

POLITICI PUBLICE ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ**Mariana IAȚCO***Catedra Politologie și Educație Civică*

Cet article a comme objectif l'étude des politiques publiques de l'Union Européenne. Les politiques publiques supposent un ensemble complexe de décisions visant un spectre large de problèmes publics avec lesquels la société actuelle se confronte. Le caractère des politiques publiques constitue la recherche du consensus dans le processus décisionnel entre différents acteurs publics. Le processus d'intégration européenne impose de nouvelles demandes dans la formulation et l'implémentation des politiques et des institutions publiques.

Studiul politicilor publice în Uniunea Europeană trebuie să se înscrie cât mai reușit în contextul evolutiv al procesului de integrare europeană, specific prin particularitățile sale. Accelerarea procesului de integrare pe parcursul ultimilor ani se află direct conectată la fenomenul globalizării economiei și la noile provocări ale statului-națiune pentru a face față noilor scopuri politice, sociale și economice pe care acesta le ridică în fața societății. În pofida caracterului său contradictoriu, extinderea integrării europene constituie, cu certitudine, răspunsul rațional al statelor membre în fața necesității de a soluționa împreună problemele comune într-un scenariu de incertitudini și complexități continue.

Crearea statului bunăstării a făcut posibilă ieșirea inteligentă din haosul postbelic, generând o perioadă de pace, stabilitate politică și prosperare economică și socială fără precedent. În schimb, statul-națiune a trebuit să accepte o cesiune a suveranității sale, determinând o transformare de la suveranitatea statală la una parțială împărțită între statele membre ale Uniunii și chiar incluzând instituții suprastatale [1].

Uniunea Europeană nu este o simplă organizație internațională. Organizațiile internaționale de nivel regional se caracterizează exclusiv prin intergubernalism, deciziile se adoptă prin unanimitate și nu există instituții autonome responsabile de a veghea îndeplinirea efectivă a acestora sau de a formula propuneri care să se transpună dincolo de obiectivele inițiale. Uniunea Europeană funcționează în baza unor criterii distincte, mai apropiate Statutului. Totuși, Uniunea nu este un stat, adică o entitate politică suverană, dotată cu autoritate și legitimitate necesare pentru a impune deciziile sale asupra unui teritoriu determinat și a activa în numele comunității naționale în cadrul exterior acesteia.

Uniunea Europeană nu îndeplinește în cea mai mare parte cerințele tradiționale ale suveranității. Nu exercită monopolul asupra violenței legitime, de asemenea nici nu dispune de o adevărată politică externă și de apărare și nici măcar de frontiere stabilite. Nu există un „guvern” în sensul tradițional al cuvântului, un centru vizibil de autoritate publică emanat de parlament sau direct ales de către cetățeni, nu are partide politice europene capabile de a agrega și articula consensuri. Deși dispune de un buget, nu fixează impozite directe cetățenilor sau întreprinderilor, însă poate impune sancțiuni.

Potențialul său de control asupra implementării politicilor sunt limitate. Dincolo de recunoașterea liberei circulații a persoanelor și a mărfurilor, relaționat de piața liberă și participarea cetățenilor la alegerile europene conceptul de comunitate politică, bazată pe drepturile inerente ale cetățeniei comunitare, eșuează. Autorii Tratatului de la Maastricht au lăsat bine expus că cetățenia Uniunii poate numai să completeze și nu să substituie pe cea a statelor membre.

Totuși, Uniunea Europeană și-a asumat pe parcurs multe din funcțiile tipice statului: administrează un buget, convoacă alegeri, reglează piața și moneda unică, generează în mare sau mică parte politica economică externă, intervine în forurile internaționale, participă în misiunile umanitare și de pace. Pe de altă parte, dreptul comunitar este superior ierarhic și, prin urmare, se impune statelor membre. Acest factor necesită a fi menționat, întrucât se tratează a fi un element de importanță crucială, fără de care e imposibil a înțelege instituționalizarea sistemului european. Nu ne vom opri detaliat asupra sistemului instituțional, ci doar asupra mecanismelor de formulare și implementare a politicilor publice europene.

Diferențierea și complexitatea societăților moderne se manifestă în multiple forme cu consecințe politice directe pentru autoritățile publice. Vorbind despre complexitatea socială, administrativă, științifică și tehnică, incluzând piețele, valorile sociale și stilurile de viață, instituțiile formale parlamentare sau executive experi-

mentează de fiecare dată dificultăți majore pentru a gestiona această complexitate publică. Știm doar că în fața populației instituțiile democratice apar învestite cu cele mai înalte responsabilități decizionale.

Totuși, influența lor și capacitatea de gestionare experimentează o deteriorare considerabilă din cauza lipsei de resurse și a competențelor tehnice, în același timp din cauza creșterii majore a problemelor publice ce se acumulează pe agenda guvernamentală: de la creșterea șomajului sau marginarea socială, pensiile mizerabile până la crearea locurilor de muncă, incluzând problemele ce vizează noile tehnologii, gestionarea sănătății publice sau a mediului ambiant.

Fiecare problemă de caracter public mobilizează sectoare sau grupuri, comunități purtătoare de interese și cereri contradictorii; prin urmare, răspunsurile publice tind să genereze noi conflicte, care, la rândul lor, provoacă noi mișcări sociale. În afară de interdependența pe verticală și orizontală între diferite niveluri de guvernare se cer eforturi maxime pentru a se ajunge la consens – sarcină mult mai dificilă în cazul luării deciziilor și realizării lor practice [2].

Aceste schimbări se traduc în restructurarea funcțiilor tradiționale ale statului. Delegarea imperativă, direcționarea ierarhică și controlul proceselor politice sunt substituite de noi forme de reglare bazate pe negociere, cooperare și chiar pe persuasiune, prin intermediul cărora responsabilii publici tratează distribuția resurselor politice disperse între actorii publici și privați.

Astfel, frontiera între public și privat tinde să se difuzeze de fiecare dată mai mult, creând multiple rețele de negocieri și transformări, în care, pentru a atinge obiectivele pe care și le propun, autoritățile publice își asumă deseori rolul de întreprinzători politici [3].

În general, statul, dar, mai concret, sistemul politic-administrativ, tinde să se segmenteze în comunități sau rețele de interese structurate în jurul diferitelor politici ca rezultat al transformărilor ce se produc în societate: globalizarea și interdependența, schimbările tehnologice și însuși impactul procesului de integrare. Guvernarea constituie astfel o nouă formă de strategie politică destinată a garanta „gubernalitatea” societăților și a menține legitimitatea instituțiilor în schimbul cesionării autorității politice actorilor economici și sociali.

Din punct de vedere organizatoric, noile forme de guvernare (sau de subguvernare) se caracterizează prin dominarea grupurilor de interese cu referire la legislativ, având rolul central al experților și, în cele din urmă, stabilirea unor „reguli de joc” diferite de cele tradiționale. Asistăm, așadar, la apariția unei dualități a sistemului european.

Sistemului parlamentar tradițional, bazat pe reprezentarea generală democratică, i se suprapune o auto-reprezentare a intereselor sectoriale prin intermediul rețelelor de subguvernare specializate în reglarea politicilor complexe (privind, de exemplu, telecomunicațiile, biotehnologiile, reziduurile, alimentația, medicamentele etc.) Necesitatea de a garanta respectul regulilor de piață a adus în unele cazuri chiar la stabilirea autorităților independente de caracter tehnocratic, deconectate de la instituțiile reprezentative. În acest context, este evident că procesul de formulare și stabilire a politicilor publice într-un astfel de mecanism instituțional ca Uniunea Europeană devine unul complex, dinamic și multiplu, creând diverse rețele de politici.

Rețelele de politici publice sunt definite ca răspuns la problemele publice de pe agenda instituțională. Această abordare coincide cu viziunea asupra comunității europene ca fiind un ansamblu de rețele de politici structurate relativ [4]. Metafora despre rețele pare a fi adaptată special la stilul de decizie comunitar, în care lipsa unui liderism clar produce o combinație de proceduri formale și informale de mediere între reprezentanții publici, pe de o parte, și reprezentanții privați, pe de altă parte.

În acest sens, se poate afirma că rețelele de politici ale Europei comunitare constituie „un amestec de actori și de sisteme de relații naționale, supranaționale, interguvernamentale, transguvernamentale și transnaționale” [5].

Conform altei formulări similare, „comunitatea se bazează nemijlocit pe interesele proprii ale alianțelor de specialiști în politici publice, precum: grupurile de interese, miniștrii naționali și comisiile parlamentare, în afară de un grup format din birocrați, politicieni și lobbisti specializați ce operează la nivel european. Astfel, integrarea se produce prin intermediul negocierilor multiple, alianțelor temporale și coalițiilor flexibile între acest ansamblu de puteri” [6].

Alte conceptualizări se referă la un sistem complex de multiple niveluri de guvernare și de elite publice și private ce interacționează între ele [7]. Acest ansamblu de actori profită de disponibilitatea resurselor adiționale și de noile puncte de acces la procesele politice pentru a influența deciziile și de a le filtra.

În ultimii ani se observă deschiderea unei noi abordări a politicilor, pornind de la caracterul pluridimensional al procesului politic comunitar. Din această perspectivă, procesul de integrare este perceput ca o construcție a unei noi entități politice în care autoritatea și capacitatea de influențare în elaborarea politicilor publice se află divizată între un ansamblu de actori publici și privați ce acționează la diferite niveluri de guvernare [8].

Guvernarea europeană rezultă astfel din interacțiunea dintre anumiți actori și niveluri. Datorită caracteristicilor sale speciale, procesul de integrare a generat un sistem de interdependențe funcționale care tind spre a potența rolul actorilor statali în Uniunea Europeană, datorită rețelor care se conectează la Comisia Europeană.

Astfel, aceasta dispune de potențiali aliați pentru a învinge rezistențele guvernelor naționale. În același timp, formularea și implementarea politicilor publice europene reiese în mare sau mică măsură din europenizarea progresivă a administrațiilor publice, a procedurilor și intereselor socioeconomice implicate.

Particularitățile sistemului instituțional se reflectă direct în *policy-making* comunitar în care deciziile sunt rezultatul unui proces complex de negocieri, într-un ansamblu de actori implicați. Puterea de inițiativă aparține aproape în exclusivitate Comisiei, dar aceasta poate deveni incapabilă când este lipsită de liderism și sprijinul necesar. Marile alternative se negociază în Consiliul Europei și chiar dacă elaborarea normelor revine Consiliului de Miniștri. De asemenea, este cert că Parlamentul European, lipsit de obligația de a sprijini un guvern majoritar, poate introduce amendamente ori, în cazul codeciziei, de a recurge la veto. Prin urmare, implementarea politicilor publice se confruntă cu obstacole derivate din heterogenitatea culturală, socială, economică și politico-administrativă a statelor membre.

Neexistând un program specific de guvernare și nici măcar un guvern în sensul strict, formarea agendei publice europene e mult mai aleatorie și incertă decât a statelor membre. În acest context, Comisia Europeană beneficiază de lupta între diversele interese publice și private pentru a favoriza sau dificulta intrarea problemelor pe agenda comunitară [9].

Când se tratează lansarea de noi politici care pot afecta interesele statelor membre, strategia Comisiei constă deseori în elaborarea documentelor publice de reflectare direcționate spre sectoarele și domeniile afectate, ceea ce permite a cunoaște mai profund problemele, a structura dezbaterile în jurul problemelor publice și a constitui rețele sau coaliții de legitimare a propunerilor sau chiar a politicilor sale [10].

Comisia are uneori nevoie de a reforța capacitatea sa de influență în fața statelor și gradul său de legitimare. Pentru aceasta recurge la o serie de strategii, de exemplu, când este conștientă de rezistențele statelor membre de a accepta regulamente specifice în sectoare determinate, propune directive generice. Odată găsit drumul, îndrăznește să formuleze politici mai complexe, concise.

Alte căi, tendințe de a forța voința guvernelor centrale constă în constituirea de coaliții cooperative la diverse niveluri cu actori substatali și grupuri private din diferite state membre, apoi în a dezbate temele în grupuri de experți, îndepărtându-le de responsabilii politici, sau în a facilita încorporarea reprezentanților intereselor economice și sociale cu obiectivul de a le face mai comprehensibile pentru administrațiile publice.

Astfel, Comisia Europeană reușește chiar să penetreze indirect în unele politici înalt „naționalizate”, cum ar fi, de exemplu, politicile sociale care reușesc să mobilizeze entități teritoriale și diferiți actori sociali în căutare de resurse. În orice caz, independența politică a executivului european facilitează deseori căutarea de soluții la ansambluri de probleme pe care guvernele naționale supuse la diverse genuri de presiuni interne nu sunt în stare a le înfrunța eficace [11].

În calitate de inițiator de politici, activând din propria inițiativă sau urmând directivele Consiliului European, Comisia Europeană se sprijină pe o rețea densă compusă din 600 grupuri de experți și comisii consultative în care participă atât reprezentanții administrațiilor statelor membre (inclusiv regiunile), cât și grupurile de interese. Comisiile consultative, create, conduse și finanțate de către Comisia Europeană, includ reprezentanții grupurilor de interes public și privat, social și economic, organizate la nivel european. De exemplu, sectorul agrar este cel ce deține cel mai mare număr de structuri instituționalizate – peste 30 de comisii.

Comisiile reunesc funcționari și specialiști din diverse sectoare desemnate de către statele membre, chiar dacă nu activează oficial ca reprezentanți ai acestora, ci ca consultanți ai Comisiei în calitate de experți. Majoritatea din aceste comisii, care obișnuiesc a avea deja un caracter stabil, se reunesc periodic și membrii lor sunt aproape aceiași. Altele se creează ad-hoc, în special dacă se abordează noi aspecte ale problemelor publice. Principalul său obiectiv constă în a discuta primele proiecte de propuneri care Comisia le obligă de a

le face să circule printre comisii. Pe marginea acestor două tipuri esențiale de comisii pot apărea altele, cu caracter mixt și forme de participare mixte.

Comisiile de experți sunt cele mai stabile, influente și numeroase. După estimările realizate, numărul lor depășește cifra de 500. Comisia recurge la ele cu dublu obiectiv: de a prelucra informația și de a anticipa reacțiile statelor membre în fața propunerilor sale. În acest sens, funcționarii publici naționali încearcă să influențeze asupra Comisiei cu scopul ca legislația comunitară să încorporeze cât mai mult punctele lor de vedere.

În orice caz, faza inițială echivalează cu un gen de prenegociere în care încep să se declanșeze pozițiile guvernelor naționale și ale grupurilor organizate interesate de a fi acceptate punctele lor de vedere, care, în cele din urmă, se dovedesc a fi de mare utilitate în procesul negocierilor și chiar în acel de implementare a politicilor publice.

Așadar, comisia adoptă rolul de catalizator de idei și cel de autor de consens inițial, care, în afară de a se legitima, încearcă să obțină resursele cognitive de care nu dispune. Astfel, diversele metafore atribuite Comisiei Europene – ca fiind generatoare de „comunități epistemice” ce împărtășesc aceleași valori și cunoștințe sau ca „întreprinzător politic” în căutare de idei inovatoare pentru a înfrunta problemele – se dovedesc a fi benefice, în special pentru a înțelege condițiile de elaborare a politicilor europene [12].

Totuși, Comisia nu este un actor unitar, ci o organizație segmentată din punct de vedere politic-administrativ. Zisa fragmentare este cu mult mai evidențiată în comparație cu executivele naționale, neexistând o majoritate și nici o direcție politică. Pe de altă parte, avântul competitiv și lipsa ierarhică generează rivalități puternice (de exemplu, tensiuni constante între diferite direcții generale de activitate).

În funcție de modul în care decurg, evoluează diversele tematici, reprezentanții comisiilor mențin contacte strânse cu guvernele lor respective și cu grupurile naționale afectate. În timp ce direcțiile generale concurează între ele, grupurile de interese tind să mobilizeze elaborarea agendei politicilor publice. De asemenea, Comisia poate fi obiectul „de captivare” din partea grupurilor economice mai puternice (agricultori, bănci, marile industrii etc.), dar repartizează astfel rolurile jocului, încât li se permite accesul la el și altor sectoare, mai puțin puternice, uneori chiar opuse (consumatori, ecologiști).

Odată prezentată oficial propunerea Comisiei Europene însoțită de opinia Parlamentului European, începe faza de negociere propriu-zisă, punând în lucru aparatul Consiliului divizat, la rândul său, în peste 20 de formațiuni sectoriale relaționate la diferite politici europene. Dispersarea politicilor și lipsa ierarhiilor între diverse consilii contribuie, fără îndoială, la dispersarea intereselor statale.

Datorită comunităților de interese și valori ce generează fiecare consiliu sectorial, unii miniștri reușesc să înainteze politici determinate, care în propriile lor state ar fi întâlnit puternice rezistențe din partea altor colegi din Cabinetul de Miniștri, Parlament, grupuri de interese sau chiar din partea opiniei publice. În cele din urmă, Consiliul nu decide niciodată în primă instanță.

Astfel, fiind compusă dintr-un număr de diplomați și experți din diferite guverne, aceștia sunt responsabili de crearea textului Comisiei Europene de către una dintre cele 250 de comisii și grupuri de lucru, constituite cu caracter permanent sau ad-hoc. Aceste structuri, în care este permanent reprezentată Comisia, constituie o adevărată rețea sau rețele de experți specializați, delegați de către cele 25 administrații publice ale statelor membre. Acest ansamblu de structuri tinde să funcționeze ca adevărate comunități epistemice. Activând împreună în favoarea consensului, reprezentanții statelor membre dezvoltă un sistem de loialități funcționale, care deseori se suprapun respectivelor loialități statale [13].

Pe parcursul fazei de negociere și tratând mai ales materiile incluse în procedura de codecizie, Comisia Europeană interacționează cu Parlamentul European și, în special, cu diferite comisii specializate și cu respectivii săi oponenți. Acestea obișnuiesc să mențină contacte cu grupurile de interese afectate sau cu comisiile regionale, când se discută teme relevante pentru entitățile teritoriale.

În caz de dezacord între Comisie și Parlamentul European se pune în mișcare procedura de conciliere între ambele instituții, se organizează un comitet corespunzător care constă din două delegații paretare din ambele instituții, în care tehnicienii, experții, juriștii joacă un rol important. În pofida faptului că rolul Comisiei nu este atât de important ca în celelalte proceduri decizionale, întrucât celelalte două instituții nu sunt obligate să țină cont de amendamentele sale, aceasta este obișnuită să participe activ formulând propuneri constructive cu obiectivul de a facilita consensul.

În general, concilierea funcționează ca un sistem de ponderi și contraponderi, prin intermediul căruia cele două „camere” – cea teritorială și cea de reprezentare generală – se controlează reciproc, ajustându-și pozițiile în căutarea consensului.

Odată adoptată formal decizia, intră în funcțiune impresionantul mecanism de „comitologie” relaționată cu activitatea reglementară a Comisiei Europene. Marea parte a acestei activități derivă din legislația elaborată de Cabinetul de Miniștri și constă în a facilita implementarea politicilor în statele membre; prin urmare, constituie de fapt o prelungire a procesului de decizie [14].

Aceasta comportă în sine mobilizarea unui imens număr de comisii de consultanță, de reglementare și de gestiune ce includ funcționari naționali care deseori participă în faza pregătitoare, fiind prezidați de către reprezentanții comisiilor [15]. Capacitatea de influență a celor trei tipuri de comisii diferă, în funcție de procedeul aplicat, deși există numeroase nuanțe de la o comisie la alta, ceea ce transformă sistemul într-o adevărată junglă procedurală.

Proliferarea acestui tip de instituții a dat naștere la ceea ce în limbajul comunitar se numește „sistemele comitologiei” considerată de către mulți autori drept o formă de control al Comisiei Europene de către statele membre, rezultând în același timp din deficitul de gestionare a Comisiei și din deficitul democratic. Nu există îndoială că comisiile echivalează cu o adevărată mașinărie administrativă, facilitează punerea în comun a cunoștințelor tehnice disponibile în fiecare administrație, contribuind în același timp la elaborarea consensului comunitar.

De asemenea, constituie un mijloc important de exprimare a varietăților de culturi administrative existente în comunitatea europeană și, în ultimă instanță, un mecanism de fuzionare sau de convergență între administrația comunitară și cele ale statelor membre [16].

Prin intermediul definirii direcțiilor de activitate comună, comisiile contribuie la europeanizarea procedurilor pe care acestea le aplică. Totuși, lăsând la o parte gradul lor de eficiență, multiplicarea comisiilor determină creșterea nivelului activităților lor și eficacitatea regulilor ce ghidează funcționarea acestora, generând o lipsă reală de transparență și de control asupra deciziilor luate de comisii. Nu e de mirare faptul că pentru același act legislativ Consiliul European recurge la proceduri duble sau chiar triple.

După cum observăm, guvernarea europeană tinde să opereze prin rețele transnaționale formate din funcționari, experți și reprezentanți de interese, responsabili în fața organizațiilor europene respective.

Implementarea politicilor publice constituie, indubitabil, „călcaiul lui Ahile” al Uniunii Europene. Un lucru este transpunerea legală a normativei europene pe răspunderea guvernelor sau parlamentelor și altul, cu totul diferit, este aplicarea efectivă în teren a acesteia. De fapt, administrația europeană cuprinde ansamblul statelor membre, întrucât toate ele sunt implicate direct atât în formularea, cât și în implementarea politicilor publice.

Totuși, un prim element de distorsiune rezidă în heterogenitatea sistemelor politice, a culturilor organizaționale și a actorilor de tot tipul cărora le sunt adresate politicile europene [17]. De exemplu, majoritatea dispozițiilor legate de piața unică au fost adoptate sub formă de directive care, prin definire, cer un tip de activitate normativă din partea statelor membre, ceea ce semnifică mii de acte legale și administrative ce implică atât ministerele, cât și administrațiile locale, grupurile de interese și întreprinderile, cu scopul de a garanta niveluri de armonizare similare în contextul UE. Deficiențele de implementare se suprapun, de obicei, diversilor factori interrelaționali:

- deficiențele rețelelor de implementare se datorează lipsei de informare, de resurse și de relații între diverse organizații implicate;
- dificultățile în actul de integrare a politicilor în celelalte sectoare (privind, de exemplu, mediul ambiant, teritoriul, transportul etc.);
- diversitatea instrumentelor de implementare (regulative, cooperative, informative, de piață etc.);
- lipsa de continuitate și evaluarea efectelor, a consecințelor.

Totuși, problemele nu rezultă numai din complexitatea interguvernamentală și interorganizațională care caracterizează implementarea, ci, de asemenea, din atitudinea propriilor implementatori. Ținând cont de compromisurile dificile care deseori condiționează aprobarea politicilor, nu e de mirare că implementatorii profită de ocazie pentru a frâna sau împiedica aplicarea directivelor ce se ciocnesc cu legislația internă a statelor membre sau cu interesele stabilite de acestea pentru a introduce schimbări, noi obiective etc. [18].

Toate acestea obligă Comisia Europeană să antreneze măsurile de control cu scopul de a garanta aplicarea generală a standardelor stabilite. Chiar dacă mecanismele de implementare nu diferă prea mult de cele ale unui sistem federalist cooperativ, ca, de exemplu, cel german, unde executarea și gestionarea sunt descentralizate și în același timp coordonate la un cadru normativ comun și control juridicțional pe seama tribunalului de justiție, Comisia nu dispune de instrumentele necesare pentru a garanta o aplicare efectivă și uniformă a politicilor în statele membre.

În pofida faptului că este însărcinată cu responsabilitatea de a veghea îndeplinirea normativei comunitare, pe marginea politicii de competență, a faptului că se bucură de priorități executive directe și eficiente în general, în celelalte politici Comisia poate să activeze doar într-un mod indirect. Aceasta din diverse motive. În primul rând, este vorba de o organizație de dimensiuni transnaționale, unde se confruntă mijloacele de gestionare și de coordonare indispensabile pentru a exercita un control ierarhic de tip tradițional.

În afară de aceasta, factorul de inițiere de noi politici este valorat în cultura organizațională a Comisiei mai mult decât cel înțeles ca dezvoltare a capacităților necesare pentru executare [19].

În cele din urmă, Comisia nu întotdeauna poate expedia instrucțiuni administrațiilor publice ale statelor membre. În consecință, funcțiile de control și continuitate se dovedesc a fi de o mare complexitate. În măsura posibilului, serviciile juridice ale Comisiei analizează în permanență mijloacele de executare adoptate de către statele membre. Totuși, resursele de informație sunt deseori neadecvate sau insuficiente, uneori chiar inexistente. Prin urmare, administrația comunitară se află într-o situație de dependență aproape totală în legătură cu informația provenită din denunțuri, petiții, întrebări orale și scrise de la particulari, întreprinderi, ONG-uri, mijloace de comunicare și, în unele cazuri, din celelalte state necomunitare.

Când informația obținută poate suspecta o posibilă vulnerabilitate în dreptul comunitar, comisia inițiază un procedeu de analiză și consultanță. Nu în zadar Comisia recurge, de obicei, la negocieri anticipate cu autoritățile statelor membre pentru a preveni problemele publice într-un termen rezonabil. În caz contrar, se activează procedeu menționat ce poate finaliza cu prezentarea denunțului corespunzător în fața Curții Europene de Justiție.

În această formă, Comisia activează practic ca un judecător instructor. Acțiunea combinată a plângerilor cetățenilor și grupurilor, ședințele Curții sunt însoțite de amenzi și resurse prejudiciare aduse în fața acestora de către judecătorii interni au contribuit în mod decisiv la îmbunătățirea nivelului de implementare a dreptului comunitar.

Deficitul de implementare a fost înfruntat de către Comisie prin intermediul promovării instrumentelor nonconvenționale. Astfel, dezvoltarea rețelelor de cooperare interadministrative, transparența, informarea și mecanismele pieței s-au transformat în laitmotivul administrației comunitare. De exemplu, în domeniul mediului ambiant, Programa V a stabilit rețele de consultare cu specialiști în domeniu și organizații ca Forul Consultativ al Mediului Ambiant, compus din reprezentanții administrațiilor publice naționale și ai Comisiei Europene.

După cum susține L.Metcalf, „gestionarea politicilor europene este un proces interorganizațional ce depinde mai mult de rețelele multinaționale și multidimensionale decât de ierarhiile convenționale. Funcția primară a Comisiei ca organizație-rețea este de a reforța avantajul cooperativ” [20].

Aceasta se exprimă atât în procedurile de elaborare a programelor, cât și în implementarea măsurilor prin intermediul activității comisiilor de control și gestionare înscrise la diferite fonduri. Retorica cooperării reapare în recente propuneri ale comisiei îndreptate spre a garanta aplicarea efectivă a politicilor publice. Astfel, se încearcă mijloace ca, de exemplu, consolidarea utilizării instrumentelor de piață, precum scutiri și înlesniri fiscale, licențe, permise, subvenții etc.

O alternativă posibilă este fortificarea sistemului de agenții comunitare. Într-un mod general, crearea diferitelor agenții (de exemplu, privind mediul ambiant, agricultura, medicina etc.) răspunde preocupării statelor membre de a îmbunătăți implementarea politicilor publice comunitare.

Articularea lor la nivel european, începând cu rețelele naționale specializate, compuse din experți publici și privați, contribuie, cu siguranță, la creșterea și omogenizarea informației disponibile, europenizând procedurile și culturile administrative și, în același timp, la formularea mai adecvată a politicilor publice.

Referințe:

1. Morata F. La Union Europea: procesos, actores y politicas. - Barcelona: Ariel Ciencias Politicas, 1999, p.103.
2. Kenis K., Schneider V. Policy Networks and Policy Analysis, 1991, p.24.
3. Kohler-Koch B. Catching up with change: the transformation of governance in the European Union // Journal of European Public Policy. - No3. - P.359.
4. Keohane R.O., Hoffmann S. The New European Community. Decision making and Institutional Change. - Manchester University Press, 1991, p.19.
5. Morata F. Procesos politicos en la Union Europea. - Barcelona: Ariel Ciencias Politicas, 2000, p.17.
6. Ibidem.

7. Kirchner E. Decision-making in the European Community. - Manchester University Press, 1992, p.12.
8. Benz A., Eberlain G. The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance // Journal of European Public Policy. - No2. - P.329.
9. Peters B., Agenda-setting in the European Community // Journal of European Public Policy. - 1996. - No1. - P.9-25.
10. Sabatier P. The advocacy-coalition framework, revisions and relevance for Europe // Journal of European Public Policy. - 1996. - No1. - P.98.
11. Majone G. L'état et les problèmes de la réglementation pouvoir, 1994, p.133.
12. Haus P. Epistemic communities and international policy-coordination // International Organization. - 1998. - No46. - P.1-35.
13. Morata F. La Union Europea: procesos, actores y políticos. - Barcelona: Ariel Ciencias Políticas, 1999, p.187.
14. Egemberg M. Transcending intergovernmentalism. Identity and role perceptions of national officials in EU decision – making // Journal of European Public Policy. - No6. - P.453.
15. Morata F. Op. cit., p.157.
16. Wessels W. Comitology: fusion in action. Politico-administrative trends in the EU system // Journal of European Public Policy. - No2. - P.209.
17. Morata F. Op. cit., p.157.
18. Menu Y. Politiques publiques en Europe: une nouvelle division du travail. - Paris, 1995, p.23.
19. Metcalfe L. La Comisión Europea como organización / Red. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, p.25.
20. Ibidem, p.25.

Prezentat la 26.04.2007