Schuman, Adenauer și De Gasperi a avut o evoluție remarcabilă nu doar din punct de vedere al numărului de state care au devenit membre ale acesteia, ci și sub aspectul dezvoltării instituționale și funcționale, Uniunea Europeană devenind unul dintre cei mai importanți factori de schimbare în ceea ce privește guvernarea și elaborarea politicilor în spațiul comunitar și nu numai. Numărul cercetărilor care abordează Uniunea Europeană din perspectiva rolului său în conceperea și implementarea politicilor publice a crescut rapid în ultimele decenii, conturându-se diverse abordări ale acestui subiect.*

*Utilizând cadrul teoretic, analitic și empiric descris de diverși autori lucrarea urmărește:*

- *să exploreze dimensiunea conceptuală a europenizării și integrării europene, accentuând principalele diferențe și similitudini dintre acestea;*

---

\* Beneficiar al proiectului „Burse doctorale în sprijinul cercetării: Competitivitate, calitate, cooperare în Spațiul European al Învățământului Superior”, proiect cofinanțat de Uniunea Europeană prin Fondul Social European, Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013.

- să realizeze o analiză evolutivă a reformelor întreprinse de Uniunea Europeană în sfera politicilor europene, subliniind metodele utilizate de aceasta în elaborarea politicilor sale;
- să evidențieze eforturile de schimbare normativă și organizațională întreprinse de România în procesul de elaborare a politicilor sale, ca urmare a proceselor de integrare europeană și europeanizare.

În vederea atingerii acestor obiective s-au utilizat cercetarea bibliografică și studiul legislației aplicabile politicilor publice (europene și naționale) elaborată la nivel comunitar și național, precum și documentele de procedură elaborate de autoritățile românești pentru elaborarea politicilor publice naționale.

**Cuvinte-cheie:** europeanizare; politici publice naționale și europene; transformări instituționale și procedurale.

**Cod JEL:** H11.

**Cod REL:** 13C.

## Introducere

Cu șase decenii în urmă, șase țări fondatoare (Franța, Germania, Italia, Belgia, Olanda, Luxemburg), prin intermediul a două tratate constitutive (Paris, 1951, Roma, 1957), construiau ceea ce astăzi este Uniunea Europeană. Construcția inițiată de Monnet, Schuman, Adenauer și De Gasperi împlinește mai mult de jumătate de secol de existență caracterizată de o evoluție remarcabilă, la momentul actual (2010) 27 de state fiind membre a acesteia. Amploarea fenomenului nu se rezumă la numărul statelor membre, ci se identifică în ansamblul instituțional și funcțional al construcției comunitare, studiul comunităților europene făcându-se prin studierea procesului de integrare europeană, în explicarea căruia au fost dezvoltate mai multe teorii, care au influențat natura procesului politicilor Uniunii Europene.

Din perspectiva unei analize progresive, remarcăm că în perioada 1950 începutul anilor 1960, funcționaliștii au încercat să explice procesul integrării ca procesul care începe de la sectoare mici către un proces amplu și ambițios (Wallace, Pollack, Young, 2010, p. 17). În perioada următoare apare interguvernamentalismul, care încearcă să explice de ce procesul de integrare nu s-a desfășurat așa cum fondatorii comunităților sperau. Analizând asumțiile celor două școli dominante și apreciind Uniunea Europeană ca unul dintre cei mai importanți factori de schimbare în ceea ce privește guvernarea și elaborarea politicilor în Europa, Webb (1977) a configurat un set de implicații despre natura procesului politicilor europene. Mult mai recent, au fost dezvoltate noi teorii (neinstituționalismul sau perspectiva alegerii raționale și constructivismul) care au subliniat alte implicații ale procesului politicilor Uniunii Europene.

Reținem că extinderea și adâncirea integrării europene amplifică importanța mecanismelor și instrumentelor de fundamentare, elaborare și punere în practică a politicilor publice naționale, precum și a însușirii practicilor și uzanțelor europene, subliniind totodată necesitatea identificării particularităților procesului decizional comunitar. Sub exigențele procesului de integrare europeană, cadrul instituțional național și procesul de elaborare a politicilor publice au fost subiecte ale factorului de schimbare. Mai mult, sub impactul aceluiași proces, însuși procesul european de elaborare a politicilor a fost modelat de reguli și proceduri care au evoluat odată cu modificările și extinderile succesive ale Uniunii Europene.

Deși se apreciază că la nivel european există un cadru propice pentru unificarea politicilor publice, acestea nu pot fi aplicate în același fel, diversitatea lor fiind determinată de realitățile diferite din statele europene, cultura și tradițiile lor, și nu în ultimul rând gradul diferit de dezvoltare

economică, instrumentele și mecanismele prin care sunt promovate politicile publice naționale (Matei, 2007, p. 4). Cu toate acestea, actorii naționali pot învăța lecții din procesul europenizării, încercând apoi să se schimbe și să-și adapteze procesele interne politicilor UE.

## **I. Europenizarea – catalizator al politicilor europene**

### **I.1. Aspecte teoretice privind fenomenul europenizării**

În cadrul construcției europene, statele membre și-au asumat participarea la elaborarea unor politici comune, cedând unei organizații internaționale prerogative care, de secole, aparțineau statului național. Sub presiunea normelor comunitare și a delegării de autoritate, acestea au creat un cadru decizional supranațional.

Raportat la obiectivele demersului nostru, două mari teme de cercetare sunt identificate în cadrul literaturii de specialitate: integrarea europeană și europenizarea. Nu există o definiție atotcuprinzătoare a celor două concepte, teoreticienii fiind preocupați de perfecționarea acesteia. Abordările teoretice ale studiului Uniunii Europene induc cititorului debutant o stare de confuzie cu privire la cele două concepte, deoarece pot fi identificați teoreticieni care abordează o distincție clară între înțelesul conceptual al celor doi termeni, dar și autori care asimilează un termen celuilalt. Pentru exemplificare, facem trimitere, pe de o parte, la poziția lui Schimdt (2001, în Howell, 2004, p. 8), care opune europenizarea, integrării europene, afirmând că integrarea europeană include construcția și formularea la nivel comunitar a politicilor publice europene prin intermediul actorilor naționali; iar, pe de altă parte, la poziția lui Olsen (2002), care percepe integrarea europeană similară cu europenizarea. Olsen (2002) definește europenizarea ca: (1) instituție de guvernare dezvoltată la nivel supranațional; (2) influență sau impunere a supranaționalului la nivel național și local; (3) export al procedurilor de guvernare și al politicilor publice specifice UE dincolo de granițele Uniunii Europene.

Potrivit lui Ladrech (1994, p. 69) (una dintre cele mai citate surse) „europenizarea este un proces care schimbă ordinea politică națională în asemenea măsură încât dinamica economică și politică a Comunității devine o parte a logicii organizaționale a politicii și procesului de elaborare a politicilor publice la nivel național”. Într-o altă perspectivă (Börzel, 1999, p. 574) europenizarea reprezintă procesul prin care domeniile politicilor publice naționale devin subiect de maxim interes pentru procesul de elaborare a politicilor publice ale UE.

Europenizarea constituie o variabilă independentă cu impact asupra proceselor, instituțiilor și politicilor publice naționale (Börzel, Risse, 2000, pp. 4-6), iar potrivit tipologiei lui Featherstone (Featherstone, 2003, p. 5) abordările europenizării pot fi încadrate în patru categorii: (1) europenizarea ca proces istoric; (2) europenizarea ca difuziune culturală transnațională; (3) europenizarea ca proces de adaptare instituțională și (4) europenizarea ca schimbare a procesului de elaborare și implementare a politicilor publice naționale presupune atât elaborarea politicilor la nivelul Uniunii, cât și impactul acestora asupra procesului de elaborare a politicilor naționale.

Procesul de europenizare a fost înțeles și ca „dezvoltarea și expansiunea competențelor nivelului european și impactul acțiunilor Comunității asupra statelor membre” (Kassim, 2002, pp. 139-161). În viziunea lui Buller și Gamble (2001) integrarea europeană reprezintă un proces de convergență la nivelul UE, în timp ce europenizarea denotă consecințele acestui proces care poate avea un impact diferit la nivelul statului național.

Distincții între cele două concepte sunt trasate și de către Andersen și Sitter (2006, p. 315), conform cărora „integrarea europeană reprezintă ansamblul proceselor de creare a instituțiilor și politicilor comunitare, iar europenizarea definește variația impactului național al integrării”. De asemenea, europenizarea a fost interpretată ca un proces de globalizare a lumii europene, fiind contingent cu conceptul de integrare europeană, cuprinzând printre altele impactul său asupra administrațiilor naționale (Matei, 2004, pp. 29-43). Autori precum Peters (1997) și Page (1998, pp. 803-809) aduceau în dezbatere încă din perioada anilor '90, legătura dintre procesul europenizării și tendința generală a administrației publice de a „abandona” modelul tradițional de guvernare în favoarea modelului de guvernare, în care autoritatea este difuză, iar actorii au roluri multiple, în special în domeniul politicilor publice.

În prezentul demers ne vom raporta la definiția lui Radaelli (2003, p. 30) potrivit căreia europenizarea reprezintă un „proces de (1) construcție, (2) difuziune și (3) instituționalizare a regulilor formale și informale, a procedurilor, paradigmatelor politicilor publice, a stilurilor, a modalităților de a face lucrurile, a credințelor și valorilor comune, care mai întâi sunt definite și consolidate în procesul elaborării politicilor publice comunitare și apoi încorporate în logica discursurilor, identităților, structurilor politice și politicilor publice naționale”. Autorul materializează înțelesul conceptual al integrării europene în transferul de suveranitate către nivelul european.

Definiția formulată de Radaelli (2003) pentru integrarea europeană este în contradicție cu definiția lui Lawton, care sugerează că europenizare este *de jure* un transfer de suveranitate către nivelul Uniunii Europene și că acesta se

deosebește de „europenificare”, tradus prin împărțirea competențelor între guvernele naționale și UE (Matei, 2008, pp. 35-37).

Sintetizând diversitatea definițiilor regăsite în literatura de specialitate, observăm că cei mai mulți autori înțeleg și utilizează conceptul de „europenizare” sub una din următoarele forme<sup>(1)</sup>:

- europenizarea reprezintă un proces incremental de reorientare a politicii, în funcție de gradul în care dinamica politică și economică a Comunității devine parte a logicii organizaționale a politicii naționale și a procesului național de elaborare a politicilor publice (Ladrech, 1994);
- europenizarea constituie un proces prin care domeniile importante ale politicilor naționale devin subiect al procesului decizional comunitar (Börzel, 1999);
- europenizarea reprezintă un set de procese prin intermediul cărora dinamica politică, socială și economică devine o parte a logicii discursului și identității naționale, a structurii politice și a politicilor publice naționale (Radaelli, 2000);
- europenizarea este un proces instituțional prin care actorii instituționali de la nivel național modifică condițiile și politicile publice pentru a răspunde schimbărilor supranaționale (Olsen, 2002).

Mai mult, Olsen (2002) susține că diversele definiții ale europenizării sunt complementare, negăsindu-se într-o relație de excludere.

Preocupați de rafinarea conceptului de europenizare, teoreticienii (Matei, Matei, 2010) au conturat abordarea europenizării din prisma unui proces tridimensional:

- top-bottom (de sus în jos, de la Uniune către statul membru) numit de către Dyson și Goetz (2003) (în Bache, 2005, p. 6, Goetz, Hix, 2000, George, 2001) „prima generație” în cercetarea europenizării, care încearcă să explice reacțiile interne la presiunile exogene. Această abordare a mai fost numită și metafora Heineken sau „downloading”. O privire sumară în istoria analizei acestei perspective ne reamintește că inițial abordarea era utilizată pentru a analiza modul în care sunt implementate politicile europene de către statele membre, urmând ca din 1990 cu ajutorul său să fie analizat și impactul Uniunii asupra statelor membre și candidate.
- bottom-up (de jos în sus) reprezintă cea de-a doua generație de studiu, cunoscută potrivit aserțiunii lui Wallace și ca metafora „câmpurilor magnetice” (Wallace, 2000, p. 381) sau „uploading”. Din prisma acesteia, naționalul și europeanul sunt două paliere care se tolerează și se influențează reciproc. Andersen și Sitter (2006, p. 318) au explicat

că integrarea este „europeană în formă, dar națională ca fond”, în timp ce autori precum Börzel (2001) și Howell (2004, p. 12) conchideau că din această perspectivă europenizarea se concretizează în transferul preferințelor și capacităților de acțiune naționale către Comunitate și preluarea ulterioară a produsului european la nivel național. Cu alte cuvinte, abordarea analizează măsura în care actorii interni ai statelor membre influențează procesul decizional și elaborarea politicilor la nivel supranațional. În acest context se remarcă analiza costurilor adaptării la politicile Uniunii Europene, accentuându-se ideea potrivit căreia adaptarea va fi mai „ieftină” dacă instituțiile și politicile publice naționale prezintă deja caracteristici similare cu cele impuse de nivelul supranațional.

- orizontal, prin care administrațiile și diferitele modalități de guvernare tind să fie convergente în urma desfășurării unui proces de mimetism. Studiile lui Bomberg și Peterson (2000) sunt cele mai citate lucrări în analiza acestei forme de europenizare, echivalând europenizarea cu un transfer de politici.

Aceste trei dimensiuni specifice pentru europenizare pot fi integrate dintr-o perspectivă sistemică în cadrul unei alte modalități de abordare a fenomenului, care accentuează două aspecte complementare ale europenizării, distingând între europenizarea prin adâncire, cu alte cuvinte, impactul reciproc dintre UE și statele membre, și europenizarea prin extindere, caracteristică statelor candidate, care adoptă modelele instituționale exogene (Matei, 2007, pp. 10-12). Indiferent de tipul mecanismului identificat, de conținutul și forma pe care europenizarea le îmbracă sau de acțiunea diverșilor factori, la nivelul oricărui stat membru sau candidat poate fi semnalat un anumit impact al europenizării. Amintim în acest context formularea lui Cowles, Caporaso și Risse (2000) (în Cowles, Caporaso, Risse, 2001, pp. 217-239) potrivit căreia „amploarea europenizării ar trebui să fie produsul comun al (1) presiunilor necesare adaptării între instituțiile UE și politicile naționale și (2) al variabilelor interne, inclusiv numărul de restricții instituționale naționale existente. În aceeași idee, Falkner (2003, p. 4), în funcție de *statu-quo-ul* membrilor și disponibilitatea lor de a reforma, distinge între transpunerea (1) totală, (2) parțială și (3) corectă.

În funcție de intensitatea schimbării pe care a determinat-o impactul Uniunii Europene asupra nivelului național, Börzel și Risse (2000, pp. 14-15) conturează: (1) absorbție – prezentă atunci când statele membre introduc politicile și ideile europene și reajustează instituțiile fără a efectua modificări de substanță asupra proceselor, instituțiilor și politicilor publice existente (schimbare minoră); (2) acomodare – implică adaptarea de către statele membre

a proceselor, instituțiilor și politicilor publice existente fără a le modifica foarte mult (schimbare moderată) și (3) transformare – constă în înlocuirea proceselor, instituțiilor și politicilor publice existente cu altele mai noi sau modificarea instituțiilor se realizează în asemenea măsură încât caracteristicile și funcțiile inițiale suferă modificări substanțiale (schimbare majoră). Complementar acestora, Radaelli (2003) (în Featherstone, Radaelli, 2003, p. 7) adaugă: (1) inerția sau lipsa oricărei schimbări și (2) suprimarea – prezentă atunci când politica națională devine „mai puțin” europeană decât înaintea intervențiilor comunitare.

Păstrând aceeași sferă de interes și intenția de a clarifica semnificațiilor celor două concepte, conturăm în rândurile de mai jos distincția dintre europenizare și alte concepte, așa cum este ea redată în doctrina europenizării (Radaelli, 2003, p. 33).

Prin urmare, europenizarea nu trebuie confundată cu concepte precum convergență, armonizare, integrare și elaborarea politicilor publice. Europenizarea poate determina convergență sau divergență între procesele unor țări, acestea din urmă fiind consecințe ale europenizării. Cu toate acestea studiile de specialitate (Bennett, 1991, pp. 221-227) au subliniat existența a patru mecanisme generale care pot conduce la convergența politicilor publice naționale: (1) emulația - „utilizarea unor programe naționale sau internaționale și învățarea lecțiilor din experiența practică”; (2) rețeaua elitelor - „existența și împărtășirea aceluiași idei de către o rețea de elite relativ coerentă și durabilă implicată în interacțiuni periodice la nivel transnațional (...). Spre deosebire de procedeele de emulație, comunitatea de politici publice se obligă în împărtășirea experienței învățate despre o anumită problemă”; (3) armonizarea – „recunoașterea și soluționarea de comun acord a unei probleme prin intermediul structurilor pre-existente și a proceselor internaționale”; (4) penetrarea – „statele sunt obligate să se conformeze acțiunilor întreprinse de alți actori externi”.

Europenizarea nu trebuie confundată cu armonizarea, mecanism prin care se reduce diversitatea normativă, în special prin crearea unui areal uniform de acțiune. Montpetit conchidea într-un studiu despre politica de mediu a Franței că „europenizarea încurajează schimbarea politicii publice naționale, dar nu toate statele membre vor opta pentru aceleași tipuri de schimbări, prin urmare europenizarea nu implică în mod necesar armonizarea” (Montpetit, 2000, p. 590). Europenizarea nu este sinonimă nici cu integrarea politică, aceasta din urmă furnizând cadrul pentru apariția și dezvoltarea europenizării.

O conceptualizare strictă a diferențelor dintre integrarea europeană și europenizare este dificil de realizat, ca urmare a controverselor născute cu privire la posibilele înțelesuri ale celor două concepte. Am văzut în rândurile de



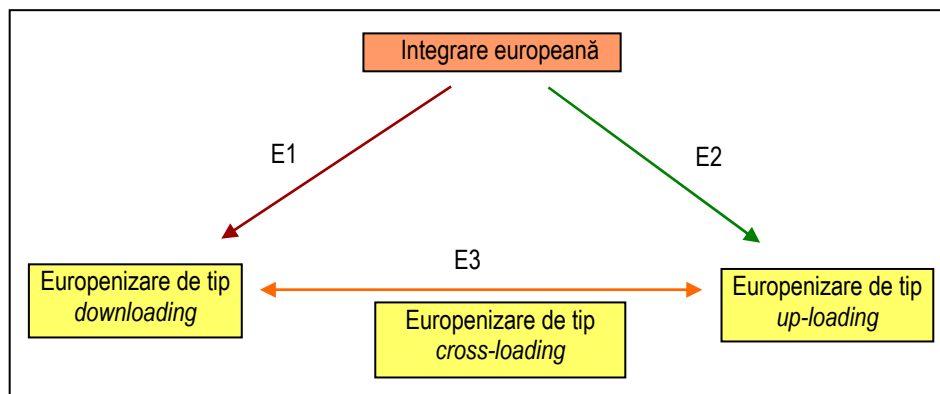
mai sus că potrivit unor definiții este dificil de distins între integrare europeană și europenizare, în timp ce potrivit altora este imposibil, deoarece cele două concepte sunt identice. Cu toate acestea, dacă ar fi să surprindem esența celor două concepte, într-o formulare succintă am face trimitere la termeni precum cei expuși în tabelul următor (tabelul 1):

Tabelul 1

**Integrarea europeană și europenizarea pe scurt**

<b>Integrarea europeană conceptualizează [...]</b>	<b>Europenizare conceptualizează [...]</b>
1. procesul prin care la nivel comunitar statele membre, direct sau indirect, își formulează și fac cunoscute preferințele, comparându-le cu cele și pe cele ale partenerilor în vederea luării unei decizii (Iancu, 2004);	1. procesul prin care statele membre își ajustează intern preferințele ca urmare a interacțiunii de la nivel comunitar (Iancu, 2004);
2. relația directă, reală și regulată din plan economic și politic dintre cele 27 de state din cadrul UE, desfășurată sub presiunea normelor comunitare și care creează prin delegare de autoritate un locus decizional supranațional (Lindberg, 1963, Haas, 1968 în Bomberg, Peterson, 2000, p. 1, Andersen, Sitter, 2006, pp. 315-318);	2. impactul diferențiat al procesului de integrare europeană asupra structurilor interne ale unui stat și consecințele funcționării instituțiilor comunitare (Schmidt, 2001, Radaelli, 2003)
<b>Integrarea europeană este analizată din prisma următoarelor teorii [...]</b>	<b>Europenizare poate fi înțeleasă din prisma unui proces tridimensional [...]</b>
1. neofuncționalism;	1. sus - jos (de la nivelul european către nivelul național);
2. interguvernamentalism;	2. jos - sus (de la nivel național către nivelul european);
3. instituționalism;	3. orizontal (de la nivelul național al unui stat membru la nivelul național al altui stat membru).
4. constructivism.	

Fără a avea intenția de a fi tăiat nodul gordian cu privire la diferențele dintre cele două concepte, subliniem că din punct de vedere conceptual pot fi identificate unele diferențe între europenizare și integrare europeană, dar și un proces dialogic și dialectic omogen. Mai mult, relația dintre europenizare și integrarea europeană este una interactivă, elementele de inter-relaționare afectând distincția dintre variabila dependentă și cea independentă. Reprezentarea grafică a acestei relații poate îmbrăca forma din figura de mai jos (figura 1).



Sursa: adaptare după K. Howell, (*Developing Conceptualisations of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, 2004).

**Figura 1.** Relația dintre procesul de integrare europeană și europeanizare

## I.2. Evoluții în construcția Uniunii Europene și implicațiile lor în sfera politicilor Uniunii Europene

La baza întregii construcții europene a stat voința statelor membre de a lucra împreună în vederea atingerii unor interese comune. Originile Uniunii Europene sunt strâns legate de cel de-al doilea război mondial. De regulă, anul 1950 este considerat drept „startul” acestei construcții, mai exact momentul în care ministrul francez al afacerilor externe, Robert Schuman, a propus implicarea câtorva state europene într-un proiect de cooperare aprofundată. Negocierile dintre cele șase state fondatoare sunt formalizate în Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (Tratatul CECO)<sup>(2)</sup> semnat la Paris în 1951 (intrat în vigoare în 1952). Obiectivul tratatului era expansiunea economică, creșterea gradului de ocupare a forței de muncă și a standardelor de viață prin intermediul unei piețe comune a cărbunelui și oțelului.

Având ca exemplu succesul tratatului de instituire CECO, statele fondatoare decid extinderea cooperării și în alte sectoare economice, astfel încât în 1957, la Roma, are loc semnarea Tratatului privind înființarea Comunității Economice Europene (TCEE) și a tratatului privind înființarea Comunității Europene pentru Energie Atomică (EURATOM), (intrate în vigoare în 1958)<sup>(3)</sup>. Principalele referiri cu privire la politicile europene se regăsesc cuprinse în Tratatul constituind Comunitatea Economică Europeană, care stipulau printre altele, crearea unei piețe comune și abordarea progresivă a politicilor economice ale statelor membre.

Crearea unei piețe comune nu înseamnă doar eliminarea barierelor existente în calea liberei circulații a bunurilor și realizarea uniunii vamale, ci și liberalizarea altor sectoare și stabilirea unor politici comune în domenii strategice, ca de exemplu: agricultură, comerț, transport, concurență (art. 3 TCEE, IER, 2003, p. 4). Câțiva ani mai târziu (1962), Uniunea Europeană avea definită și introdusă o politică agricolă comună<sup>(4)</sup>, care, vom vedea, a constituit și modelul primei metode de elaborare a politicilor europene, metoda comunitară tradițională.

În 1965 este semnat Tratatul de la Bruxelles (intrat în vigoare 1967), prin care se urmărea o fuziune de ansamblu a regulilor celor trei tratate într-unul singur, care s-a concretizat în realizarea Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa (neratificat încă). Reglementări cu privire la politicile europene sunt aduse și prin Acordul de la Schengen (1985), susținut prin adoptarea Convenției de aplicare a Acordului de la Schengen (1990), prin care se aduc lămuriri cu privire la politica în domeniul vizelor (art. 7 al Convenției) și, respectiv, cu privire la Comitetul executiv și la politicile naționale în materie de azil (art. 132 al Convenției).

Actul Unic European (AUE), semnat în 1986 și intrat în vigoare în 1987, marchează o nouă etapă în construcția europeană și, implicit, în domeniul politicilor europene. Articolul 20 prevede introducerea unui nou capitol în Tratatul CEE referitor la cooperarea în sfera politicii economice și monetare (uniunea economică și monetară). O altă noutate adusă de Actul Unic European o reprezintă introducerea în Tratatul CEE a următoarelor domenii de politici: coeziune economică și socială (art. 23, AUE), cercetare și dezvoltare tehnologică (art. 24, AUE), mediu (art. 25, AUE). Titlul III al aceluiași document definește obiectivul cooperării europene în sfera politicii externe, mai precis, „formularea și punerea în practică a unei politici externe europene de către Înaltele Părți Contractante, membre ale Comunităților europene”.

Continuând analiza evolutivă a construcției europene, subliniem că o etapă definitivă în construcția acesteia o constituie căderea regimurilor comuniste din Europa Centrală și de Est, care a condus la un proces de regândire a structurii Comunității Europene, în sensul creării unei uniuni politice și a uniuni economice și monetare. Rezultatul este fructificat prin semnarea Tratatului de la Maastricht în 1992 (intrat în vigoare în 1993), care modifică Tratatul de la Roma al CEE și creează Comunitatea Europeană (TCE). Tratatul mai este cunoscut în literatura de specialitate și ca Tratatul asupra Uniunii Europene (TUE). Tratamentele constitutive CECA și EURATOM nu au fost modificate decât în măsura necesară punerii dispozițiilor lor instituționale în armonie cu schimbările aduse Tratatului CE. În continuarea procesului de schimbare Tratatul instituie Uniunea Europeană, formată din: (1) Comunitățile

Europene – pilonul I; (2) Politica Externă și de Securitate Comună – pilonul II; Cooperarea în domeniul justiției și afacerilor interne – pilonul III.

În sfera politicilor europene, Tratatul aduce nou<sup>(5)</sup> înlocuirea art. 3 din TCE cu un nou articol, al cărui conținut este redat în rândurile următoare: „în vederea realizării obiectivului propus în art. 2, printre activitățile Comunității vor fi incluse: (1) eliminarea dintre statele membre a taxelor vamale și a restricțiilor cantitative cu privire la bunurile importate și exportate, precum și a altor măsuri cu efect echivalent; (2) politica comercială comună; (3) piața internă va fi caracterizată de abolirea dintre statele membre a restricțiilor privind libertatea de circulație a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor; (4) măsuri privind intrarea și ieșirea de piața internă a persoanelor; (5) o politică comună în domeniul agriculturii și pescuitului; (6) o politică comună în domeniul transportului; (7) introducerea unui sistem care să asigure că competiția pe piața internă nu este distorsionată; (8) o politică socială care să includă și un fond european social; (9) întărirea coeziunii economice și sociale; (10) o politică de mediu; (11) încurajarea competitivității în domeniul industrial; (12) promovarea cercetării și dezvoltării tehnologice; (13) stabilirea și dezvoltarea unor rețele transeuropene; (14) contribuirea la obținerea unui înalt nivel de protecție a sănătății; (15) susținerea dezvoltării unei educații și a unei pregătiri profesionale de calitate; (16) o politică în dezvoltarea cooperării; (17) asocierea țărilor și teritoriilor de lângă mări în vederea amplificării activității de comerț și promovarea dezvoltării economice și sociale; (18) accentuarea protecției consumatorului; (19) măsuri privind energia, protecția civilă și turismul” (art. 3, TUE).

Mai mult, prin procesul de amendare a TCE, TUE menționează expres conceptul de politici comunitare, reglementat în Titlul III. Parcurgerea acestuia ne evidențiază o serie de particularități ale următoarelor politicilor deja subliniate în art. 3, la care se mai adaugă și alte domenii, ca de exemplu: protecția consumatorului, capital și plăți etc. Odată cu instituirea celui de-al doilea pilon, cooperarea politică dintre statele membre este ridicată la statutul de politică comună, ceea ce înseamnă includerea ei într-un cadru instituțional specific. Astfel, prin Tratatul de la Maastricht, UE are o politică comună extinsă la toate sectoarele politicii externe și de securitate și se pun bazele unei cooperări sistematice între statele membre.

Tratatul stabilește o formă de cooperare sistemică și în domeniul justiției și afacerilor interne, iar aspectele acoperite de această politică sunt: oferirea de azil politic, emigrația, lupta împotriva fraudei și dependenței de droguri, cooperarea judiciară în chestiuni civile și penale, cooperarea vamală și a poliției pentru prevenirea terorismului, alte tipuri de delictе internaționale.

Următorul moment cheie al procesului de reformare îl constituie semnarea Tratatului de la Amsterdam, 1997 (intrat în vigoare în 1999), prin intermediul căruia are loc consolidarea TCE și TUE.

Printre elementele de noutate aduse de acest tratat se numără:<sup>(6)</sup>

Pilonul I – în crearea politicilor privind ocuparea forței de muncă, statele membre vor considera promovarea ocupării drept o chestiune de interes comun și își vor coordona acțiunile în cadrul Consiliului. Obiectivele politicilor de ocupare vor fi elaborate în strânsă legătură cu indicațiile politicilor economice, iar prevederile cartei sociale au fost integrate în conținutul Tratatului. În raport cu aceste politici se conturează un nou obiectiv, „obținerea unui înalt grad de ocupare”. Totodată, dispozițiile tratatului întăresc elementele politicii de mediu, de sănătate, socială și a politicii privind protecția consumatorului. În materia politicii comerciale comune sunt extinse dispozițiile art. 133 TCE, incluzând negocierile internaționale, serviciile și drepturile de proprietate intelectuală, care nu erau încă acoperite de politica comercială.

Cu privire la Pilonul II elementele inovatoare sunt: extinderea scopului politicii comerciale comune și introducerea unor noi instrumente de politică externă (strategiile comune care să completeze acțiunile de cooperare și pozițiile comune); introducerea „misiunilor Petersberg” în TUE<sup>(7)</sup> cu scopul de a sublinia ideea că la baza priorităților de acțiune ale UE se găsește dorința comună a statelor membre de a apăra securitatea europeană prin intermediul acțiunilor de ajutor umanitar și de restaurare a păcii.

Pilonul III – comunitarizarea părții referitoare la „vize, azil, emigrare și alte politici cu privire la libera circulație a persoanelor”, integrarea acquis-ului Schengen în Titlul IV al TCE. În urma acestor acțiuni pilonul III este redus la cooperarea poliției și organelor judiciare în materie penală. Tratatul stabilește în TUE și TCE bazele cooperării consolidate, ce poate fi realizată între statele care doresc să avanseze mai repede decât altele pe calea integrării.

Tratatul de la Amsterdam a intensificat integrarea europeană, în special prin stabilirea formală a principiilor libertății, democrației și respectării drepturilor omului și crearea unui fundament pentru o politică comună în domeniul libertății, securității și justiției. De asemenea, el a pavat calea reformei instituționale de la nivel european, prin întărirea rolului Parlamentului European.

Reforma instituțională inițiată de Tratatul de la Amsterdam în vederea încorporării țărilor aparținând Europei de Est a fost concretizată în Tratatul de la Nisa.

O etapă necesară în evoluția construcției europene este Tratatul de la Nisa, 2001 (intrat în vigoare în 2003). Elaborarea acestuia a fost impulsionată de perspectiva aderării unor noi state și consolidarea structurii europene pentru a răspunde criteriului de eficiență. Din perspectiva analizei politicilor europene,

finalitatea tratatului s-a edificat în consolidarea într-o singură variantă a TCE și TUE și în revizuirea sistemului de cooperare. Importanța acordată cooperării se regăsește și în dispozițiile privind înființarea Eurojust pentru susținerea cooperării judiciare pe probleme de criminalitate, dezvoltarea cooperării economice, financiare și tehnice cu țările din lumea a treia (art. 181a, Tratat Nisa). Sprijinul comunitar este extins și în alte sectoare, și anume: politica socială (art. 42 și 137 TUE) – are loc reformarea sistemelor de protecție socială și instituirea posibilității de a se trece de la unanimitate la votul cu majoritate calificată pentru domeniile ce nu țin de securitatea socială; se intensifică lupta împotriva excluziunii sociale.

Ca o continuare a acestei reforme a fost elaborat Tratatul pentru stabilirea unei Constituții pentru Europa, semnat în 2004 la Roma de 25 de șefi de state și de guverne. Proiectul își propunea înlocuirea tuturor tratatelor semnate, cu excepția Tratatului EURATOM.

În ceea ce privește dimensiunea politicilor europene, partea a III-a este dedicată special acestui subiect, evidențiat chiar prin titlul acesteia „Politicile și funcționarea UE”. În cuprinsul acesteia se trasează dispozițiile ce trebuie avute în vedere în procesul de definire și implementare a politicilor europene, și anume: (1) eliminarea inegalităților și promovarea egalității între bărbați și femei; (2) promovarea unui grad înalt de ocupare a forței de muncă, garantarea protecției sociale, (3) lupta împotriva excluziunii sociale; (4) promovarea unui grad înalt de educație, pregătire profesională și protecție a sănătății umane; (5) combaterea discriminării apărute pe orice criteriu; (6) promovarea dezvoltării sustenabile; (7) protecția consumatorului; (8) promovarea agriculturii, pescuitului, transportului, pieței interne, cercetării și dezvoltării tehnologice (art. 116-121, Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa). În continuare, partea a III-a este divizată în titluri, în cuprinsul cărora se găsesc amănunte despre fiecare politică în parte. Ca elemente inovative, tratatul propunea: îmbunătățirea coordonării economice dintre țările care au adoptat moneda euro, renunțarea la organizarea Uniunii pe piloni, pilonii II și III fiind mutați în cadrul comunității. Politica externă și de securitate comună va fi accentuată prin crearea unui minister al afacerilor externe și promovarea unei politici de apărare comune<sup>(8)</sup>.

Cel mai recent document de reformă este reprezentat de Tratatul de la Lisabona, 2007 (intrat în vigoare în 2009). În faza sa de proiect, tratatul se regăsea sub denumirea de Tratatul de reformă, destinat să înlocuiască Tratatul pentru stabilirea unei Constituții pentru Europa, care a fost abandonat datorită respingerii de către Olanda și Franța. Printre obiectivele urmărite se numără și promovarea Uniunii Europene ca actor pe scena internațională, regrouparea instrumentelor de politică externă de care dispune aceasta atât în vederea elaborării, cât și adoptării noilor politici.

Tratatul de la Lisabona modifică Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE, 1992) și redenumeste Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE) inițial TCEE, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Acesta din urmă detaliază politicile Uniunii, cu excepția politicii externe și de securitate comună. Cea mai profundă transformare pe care o aduce acest tratat constă în acordarea personalității juridice Uniunii Europene și încorporarea Cartei Drepturilor Fundamentale.

Cu privire la politicile europene deja consacrate, tratatul nu aduce modificări substanțiale, ci doar statuează Parlamentului European cu rolul de colegiator alături de Consiliu, la propunerea Comisiei. Alte modificări aduse acestor politici prin intermediul tratatului se referă la clarificarea unor termeni și noțiuni, accentuarea unor principii în domeniul protecției sociale, precum și introducerea unor dispoziții procedurale specifice. Tot în acest trend se numără și consacrarea noțiunii de „coeziune teritorială”, în sensul dezvoltării echilibrate și armonioase a teritoriului.

La aceste elemente se adaugă.<sup>(9)</sup> inițiativa cetățenilor, sintetizată în posibilitatea cetățenilor statelor membre de a cere Comisiei Europene înaintarea de noi politici; reformularea obiectivelor politicii economice (realizarea uniunii economice și monetare având ca monedă a UE, euro); redimensionarea politicii externe și de securitate comună (prevederile Titlului V din TUE) și înființarea postului de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politică de securitate; dispariția structurii pe piloni a UE, pilonul III este complet comunitarizat „Spațiul de libertate, securitate și justiție” (art. 67, TUE). Ca o consecință a comunitarizării acestui pilon are loc definirea mult mai clară a rolului UE în sfera politicii externe și de securitate comună – incluzând operațiuni de dezarmare, consiliere și asistență militară și contribuirea la refacerea stabilității în urma conflictelor și dezvoltarea unor politici comune în materie de azil, imigrație ilegală, traficul de droguri, femei, copii și control al frontierelor exterioare (domenii noi de politică).

Printre elementele de pionierat aduse de Tratatul de la Lisabona se numără și consacrarea la nivel de tratat a relațiilor de vecinătate și promovarea unui înalt nivel de ocupare a forței de muncă în toate politicile și acțiunile Uniunii Europene. Pentru a răspunde unor noi probleme globale, tratatul introduce baza juridică pentru dezvoltarea și promovarea unor politici europene noi, precum cele privind sportul, turismul, protecția civilă sau spațiul, afirmând angajamentul UE față de o politică europeană în materie de mediu și energie durabilă.

Perspectiva evolutivă a construcției europene a subliniat importanța majoră a politicilor europene. Domeniile de politici europene au fost consolidate și completate de la o etapă la alta, iar înrădăcinarea în rândul statelor membre a convingerii că în unele domenii se pot obține rezultate mai

bune prin abordarea acestora la nivel european decât în plan național a condus la existența politicilor comune, elaborate și adoptate la nivel comunitar și cu aplicabilitate pe întreg teritoriul Uniunii.

Transformările survenite în sfera politicilor europene ca urmare a dezvoltării construcției europene sunt adunate în cuprinsul celor două tratate amendate de Tratatul de la Lisabona. În prezent, Uniunea Europeană împreună cu statele membre elaborează politici în peste 24 de domenii, situația acestora fiind prezentată în tabelul de mai jos (tabelul 2).

Tabelul 2

**Politicile Uniunii Europene și temeiul lor juridic**

În următoarele domenii de politici [...]	Uniunea Europeană dispune de competență [...]	iar temeiul juridic se regăsește în Tratatul <sup>(10)</sup> [...]
Agricultură, pescuit = politica agricolă comună = = politica comună în domeniul pescuitului =	partajată cu statele membre. partajată cu statele membre cu excepția acțiunilor privind conservarea resurselor biologice ale mării, unde UE dispune de competență exclusivă.	art. 33, TFUE. art. 32 - 38 TFUE.
Afaceri economice și monetare = politica economică =  = politica monetară =	sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre. exclusivă UE (pentru statele membre care au adoptat moneda euro).	art. 120-121 TFUE.  art. 127 TFUE.
Afaceri instituționale = politica privind cooperarea administrativă =	sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre.	art. 197, TFUE.
Comerț exterior = politica comercială comună =	exclusivă Uniunii Europene	art. 133, TFUE
Relații internaționale și afaceri externe = politica externă și de securitate comună =	competențe specifice ale UE, altele decât cele reglementate de art. 2 TFUE.	art. 24, TUE.
Protecție civilă = politica de cooperare civilă =	sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre.	art. 196, TFUE.
Coeziune economică, socială și teritorială = politica de dezvoltare regională =	partajată cu statele membre.	Titlul XVIII, TFUE.
Educație, formare profesională, tineretul și sportul = politica în domeniul educației =	sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre.	art. 165-166, TFUE.



Ocuparea forței de muncă și afaceri sociale = politica socială = = politica privind ocuparea forței de muncă =	partajată cu statele membre. partajată cu statele membre.	Titlul X, TFUE. art. 145-149, TFUE.
Energie = politica integrată în materie de energie și mediu =	partajată cu statele membre.	art. 194, TFUE.
Industria = politica din domeniul industriei =	partajată cu statele membre.	art. 173, TFUE.
Mediu = politica de mediu =	partajată cu statele membre.	art. 191, TFUE.
Cercetare, dezvoltare tehnologică și spațiul = politica de mediu =	sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre.	art. 179-182, TFUE.
Justiție, libertate și securitate = politici privind controlul la frontiere = = politica comună în domeniul dreptului de azil = = politica comună de emigrare =	partajată cu statele membre. partajată cu statele membre. partajată cu statele membre.	art. 77, TFUE. art. 78, TFUE. art. 79, TFUE.
Norme comune privind concurența, impozitarea = politica comună în materie de concurență = = politica fiscală =	exclusivă UE. guvernele statelor membre sunt cele care decid asupra impozitelor pe care trebuie să le plătească cetățenii lor.	art. 101-109, TFUE. art. 110-113, TFUE.
Cultura = politica din domeniul audiovizualului, mass media =	sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre.	art. 167, TFUE.
Sănătate publică = politica din domeniul sănătății =	partajată cu statele membre pentru obiectivele comune de securitate în materie de sănătate publică, iar pentru restul obiectivelor fiecare țară este liberă să decidă asupra politicii sale din domeniul sănătății.	art. 168, TFUE.
Protecția consumatorilor = politica privind protecția consumatorului =	partajată cu statele membre.	art. 12, art. 169, TFUE.
Rețele transeuropene = politica privind crearea unei infrastructuri eficiente între regiunile europene și rețelele naționale =	partajată cu statele membre.	art. 170-172, TFUE.

Piața internă = uniunea vamală = = libera circulație a persoanelor, serviciilor, capitalurilor și plăților =	exclusivă UE. exclusivă UE.	art. 28-37, TFUE. art. 45, art. 56, art. 63, TFUE.
Transporturile = politica comună în domeniul transporturilor =	partajată cu statele membre.	art. 90, TFUE.
Turism = politica din domeniul turismului =	sprijinire, coordonare și completare a acțiunii statelor membre.	art. 195, TFUE.

Surse: (a) [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/index_en.htm);

(b) [http://europa.eu/pol/index\\_ro.htm](http://europa.eu/pol/index_ro.htm);

(c) Versiunea consolidată a TUE și TCE în urma adoptării tratatului de la Lisabona.

## II. Metode utilizate în elaborarea politicilor Uniunii Europene

Înainte de a merge mai departe cu analiza se impune a clarifica faptul că prin „politicile Uniunii Europene” înțelegem politicile comune în conținutul cărora sunt reflectate preferințele guvernelor naționale, ale actorilor subnaționali și ale organizațiilor supranaționale; acestea mai sunt întâlnite în literatura de specialitate și ca „politicile comunitare”. De asemenea, reamintim aserțiunea lui Richardson, cum că „s-ar putea să fie o greșeală să ne uităm după existența unui singur model de elaborare a politicilor UE” (Richardson, 2006, pp. 211-220), chiar dacă datele indică preponderența trăsăturilor modelului regăsit în Europa Occidentală.

Elaborarea politicilor europene este un proces foarte complex, datorită diversității actorilor implicați și naturii competențelor pe care aceștia le dețin (exclusive, partajate, de sprijin, coordonare și completare). Pentru înțelegerea și studiul acestor politici, cercetătorii au făcut apel la instrumentele teoretice ale politicii comparate, modelele formale și informale preluate din teoria alegerii raționale (de exemplu, modelul principal-agent sau mandant-mandatar). Cele mai multe politici europene se regăsesc sub forma directivelor, permițând astfel diferitelor sisteme naționale să găsească propriile metode de implementare în vederea atingerii obiectivelor.

Deoarece europeanizarea nu uniformizează – trăsăturile proceselor naționale difuzându-se în UE, iar diferențele dintre statele membre reflectându-se în politicile Uniunii Europene și în modul de aplicare a acestora, practica a permis identificarea mai multor modalități de elaborare a politicilor UE.

Literatura de specialitate (Wallace, Wallace, Pollack, 2005, p. 47) sistematizează aceste practici în cinci variante: (1) metoda comunitară clasică; (2) metoda de reglementare a UE; (3) modalitatea distributivă a UE; (4) coordonarea politicilor; (5) transguvernamentalismul intensiv (vezi tabelul 3).

Tabelul 3

**Principalele metode de elaborare a politicilor UE**

<b>Denumirea metodei</b>	<b>Elemente definitorii</b>	<b>Observații</b>
metoda comunitară tradițională	1. rol puternic al Comisiei în conceperea, negocierea și executarea politicilor;	1. metoda a fost definită la sfârșitul anilor 1960, având ca model politica agricolă comună.
	2. ancorare puternică a părților interesate, prin cooptarea lor într-un proces european care le oferă recompense mai bune decât politica națională;	
	3. rol puternic al Consiliului de Miniștri - actor decizional prin metoda majorității calificate de voturi (QMV);	2. modelul este structurat după o logică funcționalistă, în care puteau fi incluși actorii interesați de un anumit sector. Structura era mediată de o formă de politică în care elitele politice și economice colaborau pentru promovarea diverselor interese ale acestora.
	4. angajament al agențiilor naționale ca organe executive subordonate unui regim convenit în comun;	
	5. implicare slabă a Parlamentului European – consultativ;	
	6. interferență ocazională, dar definitorie a Curții Europene de Justiție;	3. modelul reprezintă o formă de elaborare „supranațională” a politicilor, cu un proces instituțional ierarhic și centralizat, o delegare clară a puterilor și urmărind o integrare pozitivă.
	7. elaborarea colectivă a politicilor;	
	8. grad puternic de centralizare.	
modalitatea de reglementare/legiferare a Uniunii Europene	1. Comisia îndeplinește calitatea de arhitect și gardian al normele de reglementare;	1. este un succes al metodei comunitare tradiționale, rădăcinile sale găsindu-se în viziunea Tratatului de la Roma de a elimina barierele dintre economiile naționale ale statelor membre;
	2. Consiliul reprezintă forumul de convenire a unor standarde minime și de ghidare a armonizării – colegiator (QMV);	
	3. Parlamentul European evidențiază rolul factorilor noneconomici în cadrul procesului – colegiator;	2. metoda a fost aplicată cu precădere în politica UE în domeniul concurenței și pentru realizarea unei piețe unice fără bariere interne.
	4. Curtea Europeană de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță constituie mijloace de asigurare a aplicării uniforme a normelor;	3. procesul de negociere în cadrul și prin intermediul Comisiei Europene și a Consiliului de Miniștri i-a ajutat pe factorii

	5. părțile interesate dispun de oportunitatea de a fi consultați și de a influența forma și conținutul normelor. 6. nivel de centralizare variat.	decizionali naționali să depășească unele constrângeri politice care creaseră anumite rigidități în procesul național de elaborare a politicilor publice.
<b>modalitatea distributivă a Uniunii Europene</b>	1. Comisia are rolul de redactor al programelor în parteneriat cu autoritățile locale, regionale și alte părți interesate;	1. metoda mai este cunoscută și prin expresia „gubernanță multistratificată”, contribuind la amplificarea contactelor directe dintre nivelurile european și subnațional.
	2. membrii PE constituie o sursă suplimentară de presiuni politice regionale – impact limitat;	
	3. statele membre din Consiliu convin asupra unui buget cu anumite elemente distributive - actor decizional prin folosirea unanimității;	2. regimurile politice interne ale statelor membre au fost parțial remodelate în urma procesului european de elaborare a politicilor, prin care stimulentele financiare puteau influența noile relații.
	4. Curtea Europeană de Justiție are un rol marginal;	
	5. puteri sporite autorităților locale și regionale;	
	6. acțiuni de atragere și a altor părți interesate în procesul de elaborare a politicilor UE;	
	7. reorientarea bugetului către acțiuni de aprofundare a coeziunii.	
	8. nivel de centralizare puternic, dar restrâns.	
<b>coordonarea politicilor</b>	1. Comisia este înzestrată cu calitatea de creator al unor rețele formate din experți, actori interesați, societatea civilă;	1. metoda se bazează pe experiența și acumularea argumentelor tehnice în favoarea dezvoltării unei abordări comune.
	2. implicarea Consiliului ca structură pentru desfășurarea unor activități de brainstorming sau deliberare;	2. crearea unei politici monetare unice, adoptarea Strategiei Lisabona, prin care se întărește rolul „metodei deschise de cooperare” și recunoașterea discrepanțelor dintre țări în ceea ce privește politicile și performanțele economice au determinat accentuarea tehnicii de coordonare a politicilor.
	3. implicarea unor experți independenți care să promoveze idei și tehnici;	
	4. implicarea unor comitete specializate din PE în analiza aprofundată a unor problematici de politici;	3. una dintre implicațiile nefavorabile ale metodei este dispersia responsabilităților politice între actorii relevanți atât de mult încât uneori este dificilă stabilirea acestora în sarcina unui actor.
	5. grad de centralizare scăzut spre moderat.	

transguvernamentalismul intensiv <sup>(11)</sup>	1. implicare activă a Consiliului European în stabilirea orientării de ansamblu a politicilor;	1. definește domeniile de politici publice din cadrul pilonilor doi și trei.
	2. predominanța Consiliului în consolidarea cooperării;	
	3. Comisia partajează dreptul de inițiativă cu statele membre;	
	4. Parlamentul European are rol consultativ, chiar lipsește uneori;	
	5. Curtea Europeană de Justiție joacă un rol minor;	2. este o metodă de elaborare a politicilor și în cadrul altor regimuri, ca de exemplu NATO.
	6. implicarea unui grup distinct de factori decizionali naționali;	
	7. opacitatea procesului față de parlamentele naționale și cetățeni;	
	8. grad de centralizare scăzut.	

**Surse:** (a) Adaptare după Wallace, H., et al. „Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană”.  
 (b) [http://europa.eu/scadplus/glossary/community\\_intergovernmental\\_methods\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/community_intergovernmental_methods_en.htm).

Prezența diferitelor modalități de elaborare a politicilor este rezultatul mai multor elemente, dintre care: evoluția în timp a construcției Uniunii Europene, schimbarea proceselor naționale de elaborare a politicilor, evoluția comportamentului economic și social. Conturând ideea centrală a acestui paragraf, reținem că oricare dintre aceste metode are un anumit impact asupra elaborării politicilor publice naționale.

Teoreticienii Börzel și Risse, 2000, pp. 15-19) au dezvoltat mecanisme raționaliste sau constructiviste prin care UE poate influența politica internă, dintre care exemplificăm: limitarea opțiunilor naționale, remodelarea identităților și preferințelor naționale prin introducerea unor noi norme și practici. Perspectiva raționalistă interpretează procesul de elaborare a politicilor UE ca un proces de negociere între actorii cheie (supranaționali și/sau naționali), fiecare urmărind maximizarea utilității așteptate în baza unor preferințe fixe și în cadrul unor constrângeri instituționale formale ale UE (Wallace, Wallace, Pollack, 2005, p. 43). Este important de reținut că sistemul politicilor europene ca întreg poate diferi de-a lungul timpului, în special datorită diverselor transformări ale UE.

### III. Evoluții în procesul politicilor publice din România

Schimbările de pe scena politică românească, dar și cele din plan internațional și european au avut impact și asupra procesului politicilor publice naționale. Atât pentru România, cât și pentru cele 26 de națiuni europene (state

membre) cel puțin două sisteme de politici publice coabitează – sistemul național și sistemul european.

Erodarea suveranității naționale implică și erodarea competenței exclusive a statelor membre de a decide asupra politicilor publice naționale. În procesul de elaborare a politicilor europene contează atât instituțiile UE, cât și statele membre, ale căror rolurile și influență variază în funcție de tipul competenței. De exemplu, în domeniul impozitării, taxelor, statele naționale au cele mai multe competențe, spre deosebire de domeniul concurenței, unde UE are competențe mai puternice decât statele membre. Uniunea Europeană și-a consolidat competențele și cu privire la politica de mediu față de care se remarcă o evoluție a competențelor UE.

Cu toate acestea, un lucru este cert: atât înainte de 1990, cât și după, administrația publică avea de ales între a întreprinde sau a nu întreprinde o anumită acțiune pentru a rezolva o problemă publică. Principala diferență constă în perspectiva diferită asupra procesului decizional. În perioada postdecembristă, procesul politicilor publice îmbrăca forma unui proces unilateral (top-down), rigid și hipercentralizat. În perioada de tranziție, verticala puterii a fost disociată, iar sub presiunile diverselor grupuri de interese, precum și a societății civile (Vlăsceanu, 1995, în Zamfir, Zamfir, 1998, pp. 67-74), mecanismele de desfășurare a politicilor publice se desfășoară din ce în ce mai mult pe orizontală. Rezultatele radiografiei evoluției politicilor publice în România conturează două etape distincte de reformă: perioada 1991-2000 și perioada 2000-2010.

### **III.1. Politicile publice în perioada 1991 - 2000**

Odată cu denunțarea regimului totalitar, în 1989 începe deschiderea sistemului politic către liberalizare și participare publică. Ca un rezultat al liberalizării economice, pluralismului politic și diversificărilor metodelor de alegere publică apare și intensificarea cererii pentru politicile publice. Confirmarea noului început are loc în 1991, odată cu adoptarea Constituției prin care România devine un „stat de drept” (Constituția României, 1991, art. 1, alin. 3). În contextul obiectivului prezentei analize apreciem relevantă expunerea câtorva momente cheie ale evoluției istorice a statului român, circumscrise perioadei supuse atenției. În acest sens, avem în vedere anul 1993, moment în care România semnează Acordul de Asociere cu CEE și CEEA, dobândind calitatea de stat asociat. Importanța momentului 1993 derivă și din afirmația de extindere a Uniunii Europene și definirea condițiilor de acces la statutul de membru de la Copenhaga<sup>(12)</sup>. În 1995, România își depunea cererea de candidatură<sup>(13)</sup>, pentru ca doi ani mai târziu, în 1997, odată cu primirea

avizului favorabil al Comisie Europene, să treacă de la statutul de stat asociat la cel de stat candidat. Ca o consecință a acceptării cererii de a deveni membru, Consiliul European anunță că, începând cu sfârșitul anului 1998, Comisia va realiza rapoarte periodice de monitorizare a progreselor României în raport cu criteriile stabilite la Copenhaga.

Revenind la sfera politicilor publice, teoreticienii au apreciat perioada cuprinsă între 1990-1995 ca fiind o perioadă a „căutărilor nestructurate”. Printr-o formulă metaforică am putea spune că abia acum sunt „descoperite” politicile publice în înțelesurile oferite de pionerii științei politicilor publice (Lasswell, 1951, în Lerner, Lasswell (eds.), 1951, pp. 3-15, Gunn, 1984) (traducere 2000). În această perioadă au fost reconstruite anumite instituții, în timp ce altele au fost împrumutate din democrațiile vestice și adaptate contextului și culturii naționale. Se intensifică intervenția sindicatelor și patronatele în procesul politicilor publice și se pun bazele comunităților de politici publice, de specialiști. Spre deosebire de comunitățile contemporane, comunitățile inițiale erau rețele închise din care făceau parte, de principiu, specialiștii – funcționari publici specializați în diverse domenii sectoriale și transversale, reprezentanți ai mediului economic – din întreprinderile de stat, precum și din întreprinderile private și, în anumite ipostaze, reprezentanți ai principalelor grupuri sindicale (Crăciun, Collins, 2008, p. 43).

Dye, descriind un context mai general al politicilor publice afirma: „formularea politicii publice are loc în cadrul guvernelor birocratice, birourilor grupurilor de interes, în camerele comitetelor legislative, în cadrul întâlnirilor comisiilor de specialitate” (1995, traducere 2008, pp. 40-41). În acord cu demersul nostru, apreciem că aserțiunea lui Dye (2008) reprezintă o descriere sugestivă și pentru contextul național aferent perioadei supuse analizei. Reiese că formularea politicii publice este lumea specialiștilor, a participanților „ascunși”, a tehnocraților sau a cunoștințelor elitelor, așa cum bine afirma Ficher (2000, pp. 47-48). Specifică perioadei menționate este și natura reparatur-distributivă a politicilor publice, alături de caracterul mai mult legalistic al acestora – cu alte cuvinte, sunt omise și evitate practicile și instrumentele de analiză altele decât cele prevăzute de instrumentarul specific reglementării.

### **III.2. Politicile publice în perioada 2000 – 2010**

În mod oficial, Consiliul European hotărăște să înceapă negocierile de aderare cu România în anul 2000, după examinarea analitică a acquisului comunitar și elaborarea documentelor de poziție pentru fiecare capitol în parte. Negocierile de aderare inițiate în 2000 își găsesc finalizarea în 2004. Anul 2005 poziționează România în rândul statelor care au închis toate capitolele de negociere, aspect ce îi facilitează semnarea tratatului de aderare cu Uniunea

Europeană. Doi ani mai târziu (2007), noua calitate a României (de stat membru al UE) este instituționalizată. Cu precădere în această perioadă, România încearcă să se conformeze practicilor și modelelor comunitare. Procesul de reformare a ciclului politicilor publice a vizat trecerea de la abordarea normativ-juridică către perspectiva analitico-managerială.

În anul 2000, Comisia Europeană accentuează obiectivul eficienței administrației publice, făcând trimitere la nevoia de eficientizare a procesului de coordonare a politicilor publice, sub presiunea aprecierilor Comisiei Europene și a identificării următoarelor deficiențe<sup>(14)</sup>: (1) abordare preponderent legalistă a procesului de elaborare a politicilor publice; (2) insuficientă coordonare și corelare a politicilor publice cu bugetul; (3) insuficientă coordonare între nivelul central și local în elaborarea politicilor publice; capacitate redusă de formulare a politicilor publice; (4) lipsa unei abordări treptate și etapizate în desfășurarea politicilor publice; (5) evaluarea politicilor încă nu a devenit o metodă de învățare și corectare a politicilor și programelor aflate în proces de implementare sau a politicilor care vor fi continuate; (6) lipsa unei corelări în proiectarea bugetară și planificarea de politici publice; (7) implicarea mediului academic român încă este limitată. În cea de-a doua etapă se poate vorbi despre desfășurarea unui amplu proces de reformare a modului de desfășurare a politicilor publice (Grabbe, 2008, p. 73). Se remarcă orientarea către analiza politicilor, descoperirea și creșterea atenției asupra instrumentelor specifice acestora, elementul definitoriu fiind „fenomenul” transferului de politici publice, practici, instrumente, mecanisme, modele și principii. Fără îndoială, politica extinderii Uniunii Europene implică automat transferul coercitiv de politici europene către statele membre și candidate (Iancu, 2010, p. 94).

Complementar considerentelor naționale invocate pentru necesitatea reformei procesului de elaborare a politicilor publice se regăsesc concluziile rapoartelor de țară ale Comisiei Europene, aferente anilor 2003-2006, care au reformulat această necesitate. Un prim răspuns pe care România îl oferă cerințelor impuse de rapoartele Uniunii Europene îl constituie angajamentele asumate în programul „Programatic Adjustment Loan (1) al Băncii Mondiale” (World Bank, 2004, World Bank, 2008, pp. 12, 20), cu privire la adoptarea procedurilor de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice ca parte a procesului de reformă a formulării acestora. PAL 1 a fost realizat pentru a sprijini guvernul să-și atingă obiectivele propuse în cadrul programului de guvernare 2007. La elaborarea sa au contribuit actori precum Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional, Comisia Europeană și alți parteneri. Componenta privind formularea politicilor publice îmbracă forma unei subcomponente a componentei „Reforma sectorului public” și urmărește îmbunătățirea predictibilității și eficacității politicilor publice guvernamentale. Activitățile de



concretizare a acestui obiectiv debutează cu PAL 2 (World Bank, 2004, World Bank, 2005), când Secretariatul General al Guvernului, prin intermediul Unității de Politici Publice, acceptă termenii și condițiile obiectivului. Totodată, România își asumă adoptarea unei noi proceduri pentru elaborarea politicilor publice în acord cu Banca Mondială.

Un rol decisiv în reconstrucția procesului de elaborare a politicilor publice naționale îl are Comisia Europeană, care susține demersul prin intermediul instrumentului Phare Twinning Program RO2003/IB/OT/10, 2003/005-551.03.03 „Strengthening the institutional capacity of the Romanian Government for managing public policies and the decision-making process”<sup>(15)</sup>.

Structurarea eforturilor României conturează două direcții de acțiune: (1) reforma și dezvoltarea structurilor instituționale și (2) îmbunătățirea cadrului legislativ și procedural.

### III.2.1. Elemente de reformă privind dimensiunea structurală

Cu privire la dimensiunea structurală remarcăm crearea unor noi structuri organizaționale, considerate de altfel ca principalii actori activi din acest areal. Principalele autorități implicate în procesul de formulare a politicilor publice sunt (vezi Tabelul 4):

- Secretariatul General al Guvernului → Direcția de Politici Publice;
- Ministerele de resort → Unitățile de politici publice de la nivelul ministerelor;
- Consiliile interministeriale permanente;
- Organizații nonguvernamentale, alte institute și centre de cercetare.

Din noiembrie 2003, în cadrul Secretariatului General al Guvernului funcționează Direcția de Politici Publice, creată inițial ca Unitate de Politici Publice prin Decizia primului-ministru nr. 258, cu misiune de a „îmbunătăți sistemul de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivel central”<sup>(16)</sup>. În vederea realizării misiunii sale Direcția de Politici Publice și-a conturat următoarele obiective: (1) eficientizarea politicilor publice; (2) creșterea transparenței decizionale; (3) fundamentarea superioară a politicilor (de exemplu, evaluarea impactului bugetar, economic, social ș.a.); (4) îmbunătățirea sistemului de consultare între instituțiile administrației publice centrale; (5) crearea conexiunii dintre planificarea politicilor publice și elaborarea bugetului; (6) elaborarea metodologiilor de evaluare și monitorizare a politicilor publice.

Ministerele de resort au, printre altele, misiunea de a elabora propunerile de politici publice, de a implementa politicile publice și de a monitoriza implementarea și rezultatele obținute. Astfel, ministerele trebuie să facă apel la funcția de feedback pentru a realiza îmbunătățirea continuă a implementării și a elaborării noilor propuneri de politici publice. Aceste atribuții sunt îndeplinite

de unitățile de politici publice din cadrul fiecărui minister. În conformitate cu prevederile HG nr. 775/2005, unitățile de politici publice se înființează în cadrul ministerului prin ordin al conducătorului instituției, iar în componența acestora se pot regăsi manageri publici, consilieri de integrare, personal contractual și funcționari publici.

Tabelul 4

**Principalii actori implicați în elaborarea politicilor publice, respectiv principalele atribuții ale acestora în sfera politicilor publice**

Denumirea instituției	Principalele atribuții ale acesteia în domeniul politicilor publice	Sursa de informare
Secretariatul General al Guvernului prin Direcția de Politici Publice	1. stabilește cadrul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice la nivelul ministerelor și al altor organe de specialitate ale administrației publice centrale, asigurând: (a) elaborarea sistemului de planificare și formulare a politicilor publice, a documentelor conceptuale de bază și a reglementărilor privind formularea politicilor publice și îmbunătățirea permanentă a acestora; (b) aplicarea procedurilor de formulare a politicilor publice și de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative; (c) monitorizarea și evaluarea, folosind indicatori de performanță și alte tehnici, a eficienței procesului de formulare a politicilor publice;	<i>Hotărârea de Guvern nr. 405 / 2007, privind funcționarea Secretariatului General al Guvernului (forma actualizată până la 28 octombrie 2010), art. 1 și art. 3.</i>
	2. stabilește cadrul general pentru definirea priorităților guvernului și urmărește corelarea acestora cu politicile publice, asigurând: (a) informarea periodică a primului-ministru cu privire la progresul și calitatea documentelor de politici publice elaborate de ministere;	
	3. asigură suportul metodologic și consultanță ministerelor privind formularea politicilor publice. În acest sens: (a) colaborează cu unitățile de politici publice din ministere; (b) asistă ministerele în aplicarea procedurilor de formulare a politicilor publice și de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative; (c) identifică necesarul de pregătire	

	<p>profesională a personalului implicat în formularea politicilor publice cu privire la instrumentele, metodologiile și aptitudinile corespunzătoare unui sistem performant de planificare a politicilor publice.</p> <p>4. asigură secretariatul tehnic al Consiliului Superior pentru Reforma Administrației Publice, Coordonarea Politicilor Publice și Ajustare Structurală. În acest sens: (a) colaborează cu unitățile de politici publice din ministere; (b) asista ministerele în aplicarea procedurilor de formulare a politicilor publice și de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative; (c) identifica necesarul de pregătire profesională a personalului implicat în formularea politicilor publice cu privire la instrumentele, metodologiile și aptitudinile corespunzătoare unui sistem performant de planificare a politicilor publice.</p>	
Ministerele de resort prin Unitățile de Politici Publice	<p>1. asigură consultanța departamentelor de specialitate din cadrul ministerelor în ceea ce privește elaborarea propunerii de politici publice;</p> <p>2. monitorizează respectarea procedurilor adoptate prin prezentul regulament în cadrul ministerului în care își desfășoară activitatea;</p> <p>3. sunt responsabile cu trimiterea propunerii de politici publice Unității de politici publice din cadrul Secretariatului General al Guvernului;</p> <p>4. elaborează rapoarte de monitorizare și evaluare cu privire la politicile publice inițiate și implementate la nivelul ministerelor, în colaborare cu departamentele de specialitate.</p>	<i>Hotărârea de Guvern nr. 775/2005, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, modificată prin HG nr. 1226/2007, art. 11.</i>
Consiliile interministeriale permanente	<p>1. soluționează problemele specifice din domeniile majore pe care le gestionează.</p> <p>2. asigură coerența fundamentării și implementării politicilor guvernamentale din domeniul respectiv.</p> <p>3. asigură comunicarea interministerială din domeniul pe care îl coordonează, precum și armonizarea punctelor de vedere.</p> <p>4. coordonează monitorizarea implementării politicilor promovate</p>	<i>Hotărârea de Guvern nr. 750/2005, privind constituirea consiliilor interministeriale permanente, modificată prin HG nr. 98/2010, art. 2.</i>

	5. elaborează rapoarte periodice	
	3. se urmărește modul de implementare a strategiilor și politicilor la nivelul autorităților și instituțiilor publice.	
Organizații nonguvernamentale prin Institutul pentru Politici Publice	1. militează pentru creșterea calității proceselor de elaborare a politicilor publice în România.	<i>http://www.ipp.ro/pagini/despre-ipp.php, accesat la data de 19 noiembrie 2010</i>
	2. desfășoară activități de cercetare, de advocacy și de promovare în domenii precum: reforma administrației publice, transparența instituțiilor.	

În principiu, noile aranjamente instituționale sugerează un proces de elaborare a politicilor publice mult mai organizat. Cu toate acestea, trebuie să reținem că legislația rămâne instrumentul principal prin care are loc operaționalizarea conceptelor de politici publice.

### III.2.2. Elemente de reformă privind dimensiunea procedurală

Referitor la componenta legislativ-procedurală a procesului de elaborare a politicilor publice, specific perioadei analizate este creșterea numărului instrumentelor legislative. Debutul procesului este marcat de realizarea, în mai 2004, cu sprijinul Departamentului pentru Dezvoltare Internațională a Guvernului Marii Britanii, a „Ghidului pentru elaborarea politicilor publice la nivel central”.

În anul următor (2005) a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 775/2005, pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, prin care se urmărește o mai bună reglementare a următoarelor aspecte: cadrul coerent și unitar de elaborare a politicilor publice; fundamentarea tehnică adecvată, scop în care a fost introdusă obligativitatea elaborării studiilor de impact pentru fiecare alternativă identificată pentru propunerea de politici publice; instituționalizarea unor formulare unice care să fie respectate de către toți inițiatorii de politici publice. Hotărârea a introdus din punct de vedere formal conceptul de politică publică în administrația românească, fiind un document de referință în domeniu.

În consolidarea măsurilor reglementate de către HG nr. 775/2005, a fost elaborată, în 2006, Hotărârea de Guvern nr. 1361/2006, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării guvernului, iar în 2009, Hotărârea de Guvern nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice,

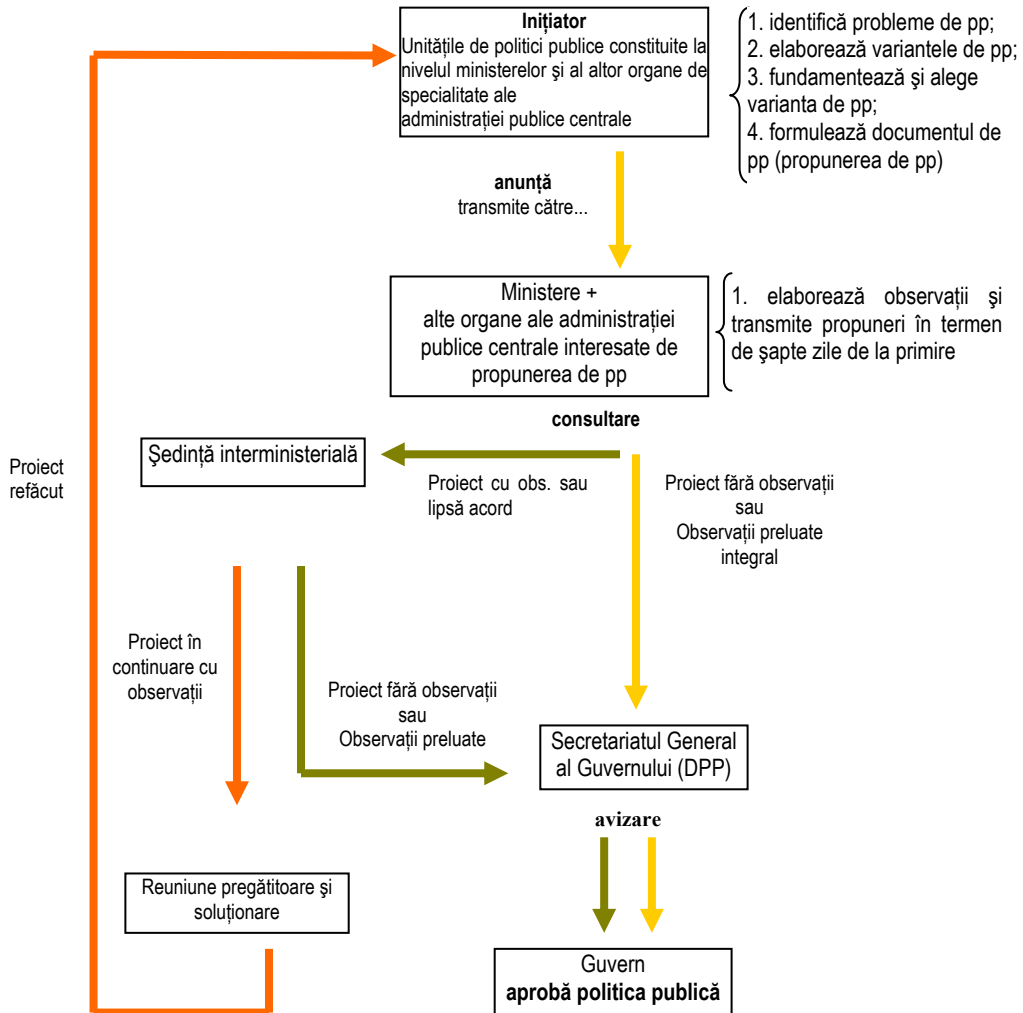
a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării. Norma juridică din 2009 încearcă să aducă o mai bună clarificare a documentelor de politici publice și a procedurilor ce trebuie urmate în vederea elaborării și avizării acestora. Una dintre particularitățile acesteia constă în faptul că guvernul aprobă atât actul normativ, cât și documentele de politici publice. Sub dispozițiile vechilor reglementări, guvernul aproba doar actul normativ care implementa varianta de politici publice.

Mai mult, pentru aprofundarea, printre altele, a reformei legislative din sfera politicilor publice are loc și modificarea Legii nr. 24/2000, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Reamintim în acest context și elaborarea a altor două documente cu impact major pentru domeniul politicilor publice: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, publicată în Monitorul Oficial nr. 663/23 octombrie 2001, și Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, publicată în Monitorul Oficial nr. 70/3 februarie 2003.

În acest cadru instituțional și legislativ se remarcă elaborarea politicilor cu respectarea principiilor aplicabile spațiului european: (1) existența unui cadru legislativ general, valabil și coerent pentru formularea politicilor publice; (2) autonomia ministerelor în elaborarea politicilor publice; (3) caracterul interministerial al procesului de elaborare a politicilor publice.

Doctrina conchide (Matei, 2007, pp. 9-11, Matei, 2008, pp. 45-46) că principiile care formează bazele sistemului politicilor publice se regăsesc în îndeplinirea următoarelor acțiuni: (1) principiul participării și transparenței – diverșii actori participă la planificarea politicilor publice; (2) principiul continuității și coordonării – asigură actualizarea politicilor și coordonarea acestora cu alte inițiative; (3) principiul responsabilității – actorii implicați în formularea politicilor publice la diferite niveluri trebuie să-și asume responsabilitatea pentru rezultatele obținute; (4) principiul subsidiarității – implicarea actorilor situați cel mai aproape de nivelul reglementat prin politica publică; (5) principiul bunei guvernante – capacitatea guvernului de a reacționa în timp util la situații determinate de necesitatea satisfacerii anumitor nevoi publice, asigurând îndeplinirea celor trei E (eficacitate, eficiență și economia resurselor); (6) principiul cooperării și coerenței – capacitatea actorilor de a realiza relații de cooperare și consultare asupra problemelor de politici publice. Sistematizarea transformărilor instituționale și legislative se regăsesc conceptualizate expres sau implicit în procedura de elaborare a politicilor publice, reprezentată grafic în figura următoare (figura 2):

### Elaborarea politicilor publice în România



**Figura 2.** Interpretare în baza HG nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central

## Concluzii

Analiza a evidențiat că reformele din sfera politicilor publice au fost impulsionate în primul rând de către dezideratul accederii la UE și de exigențele calității de stat membru. Implicațiile Uniunii Europene în procesul de elaborare a politicilor publice naționale nu au fost de natură „hard”, aceasta optând pentru utilizarea practicilor de îndrumare și coordonare, evitând practicile de constrângere (Grabbe, 2008, p. 75). Reamintim că deși se apreciază că la nivel european există un spațiu propice pentru unificarea politicilor publice, modelele de elaborare a acestora diferă de la un stat la altul datorită realităților diferite ale statelor membre, culturii, tradițiilor, resurselor, gradului de dezvoltare economică, mecanismelor și instrumentelor promovate prin politicile publice naționale.

Knill și Lehmkuhl (1999, p. 1) susțin relevanța a trei mecanisme prin care impactul Uniunii Europene se realizează asupra aranjamentelor instituționale interne și elaborării politicilor publice naționale: (1) integrarea pozitivă; (2) integrarea negativă; (3) integrarea-cadru. Comparabil cu aceștia, Annette Elisabeth Töller vorbește de existența altor trei mecanisme: (1) europenizarea prin adaptare, (2) europenizarea prin învățare și (3) europenizarea prin evaziune (Töller, 2004, p. 3).

În prezent România, pe de o parte, aprofundează, la fel ca și celelalte state membre, procesul de înfăptuire a politicilor comunitare, iar, pe de altă parte, își coordonează/coroborează politicile ce țin de competență internă, în conformitate cu Metoda Deschisă de Coordonare. O parte dintre schimbările antrenate în procesul politicilor publice naționale se datorează transpunerii în ordinea internă a directivelor, regulamentelor sau deciziilor Uniunii, sub sancțiunea Curții Europene de Justiție.

Page și Wouters (1995, pp. 185-204) conchideau în studiile lor că „puterea de la Bruxelles” permite existența unui mecanism de transfer al bunelor practici către nivelul administrațiilor naționale, influențând prin europenizare politicile publice naționale. Europenizarea politicilor publice poate afecta toate elementele unei politici: actorii, resursele, instrumentele de politici publice, chiar și stilul acesteia. Impactului politicilor UE a fost conceptualizat în diverse modele, unele dintre acestea fiind modelul input-output realizat pentru dezvoltarea locală (Matei, 2007, pp. 39-49), modelul evaluării costurilor administrative. Administrațiile naționale au fost încurajate și sprijinite în vederea elaborării unor mecanisme de participare și coordonare a acțiunilor reprezentanților lor la nivelul Uniunii Europene (Matei, 2010, pp. 15-16).

---

**Note**

---

- (1) Pentru a preveni o eventuală eroare de interpretare facem mențiunea că criteriul în baza căruia se face expunerea definițiilor are în vedere ordinea cronologică a lucrărilor și nu importanța conținutului acestora, toate definițiile fiind valoroase pentru înțelegerea acestui fenomen complex, europenizarea.
- (2) Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și oțelului disponibil online la adresa : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ecsc\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm), accesat la data de 9 decembrie 2010. Reținem că tratatul a ieșit din vigoare în anul 2002, deoarece perioada pentru care a fost încheiat a fost doar de 50 de ani.
- (3) Tratatul privind înființarea Comunității Economice Europene și tratatul privind înființarea Comunității Europene pentru Energie Atomică se găsesc disponibile la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, accesată la data 9 decembrie 2010.
- (4) Politica agricolă comună este o politică care se găsește într-o continuă evoluție, în ultimii ani fiind scurtate și adaptate textele juridice astfel încât să fie mai ușor de înțeles. Cea mai recentă măsură întreprinsă în această sferă a avut loc în 2008, fiind cunoscută în literatura de specialitate și la nivelul instituțiilor ca „controlul stării de sănătate a politicii agricole”, al cărei mare beneficiu se regăsește în posibilitatea adaptării PAC-ului la noile provocări și oportunități.
- (5) Tratatul de la Maastricht este disponibil online la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>, accesată la data 10 decembrie 2010.
- (6) Tratatul de la Amsterdam este disponibil în varianta electronică la adresa: [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/tif/JOC\\_1997\\_340\\_\\_1\\_EN\\_0005.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/tif/JOC_1997_340__1_EN_0005.pdf), accesat la data 11 decembrie 2010.
- (7) Pentru mai multe detalii cu privire la misiunile Petersberg a se vedea: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a19000\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_en.htm), accesat la data 11 decembrie 2010.
- (8) Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru Europa poate fi accesat la adresa: [http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction\\_en.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/introduction_en.htm); <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0055:0185:EN:PDF>, accesate la data 12 decembrie 2010.
- (9) Ghid privind Tratatul de la Lisabona, accesibil la adresa <http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/84/ro.pdf>.
- (10) A fost avută în vedere forma consolidată a fiecărui tratat la data 30.03.2010.
- (11) Metoda transguvernamentalismului intensiv are în vedere cooperarea interguvernamentală dintre statele membre în probleme sensibile în care competența UE este foarte mică sau chiar lipsește. Opțiunea pentru utilizarea termenului de transguvernamentalism este un rezultat al accentuării ideii că guvernele statelor membre s-au pregătit în mod deosebit pentru un angajament de cooperare, cum de altfel explică și Wallace, H., în lucrarea sa „Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană”, p. 83. Mai mult, reținem că această metodă este utilizată în cadrul pilonilor II și III, în timp ce celelalte metode sunt specifice pilonului I.
- (12) Consiliul European de la Copenhaga stabilea în sarcina statului candidat următoarele criterii: (1) instituții stabile care să garanteze democrația, statul de drept, drepturile omului, respectul față de minorități și protecția acestora; (2) o economie de piață funcțională, precum și capacitatea de a face față presiunii concurențiale și forțelor pieței din interiorul uniunii;



(3) capacitatea de a-și asuma obligații ce decurg din calitatea de membru al UE, inclusiv aderarea la țelurile uniunii politice, economice și monetare. Acestea sunt disponibile online la adresa:

[http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_ro.htm), accesată la data 14 decembrie 2010.

- (13) Tot acum, are loc o nouă întrunire a Consiliului European la Madrid, ocazie cu care este adăugat un al patrulea criteriu, și anume o țară candidată trebuie să fie capabilă să pună în practică regulile și procedurile comunitare. Aderarea presupune, de asemenea, ca țara candidată să dispună de condițiile necesare pentru integrarea sa, prin adaptarea structurilor sale administrative; criteriul este cunoscut în doctrină și sub denumirea de „capacitate administrativă consolidată”.
- (14) Vezi [http://www.mie.ro/\\_documente/politici\\_publice/informatii\\_utile/elaborare\\_pp.pdf](http://www.mie.ro/_documente/politici_publice/informatii_utile/elaborare_pp.pdf) accesat la data 14 decembrie 2010.
- (15) „Consolidarea capacității instituționale a Guvernului României de gestionare a politicilor publice și a procesului decizional”.
- (16) Vezi [http://www.sgg.ro/index.php?politici\\_publice](http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice), accesat la data 15 decembrie 2010.

## Bibliografie

- Andersen, S.S., Sitter, N., „Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?”, *European Integration*, vol. 28, nr. 4, 2006, Routledge
- Bennett, C., „What is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, vol. 21, 1991
- Bomberg, E., Peterson, J., „Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?”, a 50-a Conferință Anuală a Asociației de Studii Politice, 2000, UK
- Börzel, T.A., „Pace-Setting, Foot-Dragging and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization”, *Queen's Papers on Europeanization*, nr. 4, 2001
- Börzel, T.A., Risse, T., „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers* 4, (15), 2000
- Börzel, T.A., „Towards convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 1999
- Buller, J., Gamble, A., „Conceptualising Europeanization”, 2001, <http://aei.pitt.edu/1724/01/bullerandgamble.pdf>
- Cowles, M.G., Caporaso, J.A., Risse, T. (2000). *Transforming Europe: Conclusions*, Cowles, M.G., Caporaso, J.A., Risse, T. (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ed. Cornell University Press, New York
- Crăciun, C. (2008). *Transformarea guvernării în România. Provocări pentru managementul politicilor*, în Crăciun, C., Collins, P.E. (eds.), *Managementul politicilor publice: transformări și perspective*, Editura Polirom, Iași
- Dye, Th. (1995) (translation 2008). *Understanding Public Policy*, Editura Prentice Hall, London
- Dyson, K., Goetz, K., în Bache, I., „Europeanization and Britain: Towards Multi-Level Governance?”, *EUSA 9<sup>th</sup> Biennial Conference*, 2005, Austin, Texas
- Falkner, G., „Comparing Europeanization Effects: From Metaphor to Operationalisation”, *European Integration online Papers*, 7 (13), 2003

- Featherstone, K., (2003). „Introduction. In the name of Europe”,  
<http://fds.oup.com/www.oup.co.uk/pdf/0-19-925209-2.pdf>
- Featherstone, K., Radaelli, C.M., (2003). *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press
- Ficher, F., (2000). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press
- George, S., „The Europeanization of UK Politics and Policy-Making: The Effects of European Integration on the UK”, *UACES/ESRC*, Workshop Sheffield University, 2001
- Goetz, K.H., Hix, S., „Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems”, *West European Politics*, 23 (4), 2000
- Grabbe, H., (2008). *Puterea de transformare a UE. Europeanizarea prin intermediul condițiilor de aderare în Europa Centrală și de Est*, Editura Epigraf, Chișinău
- Hogwood B.W., Gunn L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, trad. rom. (2000). *Introducere în politicile publice*, Editura Trei, București
- Howell, K., „Developing Conceptualisations of europeanization: Synthesising Methodological Approaches”, *Queen's Papers on Europeanization*, nr. 3, 2004
- Iancu, D.C. (2010). *Uniunea Europeană și administrația publică*, Ed. Polirom, Iași
- Iancu, D.C. (2008). „Spațiul administrativ european”, suport de curs, SNSPA
- Kassim, H., (2002), „The European Administration: Between Europeanization and Domestications” în Hayward, J., Menon, A., (ed.), (2003). *Governing Europe*, Oxford University Press
- Knill, Ch., Lehmkuhl, D., „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online papers*, 3 (7), 1999, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- Ladrech, R., „The Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), 1994
- Lasswell, H.D. (1951). *The Policy Orientation*, in Lerner, D., Lasswell, H.D. (eds.) *The Policy Sciences*, Stanford University Press
- Matei, A., „The Development of the European Administration. Fundamental Concepts and Approaches”; 2010, [http://ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1531235](http://ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1531235)
- Matei, A., „Empirical Approaches About the Input-Output Model for the Local Economic Development: Case Study in Braila Municipality”, *International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe*, nr. 1, 2007, <http://ssrn.com/abstract=1317609>
- Matei, A., „Evoluția administrației europene. Concepte și abordări fundamentale”, *Drept comunitar*, nr. 3, 2004
- Matei, L., Matei A., “The Economic and Social Impact of Public Administration Europeanization”, 2010, <http://mpr.aub.uni-muenchen.de/24267/>
- Matei, A., Matei, L., „Globalization and Europeanization. A Projection on an European Model of Public Administration”, *Theoretical and Applied Economics* nr. 4, (521), 2008, <http://ssrn.com/abstract=1310129>
- Matei, L., „Representing the Local Interests in Governmental Policy Making. The Romanian Experiment”, *Theoretical and Applied Economics*, nr. 8 (525), 2008
- Matei, L., „Globalization and Public Policies. Transnational actors' involvement”; 2007, <http://ssrn.com/abstract=1372064>
- Matei, L., „The Romania Public Administration facing the Challenges of Integration into the European Union”, *MPRA*, nr. 20024, 2006

- Montpetit, É., „Against the Odds: Retrenchment in Agriculture in France and the United States”, *Agricultural Policy Volume*, 2000
- Olsen, J.P., „The Many Faces of Europeanization”, *ARENA working paper*, nr. 2, 2002, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=369690](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=369690)
- Page, E.C., „The Impact of the European Legislation on British Public Policy Making: A Research Note”, *Public Administration*, nr. 76, 1998
- Page, E.C., Wouters, L., (1995). *The Europeanization of the national bureaucracies*, J. Pierre (ed.) *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Ed. Edward Elgar, Aldershot
- Peters, B.G. (1997). *The future of governing: four emerging models*, Ed. University Press of Kansas, Kansas
- Radaelli, C.M., (2003). *The Europeanization of Public Policy*, in Featherstone, K., Radaelli, C.M. (2003). *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press
- Richardson, J.J. (2006). *European Union: Power and Policy-making*, Ed. Routledge, UK
- Schmidt, V.A., „Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment”, *European Integration online Papers*, 5/6, 2001
- Töller A.E., „The Europeanisation of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results”, *European Integration online Papers*, vol. 8, nr. 9, 2004, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-009.pdf>
- Vlăsceanu, M. (1995). *Politica socială și sectorul nonprofit*, in Zamfir E., Zamfir C. (coord.), *Politici sociale: România în context european*, Editura Alternative, București
- Wallace, H., Pollack, M.A., Young, A.R. (2010). *Policy-Making in the European Union*, ediția a 6-a, Oxford University Press
- Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A. (2005). *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, ediția a 5-a, Editura Institutului European din România, București
- Wallace, H., „Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?”, *New Political Economy*, vol. 5, nr. 3, 2000, Taylor & Francis Ltd
- Webb, C. (1977). *Introduction: Variations on a Theoretical Theme*, în Wallace, H., Wallace, W., Webb, C., (eds.) *Policy-making in the European communities*, Ed. John Wiley&Sons, London

### Legislație și documente strategice

- Tratatul de la Paris privind instituirea Comunității Economice a Cărbunelui și Oțelului, 1951 (intrat în vigoare în 1952), disponibil în variantă electronică la adresa: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ecsc\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm);
- Tratatul de la Roma privind instituirea Comunității Economice Europene, 1957 (intrat în vigoare în 1958), disponibil în versiune electronică la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>;
- Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană, 1992 (intrat în vigoare în 1993), [http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/tif/IOC\\_1992\\_191\\_1\\_EN\\_0001.pdf](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/tif/IOC_1992_191_1_EN_0001.pdf);
- Actul Unic European, 1986 (intrat în vigoare în 1987), disponibil în variantă electronică la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>;
- Tratatul de la Amsterdam, 1997 (intrat în vigoare în 1999), disponibil în formă electronică la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc>;
- Trataul de la Nisa, 2001 (intrat în vigoare în 2003), disponibil în variantă electronică la adresa: <http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/12001C/word/12001C.doc>;

- Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, 2004, disponibil în formă electronică la adresa: [http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/12004V/word/12004V\\_TOC.pdf](http://eur-lex.europa.eu/ro/treaties/dat/12004V/word/12004V_TOC.pdf);
- Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, 2007 (intrat în vigoare în 2009), disponibil în versiune electronică: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:RO:HTML>;
- Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative publicată în Monitorul Oficial nr. 390/9 iunie 2009;
- Hotărârea de Guvern nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central, publicată în Monitorul Oficial nr. 685 din 29 iulie 2005;
- Hotărârea de Guvern nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării guvernului, publicată în Monitorul Oficial nr. 843/12 octombrie 2006;
- Hotărârea de Guvern nr. 405 / 2007 privind funcționarea Secretariatului General al Guvernului, publicată în Monitorul Oficial nr. 302/7 mai 2007;
- Hotărârea de Guvern nr. 750/2005, privind constituirea consiliilor interministeriale permanente, publicată în Monitorul Oficial nr. 676/28 iulie 2005;
- World Bank, (2008) „Report nr. ICR0000620, Implementation, completion and results report on a first Programmatic Adjustment Loan to Romania”;
- World Bank (2004) „Loan Agreement L4752-RO-Conformed”, disponibil online: [www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2010/03/18/DEF85D1BA9AF6FAE85256F39006B0A74/3\\_0/Rendered/PDF/L47521PAL0I1conformed.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2010/03/18/DEF85D1BA9AF6FAE85256F39006B0A74/3_0/Rendered/PDF/L47521PAL0I1conformed.pdf);
- World Bank, (2004) „Second Programmatic Adjustment Loan Project”, disponibil: [www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/10/14/000104615\\_20041014160415/Rendered/PDF/PID010Concept0Stage.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/10/14/000104615_20041014160415/Rendered/PDF/PID010Concept0Stage.pdf);

**Site-uri**

[http://www.sgg.ro/index.php?politici\\_publice](http://www.sgg.ro/index.php?politici_publice)

[http://www.mie.ro/\\_documente/politici\\_publice/informatii\\_utile/elaborare\\_pp.pdf](http://www.mie.ro/_documente/politici_publice/informatii_utile/elaborare_pp.pdf)

<http://www.ipp.ro/pagini/despre-ipp.php>