

Sfera Politicii

125

REVISTĂ DE ȘTIINȚE POLITICE
EDITATĂ DE FUNDAȚIA SOCIETATEA CIVILĂ

ANUL XIV, 2006



**UNIUNEA EUROPEANĂ
ROMÂNIA. PRIMA ZI**

Cuprins



**Revista este editată de
Fundăția Societatea Civilă**

EDITORIAL BOARD

**CĂLIN ANASTASIU
DANIEL CHIROT
DENNIS DELETANT
ANNELI UTE GABANYI
GAIL KLIGMAN
DAN OPRESCU
VLADIMIR TISMĂNEANU
G. M. TAMAS**

**DIRECTOR
STELIAN TĂNASE**

REDACȚIE

Redactor șef:

ROMULUS BRÂNCOVEANU

Redactor șef-adjunct:

IOANA COSTESCU

Secretar de redacție:

LIVIU STOICA

Colectivul redațional:

ADRIAN CIOROLANU

ALEXANDRU RADU

LAURENTIU ȘTEFAN SCALAT

VALENTIN STAN

VIOREL ZAIU

Adresa Redacției:

Piața Amzei, nr. 13, Et. 1.

București, România

Tel/Fax: 01 312 84 96,

01 212 76 61

sferapoliticii@rdslink.ro

redactia@sferapoliticii.ro

http://www.sferapoliticii.ro

2. Editorial	Romulus Brâncoveanu	Recapitulare: condiționare și europenizare
5. România. Prima zi.	Alexandru Radu	Cum ne vom alege europarlamentarii
10.	Daniel Buti	Reprezentarea partidelor politice românești în Parlamentul European
18.	Loredana Enăchescu	Aspectele economice ale aderării României la Uniunea Europeană
24.	Daniel-Mihail Șandru	Societățile comerciale românești în Uniunea Europeană
31.	Monica Munteanu	Guvernanța europeană și dinamica formulării politicilor publice în România
42.	Loredana Mihaela Nabăr	Politica europeană de coeziune economică și socială
50.	Amanda Boșovcki	Reprezentări sociale ale corupției
57.	Alexandra Mihai	Towards a Europeanised Public Administration
64.	Silviu Jora	European Integration and Democratic Consolidation in Romania Towards a Universal Modus Operandi?
76. Concepții europene	Alina Buzăianu	European Citizenship And Identity
80.	Alina-Ștefania Ujupan	Multi-level Governance Or Multi-level Participation
91.	Dorin Rusu	The Passion of a European Paradigm?
98.	Sorin Ștefan Denca	European Security and Defence Policy: constraints, opportunities and prospects
106.	Mădălina Virginia Antonescu	Problema legitimității democratice a Uniunii după eșecul "Constituției Europene"
112.	Marin Bălan	"Monarhia universală" a lui Dante, un proiect european?
119. UE și resursele	Paul Duță	Considerații privind negocierile unui nou acord cadre UE-Rusia
127.	Dan Scarlat	Uniunea Europeană și resursele rusești
134.	Grațian Lupu	EU, BSEC and Energy Co Operation
141. Opiniile	Sorin Borza	Integrarea europeană și resentimentul "omului recent"
149. Recenzii	Ovidiu Vaida	Prezențe românești Sergiu Mișcoiu, <i>Le Front National et ses répercussions sur l'échiquier politique français 1972-2002</i>

Recapitulare: condiționare și europenizare

ROMULUS BRÂNCOVEANU

În ultimii cincizeci de an, România a fost adeșori, în raport cu schimbările și transformările petrecute în vecinătatea ei Central – și Est – europeană, țara de pe urmă. Desprinderea noastră de comunism s-a petrecut mai târziu și, în orice caz, cu sincopă și costuri mai ridicate decât în celelalte țări din Europa Centrală și de Est. De asemenea, după căderea comunismului, la începutul anilor nouăzeci, România li se înfățișa diversilor observatori drept țara cea mai puțin promițătoare în evoluția către democrație și o economie de piață. Sistemul în care guvernul și instituțiile sunt responsabile față de cetățeni și în care libertățile și drepturile individuilor sunt respectate reprezenta un obiectiv pe termen lung și i se dădeau puține șanse de realizare. Cu toate acestea, înainte ca și după căderea comunismului, țara noastră nu a evoluat divergent și în contratimp cu fluxul internațional (poate Epoca Ceaușescu și binecunoscutele ei particularități să fi însemnat o evoluție aparte, al cărui centru de gravitație să fi fost în interior), ci mai degrabă într-un mod reactiv și dependent de acesta. Dar, aşa cum voi susține, nu doar în acest mod. În primul deceniu de tranziție, de bine – de rău, România a reușit să se rupă de comunismul și naționalismul care au provocat la vecinii noștri foști iugoslavi războiul de la jumătatea anilor nouăzeci și să evite recăderea istorică în sfera de influență CSI, aşa cum s-a întâmplat cu alte țări la Est. Într-un cuvânt, n-am tășnit, dar am reușit să ne strecurăm prin fereastra de oportunitate întredeschisă de colapsul comunismului și de prăbușirea URSS. Nu atât de repede și nu atât de eficient pe cât am fi sperat imediat la începutul anilor nouăzeci, dar obiectivul integrării europene și atlantice, un obiectiv aşa-zicând istoric a fost atins. Mai târziu, poate chiar în ultima clipă, dar în

direcția dezirabilă, este singura observație de bun simț, acum, în clipa aderării la Uniunea Europeană.

Acest articol surprinde în mod schematic două constrângeri care, împreună, au favorizat succesul aderării. Prima privește orientarea pro-occidentală a principalelor forțe politice din România, în timp ce a doua derivă din ansamblul proceselor de influențare, contaminare și condiționare internațională în direcția integrării. Prima constrângere a fost esențială. Mecanismul constituie de relația dintre cele două constrângeri a antrenat deopotrivă aspecte pozitive și negative, politice, culturale și economice evidențiate de-a lungul tranzitiei, în direcția europeană și atlantică.

Devenim, aşadar, membri ai Uniunii Europene în urma unor procese și evenimente încâlcite, complicate și de durată. În prima parte a anilor nouăzeci, chiar asumarea noțiunii de europenizare avea greutăți de întâmpinat, iar Europa ne abandonează! “Noi suntem europeni de 2000 de ani, nimeni nu ne poate da afară din Europa, cu sau fără voia Europei și aparținem prin tradiție și cultură” erau nu doar înflorituri retorice într-un discurs, în ultimă instanță anti-european, ci și credințe, pentru unii, nestărmute. Cei care se făceau că nu înțeleg și se declarau partizanii unei Europe depozitate în geografie, istorie și cultura noastră națională nu erau tocmai lipsiți de pondere politică. Retorica de suprafață însă, cum ar spune L. Strauss, conduce la esență. Fie chiar și prin asemenea retorici ce confundau conceptul geografic al Europei cu conceptual ei politic, uneori poate într-o intenție de manipulare și masare, se exprima până la urmă orientarea ontologică pro-europeană a societății românești (Europa era luată drept premisă).

Tranzitia în România a fost marcată de im-

predictibilitate într-o măsură mai mare decât în toate celelalte țări foste comuniste. Confruntările etnice mai la început, apoi mineriajadele desfășurate pe parcursul unui întreg deceniu au adus de multe ori societatea, dacă nu în pragul conflictului deschis, atunci în zona unei unpredictibilități cronice. Din asemenea cauze acesteia în România au existat mai tot timpul condițiile prielnice pentru un eșec al tranziției. Parte din aceste condiții au fost generate chiar de revoluția săngheroasă de la sfârșitul anului 1989. În cursul represiunii din decembrie 1989 și a evenimentelor politice din zilele care i-au urmat, societatea româ-nească s-a despărțit în două tabere, cu politicieni, militanți și susținători proprii, care s-au înfruntat ani de-a rândul, întreținându-și unei evoluții fără orizont și chiar violente. De o mare importanță s-a dovedit a fi aspectul simbolic al acestei împărțiri. Pe de o parte tabăra celor legați măcar la nivelul interpretărilor de regimul comunist, o tabăra care nu dorea schimbări și transformări rapide și care propunea menținerea într-o formă sau alta a cât mai multora dintre structurile economice, sociale și culturale de tip comunist. Însă după dispariția URSS și a PCUS, comunismul nu mai putea reprezenta un punct de sprijin. Chiar și această tabăra a trebuit să aleagă dacă nu concepțiile democrației și ale economici de piață, atunci măcar discursuri prietenoase față de acestea. „Nu mai da din mâna!” celebra vorbă adresată unui Ion Iliescu cocoțat pe tanc și avut un efect măcar în planul ideologic. Nici Ion Iliescu și nici altul n-au mai putut să dea prea tare din mâna fără ca gestul lor să devină vizibil și să fie amendat. Impossibilitatea de a mai adapta un discurs radical de tip comunist pe față, naționalist sau totalitar, i-a lipsit pe neocomuniștii ajunși la putere de una dintre de resursele pe care altfel nu s-ar fi sfidat să o invoce.

A două tabăra a fost cea anticomunistă. Cele două componente principale ale acesteia, partidele istorice și aşa-numita societate civilă, nu aveau și baza pe nimic altceva decât pe discursul democrației și al economiei de piață. Noul limbaj și întreaga experiență a totalitarismului, așteptările populației erau în favoarea lor. La fel, vremurile și lumea se îndrepătu spre direcțiile pe care această tabăra le prevăzdea. Cine își mai aduce aminte de anii care au trecut și prea bine că prăpastia între cele două tabere a fost la începutul anilor nouăzeci uriașă. Puțin importă dacă această prăpastie era una, poate, inventată. Cele două tabere se autoreprezentau drept ireconciliabile, iar celebrul criteriu politic prieten – dușman, al lui Carl Schmitt, era asumat de fiecare tabăra în parte asemenea unei oglinzi identitare (în această oglindă

mărturi continuă să privească și astăzi și să se coafeze ideologic, în pofida amestecului, a unei anume circulații și deschideri, de o parte și de alta, între partizani și între lideri).

Această împărțire a avut însă și câteva consecințe pozitive. Împărțirea într-o tabăra neocomunistă și una anticomunistă a împins în planul al doilea toate celelalte clivaje care s-ar fi putut manifesta violent, și în primul rând, cele de tip etnic. Înfruntarea de tip etnic s-a subordonat opoziției principale prieten-dușman, de natură ideologică, minoritatea maghiară nutrind convingerea că va putea să-și atingă obiectivele utilizând drept vehicul vectorul ideologic. Înfruntarea etnică a devenit astfel un aspect între altele, adăugându-se conflictului esențial dintre comuniști și anticomuniști.

O a doua consecință, poate și mai importantă, privește politica externă. Uriașă, despărțirea societății în două tabere ireconciliabile nu a fost, totuși, niciodată suficientă pentru a produce o divergență netă în abordarea politicii externe. Cu un singur episod în care cele două tabere s-au situat pe poziții într-adevăr opuse (sprijinul acordat intervenției NATO în spațiul iugoslav), dar care până la urmă a reașezat consensul de fond, obiectivele politicii externe au constituit un spațiu al consensului. Mai mult, dacă există ceva care a temperat într-un mod lipsit de echivoc tendința de reașezare internă potrivit vechilor structuri de tip comunist și care a împiedicat creșterea unpredictibilității societății românești, atunci a fost sentimentul caragialeșc al Europei care stă cu ochii pe noi. Nu doar la mijlocul, dar pe întreg parcursul anilor nouăzeci și până astăzi, integrarea în Uniunea Europeană și includerea în NATO au întrunit adeziunea celei mai mari părți a populației (în unele perioade chiar 80 – 90%). Astfel cele două tabere au admis deopotrivă că adeărarea la Uniunea Europeană reprezintă “un instrument și un obiectiv al reformei”, cum spunea un demnitar român al vremii.

Când spunem că posibilitatea unui eșec al tranziției a fost contrabalansată de sentimentul caragialeșc al privirii scrutoare a Europei sau de constituția pro-occidentală a societății românești, nu ne trebuie prea mare perspicacitate în observație și nici măcar un studiu îndelungat pentru a constata, deopotrivă, precaritățile culturii noastre politice. Există o întreagă școală de gândire în care critica culturii ține loc de teorie a modernizării, începând cu Mihail Kogălniceanu, cu Titu Maiorescu și.a.m.d., până la Emil Cioran și unii filosofi de astăzi. Dar există în această cultură politică precară o aspirație către modernitate, o modernitate uneori maimuțărită sau

marcată de forme fără fond, de nestăvilit. Propensiunea către formele fără fond se completează cu o aversiune de neînfrânt față de domniația politică de la Răsărit. Teama de a rămâne în Est, obiceiul de a adopta fără prea mare reflecție instituții străine cărora, poate, nici nu le bănuim adevărata funcționalitate, complexul mai general și mai adânc față de Occident, frustrarea de a nu se ține seama de noi și tot felul de asemenea lucruri care nu sunt tocmai adevărate calități, au contribuit în mare măsură la menținerea trendului pro-occidental al politiciei românești. E într-un fel o victorie a culturii românești moderne în sensul cel mai larg cu putință, cu ceea ce are bun și ceea ce are rău – chiar dacă, în sens antropologic, unele dintre structurile arhaice ale acesteia se păstrează și continuă să se reproducă, iar curentul autohtonist nu a încetat vreodata să se manifeste.

De altfel, forțele politice care, în anumite momente și doar parțial, s-au pronunțat împotriva aderării la Uniune Europeană (PRM, PSM, PUNR) nu au reușit să obțină pentru cărțea lor o prea mare audiență. Așa se face că în iunie 1995, România a devenit a treia țară după Ungaria și Polonia care a solicitat în mod oficial aderarea la Uniunea Europeană. Imediat după aceea, prin decizii succesive ale Guvernului și Legislativului s-a constituit dispozitivul instituțional românesc în vederea aderării, cu multe jumătăți de măsura până în 1996 și cu o relativă inabilitate după alegerile din noiembrie 1996. În orice caz, trei ani mai târziu, în 1999, după Consiliul European de la Helsinki, Uniunea Europeană a deschis negocierile de aderare cu România, deși raportul de țară ce precedase Consiliul fusese critic în legătură mai ales cu aspectelor economice ale reformei. Pentru mulți comentatori, începerea negocierilor reprezenta o recompensă pentru susținerea intervenției NATO în Kosovo. Totuși, la sfârșitul ultimului deceniu al secolului trecut, în instituțiile europene și atlantice nu avusese loc o schimbare de atitudine care să conducă la mai multă înțelegere pentru eforturile românești de integrare. Această înțelegere a crescut fără îndoială după septembrie 2001. În acest sens, declarația comună atașată Tratatului de aderare din 2003 sublinia că procesul de extindere este “continuu, inclusiv și ireversibil”, iar momentul primirii României și Bulgariei era fixat pentru anul 2007.

Dar nu doar din punct de vedere politic tranziția a fost complicată și nepredictibilă. Din punct de vedere economic lucrurile au stat cam la fel. În discursul comun, temerile față de economia de piață exprimate prin lozinca “Nu ne vindem țara!” au

fost confirmate de evenimente noi: devalorizarea băncilor, fenomene tip Caritas, prăbușirea fondurilor de investiții, privatizări oneroase etc. Populația a trebuit să suporte nu doar costurile tranziției legate de restucturarea economică, de schimbarea modelului proprietății sau de responsabilitățile asumate de stat pentru repararea diferitelor prejudicii economice, ci și costurile suplimentare cauzate de precipitarea polarizată a capitalului prin acapararea de resurse publice și private. Așa-numitele inginerii financiare desfășurare în sectorul public, dar și pe seama economiilor populației, aduseseră România, după doar câțiva ani de tranziție, în pragul falimentului. și în acest caz, presiunea externă, nevoia de credibilitate a clasei politice și orientarea pro-occidentală de fond a societății românești au plasat constant România în direcția europeană și atlantică.

Opțiunea românească pentru Uniunea Europeană a fost mai puternică decât un simplu proces de conectare, influențare sau contagiune, fenomene obișnuite pe scena internațională. România s-a orientat către Uniunea Europeană în mod organic, la această orientare contribuind deopotrivă, în contextul dat, fenomene negative și pozitive de natură politică, economică și culturală ce au marcat tranziția la noul tip de societate democratică și de piață.

Cum ne vom alege europarlamentari

O şansă ratată pentru reforma electorală

ALEXANDRU RADU

The article analyses the new situation of the Romanian electoral after the accession moment, meaning the election of the representatives for the European Parliament. In this context, the Electoral Commission of the Romanian Parliament has already made a legislative project for European Parliaments Members' election, which mentions that "Romania's representatives in the European Parliament are elected on list, according to the principle of proportional representation, as well as on the basis of individual candidatures." The article shows the principal political consequences of this option.

Nou tip de exercițiu electoral

Începând cu anul 2007, românii vor fi chemați la urne, cu o periodicitate de cinci ani, pentru un nou tip de exercițiu electoral – alegerea reprezentanților în Parlamentul Uniunii Europene, aşa numiții europarlamentari. Deși până la momentul când construcția electorală elaborată de comisia specială a Parlamentului va deveni lege mai sunt de parcurs etapele specifice procedurii legislative, putem deja anticipa modalitatea în care românii își vor alege reprezentanții în parlamentul european. Aceasta pentru că, pe de-o parte, elementele structurale ale formulei electorale au fost deja convenite, rămânând de lămurit doar chestiuni ce țin de aspectele ei tehnice, iar pe de alta, cum comisia este constituită pe baza algoritmului politic, este puțin probabil ca grupurile parlamentare să nu-și dea votul asupra proiectului convenit de reprezentanții lor din comisia parlamentară. Dincolo de ineditul și de semnificația lor politică, alegerile pentru desemnarea europarlamentarilor reprezintă, în fapt, o sumă de reguli și proceduri electorale. Din această perspectivă îmi propun să privesc noul exercițiu electoral.

Actualul sistem electoral românesc este supus unei presiuni reformatoare, din ce în ce mai puternice în ultimii ani. Faptul este în bună măsură firesc, dacă avem în vedere că România are deja o experiență electorală suficient de bogată pentru a permite identificarea efectelor politice ale modurilor în care ne alegem reprezentanții politici atât la nivel național – președinte și parlamentari – cât și local

– primari și consilieri. În același timp, preocupările legate de reformarea sistemului electoral, care au depășit deja cercul specialiștilor din domeniu și au intrâns în atenția opiniei publice, dar și a politicianilor – dovedă chiar activitatea numitei comisii parlamentare –, sunt justificate de nevoia conturării acestor soluții susceptibile a corecta disfuncțiile evidențiate. Când se vorbește despre reforma sistemului electoral, subiectul cel mai des invocat îl reprezintă scrutinul parlamentar. În principiu, un astfel de sistem electoral – de tipul reprezentării proporționale (RP) – este preferat pentru calitatea lui de a asigura o mai justă reflectare a opțiunilor de vot în configurarea reprezentanței naționale, comparativ cu celealte formule electorale. Acesta a și fost motivul principal pentru care România și majoritatea statelor care au ieșit din comunism au optat pentru reprezentarea proporțională. Însă din diverse rațiuni, asupra cărora nu este locul să insist acum, tocmai în asigurarea proporționalității reprezentării sistemul electoral din România nu a produs efectele așteptate. Acestei ineficiențe majore i s-au adăugat alte disfuncții, unele inevitabile în cazul unui sistem RP, astfel că pe măsura trecerii timpului sistemul a devenit tot mai criticat. și pe drept cuvânt. În diferite articole științifice, studii și cărți, politologi mai tineri sau mai experimentați și-au argumentat criticele aduse actualului sistem electoral și și-au făcut cunoșute propunerile în acest sens. Bunăoară, pentru a nu cita decât una dintre cele mai cunoscute poziții, profesorul Cristian Preda apreciază că “sistemul

românesc este cel mai disproportionalat sistem RP cunoscut”¹ și îl descrie în termeni de “efect pervers: conceput – juridic vorbind – ca un sistem de reprezentare proporțională, dispozitivul electoral românesc produce cele mai importante efecte majoritare cunoscute până în prezent”². O asemenea concluzie este susținută de valoarea ridicată a indicelui disproportionalității electorale (G), efect datorat în mod deosebit scrutinului parlamentar, care ar plasa România în categoria țărilor cu sistem electoral majoritar, și nicidecum proporțional, prin comparație cu datele furnizate de studiul lui Arend Lijphart³. Pornind de la astfel de critici, s-a conturat opinia favorabilă renunțării la actualul sistem electoral de tip proporțional, opinie însușită, cel puțin la nivel de principiu, de comisia specială a Parlamentului însărcinată cu elaborarea proiectului nouui sistem electoral românesc, sub forma unui cod electoral. Deși comisia nu și-a definitivat proiectul, intenția anunțată este aceea de a adopta o soluție de tipul celei promovate de Pro Democrația – utilizarea pentru alegerea parlamentarilor a unui sistem electoral de tip mixt sau, altfel spus, majoritar-proportional. Una peste alta, reprezentarea proporțională pare a avea zilele numărate.

Pentru ce optăm?

Ca în cazul oricărui alt vot pentru parlament ce urmează a se desfășura pentru prima oară, se pune problema opțiunii de principiu pentru un tip sau altul de scrutin. Teoretic, putem să ne alegem reprezentanții fie printr-o procedură majoritară, precum cele utilizate pentru desemnarea parlamentului din SUA, a primei camere a parlamentului din Marea Britanie ori din Franța, fie printr-o procedură proporțională, aşa cum grecii își aleg parlamentarii sau cum polonezii își aleg deputații. Există și o a treia posibilitate, respectiv alegerea parlamentarilor printr-o procedură mixtă, ce combină în diferite forme și grade reprezentarea proporțională cu cea majoritară, cum se procedează în Germania, Italia sau Ungaria. Opțiunea este rezultanta analizei unei sume de criterii precum calitățile și efectele tipurilor de scrutin, obiectivele și specificul respectivei alegeri, ca și factorii istorici sau conjuncturali. Își, în mod firesc, decizia este, finalmente, una politică.

Așadar, pentru ce tip de scrutin optează România? Scrutinul european se va desfășura pe baza reprezentării proporționale, aşa cum o stipulează textul proiectului redactat de comisia electorală specială a Parlamentului, deși într-o formulare nu tocmai corectă: “Reprezentanții României în Parlamentul European se aleg pe bază de scrutin de

listă, potrivit principiului reprezentării proporționale, precum și pe bază de candidaturi individuale”⁴. Fără să-mi propun acum și aici a intra într-o dispută terminologică, trebuie totuși spus că, cel puțin din punctul de vedere al teoriei politice, cea mai importantă caracteristică a sistemelor electorale o reprezintă formula electorală, adică regula după care se determină cine sunt aleșii, pornind de la voturile exprimate de electori⁵. Altfel spus, un tip de scrutin trebuie definit mai întâi pe baza regulii utilizate – majoritar, proporțional sau majoritar-proportional – și apoi după celelalte aspecte conexe, precum votul uninominal sau pe liste de partid. Se pare însă că formula juridică amintită este una definitiv intrată în uz din moment ce o regăsim și în legea cu privire la alegerea deputaților și senatorilor, în toate variantele ei din 1990 încoaace.

Dincolo însă de modul în care este definit juridic tipul scrutinului european, rămâne opțiunea în sine pentru tipul de scrutin similar celui utilizat în cazul alegării deputaților și senatorilor, ce poate apărea ca paradoxală dacă avem în vedere criticile aduse acestui tip de scrutin despre care tocmai am vorbit mai sus. Cu toate acestea, alegerea este justificată, chiar dacă ea nu urmează unei dezbateri publice, fiind mai degrabă rodul unei “reforme de cabinet”. În cazul nostru concret, al votului pentru europarlamentarii unei țări ce urmează a se alătura familiei deja constituite a Uniunii Europene, unde funcționează o serie de reguli, soluția vine din experiența electorală a Uniunii: fiecare din cele 25 de țări ale U.E., indiferent de cum își alege parlamentari naționali, utilizează principiul reprezentării proporționale atunci când este vorba despre desemnarea europarlamentarilor. Rămâne totuși întrebarea de ce toate aceste țări au adoptat sisteme de tip RP. Numai din spirit de imitație? Deși și aceasta poate fi o motivație, aplicabilă mai ales României, argumentul principal trebuie căutat în altă parte. Pe de o parte, în calitățile intrinseci ale scrutinului de tip RP, imposibil de eludat indiferent de câte de defecuoasă funcționează un asemenea scrutin în România. Pe de altă parte, alegerile europene sunt alegeri de un tip special din punctul de vedere al finalității – scopul lor principal este nu atât acela de a constitui o majoritate parlamentară și guvernamentală de tipul celei realizate la nivel național, cât de a asigura justă reprezentare parlamentară a opțiunilor politice din fiecare țară în parte. Or, această finalitate poate fi asigurată cel mai bine de scrutinul RP.

Dar dacă opțiunea de principiu a comisiei era, în fapt, una predeterminată, să vedem care este forma concretă de RP în care se vor desfășura ale-

gerile europene din România, nu înainte de a prezenta comparativ subtipurile reprezentării proporționale utilizate în alegerile europene, aşa cum rezultă tot din practica electorală a celor 25. Pentru nevoile unei astfel de comparații, am în vedere trei parametri, și anume numărul circumscripțiilor electorale – fie situația cu o singură circumscripție electorală (circumscripție unică sau națională), fie cea cu circumscripții multiple, în care am indicat numărul acestora – modalitatea de vot – respectiv dacă alegătorul votează o listă în ansamblu sau își poate exprima preferința asupra unuia (unora) dintre candidații de pe o listă – și metoda utilizată pentru repartizarea mandatelor – coeficient sau divizor, respectiv tipul coefficientului sau al divizorilor.

Din cele 25 de state, 19 folosesc circumscripția unică (națională), incluzând aici și Germania cu situația sa atipică, și numai 6 au optat pentru împărțirea teritoriului național în mai multe circumscripții electorale. De remarcat că preferința pentru circumscripția unică sau circumscripțiile multiple nu este dependentă de criteriul demografic, astfel că în categoria majoritară intră atât state mari ca populație, precum Franța, Italia, Polonia sau Spania, cât și state cu populație mică, ca Cipru, Letonia, Malta, Slovenia etc. Nici criteriul formei statului – unitar sau federal – nu poate fi considerat decisiv atâtă vreme cât Austria, o țară federală, utilizează circumscripția unică, iar pe de altă parte Regatul Marii Britanii, Italia sau Polonia sunt împărțite în mai multe circumscripții electorale. În ce privește cel de al doilea parametru avut în vedere, deși se poate vorbi despre un anume echilibru, formula listei blocate este totuși în minoritate, posibilitatea de a opta pentru o anume candidatură din interiorul unei liste fiind oferită alegătorului din cele mai multe state. O situație specială o reprezintă cazurile Irlandei și Maltei unde alegătorii au posibilitatea să compună lista cu candidați, prezentați de partide pe buletinele de vot în ordine alfabetică, în ordinea descrescătoare a preferințelor lor. În fapt, pentru a fi riguroși, trebuie spus că formula electorală utilizată de aceste țări pentru alegerea europarlamentarilor, aceeași ca cea practicată în alegerile pentru parlamentele naționale, poartă numele de vot unic transferabil, pe care Pierre Martin îl încadrează în categoria metodelor proporționale prin coeficient⁶. În fine, cea mai des utilizată metodă de repartizare a mandatelor este cea care poartă numele “inventatorului” său belgian, Victor d’Hondt⁷, fiind vorba despre o metodă prin divizori, seria acestora fiind numerele întregi 1, 2, 3, Din datele de mai sus rezultă că, statistic, sistemul electoral utilizat pentru

alegerea europarlamentarilor este varianta de RP cu circumscripție unică (națională), fără liste blocate și cu metoda d’Hondt de repartizare a mandatelor.

Ca în marea majoritate a statelor Uniunii, România a optat pentru alegerea europarlamentarilor într-o unică circumscripție. Cu alte cuvinte, cei 35 de reprezentanți ai României în Parlamentul European vor fi aleși nu la nivel județean, cum se întâmplă în cazul scrutinului pentru Parlamentul de la București, ci la nivelul întregii țări. Concret, aceasta înseamnă că atât cetățenii cu drept de vot din Constanța, cât și cei din Suceava, Harghita sau Gorj vor avea de ales dintre aceiași candidați, fie ei propuși de partide, fie independenți, buletinele de vot utilizate la secțiile de votare din aceste județe, amintite cu titlu de exemplu, fiind identice. Am văzut însă că unele țări ale Uniunii Europene, e drept, puține la număr, au optat pentru circumscripții multiple. O astfel de soluție susține Asociația Pro Democrația, al cărei proiect vorbește despre împărțirea teritoriului național românesc în 8 circumscripții electorale, după tiparul regiunilor de dezvoltare. În acest caz, cele 35 de mandate de europarlamentari trebuie repartizate pe circumscripții, astfel că, în medie, unei circumscripții electorale îi vor reveni 4,375 mandate (în fapt, numărul mandatelor din fiecare circumscripție electorală va fi mai mare sau mai mic, în funcție proporția demografică). Numărul mandatelor pe circumscripție electorală, adică magnitudinea medie a circumscripției electorale – fie 35 în cazul circumscripției unice, fie 4,375 în cazul celor 8 circumscripții regionale – este important pentru că acționează ca un prag electoral – numi prag electoral efectiv sau implicit – care afectează proporționalitatea sistemului. Calculând valoarea acestui prag⁸ vom obțin următoarele rezultate: când magnitudinea (M) este 35, cazul circumscripției unice, pragul efectiv are valoarea 0,714%, de opt ori mai mică decât cea a cazului când M=4,375, în situația împărțirii teritoriului național în 8 circumscripții electorale, valoarea pragului efectiv fiind de 5,714%. Aceasta înseamnă că pentru a câștiga mandate, partidele trebuie să obțină, în primul caz, cel puțin 0,714% din voturi la nivel național, în timp ce în al doilea caz minimul este o valoare medie ușor superioară pragului legal. Ca atare, din punctul de vedere al performanței sistemului, respectiv al bunei reprezentări, circumscripția unică este preferabilă circumscripțiilor multiple.

Dacă opțiunea pentru circumscripția unică (națională) este justificată prin valoarea pragului electoral efectiv astfel obținută, în schimb cea pentru liste de partid blocate ridică un mare semn de

întrebare. După cum bine se știe, în mediul politic, ca și în cel public în general se fac auzite numeroase voci care pledează pentru introducerea “votului uninominal”. Sub această sintagmă, cu sens mai degrabă popular decât științific, se regăsesc, în fapt, criticile aduse faptului că cetățenii votează liste, și nu persoane, iar listele sunt compuse de partide, respectiv de conducerile acestora, realitate identificată cu sursa majoră a disfuncțiilor sistemului politic românesc. Deși astfel de critici sunt, în bună măsură, îndreptățite, importanța acordată tipului de vot este exagerată. Fără a intra acum în detaliile acestei problematici, un exemplu cred că merită a fi invocat în acest sens. Astfel, cei care, clamând nevoiea unei legături mult mai puternice între alegători și parlamentari, cred că “votul uninominal” va pune capăt fenomenului mult criticat al migrației parlamentare se înșeală profund. Drept dovedă, cum o arată numeroase studii, migrația politică este prezentă, și încă într-o proporție mult mai mare, în rândurile primarilor, iar aceștia sunt aleși în cel mai uninominal mod cu puțință. Aceasta nu înseamnă însă că votul pe liste blocale, aşa cum se practică și în cazul parlamentului național, trebuie menținut la nesfârșit. Dimpotrivă, sunt suficiente motive, precum argumentele specialiștilor din domeniu, ca să nu mai vorbim despre presiunea opiniei publice, pentru ca liste blocale să-și încheie cariera. Tehnic, practicarea unei formule de vot pe liste deschise ar permite alegătorilor să-și exprime preferințele pentru candidații propuși de partide, adică ceea ce cer de fapt adeptii soluției “votului uninominal”. Politic, soluția ar contribui substanțial la minimizarea unei importante surse a relațiilor clientelare, din moment ce ordinea candidaților câștigători din cei înscriși pe o listă va fi stabilită de alegători. Iată însă că autorii proiectului despre care vorbim au ales să transforme liste blocale într-un tabu al sistemului electoral românesc, ignorând soluția rezonabilă a votului preferențial care, aşa cum am văzut, se practică în majoritatea statelor Uniunii Europene. Așa că ne vom desemna și europarlamentarii tot în acord cu voința celor care alcătuiesc aceste liste.

În fine, în ce privește modalitatea de repartizare a mandatelor, viitoare lege a optat pentru cea mai utilizată dintre metodele prin divizori – metoda d'Hondt, deși textul proiectului suferă cel puțin de imprecizie, dacă nu cumva să dovedă de confuzie terminologică. Înainte de a vedea despre ce este vorba, trebuie precizat că metoda d'Hondt este utilizată și în cazul alegerilor pentru parlamentul național. Reamintesc că scrutinul pentru alegerea

deputaților și senatorilor face parte din categoria sistemelor RP complexe, cu două niveluri geografice de atribuire a locurilor. Astfel, primul nivel îl reprezintă cele 42 de circumscripții electorale (județele plus municipiul București); aici se realizează distribuirea mandatelor după metoda coeficientului simplu (numărul de voturi necesare pentru un loc), prin împărțirea numărului de voturi obținut de fiecare listă de partid (care a depășit pragul legal) cu acest coeficient, câtul întreg reprezentând numărul de locuri la care are dreptul fiecare listă. Cum în urma acestei operațiuni rămân atât locuri vacante, cât și voturi neutilizate, numite resturi electorale, se trece la etapa a doua reprezentată de nivelul circumscripției unice (naționale) a cărei magnitudine este dată de numărul locurilor rămase vacante. La acest nivel se utilizează metoda d'Hondt, considerându-se resturile electorale, însumate pe partide, ca voturi ce trebuie divizate succesiv la 1, 2, 3 etc. Rostul acestui al doilea nivel, deși aparent complică procedura electorală, este de a diminua abaterile de la proporționalitate generate de primul nivel. Probabil inspirându-se din formula alegerilor parlamentare naționale, autorii proiectului par să fi ignorat faptul că sistemul pe care l-au desenat nu are decât un nivel geografic de repartizare a mandatelor, cel al circumscripției electorale naționale, din moment ce textul vorbește despre două etape ale acestui proces. În fapt, prima etapă, în care se calculează pragul electoral, ca și coeficientul electoral național necesar atribuirii mandatelor pentru candidații independenți, nu este o etapă propriu-zisă a procesului de repartizare a mandatelor. Adevărată etapă, și singura, este reprezentată de repartizarea mandatelor prin intermediul metodei d'Hondt pentru partidele care au depășit pragul electoral. Proiectul legii descrie corect procedura: “... împărțirea voturilor valabili exprimate pentru fiecare partid [...] la 1, 2, 3, 4 ... până la numărul total de mandate de repartizat și ierarhizarea acestor câturi în ordine descrescătoare. Numărul de mandate repartizate fiecărei liste în parte corespunde cu numărul total de câturi aferente fiecărei liste cuprinse în sirul ordonat, până la repartizarea tuturor mandatelor”⁹. Dar, în schimb, o denumește incorrect – “sistemul de scrutin d'Hondt”, în loc de metoda d'Hondt. Ar mai fi de adăugat că o astfel de metodă nu este favorabilă partidelor mici, acestea fiind defavorizate și destul de ridicată a pragului electoral. Dar dacă scopul autorilor proiectului a fost ca numărul partidelor ce ne vor reprezenta în Parlamentul Europei să fie cât mai redus, atunci metoda aleasă este cea optimă.

În concluzie, ne vom alege europarlamentarii

după o formulă electorală apropiată de cea dominantă în țările deja membre în Uniunea Europeană. Diferența o reprezintă votul pe liste blocate, dar ea este foarte importantă mai ales din perspectiva şanselor procesului de reformare a sistemului electoral românesc. Aceasta pentru că, dincolo de perpetuarea deficiențelor sale caracteristice, menținerea votul pe liste blocate ne dă măsura reală a voinței politice de reformă în acest domeniu. Totodată, renunțarea la votul pe liste blocate în favoarea votului pe liste deschise pentru alegerea parlamentarilor europeni ar fi putut constitui un fel de repetiție generală sau de test pentru schimbările ce pot fi aduse modului în care ne alegem parlamentarii naționali. Comisia parlamentară a ratat această oportunitate, cum, de altfel, a ratat și şansa de a deschide procesul reformării sistemului electoral.

NOTE

¹ C. Preda, *Partide și alegeri în România postcomunistă: 1989-2004*, București, Ed. Nemira, 2005, p.34

² Ibidem.

³ Pentru detalii, vezi A. Lijphart, *Modele ale democrației*, Iași, Ed. Polirom, 2000, și C. Preda, *op., cit.*, p. 131.

⁴ Cf. art. 4, alin. (1) al proiectului comisiei.

⁵ Vezi, spre exemplu, A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, 1994, Oxford University Press.

⁶ Formula VUT a fost propusă pentru prima oară de Thomas Wright Hill în 1821 și a fost popularizată de matematicianul englez Thomas Hare în 1857 (cf. P. Martin, *Sistemele electorale și modurile de scrutin*, București, Ed. Monitorul Oficial, 1999, p.72)

⁷ Unele metode proporționale au fost descoperite de americani încă la sfârșitul secolului al XVIII-lea, adică înaintea euro-penilor, dar utilizarea lor era diferită, obiectivul fiind acela al repartizării locurilor din Camera reprezentanților între diferențele state ale federației, în acord cu proporția populației statelor. Din acest motiv, metoda d'Hondt este cunoscută și sub numele ei american – metoda Hamilton (v. P. Martin, *op., cit.*).

⁸ Formula de calcul utilizată este $Peff=50\%/2M$ (cf. A. Lijphart, *op., cit.*).

⁹ Cf. art. 22, alin. (1), lit. b) al proiectului.

SEMNAL

Mihai Şora

A fi, a face, a avea

Editura: Humanitas

Anul aparitiei: 2006

Descriere

Cu această a doua carte de dialoguri, Mihai Şora își dezvăluie și mai mult sorghintea demersului său, de aflat în fenomenologia lui Husserl și Heidegger, precum și în filozofia neotomistă și existențialistă din anii studiilor sale antebelicice la Sorbona. Dialogul dintre cele două personaje ale cărții anterioare, cărora li s-a adăugat un "Devotat Amic", se apropie acum în cercuri din ce în ce mai strânse de nucleul urmărit încă de la început: condiția ontologică a omului, exprimată în rostirile și făptuirile sale. Cititorul va descoperi și astăzi, cu aceeași uimire cu care a fost descoperit acum două decenii, asaltul pe care autorul îl poartă pentru cucerirea concretului, împresurarea datului simplu al vieții cu Taparatul mlădios al conceptului filozofic.

Pentru mine, întâlnirea cu celălalt este o mare bucurie. Am această disponibilitate pentru întâlnire oricând... Întotdeauna sunt în dialog cu ceva sau cu cineva. (Mihai Şora) ■

ALEXANDRU RADU - profesor la Universitatea Creștină “Dimitrie Cantemir”, autor al lucrărilor *Fenomenul partidist. Nevoia de schimbări, Partidele politice din România după 1989* etc.

Reprezentarea partidelor politice românești în Parlamentul European

DANIEL BUTI

In this article the author simulates the repartition of the mandates attributed to Romania in the European Parliament. He assesses that such a simulation presents a relative degree of predictability, given the high incertitude on the Romanian politics. Starting from the present representation of the parties in the Romanian Parliament and from the trends showed by the polls, the article presents the possible results of the European elections in Romania.

În România, aderarea la UE este privită aproape exclusiv prin prisma consecințelor de natură economică și socială, ce decurg din calitatea de membru. Pătrunderea producătorilor, comercianților și a muncitorilor autohtoni pe piața unică, creșterea prețurilor, creșterea numărului de investiții străine, migrația forței de muncă, impunerea unumitor restricții, internalizarea unor norme privind creșterea animalelor, producția agricolă etc. sunt principalele subiecte abordate în spațiul public în legătură cu tot acest proces care nu se va încheia la 1 ianuarie 2007, ci, în realitate, va debuta la această dată. Dezbaterea abordează tangențial problematica politică, UE fiind prea puțin prezentată opiniei publice ca mecanism instituțional de reprezentare a cetățenilor europeni.

UE este și un construct politic, designul său instituțional acordând Parlamentului European atribuții legislative similare celor exercitate de parlamentele naționale¹. Din acest punct de vedere, aderarea la UE va introduce în peisajul electoral românesc un nou moment de consultare populară. Alegerile pentru Parlamentul European vor avea, alături de cele locale, mai degrabă un statut de examen parțial în vederea alegerilor generale naționale. Ele vor trebui organizate până la 31 decembrie 2007. Conform proiectului de lege elaborat de Guvern în cooperare cu Autoritatea Electorală Permanentă², cei 35 de europarlamentari pe care cetățenii români îi vor trimite în PE vor fi aleși pe baza sistemului electoral de reprezentare proporțională, metoda celor mai puternice resturi, cu

scrutin de liste închise, în cadrul unei circumscripții naționale unice. Opțiunea pentru o unică circumscripție, cu magnitudine maximă, precum și metoda aleasă fac ca gradul de disproportionalitate electorală să înregistreze cote scăzute. Cel mai important factor perturbator al raportului voturi/locuri este pragul electoral de 5%.

În același timp, la nivelul comisiei parlamentare speciale³, ce are ca sarcina elaborarea Codului electoral, este luată serios în discuție ideea folosirii aceleiași formule de transformare a voturilor în locuri utilizată și în cazul alegerilor parlamentare naționale. Aceasta presupune o mixtură de metode proporționale ce folosește, într-o primă etapă, coeficientul simplu, iar apoi pentru alocarea resturilor electorale, seria de divizori specifică metodei Hondt. Justificarea funcțională a unei astfel de combinații ar putea fi acceptată în cazul alegerilor interne, prin prisma celor două etape de distribuire a mandatelor și a celor două tipuri de circumscripții: locale și națională (utilizarea coeficientului electoral având în această situație menirea de a reduce efectele majoritariste ale metodei Hondt). Alegerea europarlamentarilor va avea însă loc la nivelul unei unice circumscripții naționale, proporționalitatea fiind în acest caz maximă (în condițiile unui prag electoral de 5%). De aceea, opțiunea comisiei parlamentare speciale pare mai degrabă un compromis determinat de argumente pragmatice: 1. presiunea tim-pului - perioada efectivă de timp rămasă până la data alegerilor este destul de scurtă, elaborarea unei noi

legi electorale care să întrunească consensul majorității actorilor politici parlamentari fiind în acest caz o misiune imposibilă; 2. metoda cu coeficient și divizori se adaptează cel mai ușor soft-ului folosit până acum în procesul de transformare a voturilor în mandate.

Înțînd cont de varietatea formulelor electorale proporționale ce se află la dispoziția legislatorului, propun în cele ce urmează o simulare a repartizării mandatelor de europarlamentar ce revin României. Pe baza datelor furnizate de sondajul de opinie INSOMAR realizat la începutul lunii septembrie a.c.⁴, diferențele moduri se scrutin proporțional își dezavantajează atât avantajele, cât și dezavantajele pentru fiecare tip de actor electoral în parte. Pentru a determina configurația politică a celor 35 de mandate am făcut apel nu doar la cele două metode (metoda celor mai puternice resturi și scrutinul proporțional cu mai multe niveluri de atribuire a locurilor, adaptat la situația unei singure circumscripții naționale) propuse, într-un fel sau altul, pentru legiferare. Opțiunile electorale exprimate de respondenții sondajului INSOMAR au fost transpusă în mandate utilizând atât metode prin coeficient, cât și metode cu divizori⁵.

Simularea repartizării mandatelor atribuite României reprezintă un demers cu un grad relativ de predictibilitate, datorită numeroaselor incertitudini existente în momentul de față. Spre exemplu, este greu de specificat cum anume își vor construi electorii situația electorală, ținând cont de faptul că informațiile majorității populației despre problematica europeană sunt destul de reduse. Acest lucru poate avea consecințe asupra nivelului de participare, cu precădere în mediul rural, ceea ce poate afecta reprezentarea partidelor ce își extrag o parte însemnată a voturilor din această zonă. De asemenea, un aspect important ce trebuie avut în vedere și care poate afecta fidelizeitatea oricărui calcul este reprezentat de modalitatea în care unii actori politici vor decide să se prezinte în fața electoratului. Din această perspectivă, situația Alianței PNL-PD este problematică, fiind dificil de anticipat cum anume vor decide cele două formațiuni să se prezinte în fața electoratului în cazul alegerilor pentru PE. Natura conflictuală a relațiilor dintre democrați și liberali, precum și afilierea ideologică internațională diferită (democrații vor activa în grupul parlamentar al popularilor, în timp ce liberalii în cel al liberalilor europeni) sunt argumente care susțin o participare electorală individuală. Pe de altă parte, sub umbrela Alianței D.A. atât PNL, cât și PD ar putea obține mai multe voturi și implicit mai multe mandate decât cele care le-ar reveni printr-o participare pe liste separate. În fine, nu putem exclude candidaturile individuale, care într-o astfel de simulare nu pot fi luate în calcul.

Utilizarea datelor furnizate de sondajul de opinie realizat de INSOMAR în perioada 7-11 septembrie pentru a evidenția o anumită tendință sevențială existentă la nivelul electoratului este justificată prin informațiile suplimentare pe care acesta le oferă despre electoratul Alianței. Astfel, întrebarea clasică privind intenția de vot a fost însotită de două grile cu variante de răspuns⁶, ambele aplicate tuturor respondenților (nu doar electoratului Alianței). În aceste condiții, simularea repartiției mandatelor de parlamentar european va fi una dublă și ea va ține cont de ambele modalități în care PNL și PD vor decide să se înscrie în cursa electorală: a) ca un singur partid, cu o unică listă de candidați, în formula Alianței D.A. sau b) ca partide independente, cu liste electorale diferențiate și concurente. În primul caz se ține cont de situația *de jure* dintre PNL și PD, intenția de vot contabilizată fiind valabilă în condițiile în care cele două partide aleg să se prezinte în fața electoratului sub umbrela Alianței D.A.⁷. În al doilea caz, ce ia în calcul situația politică definită de relația conflictuală dintre PNL și PD, respondenților li se solicită opțiunea de vot în ipoteza în care toate partidele ar candida independent, fără a mai face alianță⁸. Mai mult, sondajul INSOMAR surprinde și distribuția opțiunilor electorale ale votanților Alianței, în situația în care toate partidele, inclusiv PNL și PD, ar candida independent. Astfel, majoritatea susținătorilor Alianței D.A. (63.7%) își îndreaptă votul către PD, în timp ce doar 35.4% ar vota în favoarea PNL.

Înainte de a trece la prezentarea rezultatelor, trebuie făcută o precizare metodologică ce particularizează demersul întreprins, conferindu-i mai degrabă un statut de exercițiu științific, cu valențe didactice. Cele 9% din voturi⁹ acordate acelor formațiuni politice care nu reușesc să atingă pragul electoral de 5% au fost ignorate¹⁰. În simularea de față, voturile cu care acestea au fost creditate de către electorat se pierd, deși distribuirea lor către celelalte partide situate deasupra pragului poate afecta ierarhia finală. În general, aceste voturi se transformă în mandate pentru partidele mari, dar ele pot crea o diferență și în cazul partidelor mici, situate în partea inferioară a clasamentului electoral, mai ales în caz de egalitate sau în situația unor diferențe reduse, ce nu permit o separare fără echivoc.

I. Metode prin coeficient

Această tip de metode presupun calcularea unui coeficient electoral (Q), ce reprezintă numărul de voturi necesar pentru un loc. Prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate obținut de fiecare participant (partid) la acest coeficient se determină

numărul de locuri la care lista respectivă are dreptul. Acesta este echivalent cu numărul întreg rezultat în urma operației de împărțire. Voturile neutilizate se numesc resturi electorale. Diferitele metode se deosebesc prin modalitățile de atribuire a locurilor neacordate prin coeficient, dar și prin modul de calcul al coeficientului. Cel mai folosit coeficient electoral este coeficientul simplu ($Q=V/L$).

1. Metoda celor mai puternice resturi (Hamilton)

Este una dintre cele mai juste metode. Utilizează scrutinul de listă și coeficientul simplu. Ce presupune această regulă: după aplicarea coeficientului, locurile neatribuite se alocă prin regula resturilor celor mai puternice – formațiunea care în urma calculării raportului voturi/coeficient înregistrează restul cel mai mare obține primul mandat din cele rămase nedistribuite¹¹. Partidul cu al doilea rest intră în posesia locului următor și așa mai departe, până la epuizarea mandatelor de distribuit în circumscripția respectivă. Această metodă favorizează partidele mici.

Ierarhia electorală relevată de sondajul INSOMAR și distribuția ipotecă a mandatelor de europarlamentar sunt următoarele¹²:

Tabel I.1a

Formațiunea politică	Număr de voturi ¹³	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
Alianța D.A.	5.354.787	44.3	16	45.7
PSD	2.677.393	22.2	8	22.8
PRM	1.582.096	12.9	5	14.2
UDMR	730.198	6.4	3	8.5
PNG	730.198	6.2	3	8.5

Tabel I.1b

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
PD	3.477.390	28.8	11	31.4
PSD	2.638.020	22.4	8	22.8
PNL	1.918.560	15.8	6	17.1
PRM	1.438.920	12.5	5	14.2
UDMR	719.460	6.4	2	5.7
PNG	719.460	6.4	3	8.5

Datele furnizate de sondajul INSOMAR fac problematică distribuirea celui de al 35-lea mandat de parlamentar european, în acest al doilea context ipotecic, reprezentat de participarea electorală independentă a partidelor ce compun Alianța D.A., UDMR și PNG au același număr de voturi, iar departajarea lor necesită introducerea unor variabile, care scad inevitabil din relevanța și acuratețea simulării. Mai

mult, ele nu reușesc decât în mică măsură să permită luarea unei decizii categorice¹⁴. Aceste variabile sunt:

1. tendința de evoluție a celor două formațiuni. Din acest punct de vedere mandatul revine PNG, din cel puțin două motive: mai întâi, comparativ cu luna precedentă formațiunea condusă de Gigi Becali stagniază, în timp ce UDMR scade 1 procent (e drept, el se află în marja de eroare a oricărui sondaj); apoi, evoluția generală a PNG este una ascendentă, cu potențial de creștere, în timp ce, procentul UDMR este și va fi tot timpul limitat undeva în jurul cifrei de 7%. În același timp, acest ultimul aspect poate constitui și un avantaj pentru formațiunea maghiară, deoarece susținerea sa electorală este mult mai constantă decât cea a PNG. Evoluția electorală partidul condus de Gigi Becali poate să continue pe linia ascendentă, dar, în egală măsură, poate înregistra scăderi, cără să îl aducă sub pragul electoral.

2. scorurile electorale înregistrate de cele două formațiuni, în condițiile în care doar cinci actori politici depășesc pragul electoral. Deși nu se poate stabili o corelație directă, se observă faptul că, în condițiile în care PNL și PD candidață pe liste comune, în formula Alianței D.A., procentul obținut de PNG îl placează înaintea UDMR, chiar dacă diferența este foarte mică. Ca atare, și din acest punct de vedere mandatul se poate fi atribuit PNG.

Deși primul lucru care se poate observa comparând datele cuprinse în tabele expuse anterior este acela al diferenței dintre primele două formațiuni, extragerea unor concluzii având la bază acest raport constituie o pistă falsă. Aceasta deoarece atât reprezentanții PNL, cât și cei ai PD vor activa în grupuri parlamentare diferite. Prin urmare, cele 16 mandate ipotetice ce ar putea fi obținute de Alianță se vor împărți. De aceea, un element decisiv devine criteriul pe care cele două formațiuni îl vor stabili pentru împărțirea locurilor de europarlamentar obținute.

Este evident că, principiul parității dezavantajează PD, care ar obține 8 mandate, cu 3 mai puține decât în cazul unei participări individuale. Nici inversarea, în favoarea democraților, a raportului de 1.3 - PNL la 1 - PD pe baza căruia cele două formațiuni și-au împărțit fotoliile de parlamentar în urma alegerilor din noiembrie 2004, nu este în favoarea partidului condus de Emil Boc, care ar obține doar 9 mandate, comparativ cu cele 11 care i-ar putea reveni în cazul unei participări pe liste proprii. Chiar și în situația în care distribuția mandatelor se va face având în vedere susținerea electorală de care se bucură cele două partide la nivelul votanților Alianței, democrații înregistrează un prejudiciu de 1 loc. Astfel, sondajul INSOMAR relevă faptul că 64% dintre susținătorii Ali-

anței D.A. își îndreaptă voturile către PD în condițiile în care cele două formațiuni ar candida independent, ceea ce ar aduce democraților 10 din cele 16 mandate. Chiar dacă 1 mandat în PE ar putea fi sacrificat în schimbul unor avantaje politice ulterioare, trebuie constatat faptul că, matematic, alianța cu liberalii, este mai degrabă defavorabilă PD.

O altă observație ce se poate desprinde cu ușurință din simularea distribuției mandatelor de europarlamentar ce revin României este aceea că, în ipoteza în care toate formațiunile ar candida independent, fără mai face alianței, cu alte cuvinte, în condițiile creșterii numărului real de partide care depășesc pragul electoral, formațiunile mici, situate la coada clasamentului electoral sunt dezavantajate. Astfel, în primul caz (Tabelul I.1a), PNG și PRM obțin fiecare câte 3 mandate, în timp ce în a doua situație (Tabelul I.1b) unul dintre cei doi actori își diminuează reprezentarea la nivelul PE (pierde un loc).

2. Metoda celei mai puternice medii (Jefferson)

Și această metodă utilizează scrutinul de listă și coeficientul simplu. Pentru fiecare listă se calculează raportul voturi/locuri¹⁵. Formațiunea/lista care obține câtul cel mai mare primește primul mandat neatribuit, după care raportul voturi/locuri se reface. Din nou lista cu câtul cel mai mare va beneficia de următorul loc; acești pași continuă până la epuizarea mandatelor puse în joc în circumscripția respectivă.

Tabel I.2a

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
Alianța D.A.	5.354.787	44.3	18	51.4
PSD	2.677.393	22.2	8	22.8
PRM	1.582.096	12.9	5	14.2
UDMR	730.198	6.4	2	5.7
PNG	730.198	6.2	2	5.7

Tabel I.2b

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
PD	3.477.390	28.8	12	34.2
PSD	2.638.020	22.4	9	25.7
PNL	1.918.560	15.8	6	17.1
PRM	1.438.920	12.5	4	11.4
UDMR	719.460	6.4	2	5.7
PNG	719.460	6.4	2	5.7

Metoda celor mai puternice medii favorizează partidele mari. Atât în primul caz (cu PNL și PD ca

actor unic), cât și în cel de-al doilea, formațiunile mici, situate în partea inferioară a clasamentului electoral (PNG, UDMR, PRM), pierd mandate în favoarea partidelor ce domină confruntarea electorală. Acestea din urmă sunt ușor supra-reprezentate. De această dată, se constată faptul că, prin creșterea numărului real de partide (de la 5 la 6), formațiunea dezavantajată este PRM. În condițiile în care nu se realizează alianțe politice și/sau electorale, partidul condus de Vadim Tudor pierde 1 loc de europarlamentar, ce se regăsește în dreptul PSD.

Această metodă aduce cele mai multe beneficii Alianței D.A., care reușește să obțină jumătate din cele 35 de mandate puse în joc, victoria sa fiind una categorică. Și în acest caz, participarea pe liste separate a celor două partide componente ar aduce un mai mare câștig democraților (și în contrapartidă, o pierdere pentru liberali), în condițiile în care situația de paritate le rezervă 9 din cele 18 mandate ale Alianței, iar inversarea raportului politic de 1.3 la 1 le asigură 10 locuri. Singura variantă care, cel puțin din punct de vedere matematic, ar putea permite PD să obțină același număr de europarlamentari (12), indiferent de formula în care decide să participe în alegeri, este aceea prin care, cele 18 mandate sunt distribuite proporțional cu ponderea electorală în cadrul Alianței¹⁶.

II. Metode prin divizori

Asemenea metode presupun o divizare succesiivă a numărului de voturi obținut de fiecare actor electoral printr-o serie de numere, ce poartă numele, evident, de divizori. Ele utilizează scrutinul de listă și se diferențiază în funcție de seria de divizori folosită. Locurile sunt atribuite listelor care obțin câturile cele mai mari în urma operației de împărțire efectuate.

1. Metoda Hondt

Este echivalentă metodei celei mai puternice medii, fiind favorabilă partidelor mari. În funcție de numărul de mandate, folosește următoarea serie de divizori: 1, 2, 3, 4, 5 ...

Tabel II.1a

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
Alianța D.A.	5.354.787	44.3	18	51.4
PSD	2.677.393	22.2	8	22.8
PRM	1.582.096	12.9	5	14.2
UDMR	730.198	6.4	2	5.7
PNG	730.198	6.2	2	5.7

Tabel II.1b

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
PD	3.477.390	28.8	12	34.2
PSD	2.638.020	22.4	9	25.7
PNL	1.918.560	15.8	6	17.1
PRM	1.438.920	12.5	4	11.4
UDMR	719.460	6.4	2	5.7
PNG	719.460	6.4	2	5.7

Tabel II.2a

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
Alianța D.A.	5.354.787	44.3	17	48.5
PSD	2.677.393	22.2	9	25.7
PRM	1.582.096	12.9	5	14.2
UDMR	730.198	6.4	2	5.7
PNG	730.198	6.2	2	5.7

Tabel II.2b

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
PD	3.477.390	28.8	11	31.4
PSD	2.638.020	22.4	9	25.7
PNL	1.918.560	15.8	6	17.1
PRM	1.438.920	12.5	5	14.2
UDMR	719.460	6.4	2	5.7
PNG	719.460	6.4	2	5.7

În ceea ce privește redistribuirea către partidele componente a mandatelor obținute de Alianța D.A., două dintre cele trei criterii de repartizare propuse, dezavantajează PD. Astfel, paritatea aduce fiecărei formațiuni 8.5 mandate¹⁷, în timp ce inversarea în favoarea democraților a raportului de 1.3 la 1 trimite în PE 10 reprezentanți ai PD. Ca și în cazul metodei celei mai puternice medii sau a metodei Hondt, și de această dată ponderea electorală a celor două partide în cadrul Alianței, reprezintă criteriu care asigură și liberalilor și democraților un număr de europarlamentari identic cu cel obținut în urma unei participări separate în alegeri. Dacă atât PNL, cât și PD sunt interesate să mențină, ceva mai mult decât formal, Alianța D.A., fără a face foarte multe sacrificii sau compromisuri, această modalitate de împărțire a mandatelor este cea mai echitabilă.

III. Metoda proporțională mixtă

Încercând să reducă gradul de disproportionalitate electorală, această formulă mixtă la nivelul sistemului de reprezentare proporțională utilizează în procesul de transformare a voturilor în mandate, atât coeficientul simplu, cât și o metodă cu divizori. Astfel, într-o primă etapă, fiecărei liste i se atribuie atâtea mandate de câte ori coeficientul electoral se cuprinde în voturile valabil exprimate pentru lista respectivă. Voturile neutilizate, contabilizate ca resturi

Simularea repartiției mandatelor de europarlamentar oferă în acest caz rezultate identice celor înregistrate în urma aplicării metodei celor mai puternice medii. Cele două modalități de transformare a voturilor în locuri generează același tip de efecte, cu o tendință majoritaristă ceva mai accentuată, comparativ cu celelalte formule cuprinse în acest studiu. Deși nu constituie o regulă specifică acestei metode proporționale, totuși în situația particulară evidențiată în Tabelul II.1a se constată faptul că, în cazul Alianței D.A., o majoritate relativă de voturi este transformată, la limită, într-o majoritate absolută de locuri.

2. Metoda Sainte-Lagüie (Webster)

Utilizând o altă serie de divizori (1, 3, 5, 7...), această metodă este mai puțin defavorabilă partidelor mici decât precedenta. Cu toate acestea, efectele sale, în contextul specific ierarhiei electorale relevată de sondajul de opinie INSOMAR, denotă în mai mică măsură o astfel de caracteristică. Astfel, în ambele situații, determinate de statutul politic și/sau electoral al actorilor participanți în alegeri, se constată o ușoară supra-reprezentare a partidelor mari. Cazul Alianței este cel mai evident, cele 44% din sufragii aducându-i acesteia 49% din mandate. Reprezentarea formațiunilor politice situate în zona inferioară a clasamentului electoral rămâne neschimbată, caracterul mai puțin defavorabil partidelor mici, specific metodei Sainte-Lagüie fiind prea puțin evident în acest caz. Prin raportare la metoda Hondt, singura diferență observabilă în privința numărului absolut de mandate ce revine fiecărei formațiuni se înregistrează doar la nivelul primului clasat: atât Alianța D.A., în primul caz, cât și PD, în cel de al doilea, pierd un mandat. Aceasta se regăsește în dreptul PSD (vezi Tabelul II.2a), respectiv al PRM (vezi Tabelul II.2b).

pentru fiecare listă se împart succesiv la seria de divizori specifică metodei Hondt. Distribuția mandatelor rămase se face pe baza ierarhiei descreșătoare a rezultatelor obținute în urma acestei ultime operațiuni. Trebuie precizat faptul că această metodă reprezintă o transpunere inductivă, teoretică și principală a formulei concrete de alocare a mandatelor pe baza voturilor exprimate de către electorat ce se aplică în cazul alegerilor parlamentare din România. Înțînd cont de faptul că alegera europarlamentarilor se realizează în cadrul unei singure circumscripții naționale, pașii mulți prevăzuți de Legea electorală nr. 373/2004 pentru stabilirea rezultatelor votului¹⁸ trebuie adaptăți în mod corespunzător. De fapt, această formulă electorală nu este decât o altă metodă prin coeficient ce folosește pentru atribuirea resturilor electorale un alt criteriu decât cele “clasice”.

Tabel III.a

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
Alianța D.A.	5.354.787	44.3	16	45.7
PSD	2.677.393	22.2	9	25.7
PRM	1.582.096	12.9	6	17.1
UDMR	730.198	6.4	2	5.7
PNG	730.198	6.2	2	5.7

Tabel III.b

Formațiunea politică	Număr de voturi	Voturi (%)	Număr de mandate	Mandate (%)
PD	3.477.390	28.8	10	28.5
PSD	2.638.020	22.4	10	28.5
PNL	1.918.560	15.8	7	20
PRM	1.438.920	12.5	4	11.4
UDMR	719.460	6.4	2	5.7
PNG	719.460	6.4	2	5.7

O primă observație ce se desprinde din analiza datelor este aceea că, această metodă oferă cele mai echilibrate rezultate. Atunci când doar 5 actori politici își împart cele 35 de mandate, între primele două formațiuni clasate se înregistrează cea mai scăzută diferență (7 locuri). Situația este din acest punct de vedere comparabilă oarecum cu cea rezultată în urma aplicării metodei celor mai puternice resturi (Tabelul I.1a), în ambele contexte Alianța D.A. obținând 16 mandate. Principala deosebire constă în reprezentarea partidelor

situate pe locurile imediat următoare, în cazul de față, atât PSD, cât și PRM fiind ușor supra-reprezentate. De altfel, comparativ cu toate celelalte metode, formațiunea condusă de C.V. Tudor beneficiază de cel mai mare număr de europarlamentari.

Aceste diferențe ce apar la vârful clasamentului electoral își au originea în caracterul mai mult sau mai puțin favorabil pe care diferitele formule electorale folosite îl au față de partidele mici. Această metodă complexă de scrutin proporțional nu avantajează astfel de formațiuni, aşa cum o face, spre exemplu, metoda celor mai puternice resturi la care am făcut referire anterior. Cu excepția acesteia din urmă, în toate celelalte cazuri partidele situate în zona inferioară a ierarhiei electorale pierd mandate în favoarea partidelor mari. De fiecare dată, atât PNG, cât și UDMR au cedat locuri invariabil primei formațiuni și contextual partidelor clasate pe locurile doi și trei, PSR, respectiv PRM.

Situația devine inedită atunci când, prin participarea pe liste separate a celor două partide ce compun Alianța D.A., numărul formațiunilor politice care depășesc pragul electoral crește la 6. În acest caz (Tabelul III.b) se înregistrează mai multe premiere:

1. pe fondul supra-reprezentării PSD, democrații, deși își mențin poziția de lider, pierd în plan general, obținând același număr de mandate (10) ca și social-democrații; este primul caz în care nu există un unic câștigător și de asemenea, singurul în care PD are cel mai mic număr de europarlamentari;

PE. Având în vedere faptul că formula concretă de transformare a voturilor în locuri nu a fost încă legalizată, demersul propus în paginile anterioare poate oferi actorilor politici autohtoni o imagine asupra avantajelor și dezavantajelor diferitelor metode de alocare a mandatelor, specifice modului de scrutin proporțional. Am pornit de la premisa conform căreia fiecare partid politic este interesat de maximizarea rezultatelor sale. De aceea, în finalul acestei lucrări se pot trage următoarele concluzii:

Pentru Alianța D.A. formula electorală cea mai avantajoasă este reprezentată de metoda celei mai puternice medii (echivalentă metodei Hondt). Aceasta îi asigură numărul maxim de parlamentari – 18 (51%). Dintre cele trei criterii de redistribuire a mandatelor obținute de Alianță între cele două partide componente – paritatea, inversarea în favoarea PD a raportului politic de 1.3 la 1 și distribuția pe cele două partide a electoratului Alianței – ultima este cea mai puțin defavorabilă democraților. Cei 64% din electorii “portocalii” care sunt în egală măsură și votanții PD, aduc acestei formațiuni 12 din cele 18 mandate, asigurându-i astfel un număr identic de europarlamentari cu cel obținut în urma unei candidaturi independente. Același criteriu atribuie liberalilor cel mai mic număr de mandate (6), dar nu mai puține decât cele dobândite în urma unei participări individuale. Celelalte criterii de împărțire a locurilor Alianței avantagează în mod cert PNL în detrimentul PD, colaborarea cu democrații aducând în aceste cazuri¹⁹ liberalilor mai multe mandate decât o participare individuală.

În situația în care toate partidele ar candida independent, fără a mai face alianțe între ele, democrații ar obține cel mai bun rezultat (12 mandate) în condițiile în care cele 29% din voturi sunt transformate în locuri prin intermediul acelorași metode – Jefferson sau Hondt. Pentru liberali cîștigul maxim (7 mandate), în urma unei candidaturi independente, este adus de metoda proporțională mixtă. Trebuie precizat faptul că atât proiectul de lege propus de Guvern, cât și formula electorală vehiculată la nivelul comisiei parlamentare speciale sunt defavorabile Alianței D.A., ambele atribuindu-i cel mai mic număr de mandate (16). De asemenea, aceeași metodă prin coeficient ce distribuie resturile electorale aplicând seria de divizori specifică metodei Hondt este cea mai dezavantajoasă și pentru PD, ca actor electoral independent.

Pentru formațiunea situată pe locul secund în preferințele electoratului – PSD – cea mai favorabilă metodă este cea proporțională mixtă, care încearcă să adapteze actualul sistem electoral folosit pentru alegerile parlamentare interne la situația unei singure circumscripții naționale. Indiferent de formula în care

PNL și PD decid să candideze, această modalitate de transformare a voturilor în mandate aduce social-democraților cele mai multe locuri: 10 în situația în care nu se fac alianțe politice/electorale și 9 în condițiile în care, democrații și liberalii prezintă o listă comună de candidați (în această a doua situație, un număr identic de europarlamentari se obține și prin metoda Sainte-Lagüe).

În ceea ce privește PRM, metoda proporțională mixtă este cea care aduce formațiunii conduse de C.V. Tudor cele mai multe fotolii de parlamentar european (6), dar numai atunci când, în urma participării PNL și PD sub umbrela Alianței D.A., cele 35 de mandate se distribuie la 5 partide. Dacă parteneriatul liberalo-democrat nu se prelungesc și la nivelul alegerilor pentru PE, aceeași formulă îi aduce PRM, asemenea metodelor Jefferson și Hondt, cel mai mic număr de mandate (4).

Fără a fi subrepräsentate în mod semnificativ, partidele situate pe ultimele poziții în ierarhia electorală dezvăluită de sondajul INSOMAR sunt cele mai constante în privința numărului de mandate obținut după aplicarea tuturor celor cinci metode de transformare a voturilor în locuri. Cele două formațiuni (UDMR și PNG) înregistrează scoruri electorale identice²⁰, ce le plasează puțin peste pragul electoral de 5%. Metoda Hamilton își demonstrează și în acest context efectele favorabile (sau mai puțin defavorabile) partidelor mici, fiind singura formulă prin care atât PNG, cât și UDMR reușesc să intre fiecare în posesia a 3 mandate de europarlamentar, în condițiile în care Alianța este, cel puțin formal, funcțională. Dacă PNL și PD renunță la cooperare, aceeași metodă de alocare a mandatelor face ca unul dintre cele două partide (ultimul clasat) să piardă un loc. În toate celelalte cazuri, indiferent de formula în care liberalii și democrații decid să candideze, PNG și UDMR obțin, fără excepție, același număr de mandate (2).

Deși obiectivul principal al simulării propuse în paginile anterioare a fost acela de a reflecta avantajele și dezavantajele pe care diferitele tipuri de scrutin proporțional le au asupra reprezentării partidelor politice, o concluzie în privința oportunității adoptării unei anumite formule electorale poate fi desprinsă cu o mai mare ușurință în condițiile în care sunt cunoscute intențiile și principiile pe care legislatorul le are în vedere în elaborarea legii electorale. Cu alte cuvinte, este important de clarificat ce anume se dorește de la un anumit sistem electoral și mod de scrutin: o reflectare cât mai fidelă a opțiunilor electoratului, astfel încât între votul popular și votul politic să existe o concordanță; eficiență și funcționalitate, printr-o reprezentare cât mai exactă a intereselor re-

gionale, ținând cont de faptul că UE este un proiect regional, iar PE reflectă această caracteristică; limitarea accesului în adunări prin construcții de tip instituțional (legea electorală) a formațiunilor extremiste, anti-sistem. În acest context, miza elaborării unei legislații electorale pentru desemnarea europarlamentarilor o constituie în primul rând tipul de circumscripție (și magnitudinea acesteia) în care se vor desfășura alegerile (națională, regională, locale) și abia apoi modalitatea concretă de transformare a voturilor în locuri.

* *Acest articol este parte a unei cercetări mai ample realizată de Institutul PRO*

NOTE

¹ PE și-a sporit continuu influența și atribuțiile, depășind în timp, printr-o serie de reglementări statuite în mod special prin Tratatul de la Maastricht din 1992 și Tratatul de la Amsterdam din 1997, statutul de organism consultativ.

² “... pe lângă MIE s-a constituit un grup interministerial de lucru, care a cuprins specialiști din MIE, MAI, MJ, MAE și AEP”, se precizează în nota de fundamentare a proiectului de lege. Atât nota de fundamentare, cât și proiectul de lege sunt disponibile pe www.mie.ro/index.php?p=140.

³ Comisia comună a camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative privind alegerea camerei Deputaților și a Senatului, a Președintelui României, alegerile autorităților administrației publice locale, finanțarea campaniilor electorale și alegerea europarlamentarilor.

⁴ Cercetarea a fost efectuată în perioada 7-11 septembrie 2006, pe un eșantion de 1147 persoane, reprezentativ pentru populația României cu vârstă de peste 18 ani. Eroarea maximă admisă, garantată de institutul de cercetare cu o probabilitate de 95%, este de 2.8%.

⁵ Vezi Pierre MARTIN, *Sistemele electorale și modurile de scrutin*, trad. de Marta Nora Singer, R.A “Monitorul Oficial”, București, 1999.

⁶ 1. Dacă duminica viitoare ar fi organizate alegeri parlamentare, dvs. cu ce partid sau alianță politică ati vota? 2. În situația în care toate partidele ar candida independent, fără a mai face alianțe între ele, dvs. personal cu ce partid ati vota?

⁷ 32% dintre cei chestionați s-au declarat nehotărâți sau și-au exprimat intenția de a nu vota.

⁸ 33% dintre cei chestionați s-au declarat nehotărâți sau și-au exprimat intenția de a nu vota.

⁹ 1.095.300, în cazul în care respondenții chestionarului au în lista de opțiuni Alianța D.A. și 1.079.192, în situația în care alianțele politice/electorale nu constituie opțiuni de vot, toate formațiunile preferând participări individuale.

¹⁰ PC – 2.1, FD – 2.1, PIN – 1.6, PPCD – 1.4.

¹¹ Se are în vedere doar numărul de voturi primit de fiecare partid în parte și nu totalul voturilor pe circumscripție.

¹² Sunt prezentate și luate în calcul doar formațiunile politice care înregistrează scoruri ce le permit depășirea pragului electoral de 5%.

¹³ Numărul de referință este reprezentat de totalitatea alegătorilor înscrși în listele electorale permanente (17.897.017), în alegerile generale din noiembrie 2004.

¹⁴ Subiectivitatea sau hazardul au în asemenea situații de paritate

un rol decisiv. Legea nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului prevede, spre exemplu, că “... atribuirea mandatelor se face ... în ordinea înscrerii candidaților pe listă ...” (art. 91, alin. 3), această ierarhie fiind rezultată în urma tragerii la sorti (art. 49).

¹⁵ Numărul de voturi obținut de fiecare listă se împarte la numărul de locuri atribuit după calcularea raportului voturi/coeficient.

¹⁶ Cei 63.7% din votanții Alianței, care, în cazul unor candidaturi independente ale celor două formațiuni componente, și-ar îndrepta opțiunea electorală către PD, asigură democraților 11.5 mandate din totalul celor 18 obținute de către Alianță.

¹⁷ Într-o astfel de situație este de presupus că cele două jumătăți de mandat vor reveni democraților, dată fiind forța electorală a acestora.

¹⁸ Vezi capitolul IX, *Stabilirea rezultatelor obținute în alegeri*.

¹⁹ Este vorba despre principiul parității și despre inversarea raportului de 1.3 la 1 utilizate drept criterii de împărțire a celor 18 mandate de europarlamentar obținute de Alianță în urma aplicării metodei celei mai puternice medii sau a metodei Hondt.

²⁰ Diferența de 0.2 procente pe care PNG o are în fața UDMR, în condițiile în care numărul real de partide ce urmează a fi reprezentate în PE este 5, reprezintă o cantitate mai mult decât neglijabilă.

DANIEL BUTI - Licențiat în Științe politice. Masterat în Construcție Politică și Management Electoral. Asistent universitar la Facultatea de Științe Politice din cadrul Universității Creștină Dimitrie Cantemir. Analist în cadrul Institutului PRO.

Aspectele economice ale aderării României la Uniunea Europeană

LOREDANA ENĂCHESCU

Starting with January 2007 Romania will be a part of a complex and evolving structure, the European Union. Full membership of the EU entails new opportunities for economic development and social welfare. Economic benefits and regional development continue to be in our reach provided that Romania proves to have created the necessary institutional infrastructure and a competitive business environment for taking advantage of the integration spill-over effects.

Extinderea Uniunii Europene reprezintă un proces evolutiv cu efecte directe pozitive asupra dezvoltării economice a statelor membre și a celor care aderă la această structură. În momentul de față, odată cu admiterea României și Bulgariei ca membri ai UE din ianuarie 2007, s-a atins un stadiu avansat al spațiului economic comun în ceea ce privește varietatea economiilor naționale și acoperirea sa geografică. Similar domeniului politic și în cel economic există o dinamică specifică de transformare și adaptare în funcție de percepțiile naționale ale avantajelor și costurilor primirii de noi membrii într-un format regional complex și în continuă transformare. O serie de dezvoltări politico-sociale la nivel național în vechile state membre UE vor avea influențe asupra cadrului general de evoluție, adâncire și extindere a Uniunii Europene cu efecte directe asupra intensității cooperării între toate statele membre.

Transformările mediului economic și politic din spațiul european au avut un impact direct asupra țărilor din centrul și sud-estul continentului. Pentru România, ca și pentru celelalte țări cu o istorie similară care au experimentat un regim economic autarhic, perioada anilor '90 a reprezentat evoluția spre un model de dezvoltare economică cu reguli și principii de funcționare fundamental diferite de experiența anterioară. Din această perspectivă, oportunitățile de schimbare și adaptare la contextul economic regional au convers spre deschiderea acestor state spre modelele de dezvoltare economică și organizare politică oferite de lumea occidentală.

Pentru aceste țări, anii '90 au însemnat o perioadă de trecere de la un tip de sistem economic autarhic spre unul deschis competiției și pieței libere, în

care predomină principiile concurenței și pieței libere, alocarea resurselor și formarea prețurilor prin mecanismele pieței.

Un rol important în formarea noului mecanism economic l-au avut instituțiile internaționale cu care țările Europei centrale și de sud-est au conlucrat pentru stabilizarea economică și transformarea vechiului sistem într-unul deschis, competitiv și care să răspundă regulilor de eficiență. Astfel, Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială și, nu în ultimul rând, Uniunea Europeană au contribuit prin expertiza și asistența directă oferită statelor în tranziție din Europa centrală și de sud-est la transformarea și consolidarea respectivelor sisteme economice. Accentul a fost pus pe principiile și criteriile economice necesare creării unor economii de piață deschise.

Liniile fundamentale de transformare au vizat stabilizarea economică, privatizarea și liberalizarea (așa numitul consens de la Washington¹, 1990). Acestea li s-au adăugat, în funcție de obiectivele politice și economice ale țărilor în tranziție, o serie de criterii privind dezvoltarea economică stabilită de Uniunea Europeană.

Dintre toate aranjamentele și acordurile încheiate cu diferite organizații internaționale, procesul de aderare la Uniunea Europeană a fost unul dintre cele mai importante în determinarea unor schimbări economice structurale cu o finalitate economică precisă – integrarea pe piață unică a UE.

Procesul a avut la bază criterii prin a căror îndeplinire s-a contribuit la schimbarea instituțională și la crearea bazelor creșterii economice pentru țările Europei centrale și de sud-est.

Procesul aderării la UE a produs o serie de presiuni pozitive la nivel politic și social pentru

crearea unei economii funcționale de piață, lucru pe care România l-a realizat și pentru a cărui consolidare sunt necesare în continuare eforturi. Masa critică a transformărilor pozitive care au avut loc în ultima decadă vor trebui valorificate și după momentul aderării, ca parte a unui proces logic de transformare organică la nivel economic și social.

Procesul de aderare la Uniunea Europeană², ca parte a transformărilor multidimensionale ale anilor '90, a avut o serie de trăsături generale care s-au regăsit în deschiderea economiei naționale, construcția instituțională specifică unei economii libere de piață, precum și dezvoltarea dimensiunii umane a procesului economic prin formarea adekvată a capitalului uman.

Pe lângă acestea, s-au manifestat și o serie de trăsături specifice legate de contextul socio-economic și politic individual al fiecărui stat aspirant la UE.

Principala caracteristică economică a procesului de integrare în structurile UE este reprezentată de continuitatea sa. Acest fapt presupune ca măsurile și acțiunile începute în perioada de pre-aderare vor continua și în perioada post-aderare întrucât UE este un organism în evoluție.

Din perspectivă economică, calitatea de membru al UE implică o serie de beneficii și responsabilități noi față de situația de până în prezent. Din punct de vedere al beneficiilor este de menționat, printre altele, faptul că participăm la Piața Unică, iar acest fapt antrenează o serie de eforturi suplimentare în creșterea calității reglementărilor, întărirea politicilor în domeniile concurenței și ajutorului de stat, continuarea liberalizării piețelor. De asemenea, avem posibilitatea atragerii de fonduri menite să contribuie la dezvoltarea anumitor sectoare economice (cu predilecție în agricultură și infrastructura de transport). În ceea ce privește obligațiile, sunt de amintit prezervarea stabilității macroeconomice (stabilitatea prețurilor și cea financiară), a finanțelor publice (reforma politicii fiscale și administrarea veniturilor, reforma cheltuielilor publice, gestionarea deficitelor publice), reforma sistemului de asigurări sociale și de sănătate, sporirea calității serviciilor publice și a eficienței administrației. De asemenea, este important de menționat faptul că modul de cheltuire și capacitatea instituțională de absorție a fondurilor europene trebuie să fie adecvate pentru asigurarea utilizării lor corecte. O altă responsabilitate este cea legată de siguranța alimentară.

Odată devenit membru vom avea responsabilități crescute de a acționa conform regulilor și practicilor organismului din care facem parte, iar pe de altă parte va trebui să avem în vedere continuarea implementării legislației și reglementărilor (*acquis comunitar*) transpusă în sistemul național³.

De asemenea, pentru a menține o presiune pozitivă asupra viitorilor membri, UE a introdus o serie de clauze de salvagardare de interes economic general și care vizează posibilitatea invocării în situații de dificultăți economice serioase sau în cazuri în care există riscul să se determine o disfuncționalitate serioasă pe piața internă, implicând cele patru libertăți de mișcare, precum și politicile sectoriale (concurență, agricultură, transport, telecomunicații, energie, protecția consumatorului și sănătății, mediu).

Au fost agreate și o serie de aranjamente transitorii în scopul evitării perturbărilor regionale sau sectoriale în vechile state membre. Aceste aranjamente se referă la: libera circulație a forței de muncă (restricționare până la șapte ani), accesul la piețele naționale de transport (cabotaj), reguli în domeniul veterinar, fitosanitar, siguranță alimentară (UE poate adopta aranjamente temporare pentru perioade de trei ani prin care interzice accesul unor produse neconforme pe piața UE).

În general, UE și-a rezervat dreptul la o serie de măsuri de remediere, în funcție de evoluțiile noilor state membre, în domeniile securității alimentare, siguranței aeriană, fondurilor UE pentru agricultură, justiției și luptei contra corupției.

Însă, pe lângă restricționările care vin cu calitatea de membru al UE, trecerea la noul statut aduce cu sine o serie de oportunități de dezvoltare prin accesul la cunoaștere și inovare, sporirea clarității și predictibilității mediului de afaceri, accesul la finanțare al firmelor la nivel intern, educația și pregătirea în domeniul afacerilor, dezvoltarea rețelelor de transport etc.

Continuarea dezvoltării instituțiilor unei economii de piață funcționale va fi necesară pentru asigurarea facilităților necesare reducerii riscurilor și promovării eficienței infrastructurii organizatorice. Existența unor instituții adaptate din punct de vedere al structurii organizației, instrumentelor procedurale, cadrului de reglementare influențează crearea politicilor economice și implementarea acestora. Un ingredient indispensabil pentru funcționarea unei economii deschise viabile îl reprezintă stabilirea unor reguli stricte și clare pentru agenții economici, facilitarea accesului la informație, evitarea fraudelor, promovarea unui sistem de producție competitiv, sistem vamal care să faciliteze și să încurajeze schimburile comerciale, dezvoltarea unei infrastructuri de comunicații, rutieră, financiară care să vină în sprijinul dezvoltării economice. Pentru România, procesul aderării la UE a produs acea masă critică favorabilă transformării, iar calitatea de membru va întări acest aspect al dezvoltării economice.

Conecțarea la o piață și un mediu economic competitiv

Ca membru UE, România va participa la mecanismele specifice Uniunii precum Piața Unică și Uniunea Vamală, Politica Agricolă Comună, Politica de Dezvoltare Regională, Uniunea Economică și Monetară, ceea ce este echivalent cu sporirea integrării pe dimensiunea economică și deschiderea economiei naționale către statele spațiului din care vom face parte ca membru.

Deschiderea economiei naționale către statele membre ale UE realizată până în prezent, reprezintă un avantaj în dublu sens, pe de o parte pentru România ca nou stat membru UE și pe de altă parte pentru statele deja membre. Cu cât deschiderea economică și integrarea într-un anumit spațiu geografic este mai puternică cu atât sporesc oportunitățile de dezvoltare, întrucât întreprinzătorii vor avea acces la noi piețe, resurse, tehnologii, inovații, va spori capacitatea de a face față presiunilor concurențiale, va crește posibilitatea diversificării riscurilor etc.

Pentru țara noastră procesul integrării economice va continua să favorizeze absorbția ultimelor dezvoltări în domeniul tehnologiilor și al ultimelor inovații, propagarea externalităților pozitive, armonizarea experiențelor și practicilor unei economii de piață, mobilitatea fluxurilor financiare, dinamica investițiilor, economisirilor etc.

Se va menține impulsul de creștere asupra economiei prin atragerea unor investiții suplimentare față de fluxurile de capital existente, ceea ce contribuie la îmbunătățirea productivității, calității și facilitează accesul la noi tehnici de producție și tehnologii.

Din punct de vedere comercial, accesul la o piață de aproximativ 500 mil. locuitori este favorabil intensificării schimburilor cu bunuri, servicii, concurenței, fluxurilor financiare și de capitaluri. Vom trece, astfel, de la participarea la o zonă de liber-schimb la o uniune vamală, care facilitează, prin diminuarea barierelor tarifare între state, sporirea investițiilor și adâncirea specializării în producție.

Sunt de menționat trei dimensiuni prioritare în care au fost și vor fi necesare eforturi pentru dezvoltarea economică a țării noastre având în vedere viitorul său statut de membru al UE, și anume: aplicarea regulilor specifice într-un cadru economic comun de acțiune, mecanica sistemului economic și libertățile de mișcare, asistența pentru dezvoltare.

Reguli și cadrul economic comun

Economia națională românească odată conectată la Uniunea Europeană a trebuit să treacă prin procese successive de transformare și adaptare din punct de

vedere al regulilor și cadrului economic general european.

Astfel, **stabilitatea macroeconomică și mixul de politici** a reprezentat o prioritate accentul fiind pus asupra adoptării unor politici fiscale, monetare, salariale adecvate. S-a urmărit limitarea deficitelor bugetare, instituirea regulilor necesare pentru funcționarea sistemului bancar. A prezentat o importanță crescută implementarea măsurilor necesare stabilității prețurilor și a sistemului finanțier în general, capacitatea acestuia de a face față la şocuri, de a aloca eficient resursele către economia reală și de a identifica și gestiona riscurile într-o economie liberă.

Un alt domeniu important a fost reprezentat de **reforma cheltuielilor publice și respectarea obligațiilor fiscale**. Au fost întreprinse măsuri de sporire a capacitații de colectare a veniturilor, au fost revizuite mecanismele de salarizare în sectorul public. S-au realizat transformări privind subvențiile, achizițiile de bunuri și servicii de către guvern sau reforma pensiilor. Dezvoltarea și consolidarea cadrului de cheltuieli pe termen mediu și reformarea cheltuielilor bugetare au fost și ele în vizorul decidenților politici și economici.

Chiar dacă stadiul de economie de piață a fost atins de către România, mai sunt de îndeplinit o serie de acțiuni în domeniul **privatizării și restructurării industriale**, mai ales în ceea ce privește intensificarea reformelor structurale în domeniul energetic, minier, transporturi, bancar, apărare. Domeniul industriei siderurgice va fi unul dintre sectoarele în care va fi nevoie să fie continuată restructurarea primă măsuri de sistare a ajutoarelor de stat și respectarea nivelului acestora agreeat cu UE, respectarea reducerilor de capacitați pentru produse finite.

De asemenea, **mediul de afaceri** reprezintă un alt sector în care transformările vor trebui să continue, mai ales în domeniul ariilor fiscale sau cadrul privind falimentul. La stabilitatea și claritatea mediului de afaceri au contribuit simplificarea legislației, procedurilor de creare a firmelor, sporirea accesului la finanțare, competitivitatea și întărirea bazei industriale (achiziționare de echipamente și tehnologii). Calitatea reglementărilor și simplificarea legislației reprezintă noi impulsuri pozitive pentru dezvoltarea afacerilor.

Un alt rol important în acest cadrul îl joacă și **politica în domeniul concurenței**, care reglementează, în conformitate cu normele și regulile agreeate cu UE, ajutorul de stat, subvențiile, întreprinderile din secole sensibile (siderurgie).

Din punct de vedere al **politicii monetare**, România și Bulgaria vor participa la Uniunea Economică și Monetară (UEM) de la data aderării, însă

vor fi state cu derogare de la adoptarea monedei unice. Pentru țara noastră adoptarea monedei Euro este proiectată pentru perioada 2012-2014. Este de menționat că aderarea la UEM nu este obligatorie, țările vizate fiind acele care doresc și îndeplinesc criteriile necesare acestui fapt. Este vorba de criteriile de convergență de la Maastricht⁴ și participarea pentru o perioadă de doi ani la mecanismul ratelor de schimb, prin care țările interesate își fixează ratele de schimb ale monedelor naționale la moneda Euro.

Printre măsurile din această categorie sunt de menționat interzicerea finanțării directe a sectorului public de către băncile centrale și accesului privilegiat al sectorului public la resursele instituțiilor financiare. România va trebui să se alinieze practicii celorlalte state membre UE în domeniul coordonării politicilor economice, fiind activate prevederile Pactului de Stabilitate și Creștere și Statutului Sistemului European al Băncilor Centrale.

Mecanica sistemului economic și libertățile de mișcare

Piața Unică este caracterizată prin cele patru libertăți de circulație în domeniul bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor. Conform Acordului de Asociere (1995), barierele tarifare aplicate importurilor din UE vor fi fost reduse treptat până la eliminare în 2007. În aceste condiții, competitivitatea produselor românești pe piața europeană a crescut constant, UE fiind principalul partener comercial al României (72% din schimburi). Accesul pe o piață de 500 mil. locuitori este semnificativ, presiunea concurențială favorizând sporirea calității mărfurilor și serviciilor pentru consumatori.

Pentru **libera circulație a mărfurilor** prezintă interes capacitatea administrativă a statului vizat de acreditare din perspectiva pregătirii documentației în domeniul acreditării pentru sistemele de management al calității și organisme de certificare a produselor. Șocul nu va fi profund având în vedere faptul că între România și UE există deja o zonă de liber schimb, pusă în practică gradual pe baza Acordului de Asociere (1995). Este important să se consolideze capacitatea administrativă pentru aplicarea reglementărilor în domenii precum standardizarea, certificarea și supravegherea pieței. Este de menționat aici impactul asupra întreprinderilor producătoare care va fi generat de obligativitatea respectării anumitor standarde tehnice, de calitate, mediu, siguranță la locul de muncă etc.

În ceea ce privește **libera circulație a persoanelor**, *acquis-ul* comunitar prevede un tratament ne-discriminatoriu pentru forța de muncă din statele membre, inclusiv posibilitatea de a cumula sau trans-

fera drepturile de asigurări sociale.

În România, a fost transpusă legislația privind recunoașterea calificărilor profesionale. Însă, nu au fost transpuse integral drepturile de rezidență și liberă circulație a forței de muncă. Pentru România au fost negociate acordurile tranzitorii de acceptare a forței de muncă în UE. România a acceptat o perioadă de tranziție de 2+3+2 ani, cu condiția reciprocității pentru statele care vor solicita aceste întârzieri. Politica în domeniul circulației persoanelor va fi evaluată de statele membre la sfârșitul fiecărei perioade de tranziție. Statele care își vor deschide piața muncii pentru România vor fi Finlanda, Estonia și Slovacia.

Această restricționare este determinată de sensibilitățile la nivel intern în unele state membre UE *vis-a-vis* de evitarea unui flux masiv de forță de muncă ieftină și bine calificată din noile țări membre. Aranjamente similare au fost agreate și cu statele care au aderat la Uniune în 2004. Statele care și-au deschis imediat piețele muncii pentru muncitorii țărilor noi membre (2004) au fost Marea Britanie, Irlanda și Suedia.

Uniunea Europeană continuă să reprezinte un receptor important de forță de muncă din țări terțe, de cele mai multe ori cu o dezvoltare economică inferioară, provenind din Africa de Nord, Europa Centrală și de Est sau Orientul Apropiat. Fenomenul imigrației, care a luat amploare în țările Uniunii Europene, contribuie la suplimentarea forței de muncă pe piața de muncă, iar absorbția sa are efecte importante la nivelul societății și sferei politice a țărilor receptoare. Din această perspectivă, problematica migrației este gestionată cu prudență de către autoritățile naționale ale statelor membre UE fie pe cai bilaterale între statele receptoare și cele sursă, fie prin crearea unei politici comune în domeniul la nivelul UE.

Sensibilitatea politică și socială a problematicii a întârziat folosirea deplină a libertății de circulație a persoanelor. Accesul pe piețele muncii unor state membre UE se va face pe bază de acorduri și înțelegeri bilaterale, bazate pe principiul reciprocității.

Referitor la **libera circulație a serviciilor**, există un cadru legislativ în România prin care le este permisă persoanelor provenind din UE și Spațiul Economic European furnizarea de servicii cu caracter temporar, fără nevoie obținerii altor licențe. În acest domeniu sunt vizate în special sectorul financiar (bănci, asigurări, investiții, piețe de capital), practicarea unor profesioni specifice și protecția datelor personale. Va prezenta în continuare interes reforma sistemului de asigurări sociale și de asigurări de sănătate. România va beneficia de o perioadă de tranziție de cinci ani pentru transpunerea directivei UE privind

schemele de compensare a investitorilor.

Pentru **libera circulație a capitalurilor** sunt vizate o serie de contramăsuri de spălarea banilor. În România, va fi instaurată o perioadă de tranziție de șapte ani pentru achiziționarea de terenuri agricole, păduri sau terenuri forestiere față de cetățenii UE și Spațiul Economic European. Este stabilită o perioadă de tranziție de cinci ani pentru dreptul de achiziție a terenului pentru reședință secundară. De asemenea, sunt vizate o serie de măsuri pentru garantarea funcționării mecanismelor de plăți transfrontaliere și a transferurilor tuturor formelor de capital. Sunt incluse și alte tranzacții ce permit transferul dreptului de proprietate.

Asistență pentru dezvoltare

Ca **fonduri** totale ce vor fi primite de la UE, în perioada 2007-2009, România va beneficia de 11 mld Euro de la bugetul UE în angajamente pentru agricultură, activități structurale, programe comunitare. Pentru agricultură, România va beneficia în perioada 2007-2009 de 4,721 mld. Euro (3,921 mld Euro pentru mecanismele Politicii Agricole Comune și dezvoltare rurală și circa 0,8 mld. Euro pentru proiecte finanțate din fonduri structurale FEOGA).

Obținerea de fonduri pentru dezvoltare va continua și după integrarea României în Uniune. Asistența financiară în perioada de pre-adereare s-a ridicat la 952 mil. Euro (aproximativ 1,4% PIB) din surse PHARE, SAPARD și ISPA. În 2006 României îi vor fi revenit un cuantum de 1155 mil. Euro.

În ceea ce privește contribuțile țării noastre, vom participa la bugetul UE cu o sumă în valoare de 800 mil. Euro în 2007, urmând ca sumele pentru următorii ani să se situeze la valori aproximative de 900 mil. Euro.

Gradul de utilizare a fondurilor europene va depinde capacitatea internă administrativă și instituțională, de control a absorbției acestora. De asemenea, este importantă abilitatea de a co-finanța proiecte de infrastructură pentru a ne califica pentru transferuri de fonduri de la bugetul Uniunii. Rata de absorbție a fondurilor este extrem de importantă de aceasta depinzând primirea de asistență financiară după integrare, în perioada 2007-2009.

În perioada post-adereare, România va fi beneficiara unei asistențe financiare temporare, constând în facilități de tranziție, similar cazurilor celorlalte state nou membre UE, în valoare de 82 mil. Euro în scopul consolidării capacitatejii administrative și judiciare pentru aplicarea legislației comunitare.

De asemenea, țara noastră va beneficia de o asistență temporară suplimentară – facilitatea Schen-

gen – menită a contribui în perioada 2007-2009 la finanțarea implementării legislației Schengen și a controlului extern la frontiere având în vedere faptul că țara noastră va reprezenta o nouă graniță a UE. Alocările financiare se vor ridica la 297,2 mil. în 2007, 131,8 în 2008 și 130,8 în 2009.

Aceste fonduri europene vor veni să completeze eforturile naționale într-o serie de domenii prioritare din **industria**, cum ar fi sectorul energetic în care este nevoie de o dezvoltare echilibrată a acestuia. În prezent, în România competiția pe piața energetică a început să înregistreze rezultate pozitive, iar transparența a sporit datorită creării bursei de energie electrică. Participarea noastră ca membru la UE este importantă și din perspectiva asigurării securității aprovizionării cu energie.

România poate face parte din traseul energetic al resurselor din Marea Caspică către Europa de vest (vezi posibilitatea construirii oleoductului Constanța – Trieste din cadrul proiectului European Oil Pipeline sau a conductei de transport de gaze naturale din Caucaz, denumită Nabucco). De asemenea, se au în vedere proiecte de investiții în domeniul gazelor naturale, în vederea diversificării surSELOR și rutelor de transport energetic. Un rol însemnat în această ecuație îl joacă interconectarea piețelor vest-europene consumatoare de energie cu piețele producătoare de energie din spațiul Caucazului și Asiei centrale (proiectul Nabucco și interconectarea la sistemul european de gaze).

De asemenea, aceste fonduri vor servi la continuarea dezvoltării sectorului **agricol**, care în țara noastră este încă predominant de agricultura de subzistență. Pentru instituțiile Uniunii, prezintă importanță capacitatea administrativă de absorbție a fondurilor de dezvoltare în agricultură. De asemenea, capacitatea administrativă de gestionare a sectorului trebuie sporită, iar în acest sens se mizează pe înființarea unor agenții de plăți și a unui sistem de gestionare și control, precum și de capacitatea de a răspunde adecvat prin măsuri de dezvoltare rurală. Calitatea produselor agricole, conformitatea lor cu standardele de calitate, protecția mediului înconjurător, ajutorul de stat sunt domenii care intră sub reglementarea UE.

În ceea ce privește sectorul serviciilor, dezvoltarea rețelelor de **transport** reprezintă un alt domeniu în care vor putea fi atrase fonduri de dezvoltare. Densitatea drumurilor publice, a căilor ferate în România este sub media UE. Aderarea la UE lasă posibilitatea investirii în expansiunea infrastructurii de transport, creșterea eficienței energetice în transporturi, creșterea calității serviciilor precum și deschiderea pieței. Fondurile comunitare post-adereare vor servi la îmbunătățirea sistemului de transport. (axele prioritare au fost

deja identificate: TEN-T nr. 7 rutier, TEN-T nr. 18 fluvial, TEN-T nr. 22 feroviar). Reglementările europene în domeniul transporturilor vizează domeniul rutier, feroviar, aerian, maritim, navigație interioară, referindu-se la standarde tehnice și de siguranță, sociale și de liberalizarea pieței. După cum am văzut anterior este importantă și capacitatea de identificare și planificare a priorităților de investiții în domeniu.

Concluzie

Procesul de aderare la Uniunea Europeană va continua să exercite presiuni pozitive asupra economiei românești din perspectiva transformărilor sistemice și adaptarea acesteia la mediul dinamic al economiei regionale a spațiului UE.

Efectele pozitive de externalizare se vor vedea mai ales la nivelul îmbunătățirii practicilor economice, eficienței mediului economic și întării capacitați administrative de elaborare a politicilor economice.

Evoluția integrării economice a României în sistemul unic la nivel mondial reprezentat de UE este una organică și va evoluă continuu în corelație cu modificările generale ale sistemului.

NOTE

¹ Această terminologie se referă la cel mai mic numitor comun în materie de politici economice promovate de către instituțiile economice cu sediul central la Washington – în principal FMI- la începutul anilor 1990 și care într-o primă fază au vizat țările Americii Latine. Printre măsurile de politică economică detaliem: disciplina financiară, redirecționarea priorităților de cheltuieli publice astfel încât să fie obținute profituri economice sporite, îmbunătățirea distribuirii veniturilor, îmbunătățirea unor servicii publice precum sănătatea, educația, infrastructura, reforma sistemului fiscal, liberalizarea ratelor dobânzii, o rată de schimb competitivă, liberalizarea comerțului, liberalizarea fluxurilor de investiții străine directe, privatizarea, dereglementarea, asigurarea drepturilor de proprietate.

² România și-a arătat interesul de a deveni membru UE odată cu transmiterea în iunie 1995 a solicitării oficiale în acest sens.

³ Aderarea la UE presupune principiul supremăției dreptului comunitar asupra dreptului intern.

⁴ Tratatul de la Maastricht a fost ratificat de către toate țările UE în 1993 și se referă la stabilirea unor limite în domeniul inflației, finanțelor publice, ratele dobânzii, cursul de schimb.

SEMNAL

Grete Tartler

Înțelesul singuratic

Editura: Humanitas

Anul apariției: 2006

Descriere

Patru mari filozofi medievali, apologeți ai însingurării, demonstrează împăcarea experienței raționale cu intuiția, acceptarea divinității pe cale intelectuală. Omul superior este oricum însingurat prin har; de aceea, în concepția lui Al-Farabi (Alfarabius), însingurarea, starea propice devenirii spirituale, poate fi obținută și în mijlocul cetății - o cetate ideală, în care conducătorul este profet. Volumul prezintă pentru prima oară în limba română tratatul acestui filozof arab, pentru care rațiunea reprezintă cea mai înaltă formă de fericire. Tot pentru prima oară apare în traducere integrală epistola lui Ibn Sina (Avicena). Față de predecesorul său, Avicena e original fiindcă a imaginat călătoria gnosticului în compania unui însotitor (înger), care-i schițează geografia lumii văzutelor și nevăzutelor. Al treilea filozof, Ibn Bagga, cunoscut în Europa sub numele de Avempace, pierde din dimensiunile mistico-metafizice, încadrând obținerea fericirii într-un ansamblu de reguli morale. Ca și Ibn Tufayl, sau, ulterior, Averroes, el crede că această favoieare e rezervată doar filozofilor. Mai "literat" și descriptiv, Ibn Tufayl (Abubacer) imaginează devenirea spirituală în şapte etape, din care ultima - a depășirii conștiinței de sine prin contemplație - aduce nevoia împărtășirii către discipolul-prieten.

Într-o lume a mileniului al treilea, în care însingurarea e considerată "partea de temut" a globalizării, scrierile celor patru filozofi medievali, care au influențat din plin gândirea occidentală, continuă să indice soluții. (Grete Tartler) ■

LOREDANA ENĂCHESCU - doctorand la specializarea Economic Mondială, Facultatea de Relații Economice Internaționale, Academia de Studii Economice București, Master în Relații Internaționale, Facultatea de Științe Politice, Universitatea București.

Societățile comerciale românești în Uniunea Europeană

DANIEL-MIHAIL ȘANDRU

This article presents the commercial legislation of the European Union and the way in which the Romanian organizations will catch up with the norms regarding the share companies, as they are provided by the European directives. In Romania, the changes in the commercial organizations law (1997, 1999, 2003, and 2005) have tried to embed the acquis in the field, thus being considered that the Romanian legislation is aligned to the acquis' provisions. Notwithstanding all these, in the present the Ministry of Justice prepares new major changes of this law.

Introducere

Operațiunile comerciale, presupuse de dreptul integrării (și, de toate consecințele acestui proces) au urmări dintre cele mai diverse. Totuși, impactul cel mai important este impactul asupra operatorilor. Astfel, s-a făcut un salt de la operațiunile comerciale (actul de comerț) la instrumentul care face posibile aceste operațiuni (societățile). Spre exemplu, scopul libertății de stabilire a urmărit desființarea oricărei bariere pe care frontiera națională o ridică în calea exercitării aptitudinilor antreprenoriale și organizaționale ale companiilor din fiecare stat membru pentru a da esență obiectivului privind utilizarea efectivă a resurselor din cadrul pieței interne.¹ Societățile comerciale au luat locul statelor, având cel mai important rol în economia mondială. În contextul globalizării, acestea acționează dincolo de granițele statelor în care s-au constituit.²

Aplicarea Tratatului CE s-a realizat, în domeniul societăților, la început, prin armonizarea anumitor aspecte din domeniul dreptului material al societăților comerciale. Desigur această operă legislativă, care se regăsește în cele 12 directive, deși eficientă în anumite puncte, a lăsat posibilitatea dezvoltării unor entități noi, proprii sistemului pieței unice.³ Societățile comerciale – în special societățile pe acțiuni și societățile cu răspundere limitată – au fost supuse unui proces continuu de armonizare.

A doua etapă de integrare a entităților comerciale în cadrul Comunităților europene a fost propunerea pentru adoptare, a unei reglementări privind statutul societății europene. Așa cum vom observa, acest proiect, s-a dezvoltat mai târziu și în direcția societății cooperative europene. “Societatea euro-

peană” a urmat un drum sinuos, o primă acțiune fiind aceea a adoptării unei reglementări referitoare la grupul european de interes economic (1985). Corolarul legislației unificate în materia entităților europene este adoptarea unei reglementări – în 2001 – privind societatea europeană.

Metoda de reglementare este de două categorii: *armonizate și uniforme*.

Prima categorie se referă la armonizarea anumitor aspecte din legislațiile naționale, în care societățile comerciale trebuie să îndeplinească anumite condiții comune tuturor statelor membre; armonizarea dreptului societăților comerciale s-a realizat prin directive – lăsând la latitudinea statelor anumite aspecte, obligația acestora fiind teleologică. În multe din cele 12 directive statele nu au avut o marjă de interpretare prea largă, dat fiind caracterul strict al acestui domeniu.

A doua categorie de reglementări se referă la o legislație europeană uniformă, care, în cazul grupului de interes economic are o sorginte națională – franceză, dar care, în forma ultimă – societatea europeană – se constituie într-o soluție novatoare din punct de vedere juridic. Reglementarea acestor entități s-a realizat prin regulamente – acestea aplicându-se direct – fără a fi transpusă de către state. Deși sub aspect tehnic regulile comunitare sunt uniforme, totuși regulamentele lasă posibilitatea statelor de a interpreta sau de a institui condiții suplimentare pentru entitățile la care facem referire (GEIE, SE, SEC) sau de a aplica legislația națională.

James Hanlon a subliniat că toate directivele țințesc spre o “armonizare”, “apropiere” sau “coordonare” fără să se solicite statelor membre să introducă

o lege uniformă în materia societăților,⁴ sau numai cu privire la anumite forme juridice de societate comercială (de exemplu, în cazul societăților pe acțiuni). O propunere de uniformizare a dreptului societar european ar fi respinsă întrucât există tradiții diferite, chiar și în cadrul același sistem de drept (romano-germanic), dar și între cele două bazine juridice (romano-germanic și anglo-saxon).

În *Regulamentul referitor la societatea europeană* se prevede în preambul (pct. 4) că actualul cadrul juridic “în care întreprinderile trebuie să își desfășoare activitățile în cadrul Comunității se bazează încă, în principal, pe legislația internă, și, din această cauză, nu mai corespunde cadrului economic în care ele trebuie să se dezvolte pentru a permite atingerea obiectivelor enunțate la art. 18 din Tratat (libera circulație a persoanelor). Această situație prezintă un obstacol serios în calea grupării unor societăți aparținând unor state membre diferite.”

Din punct de vedere cronologic cele două procese au avut loc aproape concomitent; în practică armonizarea legislațiilor a fost primul pas, urmată de *uniformizarea* anumitor domenii.

În doctrină s-a subliniat (în 1994) că progresul armonizării în domeniul dreptului societăților comerciale este încă dezamăgitor. Provocările adresate de euopenizarea afacerilor nu li s-a răspuns corespunzător; în general, reglementările din ultimii ani sunt în materii tehnice și constituie obstrucții în privința dreptului de stabilire.⁵ Din 1994 și până în prezent s-au realizat modificări și – chiar dacă nu există o reglementare uniformă – s-a accentuat rolul societății europene, ca entitate care să satisfacă regulile unui comerț global accentuat.

Armonizarea dreptului comercial european în materia societăților comerciale

Este esențială asigurarea, în măsura în care este posibil, a unității economice și juridice în cadrul Comunității. În acest scop, trebuie adoptate dispoziții pentru crearea, alături de societățile reglementate de către dreptul național specific, de societăți care să deruleze activități în baza dreptului creat de către un regulament comunitar direct aplicabil în toate statele membre.⁶

Dispozițiile unui astfel de regulament vor permite crearea și administrarea societăților cu o dimensiune europeană, libere de obstacolele provenite din disparitate și din aplicarea teritorială, *limitată a dreptului național al societăților comerciale*.⁷

Fără a se aduce atingere nevoilor economice care pot apărea în viitor, dacă obiectivul esențial al

regulilor juridice care reglementează SE trebuie atins, trebuie să fie posibilă cel puțin crearea unei astfel de societăți, atât pentru a permite societăților din diverse state membre să fuzioneze ori să creeze o societate holding, cât și pentru a permite societăților și altor persoane juridice care exercită activități economice și care sunt reglementate de către legislația diverselor state membre să înființeze filiale comune.⁸

Este necesară să se permită ca o societate pe acțiuni, cu sediul statutar și cu sediul administrativ central în Comunitate, să se poată transforma într-o SE fără a trece prin lichidare, cu condiția ca aceasta să aibă o filială într-un stat membru, altul decât cel în care se află sediul său statutar.⁹

Dispozițiile naționale aplicabile societăților anonime care oferă propriile acțiuni prin ofertă publică, precum și tranzacțiilor cu valori mobiliare trebuie să se aplice, de asemenea, în situația în care o SE este înființată prin intermediul unei oferte publice de valori mobiliare, precum și SE care doresc să utilizeze astfel de instrumente financiare.¹⁰

SE trebuie să ia forma unei societăți pe acțiuni,¹¹ care reprezintă forma cea mai potrivită, atât în privința finanțării cât și a managementului, pentru nevoile unei societăți care exercită activități la scară europeană. Pentru asigurarea faptului că astfel de companii au dimensiuni rezonabile, trebuie fixat un capital minim, astfel încât acestea să aibă un patrimoniu suficient, fără a împiedica IMM-urile să înființeze SE.¹²

O societate europeană trebuie să fie administrată în mod eficient și supravegheată corespunzător. Trebuie avut în vedere că în prezent, în Comunitate, există două sisteme diferite de administrare a societăților anonime. Deși unei SE trebuie să i se permită alegerea între cele două sisteme, trebuie definite în mod clar responsabilitățile care revin celor însărcinați cu administrarea și celor însărcinați cu supravegherea.¹³

În baza *regulilor și principiilor generale ale dreptului internațional privat*,¹⁴ în situația în care o întreprindere controlează o alta supusă unui sistem juridic diferit, drepturile și obligațiile sale în privința protecției acționarilor minoritari și a terților sunt reglementate de către legea întreprinderii controlate, fără a se aduce atingere obligațiilor impuse asupra întreprinderii care exercită controlul prin propria lege, de exemplu, în ceea ce privește cerința de elaborare a conturilor consolidate. Fără a se aduce atingere consecințelor oricărei coordonări ulterioare a legilor statelor membre, în prezent, nu sunt necesare reguli specifice pentru SE în acest domeniu. Regulile și

principiile generale ale dreptului internațional privat trebuie, prin urmare, aplicate atât unei SE care exercită controlul, cât și societății controlate. Trebuie specificată regula astfel aplicabilă în situația în care o SE este controlată de către o altă întreprindere și, în acest scop, trebuie făcută referire la legea care reglementează societățile anonime în statul membru în care SE are sediul său statutar.¹⁵

S-a afirmat,¹⁶ că în linii mari legislația societăților comerciale era compatibilă cu regulile fundamentale ale dreptului comunitar, avându-și izvorul în legislația franceză, germană și italiană a societăților comerciale, legislații care stau la baza dreptului comunitar.¹⁷

Reglementarea de către instituțiile comunitare a acestui domeniu prin directive indică intenția de a lăsa statelor membre o marjă de apreciere în transpunere. În același timp, directivele pot fi invocate de către particulari (societăți comerciale și persoane fizice interesate) împotriva statelor sau a autorităților publice.¹⁸

Directivele referitoare la modalitățile de funcționare a societăților pe acțiuni

Funcționarea societăților pe acțiuni este reglementată de mai multe directive:

- *Directiva privind constituirea, organizarea și funcționarea societăților comerciale*.¹⁹ Directiva a II-a²⁰ pentru constituirea, organizarea și funcționarea societății pe acțiuni, se aplică societăților pe acțiuni în scopul declarat ca “tinzând la coordonarea, în vederea echivalenței lor, a garanțiilor care sunt cerute de statele membre, societăților în sensul art. 58 alin. 2 în prezent, art. 48§ din Tratat, pentru protecția intereselor atât ale asociațiilor, cât și ale terților, în ceea ce privește constituirea societăților anonime ca și menținerea și modificările capitalului lor”.

Apariția directivei a fost anunțată prin *Programul general de eliminare a restricțiilor la libertatea de stabilire*, inițiată de Directiva 68/151/CEE; reglementarea este deosebit de importantă în ceea ce privește societățile anonime, dat fiind că activitățile acestor societăți se extind frecvent dincolo de frontierele teritoriului național.

Coordonarea dispozițiilor naționale privind constituirea societăților anonime și menținerea, majorarea și diminuarea capitalului lor este deosebit de importantă pentru a asigura o protecție minimă echivalentă atât pentru acționarii, cât și pentru creditorii societăților pe acțiuni. Totuși, această directivă nu a putut fi invocată în cazul Centros.

Importanța acestei directive este dată de contextul în care a fost adoptată, când se consideră că

era necesară adoptarea unor reguli uniforme privind societatea europeană.

Modificarea din anul 2006 a Directivei a II-a.

În vederea realizării libertății de stabilire pentru o activitate determinată, Consiliul, după Consultarea Comitetului economic și social, hotărăște prin directive (art. 44 par. 1 din Tratat).

În Comunicarea “Modernizarea dreptului societăților și guvernarea corporatistă în Uniunea Europeană – un plan de a merge mai departe”, din 21 mai 2003, Consiliul și Parlamentul european au ajuns la concluzia că este necesară o simplificare și o modernizare a Directivei 77/91/CEE. Această modificare ar contribui într-o manevră semnificativă la promovarea eficienței și competitivității societăților, fără a reduce protecția de care se bucură acționarii și creditorii.

În acest sens a fost adoptată *Directiva 2006/68/CE a Parlamentului european și a Consiliului din 6 septembrie 2006 pentru modificarea Directivei 77/91/CEE a Consiliului în ceea ce privește constituirea societății pe acțiuni și menținerea și modificarea capitalului acestora*.²¹ Modificările din 2006 se referă în principal la evaluarea aportului care formează capitalul social.

Intrarea în vigoare a Directivei 2006/68/CE.

Directiva va intra în vigoare în cea de-a 20-a zi de la data publicării (25 septembrie), dată de la care statele sunt obligate să ia măsuri pentru transpunerea acesteia. Măsurile de punere în practică a dispozițiilor directivei trebuie să fie aplicabile cel mai târziu la **15 aprilie 2008**, dată la care în toate statele Uniunii Europene societățile pe acțiuni vor putea avea aceleași condiții.

- *Directiva referitoare la structura societăților pe acțiuni precum și drepturile și obligațiile organelor acestora*. Directiva a V-a a fost redactată în 1972, prevedea coordonarea legislației statelor membre în ceea ce privește structura societăților pe acțiuni precum și drepturile și obligațiile organelor acestora.²² Directiva a V-a nu a fost adoptată.

Atât directiva a V-a cât și directiva a X-a au fost retrase de către Comisie în anul 2001 din cauza unui blocaj politic. Acest eșec a subliniat dificultățile armonizării legislațiilor naționale.²³

- *Directiva privind societățile cu răspundere limitată cu asociat unic*. Directiva a XII-a (89/885/CEE/21 decembrie 1989) în materie de drept al societăților comerciale, privind societățile cu răspundere limitată cu asociat unic.²⁴

Această dispoziție este necesară în vederea coordonării, în vederea echivalării, a anumitor garanții impuse în statele membre societăților definite în art.

58 al doilea paragraf din Tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor și terților.

Faptul că toate părțile sociale sunt deținute de la un moment dat de către un singur asociat și identitatea asociatului unic trebuie făcute publice prin menționarea într-un registru accesibil publicului.

Deciziile luate de către asociatul unic, în calitatea sa de adunare generală, trebuie înregistrate în scris.

Contractele încheiate între un asociat unic și societatea sa reprezentată de către asociatul în cauză trebuie, de asemenea, să fie înregistrate în scris, în măsura în care contractele respective nu privesc operațiunile curente desfășurate în condiții normale.

Armonizarea regulilor fiscale

Reglementarea fiscală a fost armonizată prin mai multe directive:

- *Directiva referitoare la conturile anuale ale societății comerciale*. Directiva a IV-a²⁵ din 25 iulie 1978 adoptată în baza prevederilor art. 54 paragraful 3 subparagraphul g) din Tratat și referitoare la conturile anuale ale anumitor forme de societăți.²⁶

- *Directiva privind conturile consolidate*. Directiva a VII-a din 13 iunie 1983 în temeiul art. 54 alin. (3) lit. (g) din Tratat, privind conturile consolidate.

- *Directiva privind autorizarea persoanelor responsabile de controlul legal al documentelor contabile*.

Directiva a VIII-a a Consiliului din 10 aprilie 1984, în temeiul art. 54 alin. (3) lit. (g) din Tratatul CEE, privind autorizarea persoanelor responsabile de controlul legal al documentelor contabile (84/253/CEE) a avut ca motivație existența Directivei a IV-a, în care se prevede controlul conturilor anuale.

Armonizarea regulilor referitoare la sediu, transferul societății și publicitate

Acest tip de armonizare este reglementat de următoarele directive:

- *Directiva referitoare la fuziunea societăților pe acțiuni*. Directiva a III-a (78/855/CEE/9 octombrie 1978) privind fuziunea societăților pe acțiuni (anonyme).²⁷

- *Directiva privind divizarea societăților pe acțiuni*. Directiva a VI-a (nr. 82/891/CEE/17 decembrie 1982) privind divizarea societăților pe acțiuni²⁸ subliniază că datorită similarităților care există între operațiunile de fuziune și divizare, riscurile ca garanțiile oferte în ceea ce privește fuziunile de Directiva 78/855/CEE să fie eludate pot fi evitate doar dacă adoptă dispoziții pentru o protecție echivalentă în cazul divizațiilor.

- *Directiva asupra fuziunilor transfrontaliere ale societăților de capital*. Directiva 2005/56/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 asupra fuziunilor transfrontaliere ale societăților de capital, publicată în JOCE, L, 301 din 25.11.2005.

Directiva va intra în vigoare în cea de-a 20-a zi de la publicare (art. 20) și va trebui transpusă în legislația statelor membre până la 15 decembrie 2007.

- *Directiva publicității sau a transparenței*. Directiva I²⁹ (68/151/CEE din 9 martie 1968) se mai numește și **directiva publicității sau a transparenței**. Se aplică societăților pe acțiuni, societăților în comandanță pe acțiuni și societăților cu răspundere limitată (art. 1). Directiva I are ca obiect armonizarea dispozițiilor privitoare la publicitatea societăților comerciale (secțiunea I, art. 2-6), valabilitatea angajamentelor asumate de o societate (secțiunea II, art. 7-9) și nulitatea societăților (secțiunea a III-a, art. 10-12).³⁰

Scopul directivei a fost stabilirea unor reguli uniforme pentru operatorii economici din țările membre CE, garanții minime și uniforme pentru terți precum și consolidarea schimburilor comerciale pe Piață Internă.³¹ Această directivă a fost edictată – în sensul art. 44 lit. g – în scopul protejării terților.³²

Secțiunea I a Directivei – “Publicitatea” – urmărește ca publicitatea să asigure același tip de informații pentru toate societățile din UE, astfel încât cei interesați să cunoască actele și datele esențiale ale societății și persoanele care o angajează (art. 2).³³

- *Directiva privind publicitatea sucursalelor înființate într-un stat membru de anumite tipuri de societăți care intră sub incidența dreptului unui alt stat*. Directiva a XI-a (89/666/CEE) din 21 decembrie 1989 privind publicitatea sucursalelor înființate într-un stat membru de anumite tipuri de societăți care intră sub incidența dreptului unui alt stat a fost edictată pentru a facilita exercitarea libertății de stabilire a societăților menționate în art. 58 din Tratat, art. 54 alin. (3) lit. (g) și *Programul general de eliminare a restricțiilor la libertatea de stabilire prevăd coordonarea garanțiilor impuse societăților în statele membre, pentru protejarea intereselor asociațiilor și terților*.

În ceea ce privește sucursalele, lipsa de coordonare, în special în domeniul publicității, dă naștere unor dispariții în privința protecției asociațiilor și terților, între societățile care operează în alte state membre prin înființarea de sucursale și cele care operează acolo prin constituirea de filiale.

Situată României

Directivele Uniunii Europene în materia societăților comerciale reprezintă un aspect al activității legiuitorului a organizației. Acestea reflectă atât studiile prin care CE și, mai apoi UE, au trecut, și anume realizarea unor proiecte, care din lipsa unui sprijin politic, au fost retrase; reglementarea diferitelor materii s-a realizat pas cu pas. Ca o concluzie generală referitoare la respectarea directivelor, de către statele membre, în transpunere și de către societăți, ca principale destinatare, putem afirma au fost puține litigii și că acestea au fost respectate.

Se poate observa că, la nivelul UE, au fost armonizate reguli disparate în materia societăților comerciale, cele mai multe se referă la societățile pe acțiuni (unele reglementări se referă și la societățile în comandită pe acțiuni, ca formă derivată a SA); au fost avute în vedere și societățile cu răspundere limitată – care, în aproape toate țările membre – au un capital social nesemnificativ și, în consecință, sunt necesare reguli specifice de protejare a terților.

În România, modificările suferite de *Legea societăților comerciale* (1997, 1999, 2003, 2005) au avut în vedere preluarea *acquis-ului* în această materie, considerându-se că legislația românească este armonizată. Cu toate acestea, în momentul de față Ministerul Justiției pregătește modificări majore în ceea ce privește textul Legii societăților comerciale; în domeniul insolvenței comercianților, modificarea regimului s-a concretizat prin adoptarea Legii nr. 85/2006.³⁴

Ca modalitate de tehnică legislativă, legiuitorul a preferat încorporarea textelor menționate în legea română prin adaptarea acestora, mai ales prin sintetizarea normelor cuprinse în directive.³⁵

Obiectivul armonizării legislațiilor poate să fie atins fără ca normele privind societățile comerciale să devină identice. „Formularile pot fi diferite, soluțiile trebuie să fie echivalente.”³⁶

Registrul Comerțului. Preocuparea comunitară este marcată de reglementarea unei cât mai profunde transparențe a operatorilor economici pe Piața Internă și posibilitatea reală pentru terți de a obține în orice moment informații despre societățile cu care contractează.

La ultimul raport de comprehensiune (monitorizare), din 2005, Comisia aprecia că România, deși a implementat aproape întregul *acquis*, există reticențe din punct de vedere administrativ, deoarece nu va fi capabilă să facă față noilor condiții. „Trebuie continuante eforturile de îmbunătățire atât a raportărilor financiare a societăților românești cât și a supravegherii eficiente a societăților care nu se con-

formează prevederilor legale.” Temerile referitoare la Registrul Comerțului (sau Oficiul Național...) sunt în continuare în discuție și posibile, atâtă timp cât instituția nu are o formă juridică definitivă. În 1990, Registrul Comerțului a fost creat ca parte a Camerei de Comerț și Industrie. Din mai multe motive (contribuie cu o sumă importantă la buget, dar și plângeri numeroase – și justificate – cu privire la funcționarea instituției) în anul 2000 registrul a trecut de sub patronajul CCI la Ministerul Justiției; în 2006, prin lege, deși Ministerul Justiției a făcut presiuni, Registrul a trecut din nou la Camerele de Comerț. Însă intervenția Curții Constituționale, care a declarat legea, în întregime, neconstituțională, a blocat această operațiune. Indiferent de “proprietar” Registrului Comerțului, acesta se va afla în dificultate la 1 ianuarie 2007 dacă nu-și va pregăti din vreme “temele”; în plus, în situația în care vor apărea persoane care vor dori să constituie filiale sau sucursale ale societăților străine se vor întâlni cu practici aproape necunoscute în (cele mai multe state din) Europa.

Capitalul social. Capitalul social al societăților românești este diferențiat în funcție de răspunderea asociațiilor; dacă la societățile cu răspundere nelimitată (societatea în nume colectiv și societatea în comandită simplă), legea nu prevede o limită minimă, pentru societățile cu răspundere limitată legea prevede o limită minimă fixată în 1997, respectiv 200 RON. Această sumă, ridicolă în multe alte țări, are totuși echivalent; societățile cu răspundere limitată fiind considerate societăți cu o importanță redusă, care funcționează mai mult în micul comerț ori în afaceri care nu solicită efectuarea de operațiuni financiare complicate. Secretarul general al Asociației Oamenilor de Afaceri din România afirma “Vom veni cu adevărat anorați în regulile unei economii de piață viabile numai când și alte prevederi, deja perimate, vor fi modificate. Vă dau un singur exemplu: eliminarea capitalului minim de 200 de lei pentru constituirea unui SRL. Ce rost mai are acesta?”³⁷

Societățile pe acțiuni au avut, din 1997, un capital social minim de 2500 RON; întrucât era necesară armonizarea legislației, în 2003, a fost introdusă o dispoziție din care reiese că “Guvernul va putea modifica, anual, prin hotărâre, valoarea minimă a capitalului social, ținând seama de rata inflației, astfel încât, până la data de 31 decembrie 2005, pentru societățile pe acțiuni și în comandită pe acțiuni, capitalul social să nu fie mai mic decât echivalentul în lei al sumei de 25.000 euro. Hotărârea Guvernului va cuprinde și termenul pentru completarea capitalului social.” (Guvernul nu trebuie să țină seama de rata inflației ci de cursul de schimb...). Printr-o lege,

în 2005, s-a trecut la fapte, (dar nu printr-o Hotărâre de Guvern) stabilindu-se capitalul social minim la 25.000 euro, în echivalent lei, calculat la cursul de schimb comunicat de Banca Națională a României la data subscrerii. Termenul de majorare a capitalului – care în practică nu trebuie modificat decât pe hârtie până la 25.000 de euro – a fost stabilit până la 27 octombrie 2006. La data limită societățile care nu-și modificau capitalul puteau fi desființate; dar, printr-o interpretare interesantă, Directorul Registrului Comerțului afirmă că “în opinia noastră, termenul legal pentru efectuarea majorării capitalului social la valoarea de minimum 25.000 euro nu este unul de decădere, în sensul că societățile – pot solicita efectuarea acestei operațiuni sau schimbarea formei și după 30 octombrie 2006, până la data când hotărârea tribunalului de dizolvare va rămâne irevocabilă”.³⁸ În termenul legal mai mult de jumătate din societățile pe acțiuni înregistrate în România nu și-au modificat capitalul social la nivelul prevăzut de condițiile europene, riscând, în orice moment, dizolvarea.

IMM – Întreprinderile Mici și Mijlocii, în general constituie sub forma societăților comerciale cu răspundere limitată au un tratament special atât în România cât și în Uniunea Europeană (din rațiuni care țin de concurență, locuri de muncă etc).

“În Spania, Grecia și Portugalia, în primii trei ani după aderare, între 15 și 30% din întreprinderile mici și mijlocii au fost închise. Este posibil ca 20-25% din firmele românești să nu facă față concurenței” (Președintele Agenției de resort, în martie 2005).

Acste societăți, care au capitaluri modeste și o piață de desfacere limitată se vor confrunta cu o concurență nemaiîntâlnită. Libertatea de stabilire a societăților străine, desființarea barierelor vamale vor conduce la desființarea unor societăți; ne putem pune întrebarea dacă acestea se vor desființa numai ca un impact al integrării sau și pentru că va fi dezvoltat un control asupra societăților astfel încât nu va mai fi posibilă funcționarea societăților doar pe “hârtie”, aşa cum se întâmplă în prezent.

Pregătirile românești în materie au fost considerate neseroioase de către organizațiile internaționale. *Evaluarea eficienței politicilor în domeniul întreprinderilor* (EEPI), este un Raport realizat de OECD, Comisia Europeană, BERD și Investment Compact, în se atrage atenția asupra unei serii întregi de măsuri, prin care au fost cheltuiți bani de la buget, însă fără nici un impact.³⁹

Privatizările au fost în mare parte realizate; după aderare mai sunt câteva societăți încă în aşteptare unui investitor; renunțarea la CEC, ca și renunțarea

BCR,⁴⁰ îndelung criticate de către analiștii economici români și străini vor încheia “problemele” din sectorul bancar-financiar. Statul va trebui să aibă un aparat care să urmărească derularea contractelor de privatizare⁴¹, respectarea clauzelor stipulate; într-un caz în care statul a anulat o privatizare, în urma contestației la forurile internaționale (Centrul pentru Reglementarea Diferendelor referitoare la Investiții – cu sediul la Washington), România a avut câștig de cauză împotriva Noble Ventures.

Vor urma fuziuni interesante, sau pur și simplu, achiziții; societățile (private) românești – partea dezvoltată a acestora – vor fi ţinta unor achiziții strategice, pentru dezvoltare și consolidare pe piață.

NOTE

¹ Tom Mortimer, “The Removal of Barriers to Corporate Mobility: An Analysis of Cases Pertinent to Articles 52 and 58” in Andrew Caiger and Demetrius Andreas M. A. Floudas, 1996 Onwards: Lowering the Barriers Further, Chichester, Wiley, 1996, p 135 - 136.

² Societățile au înlocuit puterea statelor de decide. Așadar, acestea crează – intermediul lobby-ului și al grupurilor de interese – breșe pentru a-și asigura libertatea de acțiune, în special în ceea ce privește schimburile comerciale. *“It is beyond dispute now that corporations have replaced states as the most important makers of waves in the world’s economy. It is also firmly established that with the increasing globalisation of that economy corporations operate in many cases far beyond the borders of the country that presided over their birth. A company which crosses frontiers to operate outside its original jurisdiction can bring problems of several kinds in its wake. A court dealing with such a company may have to ascertain which law is, or should be, the law which regulates its affairs.”* R.R. Drury, “The Regulation and Recognition of Foreign Corporations: Responses to the “Delaware Syndrome”, vol. 57, Cambridge Law Journal, 1/1998, p. 165.

³ “După două decenii de armonizare minoră a dreptului societăților comerciale, o idee modificată de SE ar putea câștiga din nou sprijin”. Jacques Pelkmans, *Integrare europeană. Metode și analiză economică*, Ediția a II-a, Ed. Institutul European din România, București, 2003 îPearson Education, 2001\$, p. 174.

⁴ James Hanlon, *European Community Law*, Second edition, Sweet&Maxwell, London, 2000, p. 279.

⁵ James Kirkbride, “European Company Law Harmonisation: A Study”, ICCLR, 1994 p. 279, apud Janeen Carruthers, Charlotte Villiers, *Company Law in Europe – Condoning the Continental Drift?*, European Business Law Review, March/April 2000, p. 95.

⁶ Par. 6 din Preambulul Regulamentului Consiliului (CE) nr. 2157/2001 din 8 octombrie 2001 privind statutul societății europene (SE).

⁷ Par. 7 din Regulament.

⁸ Regulament, Par. 10.

⁹ Paragraful 11 al Preambulului Regulamentului.

¹⁰ Par. 12, Regulament.

¹¹ Paragrafului 13 din Preambul. Art. 1 paragraful 2 dispune că societatea europeană are un capital care este divizat în acțiuni. Nici un acționar nu răspunde peste capitalul pe care l-a subscris. De asemenea, SE are personalitate juridică (drepturi și obligații proprii).

¹² Capitalul unei SE este exprimat în euro. Capitalul subscris nu poate fi mai mic de 120000 euro. Legislația unui stat membru care prevede un capital subscris mai mare pentru societățile care exercită anumite tipuri de activități se aplică SE cu sediul statutar în acel stat membru.

¹³ Par. 14, Regulament.

¹⁴ Pe larg: Jean Marc Mousseron, Jacques Raynard, Regis Fabre, Jean-Luc Pierre, *Droit du commerce international. Droit international de l'entreprise*, Ed. Litec, Paris, 2000, p. 23 (atribuirea naționalității societății); p. 31 (influența naționalității societății – cazul Franței); p. 38 (regimul societăților străine în Franță).

¹⁵ Par. 15-17, Regulament.

¹⁶ Ion Băcanu, *Modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 privind societățile comerciale*, în RDC, nr. 9/1997, p. 8. I. Băcanu, *Noua reglementare a fuziunii și divizării societăților comerciale*, RDC, nr. 5/1999, p. 17; Dumitru Adrian Crăciunescu, *Dreptul societăților comerciale – în sistemul dreptului comunitar*, în RDC, nr. 3/2004, p. 140.

¹⁷ Cartea Albă privind pregătirea țărilor asociate din Europa Centrală și de Est pentru integrarea în piața internă a Uniunii consideră că – în ceea ce privește societățile comerciale – trebuie avute în vedere două etape: prima, în care se vor adopta Directivele I și a II-a, și a doua etapă (în care se vor adopta Directivele a III-a, a XI-a, a XII-a și Regulamentul referitor la Grupul European de Interes Economic (GEIE)). Acest ultim caz se referă la Regulamentul nr. 2137/85/CEE/25 iulie 1985.

¹⁸ Pe larg: Augustin Fuerea, *Dreptul comunitar al afacerilor*, Editura Univers Juridic, 2003, p. 108 și urm.; Christian Gavalda, Gilbert Parleani, *Droit des affaires de l'Union Européenne*, Ed. Litec, Paris, 1995, p. 108 și urm.; I. Voica, *Cele 12 directive armonizării în domeniul dreptului comercial*, Dreptul Privat al Afacerilor, nr. 1/2003, p. 103; Cornelia Rotaru, *Armonizarea legislației românești privind societățile comerciale cu legislația Uniunii Europene în materie*, RDC, nr. 4/1998, p. 48; Tiberiu Gabriel Savu, *Societățile comerciale și acquis-ul comunitar*, Ed. Tribuna Economică, București, 2001; L. C. B. Gower, D. D. Prentice, B. G. Pettet, *Principles of Modern Company Law*, Ed. Sweet and Maxwell, London, 1992, p. 60; Ben Pettet, *Company Law*, Ed. Pearson – Longman, 2005, p. 81 și urm.; Robert P. Pennington, Frank Wooldridge, *op. cit.*, 1982, p. 187; Richard M. Bauxbaum, Klaus J. Hopt, *Legal Harmonization and the Business Enterprise*, Ed. De Gruyter, Berlin, New York, 1988, p. 250.

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l26002.htm>;

¹⁹ A doua Directivă a Consiliului 77/91/CEE din 13 decembrie 1976 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în sensul art. 58 al doilea paragraf din Tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților anonime și menținerea și modificarea capitalului acestora.

²⁰ A doua Directivă a Consiliului 77/91/CEE din 13 decembrie 1976 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în sensul art. 58 al doilea paragraf din Tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților, în ceea ce privește constituirea societăților anonime și menținerea și modificarea capitalului acestora.

²¹ JOCE, L. 264/32, 25.09.2006.

²² A existat și o propunere pentru ce-a de-a zecea directivă, referitoare la armonizarea legislațiilor naționale în materia fuziunii transfrontaliere a societăților pe acțiuni. Propunerea, care datează din 1985, a fost adoptată în 2005. Directiva 2005/56/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 asupra fuziunilor transfrontaliere ale societăților de capital, publicată în JOCE, L. 301 din 25.11.2005.

²³ Pe larg: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l26002.htm>

²⁴ Illeana Voica, *Constituirea societății cu răspundere limitată cu asociat unic în țările membre ale Uniunii Europene*, RRDC, nr. 2/2005.

²⁵ Directiva CEE 78/660. Publicată în Dreptul Privat al Afacerilor, nr. 5/2003, p. 85 și urm.

²⁶ A patra Directivă a Consiliului 78/660/CEE din 25 iulie 1978, în temeiul art. 54 alin. (3) lit. (g) din Tratat, privind conturile anuale ale anumitor tipuri de societăți.

²⁷ A treia Directivă a Consiliului 78/855/CEE din 9 octombrie 1978, în temeiul art. 54 alin. (3) lit. (g) din Tratat, privind fuziunile societăților anume (78/855/CEE). M. Budau, *Fuziunile societăților comerciale în Uniunea Europeană*, în Buletinul de Informare Legislativă, Consiliul Legislativ, nr. 4/1999.

²⁸ A șasea Directivă a Consiliului din 17 decembrie 1982, în temeiul art. 54 alin. (3) lit. (g) din Tratat, privind divizia societăților anume (82/891/CEE).

²⁹ Prima directivă a Consiliului 68/151/CEE din 9 martie 1968 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în sensul art. 58 al doilea paragraf din Tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților. Directiva 68/151/CEE-9 martie 1968. Directiva fost publicată și în Dreptul Privat al Afacerilor, nr. 1/2003, p. 110.

³⁰ Secțiunea a IV-a, „Dispoziții generale” (ast. 13-14) se referă la punerea în aplicare a directivei.

³¹ H. J. Ault, „Harmonization of Company Law in the European Economic Community”, The Hastings Law Journal, 1968, p. 85; Silvia Nasheneng, *Companies' Liabilities under The First EC Directive*, European Business Law Review, March/April, 2001, p. 89 (a se vedea și bibliografia pertinentă la Directiva I, de la sfârșitul articolului citat).

³² Berthold Goldman, Antoine Lyon-Caen, Louis Vogel, op. cit., p. 137.

³³ Legea nr. 26/1990 privind registrul comerțului este armonizată în ceea ce privește dispozițiile Directivei I (secțiunea I).

³⁴ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 359 din 21 aprilie 2006.

³⁵ Ion Băcanu, *Modificarea și completarea Legii nr. 31/1990 privind societățile comerciale*, în RDC, nr. 9/1997, p. 10.

³⁶ Ion Băcanu, loc. cit.

³⁷ Cristian Părvan, <http://juridice.ro>

³⁸ Eugen Ghiulea, <http://juridice.ro>

³⁹ Pe larg, Raluca Bărbuneanu, *Firmele românești nu sunt pregătite pentru a face față integrării în UE*, Adevărul, 23 martie 2005

⁴⁰ Dumitru Mazilu, *Tendințe....*, p. 41

⁴¹ Privatizările, alături de alte probleme (monopoluri, fuziuni, multinaționale), sunt probleme nerezolvate în dreptul intern al statelor membre ale U.E. cu un mare impact asupra schimburilor comerciale. L.C.B. Gower, D.D. Prentice, B.G. Pettet, op. cit., p. 74-77.

DANIEL-MIHAIL ȘANDRU - Lector univ. drd. Facultatea de Relații Economice Internaționale, Universitatea Creștină “Dimitrie Cantemir” București; cadre didactice asociate, Univestitatea din București.

Guvernanta europeană și dinamica formulării politicilor publice în România

MONICA MUNTEANU

The article presents in an analytical way the concept of governance and the consequences triggered by its acceptation over the public policies' formulation in Romania. The conclusion is that assuming the governance, the roles of mediating and negotiating add to the traditional functions of the state. If the input of this process it is constituted largely through adopting and adapting the Acquis, the efficiency of the transfer it is obviously conditioned by the policies learning, both from the operationally approach and from the synthesizing to the level of society approach.

Fără a exista un consens terminologic asupra conceptului de “**guvernanță**”, acesta vine fie din domeniul politicii comparate, fie din sfera relațiilor internaționale și desemnează forme de guvernare alternative atât la statul unic (modelul “*Westminster*”, caracterizat prin suveranitatea Parlamentului, puteri decizionale acordate Guvernului și răspundere ministerială directă), care nu mai corespunde dinamicii și complexității societății de tip global, cu nuclee de influență interorganizaționale și interactive, suprastatale sau transnaționale, cât și la modelul tradițional al democrației reprezentative.

O primă distincție care trebuie făcută este aceea dintre **guvern** cu acțiunea sa, **guvernarea**, și **guvernanță**. Dacă **Guvernul** este mecanismul de stat investit cu autoritatea și legitimitatea de a acționa asupra cetățenilor prin cele trei mari puteri – legislativă, executivă și judiciară – și prin instituții care concentrează puterea și aplică deciziile, în esență, referindu-se la instituțiile oficiale ale statului iar **guvernarea** la intervenția centrală bazată pe autoritate (Stoker 1998)¹ și căreia, în procesul elaborării politicilor, i se potrivește *modelul deciziei raționale și comprehensive*, în schimb, **guvernanță**² este o “altfel de guvernare”, o alternativă la *acțiunea guvernamentală*, care vizează (re)distribuirea puterii în spațiul public printr-o (re)negociere a autorității și o *abordare incrementală a deciziei* în rețele partenariale: *parteneriate sociale* (guvern – patronat – sindicate), *parteneriat public – privat* (structuri de stat – mediul de afaceri) sau *parteneriat civic* (autorități publice – societate civilă).

Negocierea colectivă a deciziei fundamentează o nouă perspectivă asupra puterii, o dispersare a autorității publice prin rețele interactive și se bazează pe un set de principii politice postmoderne: gestionarea acțiunii colective fără intervenția obligatorie a statului, implicarea instituțiilor și a actorilor care nu aparțin sferei guvernului, implicarea rețelelor de actori autohtoni, mai ales a societății civile, a mediului de afaceri și a beneficiarilor (“*stakeholders*”) (Stoker 1998:22), precum și *acțiunea comunicativă* a acestora.

Prima și cea mai importantă consecință a noii perspective asupra procesului politic de soluționare a problemelor cetățenilor este pasul către o *democrație participativă*, fundamentată la nivelul U.E. de introducerea *Articolului 47* din *Tratatul Constituțional*, intitulat “**Principiul democrației participative**” și care stipulează posibilitatea cetățenilor și a asociațiilor reprezentative de a-și face cunoscute opiniile și de a face schimb de opinii în mod public, în toate domeniile de acțiune ale Uniunii, menținerea unui dialog deschis, transparent și constant al instituțiilor Uniunii cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă, ample consultări ale Comisiei cu părțile interesate și posibilitatea ca, la inițiativa a cel puțin un milion de cetățeni ai Uniunii, resortisanții ai unui număr semnificativ de state membre, Comisia să poată fi invitată să prezinte, în limitele atribuțiilor sale, o propunere corespunzătoare asupra unor chestiuni pentru care acești cetățeni consideră că este necesar un act juridic al Uniunii pentru punerea în aplicare a Constituției³.

Participarea cetățenilor la procesul decizional presupune deschiderea procesului de elaborare a politicilor la orice fel de schimbări în sfera intereselor și a preferințelor actorilor, acceptarea deliberării și a persuasiunii ca modalități de configurare discursivă a opiniei și a voinței acestora și reorientarea legitimitatea deciziei dinspre modelele democrației majoritare sau parlamentare, către formele **democrație deliberative**. Aceasta modifică radical perspectiva asupra voinței predeterminate a indivizilor ca sursă a legitimității, comună teoriilor liberale și, în general, celor democratice, considerând că “*procesul formării voințelor este cel care conferă legitimitate rezultatului, nu suma voințelor deja formate*” (Manin 1987: 351).

În acest sens, asocierea democratică bazată pe o *deliberare publică*, în sfera opțiunilor colective, a unor cetățeni egali și liberi (Cohen 1989), configuraază **un concept discursiv al democrației deliberative**, pe care J. Habermas (1990; 2005) îl consideră baza unei teorii normative a democrației. *Conceptul discursiv de democrație* este o formă a comunicării publice politice care trebuie să se opună “clientelizării cetățenilor” și conformismului nepolitic al acestora, cetățeniei pasive, prin stimularea participării active și (auto)reflexive a cetățenilor la procesul decizional, mai ales în condițiile democrațiilor de masă social-statale⁴ care înstrăinează cetățenii de procesul politic, aceștia nemaifiind interesați în mod activ de obținerea garanțiilor publice ale statului.

Pe de altă parte, dintr-o perspectivă funcțională, procesul deliberativ ar putea crește eficiența actului de guvernare prin aşezarea la masa negocierilor a actorilor non-statali, organizații non-governamentale, rețele și comunități de elaborare a politicilor, și schimbarea rolului statului prin reconfigurarea granițelor dintre sectoarele public, privat și voluntar.

Problema care rămâne deschisă dezbaterei este, însă, în ce măsură actorii implicați în procesul deliberativ pot fi considerați reprezentativi pentru interesele politice ale cetățenilor, atâtă vreme cât ei nu au fost investiți prin vot (Dahl 1999), ci se legitimează fie prin nivelul optim al expertizei în domeniu (spre exemplu, rețelele de politici), fie prin angajamentul voluntar în acea zonă a *sferei publice funcționând politic*, care este, după definiția lui Habermas (1990), *societatea civilă*. Reprezentativitatea unei organizații nonguvernamentale a fost, în general, asociată cu capacitatea acesteia de a permite membrilor săi să-și exprime în mod colectiv interesele economice și politice, fiind asigurată, în interior, de mecanisme care facilitează participarea activă, efectivă, substanțială

și benevolă atât a membrilor ei, cât și a beneficiarilor, la procesul decizional.

Pollack și Wallace (2006) argumentează necesitatea unei **“perspective de guvernanță”** la nivelul Uniunii Europene, mai ales datorită caracterului non-ierarhic sau “de rețea” al elaborării politicilor, implicând actori subnaționali, naționali și supranationali, precum și o preocupare normativă cu privire la “deficitul democratic” din U.E., în sensul potențialului Uniunii de a fi o **democrație deliberativă**.

La nivelul UE există **un cadru politic și instituțional al guvernanței**, bine definit încă din anul 2001 și în plin proces de implementare prin crearea **politicii de cooperare** în toate țările membre U.E. și în cele în curs de aderare.

Un prim pas către reglementarea unui cadru politic al guvernanței europene a fost făcut în 1998 prin **Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu** (*Convenția de la Aarhus*, Danemarca)⁵, document al Națiunilor Unite, prin care se garantează “ *protejarea drepturilor oricărei persoane din generațiile actuale și viitoare de a trăi într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale și garantarea drepturilor privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu*”. Chiar dacă referirea la politicile de mediu pare o îngustare de perspectivă, documentul pune bazele unui model de abordare incrementală și participativă a unei probleme de politici.

În primul rând, însuși termenul de *mediu* este definit amplu, dintr-o perspectivă participativă – bun public, fizic și cultural – și, în al doilea rând și cel mai important, documentul este un cadru foarte coerent pentru politicile de cooperare și un foarte bun model pentru **politiciile cu public**. Convenția descrie cele trei **sfere de acțiune ale guvernanței**: dreptul la *informația publică*, dreptul la *participare publică* și *accesul la justiție* în cazul nerespectării celor două drepturi. Nu simpla prevedere a acestor drepturi este importantă (există texte oficiale mult mai elaborate pe aceste teme), ci modul în care sunt reglementate acestea, perspectiva incrementală asupra deciziei, dispersarea autorității publice⁶. Prin **reglementarea participării publicului** la deciziile privind problema de politici, din momentul intrării acesteia pe agenda formală, prin obligativitatea structurilor de stat de a gestiona transparent informația⁷, participarea publicului în timpul pregătirii planurilor și programelor legate de problema politicii publice (mediul în acest caz) și prin participarea publicului în timpul pregătirii regulamentelor de aplicare, a normativelor și a instru-

mentelor legale obligatorii, general aplicabile, se fundamentează un **model european de guvernanță**.

Al doilea pas a fost adoptarea, de către Comisie la 25 iulie 2001 a *Cărții Albe a Guvernării Europene*⁸, un document-cadru privind elaborarea politicii europene într-un mediu interactiv, deschis participării actorilor sociali prin reglementări îmbunătățite⁹, considerat un **document complex de politici de cooperare**¹⁰ care se concentrează pe **modul în care Uniunea gestionează puterile date de către cetățenii săi**. Pentru a promova o interacțiune mai puternică între societatea civilă și autoritățile publice locale și centrale, *Cartea Albă* prevede cele 5 **principii de bază** – deschidere, participare, responsabilitate, eficacitate, și coerență – precum și intențiile generale bazate pe aceste principii, incluzând *dialogul, consultările și parteneriatul*. Comisia s-a angajat să ia la rândul său măsuri concrete: îmbunătățirea și clarificarea legislației europene, publicarea de ghiduri, dezvoltarea de standarde și criterii, organizarea de dezbateri publice și dezvoltarea unui cod de conduită privind dialogul și consultările.

Pentru elaborarea **strategiei europene de cooperare** dintre guvern și formele neguvernamentale de reprezentare a societății civile, au fost organizate grupuri de lucru, acoperind domenii ca *spațiul public european, participarea societății civile la procesul de elaborare a politicilor publice și reglementarea formelor de participare*¹¹, *descentralizarea prin constituirea unor structuri de expertiză și de reconfigurare a procesului decizional – Agențiile europene specializate pe domenii de interes public și cu putere de decizie în acel domeniu*¹² – și *descentralizarea verticală*¹³, *convergența politicilor naționale* prin dezvoltarea rețelelor transeuropene de politici (*policy-networks*) și a guvernanței multi-stratificate (*multi-level governance*)¹⁴ și problemele *guvernanței mondiale* – criminalitatea internațională, protecția mediului, migrația transfrontalieră etc. Organizațiile neguvernamentale au cerut o mai mare participare în procesul de luare a deciziilor înainte ca acestea să fie adoptate, reorganizarea procedurilor de consultare pentru a le face mai eficiente, precum și focalizare administrativă pe importanța inputului organizațiilor neguvernamentale, pledând pentru *includerea unui articol specific în Tratatul CE privind implicarea organizațiilor societății civile în practicile consultative ale Comisiei*.

Structurile guvernanței în spațiul public românesc, în special în ceea ce privește cooperarea dintre organizațiile neguvernamentale și guvern, au în acest moment un **cadru instituțional** mai mult formal, configurat sub presiunea *acquis-ului* și nesuști-

nut de o cultură autentică a autonomiei, a transparenței sectorului public și a parteneriatului public-privat. În spațiul public românesc (și în cel post-socialist în general) nu există o “învățare” coerentă și strategică a negocierii colective a deciziei - deși există o lege a transparenței decizionale în administrația publică¹⁵, alta a liberului acces la informațiile de interes public, se derulează o reformă a administrației publice¹⁶, inclusiv a elaborării politicilor publice¹⁷, există o lege-cadru a descentralizării¹⁸ însotită de strategii sectoriale – și toate documentele acestor reforme susțin că urmăresc principiile participării publice și al transparenței procesului decizional, al subsidiarității etc.

În **Parlament** nu există nici o structură specializată privind parteneriatul cu societatea civilă în procesul decizional, există doar proceduri, mai mult sau mai puțin formale în practica activității comisiilor.

Guvernul are câteva încercări hibride și între care nu există legături suficiente pentru a se fundamenta o strategie de cooperare, altfel decât formală, la o distanță de *Cartea Albă a Guvernării Europene* care măsoară diferența de cultură politică dintre spațiul public postsocialist și însuși procesul europenizării, în care are loc transferul de politici din state “welfare” (democrațiile vest-europene postindustriale).

Astfel, la Cancelaria Primului-ministru, în cadrul Departamentului de Analiză și Planificare Politică, există o *Direcție de Relații cu Mediul Asociativ* care are în atribuții cooperarea cu societatea civilă. De asemenea, deși în *Nota de fundamentare* a actului normativ care hotărăște înființarea, la nivelul Guvernului, a unor *organisme cu rol consultativ* numite *Consiliu interministerial*, este invocată ca scop “îmbunătățirea calității actului guvernamental și a managementului politicilor publice”, nici una dintre cele 11 entități nu conține, în denumirea care fixează și domeniul de interes, sintagmele “societate civilă” sau “organizații neguvernamentale”. Consiliile pot alege să invite reprezentanți ai societății civile la lucrările comisiilor și ale grupurilor de lucru¹⁹, dar nu există reglementări specifice în ceea ce privește participarea acestora și, mai ales, nivelul de decizie la care au acces, participarea fiind la alegerea Consiliului, fără nici o minimală condiționare a acestei alegeri pe baza principiilor transparenței decizionale etc. În plus, o analiză de tip A.C.D.²⁰ a *Notei de fundamentare*, ca și a întregului document, denotă o concepție centralizată, bazată pe distribuirea ierarhică a deciziei.

*Colegiul pentru Consultarea Societății Civile*²¹ este alt organism consultativ, fără personalitate juri-

dică, funcționând pe lângă Primul-ministru “ca urmare a voinței de a recunoaște valoarea competențelor acumulate și de a asigura participarea mediului asociativ la elaborarea, evaluarea, amendarea și implementarea politicilor publice” (Art.1), anunțat ca o mare deschidere a parteneriatului civic la cel mai înalt nivel: “*Colegiul facilitează comunicarea și asigură implicarea societății civile în realizarea politicilor guvernamentale la toate palierile decizionale ale administrației publice centrale și are ca scop dezvoltarea parteneriatului strategic între autoritățile publice și mediul asociativ și consolidarea democrației participative în România*” (Art.1). Aplicând același instrument, A.C.D., pentru cele 9 atribuții enumerate în Art. 2, constatăm că 7 dintre acestea denumesc acțiuni “slabe”²², aflate într-o relație univocă și necondițională cu puterea decizională, deși formal sfera civilă este plasată în interiorul câmpului decizional (literele: a) *sesizează și informează* primul ministru b) *propune instrumente* c) *sprijină politicile de integrare* f) *propune instrumente* g) *recomandă* h) *organizează consultări* i) *realizează anual rapoarte sau studii*), ceea ce înseamnă că statul nu s-a decis să împartă puterea politică în fond, nu doar în formă, iar **acțiunea societății civile este, în acest context, depolitizată**. Celelalte două atribuții ale Colegiului denumesc acțiuni mai “tari”, dar strict canalizate pe problema finanțării sectorului nonprofit²³. De asemenea, nu există în nici unul dintre documentele referitoare la alcătuirea Colegiului un set de criterii de selecție a ONG-urilor, ceea ce ridică un semn de întrebare privind atât transparența deciziei guvernamentale, cât și gradul de reprezentativitate a organizațiilor privind interesele publice.

Ne putem întreba retoric, citind acest document: “Cum se va implica, *de facto*, societatea civilă în realizarea politicilor guvernamentale la toate palierile decizionale ale administrației publice centrale și, mai ales, cum se va consolida democrația participativă în România?”²⁴

Tot la nivelul administrației centrale, **ministerele** au prevăzute reglementari în ceea ce privește procesul de consultare publică, dar nu au un sistem coherent de cooperare, reprezentat de structuri specializate și de seturi/coduri de proceduri; acestea fie desfășoară consultări formale, fie cooperează în cadrul obligațiilor asumate prin derularea unor proiecte cu finanțare europeană (spre exemplu, proiectele Phare – programele de twinning instituțional privind întărirea capacității administrative etc.). O altă formă tipică de cooperare este înființarea unor corpuri de consiliere pe probleme care să includă reprezentanți ai guvernului și ai sectorului nonprofit, consilii sau

comitete comune formate la nivel ministerial.

Agențiile sau autoritățile care lucrează în perimetru sectorial al unui minister ar trebui să fie jucători importanți în cooperarea inter-sectorială, deoarece sunt concepute după model European, adică sunt structuri de implementare și evaluare a politicilor cu un anumit specific dintr-un sector, politici sub-sectoriale care se adresează unor grupuri bine delimitate de probleme și de beneficiari. Puterea decizională a agențiilor crește direct proporțional cu gradul de autonomie (subordonată, coordonată, independentă) și de independență bugetară a acesteia în raport cu bugetul autorității publice centrale care gestionează sectorul.

Negocierea autorității publice cu alte centre de interes din spațiul public pune în discuție reprezentativitatea sectorului non-profit, ONG-urile și Gongo-urile²⁵, care este adesea confundată cu reprezentarea publicului în ansamblu. Organizațiile neguvernamentale nu sunt corpuri alese și legitimitatea lor nu rezidă în reprezentarea interesului public în ansamblu, ci în asumarea misiunii de a răspunde unor nevoi concrete și precise din comunitate sau din societate, iar legitimitatea lor civilă și morală în promovarea schimbării ca acțiune politică: un discurs public de susținere a intereseelor pe care le reprezintă, promovarea acestora pe agendele instituționale și monitorizarea implementării politicilor care rezultă. Adesea, organizațiile neguvernamentale instituie evaluări ale politicilor guvernamentale și fac rapoarte publice, pentru a arăta în ce măsură interesele pe care le promovează sunt satisfăcute prin aceste politici. Cu capacitatea lor de a influența schimbările sociale, organizațiile neguvernamentale exemplifică democrația participativă, dar nu exemplifică democrația reprezentativă. Insatisfacția față de funcționarea regimului politic face însă ca participarea să fie văzută uneori ca un substitut potențial pentru reprezentare. Funcționalitatea societății civile ar trebui să se manifeste în spațiul discursului public în primul rând, unde sunt necesare reconfigurări și mobilizări în jurul unor politici ale identității colective și normative (necesare, cum am arătat, ieșirii din patriarhatul public și intrării într-o cultură a guvernanței), și în al doilea rând în sfera politicilor publice, unde este necesară atât asigurarea *know-how-ului* privind parteneriatul și transparența decizională, cât și utilizarea instrumentelor specifice, asigurate de legislația în domeniu: audieri, dezbateri publice și consultări cu privire la elaborarea de acte normative, campanii de *lobby* și *advocacy*. Rolul societății se poate extinde de la exercitarea dreptului de acces liber la informațiile de interes comun, la acela de *think-tanks*.

și de “*comunitate de evaluare*” (companii de evaluare/evaluatori, organizații profesionale/rețele, mediul academic) care să contracteze evaluări ad-hoc, tematice sau ex-post ale politicilor care vizează interesele reprezentate²⁶, în condițiile existenței unui cadru național al evaluării bine reglementat.²⁷

În Europa, cele mai multe guverne se așteaptă să discute ca “parteneri” cu un tip sau altul de grupare a reprezentanților mediului asociativ iar organizații neguvernamentale se asociază în **rețele, coaliții**, sau **federării**, convinse că astfel vor obține un grad mai mare de participare la procesul decizional și un nivel mai înalt de reprezentativitate politică. Partea criticabilă a acestui demers constă în faptul că o reprezentare unificată și centralizată contravine principiului diversității – unul dintre fundamentele societății civile, iar pericolul este un mai mare grad de instituționalizare a societății civile și, în consecință, de masificare, de “sindicalizare” și de manipulare politică a intereselor civice și de control.

Partea pozitivă este că aceste federări sau **grupuri umbrelă** sunt de cele mai multe ori organizate pe un sector sau un domeniu de politică publică – problemele femeilor, mediu, drepturile omului – având un mare grad de transversalism asupra sectoarelor consacrate și putându-și “ancora” interesele în celealte sectoare politice.²⁸ O astfel de încercare de “instituționalizare” a societății civile se poate observa la nivelul **Comisiei Europene**, prin recunoașterea “reprezentativității” numai pentru federării, coaliții sau alte grupuri considerate ca eligibile pentru a fi consultate pe documente de politici publice sau, în multe cazuri, pentru a obține finanțări. Comisia a recunoscut dificultatea de a stabili criterii de eligibilitate între anumite organizații neguvernamentale la nivel european: “Dificultățile încep cu selectarea participanților. Dat fiind numărul mare și diversitatea organizațiilor societății civile europene numai în UE, criteriile pentru selecție ca legitimitatea sau caracterul reprezentativ sunt de o importanță vitală.”²⁹. În consecință, pentru determinarea nivelului de legitimare a unui potențial partener organizațional, Comisia propune o abordare tridimensională: (i) favorizarea grupurilor umbrelă cu mai mulți membri din diverse țări și a celorale căror structuri și mecanisme sunt mai democratice, pentru a încuraja mediul asociativ să se organizeze singur, (ii) “reglementări și criterii verificabile” privind managementul organizațiilor neguvernamentale, în special managementul resurselor (elaborarea unor ghiduri de co-finanțare sau documente similare) (iii) “o abordare pragmatică bazată pe relațiile existente ale UE cu Organizațiile neguvernamentale

europeene și cunoașterea eficacității lor publice” (idem).

Politicele guvernamentale și atitudinile față de relațiile financiare cu sectorul nonprofit sunt determinate în principal de rolul în dezvoltarea societății și implementarea obiectivelor guvernamentale care sunt atribuite celui de al treilea sector. Sprijinul financiar pentru organizațiile neguvernamentale poate fi o **parte a politicii guvernamentale** reflectând poziția guvernului privind organizațiile ca parteneri în îndeplinirea unor sarcini politice și sociale importante. În mod normal, această politică este însoțită de un sistem bine dezvoltat de oferire de sprijin public pentru cel de-al treilea sector determinat fie la nivelul politic central, de catre legislație, fie de un document de politică guvernamentală, de un document bilateral tip *compact* (Marea Britanie), sau de acte ale altor autorități publice, inclusiv guvernul (Croatia) sau un minister (Germania), sau altă instituție³⁰.

Finanțarea guvernamentală a organizațiilor neguvernamentale și inițiativele publice au forme variate (forme de sprijin guvernamental direct: *subvenții, granturi, achizițiile, sprijin normativ, cupoane valorice*; sprijinul indirect: *activitățile de utilitate publică, beneficii fiscale – scutiri fiscale pe venit, stimulente fiscale pentru filantropie, deduceri fiscale și credite fiscale, mecanism fiscal de desemnare a unor cote din impozitul pe venitul individual*), care, în aproape toate țările din Europa, reprezintă o parte considerabilă din venitul total al organizațiilor neguvernamentale³¹. Comisia Europeană oferă finanțare directă de peste 1 bilion euro pe an pentru proiectele câtorva sute de organizații neguvernamentale. Cea mai mare parte a finanțării este menită să susțină activitățile lor în domeniul relațiilor externe (cooperare pentru dezvoltare, programe de democratizare, drepturile omului și ajutor umanitar)³². Sectoarele social, educațional și de mediu, reprezentate la nivel nonguvernamental, primesc de asemenea alocări de aproape 50-70 milioane euro fiecare³³.

În procesul de elaborare a politicilor publice, guvernanța reprezintă, în cadrul sferei publice, un **spațiu al acțiunii politice** prin care se promovează în mod direct interesele politice ale cetățenilor, care pot participa prin reprezentare activă la procesul decizional. În plus, beneficiarii politicilor se pot organiza într-o “**comunitate a politicilor**” sau în “**rețele ale politicilor**” (*policy networks*)³⁴, care pot fi: rețelele profesionale, rețelele de producție, comunitățile teritoriale sau pur și simplu “rețele tematice”, pe probleme de politici publice și care sunt deschise tuturor partenerilor interesați de domeniul (Rhodes 2003).

Elaborarea politicilor într-o cultură a guvernării ar crește **eficiența** și, implicit, succesul lor, accesul la putere fiind măsurat prin indicatori privind accesul la procesele deliberative, transparența actului decizional și accesul public la informații, precum și includerea tuturor cerințelor și preferințelor politice ale partenerilor și beneficiarilor în procesul de formulare a alternativelor.

Premisele negocierii colective a deciziei încep încă din momentul identificării problemei pe care grupurile interesate încearcă să o propulseze pe agenda formală, constituind parteneriate cu alte grupuri interesate fie de problema în sine, fie de aspecte colaterale acesteia. **Modelul inițiativei exterioare** (Cobb, Ross și Ross 1976), va fundamenta, în mod ideal și teoretic, o **politică cu public** (May 1991, A. Miroiu 2001) la formularea căreia participă asociații profesionale, grupuri de interes (producători, consumatori), sindicate, comunități etc. În formularea politicilor, grupurile interacționează fie sub forma **coalițiilor de susținere** (Sabatier 1999), fie sub cea a **rețelelor de politici**, definită anterior.

Problema este însă că, în cazul transferului de politici specific procesului de aderare – cazul României – vorbim adesea de **politici fără public**, rezultate din agende care exclud participarea publicului, **agende cu acces interior, acquis-ul comunitar fiind, în esență, o astfel de agendă** (Cobb, Ross și Ross 1976: 136)³⁵.

În ceea ce privește modul de pătrundere pe **agenda** politică a statului respectiv, acestea fie se întâlnesc cu probleme asemănătoare de pe agenda publică, fie intră direct pe agenda instituțională, cu alte cuvinte intră sau nu în dezbaterea publică, ceea ce influențează atât (re)definirea, cât și (re)formularea problemei. De asemenea, presupunând că, în dinamica acestor succesiuni, intrarea pe agenda formală se face, în mod normal, tot după **modelul accesului interior** (excluderea participării publicului, extinderea problemei către grupuri de identificare și de atenție pentru a crea asupra decidenților presiunea necesară plasării pe agenda formală), nu este exclusă hibridizarea acestui model, prin forme ale **inițiativei exterioare** (spre exemplu, cooptarea grupurilor guvernamentale de lobby/advocacy) sau ale **mobilizării** (spre exemplu, plasarea problemei pe agenda publicului, guvernarea având nevoie de sprijinul acestuia pentru implementarea politicii).

Nivelul de politizare a problemei (influența liderilor politici sau a curentelor politice) este, de asemenea, diferit: problema poate fi respinsă sau împiedicată să intre pe agenda formală, fie prin ne(re)cuноаșterea acesteia și respingerea ideii că problema

există, fie prin strategii de atac sau împiedicare simbolică, la orice nivel.

Formularea politicilor se face în funcție de mediul acestora (care poate fi publicul în general, sau coalițiile de susținere, rețelele de politici, curentele politice, grupurile de experți) iar modelul de **implementare** a politicilor care, pentru acest tip de transfer, în mod normal este unul “*de sus în jos*”, implică următoarele riscuri: se concentrează doar asupra decidenților, tinde să negligeze alți actori implicați în procesul de infăptuire a politicilor, ignoră/subestimează rolul birocașilor de la niveluri inferioare (care pot crește eficiența procesului de implementare, sau, dimpotrivă, pot crea blocaje), precum și rolul grupurilor-țintă (care au obiectivul bine definit de a determina politicile să devină consistente cu propriile lor scopuri) și ale “*stakeholders*” în general, negligează efectele contraproductive sau perverse ale implementării politicilor, tinde să separe strict procesul de formulare de cel de implementare. Este însă posibil ca, simultan cu transferul celeilalte agende, să existe și o a doua linie de evoluție a politiciei de același tip, în curs de implementare “*de jos în sus*” (spre exemplu, prin rețelele locale de O.N.G.-uri sau alți actori implicați, spre agenții guvernamentale etc.), diferențele naționale/locale în ceea ce privește **instrumentele politicilor** având ca variabilă nivelul intervenției statului: *voluntare* (intervenția scăzută), *mixte* (intervenția medie) sau *obligatorii* (intervenție ridicată).

Datorită tuturor acestor factori contextuali, politicile implementate la nivelul țărilor U.E. relevă rezultate diferite, ceea ce face ca formularea în continuare a unor noi obiective strategice să se confrunte cu cel puțin două situații: fie politica nu creează feed-back instituțional, în sensul că nu reușește să mobilizeze actorii și statul în jurul ei pentru a genera rezultate așteptate, fie schimbările au avut un grad ridicat de formalitate, în sensul că au dus la creșterea gradului de instituționalizare a politicii (prin proliferarea, în plan orizontal, de comisii, comitete și grupuri de lucru ale căror atribuții se suprapun și se înmulțesc, fără a marca o evoluție calitativă). Impactul negativ constă în proliferarea, în cadrul instituțional al politicilor, a unei *birocrații pasive*, inapte să se identifice cu interesele grupului-țintă, la fel de neficientă ca și inexistența feed-back-ului instituțional. În plus, chiar dacă se reușește ca, în agențiiile/unitățile de implementare a politicilor, să se creeze o rețea *birocratică (pro)activă* (care să se identifice cu interesele celor reprezentanți), e posibil ca accesul acesteia la procesul decizional să fie (foarte) redus.

Pe de altă parte, procesul integrării permite și

alte căi de acțiune comunicațională într-un spațiu public redimensionat: coalițiile europene pot fi abordate în mod direct de către actorii neguvernamentalni autohtoni, prin alianțe transnaționale, unde își pot exprima agenda publică și pot crea coaliții de susținere³⁶ prin care să determine intrarea problemelor pe agenda formală a guvernului, prin procesele specifice de “policy adjustment” - europenizare și adaptare.

Această abordare orizontală pe nivel transnațional are avantajul că poate folosi procesul integrării pentru a debloca instituțiile statului responsabile cu implementarea politicilor. În acest caz, există cel puțin două căi de “învățare” a abordării incrementale a procesului decizional: fie aceasta este integrată în pacchetul de politici transferate, sub forma unor instrumente-rețele, norme și proceduri de implementare, fie transferul de politici făcându-se direct pe aceasta cale, de la rețelele internaționale prin rețelele naționale, se pot evita structurile burocratice guvernamentale, politicile adresându-se direct beneficiarilor la nivelurile locale sau regionale.

Indiferent de modalitatea aleasă, originalitatea oricărei strategii de schimbare propuse pe calea guvernării trebuie să reprezinte o **alternativă la mecanismele politic și al politicilor de stat**: modelului accesului interior pe agenda instituțională să îi opună unul al **inițiativei exterioare**³⁷, modelului politicilor fără public, unul al **politicilor cu public**³⁸, modelului rațional și comprehensiv al deciziei, unul al **deciziei incrementale**³⁹ și celui al implementării de sus în jos a politicilor, unul al **implementării de jos în sus**⁴⁰.

Dezvoltarea în spațiul autohton a unei culturi a guvernării socio-economice nu este posibilă decât printr-un masiv transfer de “forme” care, în timp, prin presiuni adaptive, vor crea și “fondul” necesar, adică o societate radical descentralizată, în care guvernul este doar unul dintre numeroșii actori pe “piață” politicilor. Aceasta este, informal, o definiție posibilă a **procesului de europenizare**.

Dintre toate cele trei sisteme societale – **sfera publică, sfera politică și sfera politicilor** – procesul de **europenizare** începe cu schimbări majore în sfera politicilor, indiferent de stadiul în care se află procesul de integrare. *Convențiile ratificate, Acordul European* de aderare și *Acquis-ul* comunitar sunt cadrele politice strategice în care se produce schimbarea/inovația în procesul de elaborare a politicilor.

Europenizarea, dincolo de multitudinea definițiilor care i s-au dat⁴¹ poate fi privită în fond ca un proces complex de transfer de politici care presupune, dincolo de procesul politic al integrării europene, învățarea a noi moduri de a face politici – metode,

instituții, idei, (bune) practici – orientate spre actorii procesului.

De aceea, consider că **abordarea directă a rețelelor de elaborare a politicilor** (*policy networks*) scurtează calea și grăbește învățarea de politici și, prin aceasta, inovația pătrunde de jos în sus, dinspre grupurile de experți, agențiile specializate, companiile sau alte structuri locale spre structurile guvernamentale, creându-se astfel premisele unui mediu al politicilor descentralizat, susținut de **metoda consensuală** care predomină în practica politică a UE⁴².

Decât să se forțeze sau să se aștepte constituirea unui “Euro-polity” funcțional⁴³ prin impunerea unor modele (spre exemplu, modelul descentralizării sistemice de tip “federal”⁴⁴), se poate miza pe mobilizarea structurilor naționale care să susțină interese comune prin rețele transfrontaliere, consorții sectoriale și alte forme ale guvernanței, care implică **relații directe între Comisia Europeană⁴⁵ și beneficiarii politicilor europene**, evitând raporturile burocratice între guverne și instituțiile europene, care sunt adesea mediate de burocracia greoaie și nespecializată în domeniul complex al politicilor publice (Wallace 1998).

Studiul politicilor sectoriale, ca fenomen paradigmatic al transferului de politici în contextul mai amplu al europenizării sferei publice, impune, în acest caz, două concluzii importante: prima privește capacitatea politică de a formula și a implementa politici ale UE în context național și a doua, capacitatea de cooperare între actorii publici și cei privați în ceea ce privește intervențiile publice, în sensul abordării acestora ca decizii colective.

Capacitatea politică privește voința politică, resursele politice și legitimitatea politică a discursului despre interesele și problemele tuturor actorilor implicați: cetățenii – femei și bărbați, societatea civilă din România și societatea civilă din U.E., media și opinia publică, politicienii, actorii guvernamentalni și parlamentarii autohtoni, grupuri politice din UE, , alți actori politici. Capacitatea politică este importantă în “lupta” pentru **agenda politică** (publică și instituțională), pentru **definirea problemei** (în funcție de perspectiva asupra problemei – socială, culturală, instituțională, educațională etc. – sau de scopul urmărit – de a focaliza atenția publică asupra ei, pentru a o introduce pe agenda publică, sau, considerând problema cunoscută, de a determina schimbarea, alternativele politice) și pentru **formularea politicilor alternative**.

În cazul transferului de politici, mai puțin relevant pentru **capacitatea politică** este procesul stabilirii agendei, deoarece problemele intră direct

pe agenda instituțională o data cu negocierea Acordurilor Europene⁴⁶.

Capacitatea publică privește atât **resursele administrative** (expertiză, mijloace financiare și logistică, nivelul de decizie al personalului) și **reprezentativitatea** celor care sunt implicați în procesul de elaborare a politicilor, cât și implicarea (non-ierarhică) a actorilor privați. Din perspectiva teoriilor **birocratice reprezentative**, este importantă masura în care administratorii politicilor (birocratii din administrația publică) sunt **reprezentanți pasivi sau activi ai intereselor cetățenilor**. În acest context, puncte de interes sunt problema **feed-back-ului instituțional al politiciei** și cea a **arenelor de acțiune politică**⁴⁷, efecte așteptate ale procesului de elaborare a politicilor.

Se poate astfel concluziona că, cel puțin în acest domeniu de intervenție publică, elaborarea politicilor presupune un proces mai amplu decât fundamentarea autoritară și ierarhică a deciziei, o necesară reorientare a proceselor de formulare către *politicele cu public*, precum și reorientarea axei de implementare a acestora, *de jos în sus*, către interacțiunea strategică a multiplilor actori implicați în rețelele de politici.

Raționalitatea deciziei, o dată ieșită din logica alocării autoritare a valorilor, trebuie să recunoască existența raționalității sub-sistemelor sociale, bazată pe negocieri între actorii guvernamentali și cei non-statali, publici sau privați. Prin asumarea **guvernanței** ca mod de reorientare a relației dintre stat și autonomia societală, în oricare dintre dimensiunile acesteia – *politică, a politicilor sau publică*, funcțiilor tradiționale ale statului li se adaugă cel puțin cea de mediator/negociator, noi niveluri ale acțiunii politice, reguli de comportament politic, modele de interacțiune precum și noi instrumente de *policy-making*: consultare, dialog social, parteneriate, metode deschise de coordonare și co-reglementare, delegare de competențe, externalizare a serviciilor publice, standardizare etc. Dacă input-ul acestui proces este constituit, în mare parte, de adoptarea (și adaptarea) *acquis-ului*, eficiența transferului este evident condiționată de *învățarea de politici*, atât din perspectivă instrumentală, cât și societală.

NOTE

¹ “Procesele formale și instituționale care, la nivelul statului național, au ca finalitate menținerea ordinii publice și facilitarea acțiunii colective” (Stoker 1998:20).

² Nugent (1999) definește minimal guvernanța ca *activitate operatională de elaborare a politicilor publice în care guvernul își implică partenerii sociali*, iar March și Olsen (1995) maximizează definiția: “Guvernanța este contextul în care se produce acțiunea cetățenilor și a guvernanților, în care se imple-

mentează politicele publice și unde se exprimă identitățile și instituțiile civile” (p.6).

O teorie a guvernanței este dezvoltată și de: Kooiman 1993, 2002, Hooge 1996, Pierre și Peters 2000, Schmitter 2002, Armstrong și Bulmer 1998.

³ **Tratatul de instituire a unei constituții pentru Europa**, Institutul European din România, Direcția Coordonare Traduceri, decembrie 2004.

⁴ Democrațiile social-statale apar odată cu transformarea statului de drept liberal într-un social, prin adăugarea la funcțiile tradiționale de menținere a ordinii interne și a unor funcții sociale privind redistribuirea veniturilor în scopul sprijinirii grupurilor sociale mai slabe: medicina socială, educația de stat, garanții social-statale ca șomajul, accidentele de muncă, boala, bătrânețea, decesul - forme ale intervențiilor publice în domeniul privat.

⁵ Convenție, din 25 iunie 1998, privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 224 din 22 mai 2000.

⁶ Spre exemplu, în ceea ce privește **Participarea publicului la deciziile privind activitățile specifice**, publicul interesat va fi informat, prin anunț public ori în mod individual, când este cazul, despre demararea unei proceduri de luare a deciziei de mediu și într-o manieră adecvată, în timp util și efectiv, printre altele, despre:

a) activitatea propusă și despre o solicitare asupra căreia se va lăsa o decizie;
b) natura deciziei posibile sau despre proiectul de decizie;
c) autoritatea publică responsabilă de luarea deciziei;
d) procedura inițiată, inclusiv modul și momentul în care o asemenea informație poate fi furnizată: (i) începutul procedurii; (ii) oportunitățile de participare a publicului; (iii) data și beneficiul oricărei audieri publice inițiate; (iv) o indicație privind autoritatea publică de la care pot fi obținute informații relevante și la care a fost depozitată informația relevantă pentru examinare de către public; (v) o indicație asupra autorității publice relevante sau asupra oricărui organism oficial căruia îi pot fi adresate comentarii sau întrebări și asupra perioadei în care sunt primite aceste comentarii ori întrebări; (vi) o indicație asupra tipului de informație de mediu relevantă, disponibilă pentru acțiunea propusă; faptul că activitatea face obiectul unei proceduri naționale sau transnaționale de evaluare a impactului asupra mediului (Art. 6 din *Convenție*).

⁷ Obligația autorităților publice de a colecta, disemina și a permite accesul la informație (Art. 4 și Art. 5 din *Convenție*).

⁸ Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.

⁹ “Better regulations”

¹⁰ Documentele de politici privind cooperarea (DPC) urmăresc două obiective primordiale: încurajarea participării publice în viața politică și stabilirea unor mecanisme de cooperare care să ușureze sarcina guvernului în furnizarea de servicii publice și exprimă punctele de vedere ale autorităților publice (guvern, Parlament, instituții UE). Fiind rezultatul unor eforturi mutuale și al unor negocieri, DPC includ documente bilaterale de tip “înțelegere”, acorduri de facto și declarații unilaterale exprimând angajamentele luate numai de către o singură parte (spre exemplu: Strategia Guvernului Ungariei față de Sectorul Civil, Compacturile din Marea Britanie, Programul Croat pentru Cooperare, Conceptul de Dezvoltare a Societății Civile Estoniene).

¹¹ Reglementarea proceselor și stabilirea unui cadru comun al procedurilor de evaluare – **Impact Assessment și Better Regulation**

¹² “Agencies can be granted the power to take individual decisions in specific areas but cannot adopt general regulatory measures. In particular, they can be granted decision-making powers in areas where a single public interest predominates and the tasks to be carried out require particular technical expertise (e.g. air safety)” (*White Paper on European Governance* 2001).

¹³ Orientarea către modalități de elaborare a politicilor **“de jos în sus”** cu implicarea beneficiarilor, inclusiv în procesele de implementare și evaluare.

¹⁴ “Its starting point was that policy action in a number of fields, such as the balanced and sustainable development of the Union's territory or social development, requires stronger concertation mechanisms between all levels of government. The logic herein is to share competences without hierarchical relationships between the levels” (*White Paper on European Governance* 2001).

¹⁵ LEGE nr.52 din 21 ianuarie 2003 privind transparența decizională în administrația publică.

¹⁶ Strategia actualizată privind reforma instituțională a Ministerului Administrației și Internelor în perioada 2005-2006 (HG 306/14.04.2005) (<http://modernizare.mai.gov.ro/documente/STRATEGIA%20actualizata%202005-2006.doc>) și Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Capacității Administrative (PO DCA) (<http://modernizare.mai.gov.ro/documente/PO%20DCA%20Ro%202019%20apr%202006.pdf>) finanțat din Fondurile Structurale (FSE).

¹⁷ **H.G. nr. 50** (13 ianuarie, 2005) pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare;

H.G. nr. 775 (14 iulie, 2005) pentru aprobarea Regulamentului privind elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice la nivel central;

H.G. nr. 750 (14 iulie, 2005) privind constituirea consiliilor interministeriale permanente

¹⁸ **Legea nr. 195/2006**

¹⁹ **Hotărârea de Guvern nr. 750** (14 iulie, 2005) privind constituirea consiliilor interministeriale permanente: Art. 8. – “La lucrările consiliilor interministeriale, ale comisiilor și grupurilor de lucru subordonate, **pot participa, în calitate de invitați**, reprezentanți ai autorităților și instituțiilor administrației publice, ai instituțiilor academice și de învățământ superior, ai organizațiilor societății civile, care ar putea contribui la soluționarea unor probleme aflate pe ordinea de zi”.

²⁰ Analiza critică de discurs

²¹ HG nr. 618/2005 privind constituirea Colegiului pentru Consultarea Societății Civile

²² Evident, specific unei “soft legislation”, dar ineficiente în acest moment de dezvoltare a culturii politice și administrative românești.

²³ “c) formulează soluții pentru ameliorarea regimului legal fiscal pentru sectorul nonprofit;
d) elaborează propunerile privind posibilitatea constituției unor fonduri publice pentru finanțarea organizațiilor neguvernamentale” (Art. 2).

²⁴ În contraexemplu, iată două documente tip DPC care au același scop cu Colegiul: primul se referă la introducerea de către guvernul ungur a *Programului de Legislație Deschisă* pentru a îmbunătăți calitatea legislației prin creșterea participării publice și introducerea unor practici inițiale din legislația europeană privind participarea organizațiilor neguvernamentale, spre exemplu, **prior și post-legiferare a evaluărilor de impact, publicarea draftului de legislație** etc.

²⁵ Organizații nonprofit înființate sau finanțate de guvern adesea cunoscute drept quasi-ONG sau “gongo” (fundațiile publice),

profesional independente de politic, de la fundațiile publice stabilite prin lege sau prin hotărâre guvernamentală, la organizații de advocacy și asociații furnizoare de servicii, companii non-profit care implementează proiecte.

²⁶ Spre exemplu, monitorizarea și evaluarea a Programului PHARE, reunite în **Schema de Evaluare Intermediara PHARE**, administrat central de la Bruxelles, vor fi preluate de țările participante la program, conform Sistemului Extins de Implementare Descentralizată, iar evaluările se vor licita de către companii/rețele independente de evaluatori. La fel, vor fi licitate de către stat evaluările intermediare ale fiecărui Program Operațional 2007-2013 care va gestiona Fondurile Structurale.

²⁷ Acest cadru lipsește în România, dar este în curs implementare o “**Strategie Națională de Evaluare**”, în cadrul Unității Centrale de Evaluare a AMCSC, Ministerul Finanțelor Publice.

²⁸ Spre exemplu, în Programarea Fondurilor Structurale în perioada 2007-2013, **egalitatea de gen este o prioritate orizontală**, incorporată în toate fazele de programare, evaluarea ex-ante, monitorizare și evaluare intermediara, evaluare ex-post: aceasta este asa-numita “concentrare a egalității de gen”. Prin menționarea explicită a **egalității de gen** în 10 din cele 56 de articole, **Reglementarea Generală (2000-2006)** o fixase ca obiectiv cheie și declară că dimensiunea “egalității de gen” trebuie incorporată în operațiunile cofinanțate de Fonduri. Reglementarea reflectă obligațiile stabilite de Tratatul de la Amsterdam, prin care “concentrarea sănselor egale” trebuie să se regăsească în toate acțiunile specifice.

Această abordare duală este de asemenea reflectată și în Reglementările ESF și ERDF iar Reglementarea EAGGF conține și ea astfel de referințe. Egalitatea de gen este și un obiectiv în fiecare din cele patru Inițiative Comunitare (2000-2006) EQUAL, INTERREG III, URBAN II și LEADER+. Fondurile Structurale, și în special ESF, sunt principalele instrumente financiare care stau la baza “Strategiei Europene pentru Ocuparea Forței de Muncă” (EES), care a incorporat dimensiunea egalității de gen ca o **prioritate orizontală peste toți pilonii, în completare la pilonul specific privind sănsale egale** care conține Linii Directoare pentru Ocuparea Forței de Muncă cu specific pe egalitatea de gen.

²⁹ EU Development Ministers Seminar: The Role of European Nongovernmental Organizations in Promoting Civil Society in Developing Countries (Berlin, Martie 1999).

³⁰ (Nilda Bullain și Radost Toftisova, *O analiză comparativă a Politicilor și Practicilor europene în cooperarea dintre Guvern și Organizații Neguvernamentale*, în: The International Journal of Not-for-Profit Law, Nr. 4, Volumul 7, Septembrie 2005, trad. Direcția de Relații cu Mediul Asociativ, cu acordul International Center for Not-for Profit Law).

³¹ În 2003, procentul venitului sectorului neguvernamental obținut din finanțări guvernamentale varia între 30 (Suedia, Norvegia) la peste 70 (Belgia, Irlanda) în Europa de Vest, și, în țările CEE, de la aproape 20 (Slovacia) la 40 (Republika Cehă).

³² *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*, Commission Discussion Paper, prezentată de Președintele Prodi și Vice-Președintele Kinnock, Brussels, Ianuarie 18, 2000, p. 2, http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/wdc/2000/com2000_0011en01.pdf.

³³ *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership*, Commission Discussion Paper, prezentată de Președintele Prodi și Vice-Președintele Kinnock, Brussels, Ianuarie 18, 2000, p. 2 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/wdc/2000/com2000_0011en01.pdf.

³⁴ Pentru americanii Jordan și Schubert (1992), **Policy networks** sunt forme concrete de “governance”, în sensul de alternativă la

guvern și la acțiunea administrativ-birocratică a acestuia. Rhodes a definit “rețelele de politici publice” ca fiind consorții temporare de organizații interesate să-și utilizeze în comun resursele pentru a obține beneficii reciproce și care acționează în sfera publică fiind în consecință supuse obligației de a asigura transparența și controlul cetățenesc (2003, p. 36–37).

³⁵ Peters (1996:70) identifică chiar un astfel de model în stabilirea agendei UE.

³⁶ Sabatier 1993 numește **cadrul coalitiei de susținere (CCS)** modalitatea prin care comunitatea în care politicile urmează să fie aplicate creează o competiție între grupuri de interes pentru susținerea politiciei pe întregul parcurs al elaborării acesteia.

³⁷ Ambii termeni se referă la **modele ale stabilirii agendei** (Cobb, Ross și Ross 1976).

³⁸ Termenii se referă la **modele ale formularii politicilor** (May 1991).

³⁹ Termenii se referă la **modele ale deciziei** – modelul incremental a fost propus de Ch. Lindblom (1968)

⁴⁰ **Modele de implementare a politicilor:** modelul implementării de sus în jos teoretizat de Pressman, Wildavsky sau Rein (1983); modelul implementării de jos în sus este descris de Hjern si Porter (1998) și de Sabatier (1986).

⁴¹ Procesul **europeanizării** a fost definit din perspective diferite ca “adaptare a politicilor naționale la dinamica politică și economică a UE” (Ladrech 1994:69), “un proces prin care politicile autohtone devin treptat subiect al modului de elaborare a politicilor UE” (Borzel 1999:574) sau “**Emergența și dezvoltarea la nivel european a unor structuri ale guvernanței**” (Risse, Cowels și Caporaso 2000).

⁴² Wallace 1998; Buchan 1993; Blumer 1994; Scott 1995.

⁴³ Ceea ce presupune în primul rând timp pentru procesele îndelungate de fond privind sincronizarea tuturor “ingredientelor” Euro-polity: interese comune, un cadru instituțional, probleme de politici de rezolvat, politici comune și un sistem de implementare a acestor politici într-un cadru național (Wallace, 1998).

⁴⁴ Autoritatea publică este divizată între guvernele statelor și un guvern central (Kelemen 2003:185)

⁴⁵ Spre deosebire de modelul tradițional “Metoda Comunitară de Decizie”, în care Comisia Europeană face propunerile de politici, Parlamentul European prescrie amendamentele iar Consiliul de Miniștri dă dispoziții.

⁴⁶ Wallace, Wallace și Pollack: “Politica extinderii spre Est” (2006: 389).

⁴⁷ Politica interrelaționăză cu factori externi, cum sunt tipul de stat, cultura politică sau influențele extra-naționale, generând **arene de acțiune politică feministă** (structuri politice – organizații de femei în partide – coaliții naționale sau rețele – specifice societății civile – grupuri de presiune, Comisia Europeană, Parlamentul European, Consiliul Europei etc.

BIBLIOGRAFIE

- Abromeit, H.** (1998) *Democracy in Europe. How to Legitimize Politics in a Nation-State Polity*, Oxford, Berghan Books.
- Alan R. Ball,Peters, B.Guy** (2000) *Modern Politics & Government*, 6th.edition, MacMillan Press Ltd., London.
- Alejandro, R.** (1993) *Hermeneutics, Citizenship and the Public Sphere*, Albany, State, University of New York Press.
- Alexandrescu, S.** (1998) *Paradoxul român*, București, Ed. Univers.
- Andersen, S.S.; Eliassen, K.A.** (1993) (eds.) *Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-Making*, London, Sage.
- Archibugi, D.; Held, D.; Köhler, M.** (1998) (eds.) *Re-Imagining*

Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy, Cambridge, Polity Press.

Armstrong, K.A.; Bulmer, S. (1998) *The Governance of the Single European Market*, Manchester, Manchester University Press.

Aron, R. (1994) “Is Multinational Citizenship Possible?” în: B. Turner, P. Hamilton (eds.) *Citizenship. Critical Concepts*, London, Routledge, vol. II, p. 279-291.

Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis*. New York: Chatham House.

Bîrza, C. (2001) *Politicile și instituțiile Uniunii Europene*, București, Ed. Corint.

Bîrza, C. (2003) *EDC Policies in Europe: A Synthesis*, Strasbourg, Council of Europe Press.

Beck, U. (1992) *The Risk Society*, London, Sage.

Beetham, D.; Lord, C. (1998) *Legitimacy and the EU*, London, Longman.

Berger, P.L.; Luckmann, Th. (1999) *Construirea socială a realității*, București, Ed. Univers.

Berlin I.(1996) ”Două concepte de libertate”, în *Patru eseuri despre libertate*, Humanitas, București

Bloom, D.E.; Path, R. (2000) “Social Capitalism and Human Diversity” în: *The Creative Society of the 21st Century*, Paris, OECD, p. 25-77.

Boerzel T., T. Risse (2004), “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, în K.

Featherstone,C.M.Radaelli(eds),The Politics of Europeanization, Oxford, Oxford University Press.

Bull,T., Dagger,R.(2000) Ideologiile politice și idealul democratic, Polirom, Iași

Burgess, M. (2000) *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1995-2000*, London, Routledge.

Cairns, W. (2001) *Introducere în legislatia Uniunii Europene*, Bucuresti, Ed. Universala Dalsi.

Checkel, J.T. (2001) „The Europeanization of Citizenship?” în: M.G. Cowles, J.A. Caporaso, Th. Risse (eds.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, p.180-197.

Cohen, J.L (1989) “Deliberation and Democratic Legitimacy”, în: A. Hamlin, Ph. Petit (eds), *The Good Policy*, Oxford, pp. 12-34.

Cohen, J.L.; Arato, A. (1992) *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Dhal R, (2002) *Democrația și criticii ei*, Institutul European, Iași

Dogan M, Pelassy D.(1993) *Cum să comparăm națiunile*, Alternative, București

Dutu, Al. (1999) *Ideea de Europa și evoluția conștiinței europene*, București, Ed. All.

Dye, T. (1995). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall

Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community*, New York, Crown.

European Commission (2001) *European Governance: a White Paper*, Brussels, Commission of the European Communities.

European Council (2001) *The Future of the EU: Declaration of Laeken*, 15 December.

Easton, D. (1965): A Framework for Policy Analysis, A.A. Knopf, New York.

Edinburgh European Council, Conclusions of the Presidency, 11-12 December 1992, Part A, Annex 1, Summit.

Ehrke, M., Noua Europă:Economia, politica și societatea în capitalismul postcomunist, redactat și publicat: Friedrich-Ebert-Stiftung, Reprezentanta in Romania, 2005

- Falkner, G.** (2001) „Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity?” în: K.H. Goetz, S. Hix (eds.) *Europeanized Politics? European Integration and National Political Systems*, London, Frank Cass, p.94-120.
- Featherstone, K.; Radaelli, C.M.** (2003) (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.
- Habermas, J.** (2005), *Sfera publică și transformarea ei structurală*, București, Comunicare.ro
- Héritier, A.** (1999) *Policy-making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hix, S.** (1999) *The Political System of the European Union*, New York, St. Martin's Press.
- Hogwood,B.W.,Gunn,L.A.** (2000), *Introducere în politicile publice*, Editura Trei, București.
- Huntington, S. P.**(1998) *Ordinea politică a societăților în schimbare*, Polirom, Iași
- Kohler-Koch, B.; Eising, R.** (1999) (eds.) *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge.
- Kooiman, J.** (1993) (ed.) *Modern Governance*, London, Sage.
- Laswell, H.D.** (1971) *A Preview of Policy Sciences*, New York, American Elsevier.
- Light, D., Phinnemore, D.** (Ed.), (2001) *Post-Communist Romania. Coming to Terms with Transition*, Palgrave Publishers.
- Lijphart, Arend** (2000) *Modele ale democrației*, Polirom, Iași
- Manin, B.** (1987) “On legitimacy and Political Deliberation”, în: *Political Theory*, vol. 15
- Mazey, S.**, (2000) *The Emergence of Gender Mainstreaming in the EU: Policy Succession in Hard Times*, Hertford College, Oxford
- March, J.G.; Olsen, J.P.** (1995) *Democratic Governance*, New York, The Free Press.
- Marga, A.** (1995) *Europa și specificul european. Filosofia unificării europene*, Cluj, Biblioteca Apostrof.
- Marino, A.** (1995) *Pentru Europa*, Iasi, Polirom.
- Mazur, A., Stetson, D.M.** (1995) *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks, Sage.
- Mazur, Amy G.** Ed. (2001). *State Feminism Women's Movements and Job Training: Making Democracies Work in a Global Economy*. New York: Routledge.
- Mazey, S.** (1998) “The European Union and women’s rights: from the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?” în: *Journal of European Public Policy*, 5,1, pp. 131-152.
- Nozick R.** (1997) *Anarhie, stat și utopie*, Humanitas, București
- Miles, M.B., Huberman, A.M.** (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage, London.
- Miroiu, Adrian,** (ed.) *Teorii ale dreptății*, Alternative, București, 1996
- Miroiu, Adrian** (2001), *Introducere în analiza politicilor publice*, Punct, Bucuresti.
- Miroiu, Adrian** (2006) *Fundamentele politicii*. Vol.I.*Preferințe și alegeri colective*, Polirom, Iași.
- Miroiu, Mihaela** (2004), *Drumul catre autonomie. Teorii politice feminine*, Polirom, Iași.
- Miroiu, Mihaela** (1995) *Gândul Umbrei. Abordari feminine în filosofia contemporană (The Thought of the Shadow) Feminist Approaches in Contemporary Philosophy*, Alternative Publ. House, Bucharest
- Morse, J.M.** (Ed.). (1994). *Critical Issues in Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage, London.
- Nelson, B.,J.** (2005) „Politicele publice și administrația publică : o perspectivă de ansamblu”, în: Goodin,R.,E. și Klingemann,H-D., *Manual de știință politică*, Polim, București.
- Olsen, J.P.** (1997) European Challenges to the Nation State. In: B. Steunberg, F. van Vught (eds.) *Political Institutions and Public Policy*, Dordrecht, Kluwer, p.157-188.
- Pârvulescu, Cristian** (2002) *Instituții și politici publice*, Trei, Bucuresti
- Radaelli, C.M..** (2003) „The Europeanization of Public Policy” în: K. Featherstone, C.M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, p.27-56.
- Rhodes, R.A.W.** (2003) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Maidenhead, Open University Press.
- Risse, Th.** (2001) „An European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities” în: M.G.Cowles, J.A. Caporaso, Th. Risse (eds.) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, p.198-216.
- Raymond, A.**(2001) *Democrație și totalitarism*, All, București
- Strauss, L.** (1999) *Cetatea și omul*, Iasi, Polirom.
- Sartori,G.** (1998) *Teoria democrației reinterpretată*, Polirom, Iași
- Turner, B.S.** (1993) *Citizenship and Social Theory*, London, Sage.
- Tismaneanu,V.**(1996) *Reinventarea politicului*, Ed. Polirom, Iași
- Vlașceanu, M.** (1996) *Sectorul non-profit: contexte, organizare, conducere*, Bucuresti, Ed. Paideia.
- Wallace, H.** (1998) „Polities and Policy in the EU: The Challenge of Governance” în: H. Wallace, W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, p. 3-36.
- Wallace, H.; Wallace, W., Pollack, A** (2006) *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, București, Institutul European din România, Ediția a cincea.
- Weimer, D., A. Vining** (1992) *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Prentice Hall

MONICA MUNTEANU - Doctorand în politici publice și master în științe politice (SNSPA).

Politica europeană de coeziune economică și socială

Răspunsul României: direcții de acțiune, autorități responsabile

LOREDANA MIHAELA NABĂR

This article focuses on the analysis of the principles and general orientation of the European politics of economic and social cohesion, and the specific consequences that this communitarian strategy has towards Romania. Our main interest is to observe the answers given by the Management Authorities in charge with the implementation of the national operational plans. We shall also underline the measures they adopt in reaching the objectives concerning the economical growth and the economic and social development. The article wishes to offer some alternatives and solutions to the questions: How does the national strategy functionalise the attributions of the competent Management Authorities? How do the internal principles of functionality attune to the principles functioning at a communitarian level? What kind of answers are provided by the national authorities and what instruments do they use to finance this process extended over more years?

Procesul de extindere

Procesul de extindere al Uniunii Europene presupune strategii de creștere și dezvoltare adresate statelor în vederea adaptării la cerințele impuse, precum și politici corespunzătoare care să legitimeze și să instituționalize aceste strategii comunitare. Receptare și valorizarea politicilor impune respectarea unor principii general valabile la nivel comunitar, gradul de respectare fiind astfel direct proporțional cu beneficiile regionale, naționale sau locale ale actorilor implicați în acest proces.

Politica de alocare a fondurilor structurale este parte integrantă a politicii comunitare regionale care vizează un astfel de proces și urmărește reducerea ecartului de dezvoltare economico-socială între statele membre ale Uniunii Europene, creșterea gradului de coeziune economică și socială între regiuni, fiind un răspuns la efectele principiilor economiei comunitare¹.

În realizarea acestui obiectiv general al politicii regionale, promovate de instituțiile și de autoritățile responsabile decizional cu implementarea planurilor operaționale, intervin fondurile structurale și fondurile de coeziune ca instrumente de finanțare. Instrumentele financiare comunitare au ca rol principal co-

finanțarea în statele membre a intervențiilor în domeniile prioritare, atât la nivelul celor care au impact de regionalizare, cât și a intervențiilor orizontale care favorizează comunicarea între instituțiile responsabile și statele beneficiare. Principiile comunitare sub egida cărora se manifestă intervenția prin fonduri europene sunt cele de: subsidiaritate, adiționalitate, complementaritate, parteneriat, compatibilitate, multianualitate, concentrare². Toate aceste principii converg spre realizarea obiectivelor principale ale Uniunii Europene, considerate axe prioritare ale politicii comunitare de finanțare prin fonduri structurale: convergență, competitivitate și ocuparea forței de muncă, cooperare teritorială europeană.

Din această perspectivă, eficacitatea și eficiența intervenției comunitare în direcția creșterii impactului politicii de coeziune economică și socială între statele membre este direct proporțională cu simplificarea obiectivelor prioritare de intervenție în anumite domenii de creștere și dezvoltare. Aceste două condiții impuse de politica de coeziune presupun analiza comparativă între liniile de acțiune și principiile strategiei actuale de dezvoltare, cu liniile de acțiune propuse de principiile de reformă a politicii comunitare, conform Agendei de la Lisabona³ și a celei de la Göteborg⁴.

Pentru atingerea nivelului indicatorilor de dezvoltare comunitară, propus de către Comisia Europeană, este necesară atingerea stadiului de economie dinamică, bazată pe cunoaștere și orientată către creștere, astfel încât să existe o mai mare coeziune. La un alt nivel de dezvoltare, agricultura să fie mai competitivă, iar Politica Agricolă Comună (PAC) să devină un obiectiv general, ale cărui condiții și acțiuni să fie atinse prin instrumentul finanțier comunitar FEOGA, dezvoltarea rurală să fie mai mult consolidată prin intermediul FEDER și FEOGA ca instrumente principale ale politiciei comunitare de coeziune economică și socială. Realizarea obiectivelor propuse de Comisie, presupune în mod imperativ exploatarea rezervelor piscicole în mod durabil, precum și prezervarea calității mediului înconjurător, instrumentul de finanțare al acestor inițiative fiind IFOP (pentru exercițiul finanțier 2007-20013 se va transforma din instrument finanțier în fond structural, Fondul European pentru Pescuit).

Pentru respectarea propunerilor de reformă a politiciei de coeziune economică și socială se urmărește simplificarea și concentrarea liniilor de acțiune pe mai puține obiective și direcții prioritare, demers realizat prin comasarea acțiunilor de la șapte obiective prioritare de acțiune la trei obiective prioritare (propunerea Consiliului din iunie 1999), astfel:

Obiectivul 1 și 2 (teritoriale): promovează dezvoltarea și ajustările structurale ale regiunilor care înregistrează întârzieri în dezvoltare, prin furnizarea de infrastructură de bază și încurajarea investițiilor în activități economice de afaceri. Este finanțat prin FEDR, FSE, IFOP și FEOGA Orientare, acoperă zone NUTS nivel II (nivel-regiune), al căror PIB pe locuitor este sub 75% din media Uniunii Europene.

Obiectivul 3 (tematic): sprijină adaptarea și modernizarea politicilor și sistemelor de educație, instruire și angajare a forței de muncă. Este finanțat de FSE. Acoperă întregul teritoriu al Uniunii Europene, cu excepția regiunilor Obiectiv 1.

În același timp se urmărește determinarea clară a autorităților responsabile cu favorizarea și eficientizarea impactului politiciei de coeziune, precum și a împărtășirea responsabilității între Comunitate și statele membre, conform principiului subsidiarității⁵ pe parcursul etapelor de realizare a obiectivelor politiciei comunitare: programare, punerea în aplicare a politiciei comunitare într-un anumit domeniu prioritar și pe o regiune anume, urmărirea desfășurării acțiunilor în direcția vizată de domeniul de acțiune, evaluarea și controlul⁶.

Procesualitatea implementării politiciei de coeziune impune responsabilități din partea autorităților

și a organismelor comunitare, regionale sau locale, delegate pentru fiecare domeniu și linie de acțiune. De aceea este cu atât mai greu de urmărit modalitatea de implementare și derulare a fiecărui proiect comunitar, cu cât principiul subsidiarității impune delegarea responsabilității către autoritățile din statele membre, beneficiare ale rezultatelor politiciei comunitare de coeziune. Este deosemenea dificil de monitorizat procesul de absorbție a bugetului alocat pe fonduri structurale sau pe fonduri de coeziune, cu cât actorii cofinanțatori sunt reprezentați atât de sectorul public, cât și de sectorul privat, prin intermediul parteneriatelor interinstituționale⁷.

Politica regională a Uniunii Europene, finanțată de Fondurile Structurale în proporție de 2/3 și de Fondurile de Coeziune, cărora le este alocată 1/3 din fondurile Uniunii Europene, este influențată de creșterea inegală a statelor membre în contextul extinderii, orientând astfel concentrarea politiciei de coeziune asupra a trei priorități politice⁸:

1. **Convergența** țărilor, cu Produsul Intern Brut mai mic decât 90% din media UE 25 și a regiunilor cu PIB pe locuitor mai mic decât 75% din media UE 25 state membre, precum și convergența regiunilor interesate de efectele statistice, adică 33% din populația Uniunii Europene.

2. **Competitivitatea și ocuparea forței de muncă regionale**: urmărește creșterea atractivității și previzibilitatea schimbărilor socio-economice în alte regiuni, fără zonarea comunitară. Această prioritate viziază la nivel global zonele care au suferit mutații economice și migrația forței de muncă, zonele rurale în declin economic, zonele și regiunile în criză finanțiară, datorită dependenței acestora față de resursele de pește. Competitivitatea și ocuparea forței de muncă regionale ca prioritate a politiciei regionale a UE, acoperă 18% din populația Uniunii Europene.

România și fondurile structurale

La acest nivel de analiză se pun în discuție condițiile pe care ar trebui să le respecte România, ca beneficiar al fondurilor structurale și al politiciei de coeziune, pentru a face față corespunzător cerințelor de *competitivitate în serviciul dezvoltării și al ocupării forței de muncă*, iar pe de altă parte, care ar fi autoritățile responsabile de respectarea condiții și priorități de acțiune în domeniul de referință?

Pentru a face față cerințelor impuse de statutul de membru al Uniunii Europene, propuse de Comisia Europeană, România ar trebui să aibă în vedere atingerea următoarelor obiective și să acționeze pentru atingerea acestora, în concordanță cu resursele economico-sociale de care dispune:

- a) promovarea competitivității întreprinderilor mici și mijlocii pe o piață unică, complet integrată, și în particular: competitivitatea industriei, spiritul întreprinzător, dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii, potențialul inovator, investițiile în tehnologia informației pentru serviciile publice, precum și tehnologiile combatibile cu mediul înconjurător
- b) intensificarea și îmbunătățirea cercetării și a dezvoltării tehnologice, în concordanță cu cerințele de creare a unui "spațiu european al cercetării inovatoare" la nivel european și realizarea unui PIB de 1% din finanțarea publică până în 2010
- c) susținerea financiară a cercetătorilor independenți, a parteneriatelor și conectarea acestora într-o rețea comunitară a tuturor centrelor științifice naționale prin coordonarea programelor și politicilor naționale cu cele comunitare
- d) interconectarea Europei prin rețele comunitare care să integreze și România, ca stat membru al Uniunii Europene. Costul introducerii acestora este estimat la 1% din PIB, în condițiile în care conexiunile performante ar oferi un potențial adăugat de 0,23% din PIB. Costul total este evaluat la 6000 miliarde de euro, din care României îi va reveni 0,5%. Cele mai relevante cheltuieli se vor derula în perioada cadrului financiar 2007-2013, România fiind implicată în 26 de proiecte prioritare în domeniul politicii de dezvoltare a competitivității în serviciul dezvoltării și al ocupării forței de muncă.
- e) îmbunătățirea calității învățământului și a formării, punând accent pe mobilitate. Obiectivul urmărit constă în a permite universităților din România să participe, cel puțin în proporție de 10%, la programe de cercetare și stagii de pregătire continuă.
- f) realizarea Agendei pentru Politica Socială. Această agendă, care este parte integrantă a strategiei de la Lisabona, regrupează legislație, procedura de coordonare deschisă și dialog social.⁹

Toate aceste măsuri naționale sunt în interdependență cu demersurile comunitare, fiind parte integrantă a acestora.

Pentru atingerea acestor obiective la nivel național, Comisia propune implicarea în sectoarele competitivității și inovației pe piață unică, grație unui program cadru corespunzător. Cercetarea și dezvoltarea tehnologică, pe de o parte, și dezvoltarea durabilă, pe de altă parte, ca instrumente pentru realizarea obiectivului competitivității și ocupării forței de muncă, impune instrumente specifice de finanțare, reunite la nivel european ca fonduri structurale și fonduri de coeziune.

Cooperarea teritorială europeană: transfrontalieră, transnațională și interregională.

Prioritățile de acțiune ale Uniunii Europene în direcția susținerii politicii de coeziune economică și socială la nivel comunitar, se articulează în jurul pilonilor de sustenabilitate și dezvoltare durabilă care au reorientat politica de coeziune prin Agenda Lisabona și Göteborg: *competitivitate*, având ca indici de raportare a fenomenului: inovația, cercetarea, educația și accesibilitatea, *ocupare a forței de muncă și inclusiune socială*, politici de *mediu și prevenirea riscului*.

Efectul obiectivului prioritar de coeziune economică și socială la nivel comunitar, se reflectă prin favorizarea dezvoltării intrareionale, echilibrate și durabile, atât din perspectiva activităților economice, a creșterii numărului și a diversificării profilului locurilor de muncă, cât și prin cea de promovare a acțiunilor care vizează protecția mediului înconjurător și eliminarea inegalităților între sexe.

Obiectivul comunitar prioritar de creștere a coeziunii economice și sociale, pus sub semnul dezvoltării regionale și finanțat prin fondurile europene este cu atât mai important și mai eficient pentru evoluția sustenabilă a Uniunii Europene, cu cât este mai permisiv în ceea ce privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească statele eligibile la nivel comunitar. Accesibilitatea se traduce prin existența unui regim tranzitoriu de finanțare de care beneficiază statele. Altfel spus, ajutorul tranzitoriu degresiv, ca variabilă constantă a susținerii dezvoltării statelor membre, are ca scop evitarea opririi bruse a finanțării realizate prin intermediul fondurilor structurale în perioada de programare 1994 – 1999, dar neeligibile în perioada 2000-2006¹⁰.

Perioada de programare pentru cadrul financiar 2007-2013, continuă reforma impusă la nivel comunitar de etapa de programare 1994-1999¹¹, accentuând nevoia de simplificare a inițiativelor comunitare și a metodelor de gestionare a resurselor; concentrarea bugetară (în favoarea convergenței, competitivității și a cooperării regiunilor prioritare) și tematică (focalizarea programelor asupra priorităților Lisabona și Göteborg); orientarea spre o abordare strategică, bazată pe prioritățile Uniunii Europene; abordarea descentralizată și concentrată teritorial printr-o mai mare responsabilitate acordată la nivel național, local și regional; proporționalitatea controlului și a monitorizării domeniilor și acțiunilor luate în considerare de către autoritățile responsabile, pe baza principiului subsidiarității. Planurile operaționale din România, vizează aceste obiective.

Articularea politicii de finanțare regională a Uniunii Europene prin intermediul fondurilor comu-

nitare, ca instrumente financiare, și politica de restructurare a inițiativelor comunitare, pe de altă parte, au ca reper axial principiile generale de reformă puse în discuție de autoritățile responsabile cu implementarea eficientă și eficace a politicilor de coeziune economică și socială.

Reforma politicii de coeziune¹² pentru perioada de programare 2007-2013, redefineste și reorienteașă strategia și liniile directoare de acțiune economico-socială la nivel comunitar, scopul final fiind acela de a răspunde condițiilor unei cât mai bune colaborări și negocieri între statele membre și autoritățile responsabile la nivel comunitar.

În acest sens pentru realizarea **principiul de abordare strategică** este util și corespunzător contextului, definirea priorităților de acțiune ale Uniunii Europene în conformitate cu liniile directoare strategice fixate de Consiliu, prin transpunerea de către statele membre a acestor priorități comunitare într-un *Cadru de Referință de Strategie Națională* decisă de către Comisie, precum și prin implementarea operațională prin programe regionale și tematice.

Concentrarea economică și socială, ca principiu de reformă a politiciei comunitare de coeziune, are ca obiective specifice concentrarea bugetară, astfel încât resursele bugetare să fie concentrate asupra zonelor care au cea mai mare nevoie de acestea. Astfel concentrarea pe regiuni și pe domenii de acțiune va fi reprezentată procentual: 78.54% în favoarea convergenței și fi alocat pentru: regiuni mai puțin dezvoltate, țări mai puțin dezvoltate, regiuni interesante de efectul statistic datorat extinderii (scăderea PIB per capita); 17.22% în favoarea competitivității și ocupării forței de muncă regionale; 3.94% pentru cooperarea transfrontalieră și transnațională. Al doilea obiectiv specific al principiului de concentrare economică și socială este concentrarea tematică, realizată prin focalizarea asupra obiectivelor de la Lisabona și Göteborg¹³.

Abordarea descentralizată și teritorială, ca dimensiune a reformei politiciei de coeziune economică și socială, are ca prioritate monitorizarea fiecarărei regiuni cu scopul realizării unor programe cadru naționale pe care beneficiarii le implementează în concordanță cu cerințele și responsabilitățile care se impun în urma negocierilor între Comisie și Statele Membre. În acest caz, specificul teritorial este luat în considerare, direct proporțional cu anumite variabile:

- Integrarea **dimensiunii urbane**, cu posibilitatea sub-delegării către autoritățile urbane
- Atenție acordată **zonelor cu handicap geografic sau natural**: insule, zona montană, zone rurale cu densitate a populației scăzută, regiunile ultraperiferice

putând beneficia, conform acestui criteriu, de o cotă crescută de co-finanțare.

• **Zonele nordice** cu o densitate a populației foarte scăzută, vor beneficia de alocare financiară priorităță

• **Regiunile ultraperiferice** sunt acoperite de o alocație specifică de compensare a costurilor în plus față de bugetul pe care îl dețin aceste regiuni pentru implementarea programelor de coeziune economică și socială.

Simplificarea politiciei de coeziune economică și socială, ca direcție principală de reorientare a politiciei de coeziune economico-socială, în concordanță cu prioritățile Uniunii Europene, are ca obiective specifice de realizare: trecerea la trei fonduri structurale care să le înlocuiască pe cele șase: FEDER, Fondul de coeziune, SFE; fiecărui program comunitar să-i corespundă un singur fond; integrarea proiectelor Fondului de Coeziune într-o programare multianuală pe obiective; regulamente de gestionare identice atât pentru fondul de coeziune, cât și pentru fondurile structurale; programarea și gestiunea financiară pe priorități și nu pe măsură; regulamente de eligibilitate naționale pentru cheltuieli care să înlocuiască regula-mentele comunitare.

Eficientizarea gestiunii și a controlului, în interesul Comunității Europene¹⁴, ca ultima direcție de reorientare a politiciei de coeziune economică și socială ar trebui să urmărească următoarele linii de acțiune: o mai clară împărțire a responsabilităților între Comisie și Statele Membre care să corespundă principiului subsidiarității (o articulare mai clară a diferitelor nivele de control); generalizarea regulei N+2¹⁵; eficiență și disciplină, cu excepția statelor care se supun regulei N+3 (cazul României); intervenția Comisiei asupra controlului și monitorizării angajării fondurilor, proporțional cu gradul de asigurare oferit de Statul Membru, precum și intervenția în cazul riscurilor financiare implicate; condiționarea plășilor de angajamentul Statului Mebru, relaționate de fiabilitatea sistemelor de gestiune și de control ale țării respective; clarificarea mecanismelor de corecție financiară în caz de neregularități; condiționarea fondului de coeziune de respectarea programelor de convergență (suspendarea temporară a angajamentelor, cu posibilitatea restituirii fondurilor angajate în acțiunile care nu respectă principiile comunitare de convergență).

Pentru România, ca stat membru, autoritățile responsabile promit că gradul de absorbție al fondurilor de coeziune și al fondurilor europene pentru agricultură va fi în următorul program cadru 2007-2013, de aproximativ 90%, iar pentru celelalte fonduri

europeene de 85%. România va primi fonduri europene în valoare de 30 de miliarde de euro în următorii şapte ani, iar în ceea ce priveşte contribuţia ca stat membru la bugetul Uniunii Europene, aceasta va fi de un miliard de euro în anul 2007. Procesul de absorbție al acestor fonduri este unul destul de greoi și de complex, deoarece programele operaționale nu pot fi supuse negocierilor imediate între autoritățile responsabile din România și Comisie, ci numai după data de 1 ianuarie 2007, când vom intra sub incidența obligațiilor și drepturilor de stat membru.

Pentru aprobarea programelor operaționale naționale, Comisia Europeană are nevoie de o perioadă de aproximativ patru luni, ceea ce în cazul României înseamnă că primele licitații pentru contractarea fondurilor se vor desfășura după aprobarea programelor cadre operaționale, în luna iunie sau iulie. România va beneficia de 4 miliarde de euro pentru fiecare an al cadrului financiar 2007-2013, aceste sume urmând a fi absorbite pe domenii specifice fiecărui fond european. Diferența dintre bugetul alocat pentru perioada de post-adere, față de cel din perioada pre-adere este dată de următoarele caracteristici: programare multianuală, operează pe principiul de rambursare, management descentralizat al fondurilor, implică o cofinanțare și o mai mare responsabilitate locală, funcționarea regulei N+2/N+3 (România și Bulgaria). Deși autoritățile responsabile cu implementarea proiectelor operaționale apreciază că România va fi capabilă să absoarbă 90% din bugetul alocat fondurilor structurale și celor de coeziune, derularea complexă a procesului de absorbție ar putea să infirme această premisă. În acest sens, recomandarea suficientă și necesară, a Comisiei Europene este de a absoarbi cel puțin 55% din fondurile europene, pentru a nu fi doar stat contributor la bugetul comunitar¹⁶.

În cazul în care slaba capacitate instituțională a administrației va îngreuna ritmul de absorbție a fondurilor europene alocate pentru finanțarea proiectelor naționale, Comisia Europeană va dispune diminuarea bugetului național pentru fiecare domeniu prioritar de dezvoltare unde fondurile nu au fost absorbite eficient. Capitolul agricultură va avea cel mai mult de suferit în cazul unei slabe convergențe între normele și reglementările naționale și cele comunitare, astfel încât, sumele acordate României ar putea să scadă cu 25%. Situația nu ar fi singulară, ci este fondată pe analiza comparativă a gradului de absorbție al fondurilor europene de către statele devenite membre în 2004, în special atenția îndreptându-se asupra dificultății dezvoltării proiectelor post-adere ale Poloniei și Ungariei. La acest nivel de analiză, se evidențiază rolul administrației publice: centrale și locale, impor-

tant pentru asigurarea contextului favorabil convergenței naționale cu aquis-ul comunitar, în domeniul financiar.

Pentru respectarea cerințelor de eligibilitate și pentru desfășurarea eficientă a proiectelor, se recomandă, cu titlu imperativ, implementarea unor indicatorii de monitorizare și evaluare a stadiului de evoluție a proiectelor, împărtirea clară a responsabilităților între nivelul central și cel local, elaborarea unui sistem unic de colectare și cuantificare a datelor, o campanie activă de informare a principalilor beneficiarii ai fondurilor structurale, precum și a obligațiilor clare pe care le impune acest tip de finanțare. Toate aceste măsuri ar trebui implementate la nivel național, ca instrument de prevenire a dificultăților de absorbție a bugetului comunitar alocat prin programe europene, în vederea finanțării proiectelor. Se urmărește, așadar, punerea în aplicare a politicii globale de investiție pentru prevenirea și ameliorarea cauzelor anumitor fenomene, nu neapărat pentru ameliorarea efectelor. Această strategic extinsă la nivel de ciclu de implementare a proiectului, se transpune în constatarea faptului că o bună evaluare și programare a proiectelor în fază ex-ante, determină realizarea obiectivelor generale și atingerea punctajelor dorite, în urma realizării analizei ex-post. Pentru a fi posibilă o astfel de evoluție, este necesar ca pregătirea și gradul de conștientizare al autorităților responsabile înde la nivel național, să fie unul convergent cu cerințele impuse la nivel comunitar.

Bugetul alocat finanțării proiectelor post-adere este unul bidimensional, pe de o parte finanțarea aparține Uniunii Europene, iar pe de altă parte, se pune problema co-finanțării proiectelor din surse naționale, regionale și locale. Această regulă presupune asigurarea unui procent mai mare de co-finanțare, direct proporțional cu fondurile alocate de către Uniunea Europeană în perioada post adere. Dacă, pentru derularea proiectelor în perioada de pre-adere 2000-2006, bugetul alocat României a fost de 4.5 miliarde euro, pentru perioada de programare financiară 2007-2013, bugetul alocat fondurilor structurale va fi de patru ori mai mare. Consecința directă și implicită a creșterii bugetare constă în necesitatea dezvoltării unei infrastructuri convergente, creșterea a competitivității economice și elaborarea strategiei naționale de creștere și dezvoltare, dezvoltarea capitalului uman, modernizarea și eficientizarea măinii de lucru cu scopul adaptării acesteia la cerințele tehnologiei actuale. Pe de altă parte, autoritățile locale vor fi obligate să găsească surse alternative de co-finanțare a bugetului alocat pentru fondurile structurale și de coeziune, luând măsuri pentru: contractarea unor

credite bancare menite să susțină bugetul local, mărirea bazei de impozitare, mărirea nivelului taxelor și impozitelor locale, asocierea cu o altă unitate administrativ teritorială care dispune de resurse necesare finanțării proiectelor comune, interrelaționarea sectorelor public-privat. Aceste alternative vor trebui puse în practică în mod transparent și corect, se vor auto-impune impune standarde de pregătire a autorităților administrative responsabile, luându-se în calcul soluția unei reforme instituționale, din perspectiva convergenței, dezvoltării sinergiilor la nivelul Uniunii Europene, precum și pentru evitarea suprapunerii și incompatibilității acțiunilor între autoritățile responsabile la nivel național, cu cele comunitare.

Concluzii

Corelat cu nivelul de dezvoltare națională și cu gradul de evoluție al parametrilor comunitari ai politicii de coeziune economică și socială, în România, paisprezece domenii beneficiază de finanțare prin intermediul fondurilor structurale și de coeziune: cercetare și dezvoltare tehnologică, informatizarea societății, transport, energie, protecția mediului și prevenirea riscului, turism, cultură, regenerare urbană și rurală, suport pentru companii și antreprenori, acces la locuri de muncă stabile, incluziune socială pentru persoane defavorizate, dezvoltarea capitalului uman, investiții în infrastructura socială, inclusiv cea de sănătate și educație, promovarea dezvoltării parteneriatului. Procesul de finanțare are ca suport de legitimare și monitorizare a acțiunilor derulate, programele operaționale care detaliază domeniile de finanțare ce corespund priorităților naționale și comunitare. Comitetul cu respectarea criteriilor de eligibilitate impuse de cele trei domenii de acțiune la nivel comunitar, este necesară orientarea programelor naționale de dezvoltare pe două axe prioritare, astfel:

I. Priorități tematicice: dezvoltarea infrastructurii de bază la standarde europene, îmbunătățirea competitivității pe termen lung a economiei românești, dezvoltarea și utilizarea eficientă a capitalului uman

II. Priorități teritoriale: promovarea unei Dezvoltări Teritoriale Echilibrate

În vederea adaptării la condițiile de eligibilitate și pentru a monitoriza eficient domeniile de finanțare, autoritățile manageriale au pus în discuție șapte programe operaționale pentru cadrul financiar 2007-2013¹⁷. Fiecare dintre acestea vor fi subordonate și monitorizate de către Autoritățile de Management (ministerele de linie responsabile), precum și de Autoritatea pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, în cadrul grupurilor de lucru inter-instituționale și partenariale.

Toate aceste demersuri și acțiuni pe care tre-

buie să le pună în practică România, impun conținutarea unei strategii naționale de creștere și dezvoltare, care să răspundă eficient cerințelor comunitare ale politiciei de coeziune economică și socială. Pe de altă parte strategia națională va urmări valorificarea atribuțiilor Autorităților de Management responsabile și armonizarea principiilor de funcționare a acestora cu principiile corespondente la nivel comunitar.

NOTE

¹ B.T.Padoa-Schioppa, *Eficiență, stabilitate și echitate - O strategie pentru evoluția sistemului economic al Comunității Europene*, Oxford University Press, 1987, pp. 5-10.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_ro.htm

³ Agenda Lisabona, martie 2000, are ca propune : strategia de dezvoltare durabilă, o Europă fondată pe cunoaștere, competitivitate și cooperare inter-regională, concentrarea eforturilor asupra planurilor naționale de dezvoltare, integrarea piețelor financiare și coordonarea politicilor macroeconomice, modernizarea și întărirea modelului social european.

⁴ Agenda Göteborg este rezultatul întâlnirii Consiliului European, în 16 iunie la Göteborg. Definește orientările Uniunii Europene care fac referire la politica de coeziune economică și socială: principiile strategiei de extindere, adoptarea strategiei de dezvoltare durabilă și reforma politiciei de coeziune economică și socială, direcțiile politiciei de coeziune economică și încurajarea reformei structurale, principiile de orientare a politiciei de coeziune economică și socială în Oriental Mijlociu și Balcanii Occidentali.

⁵ **Subsidiaritatea**, definită prin Tratatul de la Maastricht. În termeni generali, acest lucru înseamnă că o autoritate superioară nu va putea să acioneze dacă un obiectiv este atins în mod satisfăcător la un nivel inferior. O consecință a acestui lucru este că rămâne la latitudinea autorităților de management desemnate de către statele membre să selecționeze proiectele ce vor primi finanțare și să supra vegheze implementarea lor.

⁶ Holger Nauheimer, *Project Cycle Management (PCM): New Project Management Tools or Recycled Approaches from Yesterday?*, AT-Forum, No. 9, 1997.

⁷ vezi anexa 1, anexa 2.

⁸ Institutul de Politici Publice, *The absorption of structural funds in Romania- Stage of preparation*, București, 2006.

⁹ Daniel Dăianu, Amalia Fugaru, Valentin Lazea, Bianca Păuna, Dragoș Pislaru, Gheorghe Oprescu, Liviu Voinea, Raportului GEA-SOREC: *Romania: An Assessment of the Lisbon Scorecard*, 2004.

¹⁰ Comisia Europeană, *Programme Européen de Programmation – Objectif 2*, DOCUP, 2001, Bruxelles.

¹¹ Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JO L 161 du 26.6.1999, p. 1-42.

¹² www.europa.eu, *Objectifs prioritaires, Initiatives Communautaires et Actions Innovatrices*, (CE) n° 1260/99.

¹³ DG Regio, *Al treilea Raport al Coeziunii Economice și Sociale*, Comisia Europeană, 2004 (ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_ro.htm).

¹⁴ Règlement (CE) n°438/2001 de la Commission du 2 mars 2001, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels [Journal officiel L 63, 03.03.2001].

¹⁵ Communication C(2003)2982 de la Commission sur l'application de la "règle n+2" du règlement (CE) n°1260/1999

¹⁶ V.Cojanu, A.Dima, R.Mușetescu, D.Pîslaru, M.Stănculescu, *Cerințe specifice ale gestionării instrumentelor structurale și implicațiile pentru România*. Institutul European din România, Studii de impact, PAIS II, 2004.

¹⁷ PO pentru Cresterea Competitității Economice, PO Dezvoltarea Resurselor Umane, PO Transport, PO Mediu, PO Regional, PO Dezvoltarea Capacitatii Administrative, PO Asistență Tehnică.

BIBLIOGRAFIE

- V.Cojanu, A.Dima, R.Mușetescu, D.Pîslaru, M.Stănculescu, *Cerințe specifice ale gestionării instrumentelor structurale și implicațiile pentru România*. Institutul European din România, Studii de impact, PAIS II, 2004
- Daniel Dăianu, Amalia Fugaru, Valentin Lazea, Bianca Păuna, Dragoș Pîslaru, Gheorghe Oprescu, Liviu Voinea, Raportul GEA-SOREC: *Romania: An Assessment of the Lisbon Scorecard*, București, 2004
- Communication C(2003)2982 de la Commission sur l'application de la "règle n+2" du règlement (CE) n°1260/1999
- Comisia Europeană, Programme Européen de Programmation – Objectif 2, DOCUP, 2001, Bruxelles
- Règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, JO L 161 du 26.6.1999, p. 1–42
- Règlement (CE) n°438/2001 de la Commission du 2 mars 2001, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°1260/1999 du Conseil en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des Fonds structurels [Journal officiel L 63, 03.03.2001].
- DG Regio, *Al treilea Raport al Coeziunii Economice și Sociale*, Comisia Europeană, 2004, (ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_ro.htm)
- Institutul de Politici Publice, *The absorption of structural funds in Romania- Stage of preparation*, București, 2006
- B.T.Padoa-Schioppa, *Eficiență, stabilitate și echitate- O strategie pentru evoluția sistemului economic al Comunității Europene*, Oxford University Press, 1987
- Holger, Nauheimer, *Project Cycle Management(PCM): New Project Management Tools or Recycled Approaches from Yesterday?*, AT-Forum, No. 9, 1997
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_ro.htm
- www.europa.eu, *Objectifs prioritaires, Initiatives Communautaires et Actions Innovatrices*, (CE) n° 1260/99
- <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/goteborg>

SEMNAL

Soeren Kierkegaard

Opere

Editura: Humanitas

Anul apariției: 2006

Traducere din daneză, prefață și note de Ana-Stanca Tabarasi

Descriere

Volumul de față, în traducere după ediția critică daneză, inaugurează seria în ordine cronologică a operelor lui Kierkegaard, cuprinzând două scrieri de început ale filozofului danez, care apar acum pentru prima dată în limba română. Din hărțile unuia încă viu (1838), o recenzie polemică despre Hans Christian Andersen, înfățișează ideile Tânărului Kierkegaard despre geniu și legătura dintre artă și viață, anticipând celebra sa descriere de mai târziu a stadiului estetic. Despre conceptul de ironie, cu permanentă referire la Socrate (1841), o cercetare comparativă a ironiei lui Socrate și a ironiei romantice, de mare relevanță pentru legăturile dintre gândirea lui Kierkegaard și filozofia lui Hegel, se numără printre cărțile de căpătai ale esteticii secolului al XIX-lea. Contribuția lui Kierkegaard la descrierea ironiei ca fenomen și concept nu ține însă numai de domeniul esteticii, ci și de cel al moralei și religiei, o temă majoră reprezentând-o critica nihilismului. Ironia modernă, situată la granița dintre estetic și etic, tot astfel cum umorul e situat la granița dintre etic și religios, e descrisă în acest context ca fiind deopotrivă "un seducător" și "o călăuză". (Ana-Stanca Tabarasi) ■

România. Prima zi.

Anexa 1

Nivelul estimat al co-finanțării programelor operaționale sectoriale în România

	UE	Cofinanțare națională			Grand total 5=1+4	% din total finanțare UE	% din total finanțare Public	% din total finanțare Privat
		Public	Privat	Total				
		1	2	3	4=2+3			
1. Creșterea Competitivității Economice (FEDR)	2.240	115,2	1.168,6	1.283,8	3.523,8	63,6	3,2	33,1
2. Infrastructură de Transport (FEDR +FC)	4.010	858,9	33,6	892,5	4.902,5	81,7	17,5	0,6
3. Infrastructură de Mediu (FEDR +FC)	3.960	943,1	0,0	943,1	4.903,1	80,7	19,2	0,0
4. Dezvoltarea Resurselor Umane (FSE)	3.050	538,3	0,0	538,3	3.588,3	85,8	15,0	0,0
5. Capacitate administrativă (FSE)	185	32,6	0,0	32,6	217,6	85,0	14,9	0,0
6. Dezvoltarea Regională (FEDR)	3.275	513,9	241,8	755,7	4030,7	81,2	12,7	6,0
7. Asistență tehnică (ERDF)	150	26,4	0,0	26,4	176,4	85,0	15,0	0,0
TOTAL Convergență	16.870	3.028,6	1.444,0	4.472,6	21.342,6	79,0	14,1	6,7

Sursa datelor: Răzvan Coțovelea, Autoritatea de Management pentru Cadrul de Sprijin Comunitar, *Mecanisme Eficiente de cofinanțare a proiectelor din fonduri structurale, o perspectivă europeană*, București, iunie 2006.

Cifrele reprezintă prețuri 2004 în milioane de euro.

Anexa 2

Nivelul estimat al cofinanțării naționale pentru PO sectorial de mediu(sursa datelor: idem anexa 1)

Axe prioritare	Total UE	Buget de Stat	Buget Local	Total Surse Publice	Surse Private	Total Surse Naționale	Grant total	% UE	% Buget de Stat	% Privat
Extinderea și modernizarea infrastructurii de apă și apă uzată- FC	2.440	373,1	57,4	430,6	0,0	430,6	2.870,6	85,0	13,0	2,0
Dezvoltarea sistemelor integrate de management al deșeurilor și reabilitarea siturilor poluate istoric-FEDER	773	173,4	19,3	192,8	0,0	192,8	965,8	80,0	18,0	2,0
Îmbunătățirea sistemelor de încălzire municipale în ariile prioritare selectate- FC	200	192,2	8,0	200,0	0,0	200,0	400,0	50,0	48,0	2,0
Implementarea sistemelor adecvate de management pentru protecția naturii-FEDER	150	33,7	3,7	37,5	0,0	37,5	187,5	80,0	18,0	2,0
Implementarea unei infrastructuri adecvate pentru prevenirea riscurilor naturale în zonele cele mai vulnerabile-FC	237	36,2	5,9	42,1	0,0	42,1	279,1	85,0	13,0	2,0
Asistență tehnică-FEDER	160	40,0	0,0	40,0	0,0	40,0	200,0	80,0	20,0	0,0

Reprezentări sociale ale corupției

Confuzii etice și suprapunerile reprezentative

AMANDA BOŠOVCKI

This article analyzes the social representations of corruption in Romania. The representations are made in particular for any social group, surveying the transactional aspects of corruption and the degree of social acceptance. In this investigation are used empirical data presented in two different surveys made in Romania in the last years.

Introducere

A devenit de necontestat astăzi faptul că în ultimul deceniu și cu precădere în ultimii ani, problema corupției a fost și este în centrul agendei politice nu doar în cazul statelor postcomuniste ci și în democrațiile occidentale. Mass-media pare și ea să descopere tot mai numeroase episoade de corupție, să le facă cunoscute unui public vast și să contribuie astfel la construcția socială a scandalului pe tema actelor de corupție. Mai mult, ultimii ani au fost marcați de o atenție crescândă acordată acestei probleme de către foruri internaționale precum Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional, organizații non-guvernamentale precum și diverse sfere academice. Uniunea Europeană s-a dovedit de asemenea extrem de sensibilă, în politica sa de extindere, la problemele de corupție ale unor țări precum România sau Bulgaria.

O asemenea expunere și Miză fără precedent, alături de lipsa unui consens sau explicitare clară în maniera de definire și înțelegere a fenomenului, nu au putut decât să producă la nivelul publicului larg o percepție a corupției dintr-o perspectivă *policromatică*, conform terminologiei lui Heidenheimer (1996). Lucrurile devin și mai complicate în cazul în care ne referim la publicul care populează fostul bloc comunista. Problemele, situațiile, practicile cotidiene precum și patternurile de gândire specifice Europei Centrale și de Est (departe de a fi identice celor occidentale pe de-o parte și cu diferențe semnificative de la o țară est-europeană la alta, pe de altă parte), au complicat și mai mult percepția asupra a ceea ce înseamnă și implică fenomenele de corupție.

În acest context, o încercare de evaluare la nivel național a reprezentărilor sociale ale corupției pare a fi utilă atât din punct de vedere practic cât și din punct de vedere al relevanței sociologice, un asemenea studiu permitând fixarea unui punct de pornire în vedearea dezvoltării unei "topografii" a incidenței corupției la diferite niveluri. Spațiul românesc apare în acest sens cu atât mai provocator pentru o analiză de profunzime cu cât România este înregistrată pe plan internațional ca o țară ce se confruntă cu un nivel de corupție extrem de ridicat. În indicele CPI (Corruption Perception Index) elaborat de Transparency International, țara noastră a fost clasată pe poziția 37 în anul 1997, cu un scor de 3.44 (pe o scară de la 1 la 10, unde 1 înseamnă cel mai corupt iar 10 cel mai puțin corupt), pentru ca în 2005 România să apară pe poziția 85, cu 3.0 puncte, alături de Republica Dominicană și Mongolia.

Corupția apare astfel în orizontul social românesc sub forma unui fenomen ce nu ne poate lăsa indiferenți: la nivelul diferitelor grupuri sociale acesta mobilizează teamă, atenție și o activitate cognitivă pentru a-l înțelege, stăpâni și pentru a se apăra. Lipsa de informație și incertitudinea științei (specialiștilor) favorizează emergența reprezentărilor ce vor circula din gură în gură sau vor sălta de pe un suport mediatic pe altul. Măsura reală ori asumată a corupției va fi deci în același timp o chestiune de percepție și de sentiment, după cum recunoștea și Yves Meny (1996, p.310). Explorarea modului în care actorii sociali însăși evaluatează aceste practici sociale apare în acest context ca fiind absolut necesară. Cunoașterea viziunii proprii a

indivizilor și a discursurilor acestora asupra corupției pot aduce în lumină posibile discrepanțe între norme, dezirabil social și practicile efective. Ori, măsura în care anumite comportamente sociale sunt percepute ca fiind acceptabile sau inacceptabile la nivelul publicului larg, influențează fundamental gradul de eficiență în implementarea diverselor reforme, în cazul nostru politicele anti-corupție, cu precădere.

Cadrul teoretic

Dintre numeroasele modalități de înțelegere a reprezentărilor sociale pe care literatura psihosociologică a ultimelor decenii ne-o oferă, am considerat ca fiind cea mai adecvată interesului nostru de cunoaștere și direcției pe care am dori să o dăm demersului de față, o conceptualizare a reprezentărilor sociale în sensul stabilit de C. Fife-Shaw (1993). Aceasta surprinde de altfel, în mare măsură, aspectele esențiale ale principalelor abordări teoretice anterioare.

Vom înțelege astfel, de-a lungul acestui studiu, prin reprezentări sociale, acele potențiale sisteme de credințe complexe și interrelaționate, care sunt împărtășite în grade diferite de un anumit număr de indivizi. Acolo unde există consens în legătură cu un obiect (fie el social sau fizic), reprezentarea socială e acea parte a reprezentării personale a indivizilor care este împărtășită și poate fi considerată ca avându-și originile în schimbul social.

Este de asemenea recunoscut faptul că toate reprezentările lumii externe pot fi influențate și structurate de experiența prealabilă și că până și în cazul obiectelor cotidiene, experiențele noastre legate de ele au fost structurate de cunoștințele transmise social.

Un aspect semnificativ în legătură cu maniera de conceptualizare a reprezentărilor sociale se referă la faptul că, deși caracterul lor esențial de a fi împărtășite este fundamental, trebuie să ținem cont de faptul că acestea sunt mai mult decât un simplu consens asupra unui obiect bazat pe una sau mai multe credințe – sunt un consens asupra atributelor, evaluărilor și consecințelor unui obiect și multiplelor sale forme de manifestare. Reprezentările sociale sunt, aşa cum spune Moscovici (1997), reflectate în structurile sociale, și, într-adevăr, ele sunt baza pentru o mare parte din interacțiunea socială.

Ipoteze

Ca orice problematică din sfera științelor sociale și cea a reprezentărilor sociale ale corupției rămâne deschisă variației perpetue a valorilor și intereselor culturale pentru o multitudine de alte descrieri și analize. Diversitatea limbajelor teoretice și metodologice în curs în domeniul socioumanului, precum și varie-

tatea scărilor de contextualizare a fenomenelor sociale nu pot fi citite, cum aprecia și Bernard Lahire (2000), după o unică axă capabilă să măsoare gradul de științificitate a lucrărilor de cercetare. Nici o teorie, nici o construcție a obiectului, nu ne va îngădui vreodată accesul la practicile reale, la realul în sine. Prin urmare, studiul de față va căuta să ofere și el cel mult o “versiune” plauzibilă și pertinentă pentru un fragment al acestui real.

Înțînd cont de ideile și reperele conceptuale care circumscrîu analiza noastră, am considerat adecvată avansarea următoarelor ipoteze în legătură cu tema problematizată:

1. La nivelul populației României, același act de corupție i se asociază o dublă reprezentare socială a fenomenului:

- corupția este reprezentată ca *tranzacțională*, atunci când actorul principal (nucleul central al reprezentării) este medicul, politicianul, funcționarul sau oricare Altul Social, în calitate de primitor;
- corupția este percepță ca *extortivă*, atunci când actorul central este individul obișnuit în calitate de donator.

2. *Gradul de acceptare socială* a actului de corupție percepță ca *extortiv* este *semnificativ mai ridicat* față de gradul de acceptare a corupției atunci când aceasta este reprezentată ca *tranzacțională*.

Conform distincției operate de Alatas, înțelegem prin corupție tranzacțională acel act de corupție percepță ca aranjament mutual, din care ambele părți (donator, primitor) obțin un profit nejustificat. Am presupus că acest tip de reprezentare va viza cu precădere actele de corupție în care sunt implicați politicieni, medici, polițiști, funcționari publici etc., fie în postura de corupt fie de corupător.

Corupția extortivă, pe de altă parte, este înțeleasă ca act de corupție care presupune o anumită formă de constrângere exercitată asupra corupătorului. Am presupus că această percepție asupra corupției va viza în special situațiile în care cetățeanul obișnuit este angajat în calitate de donator/corupător în acte de corupție ale căror primitori/corupți sunt medici, funcționari publici, politicieni, etc.

Un avantaj esențial sesizat de Paul Heywood (1997) cu privire la schema lui Alatas este acela că oferă o definiție clară a corupției care nu este legată exclusiv nici de reguli și nu depinde în mod exclusiv nici de normele și convențiile morale. Mai mult, corupția extortivă și cea tranzacțională pot fi identificate atât în societățile complexe cât și în cele simple.

Oricum, în condițiile în care obiectivul cercetării de față este analiza reprezentărilor sociale ale corupției în spațiul social românesc, o asemenea tipologizare

este necesară dar nu și suficientă.

A pune problema reprezentărilor sociale ale corupției implică în mod firesc luarea în considerare și a unui alt gen de abordare în definirea corupției, care caută de asemenea să evite recursul la definiții în termeni legali. Este vorba de acea direcție de reflecție care argumentează faptul că fenomenul corupției este definit social. Cu alte cuvinte, corupția este ceea ce publicul oricărei societăți date o percepție ca fiind.

Ceea ce ne interesează pe noi în mod special în acest context, este faptul că definiția (convergentă sau nu) a corupției depinde atât de pragul de toleranță (cantitativ sau simbolic) cât și de controlul asupra sistemului. Toleranța socială în raport cu anumite practici de corupție este un indicator important al manierelor în care se conturează o reprezentare socială a fenomenului. Așa cum remarcă Yves Meny (1996), opinia publică nu va fi ofensată de o înșelătorie/ contravenție a unui angajat oarecare dar, pentru aceeași sumă de bani implicate, va fi scandalizată de comportamentul unui funcționar public cunoscut sau a unui politician. Va tolera corupția ocazională dar va reacționa puternic la corupția regulată ori planificată.

Acste aspecte conceptuale arată cum, în unele privințe, atenția și emoțiile publicului create de actele de corupție depend de îmbinarea unor factori extrem de diversi, cum ar fi actorii politici implicați, natura comportamentului ofensator, sau rolul pe care-l joacă mass-media la un moment dat.

Corupție extortivă versus corupție tranzacțională. Analiza secundară a datelor furnizate de Barometrul de Opinie Publică

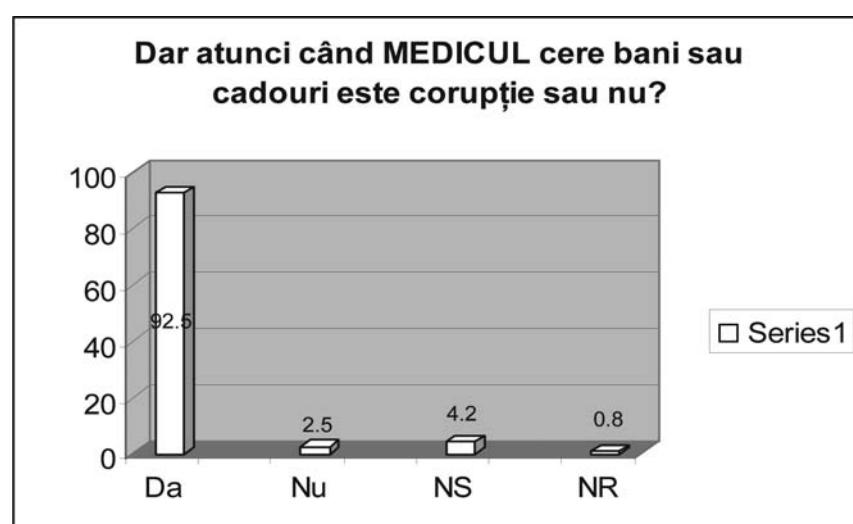
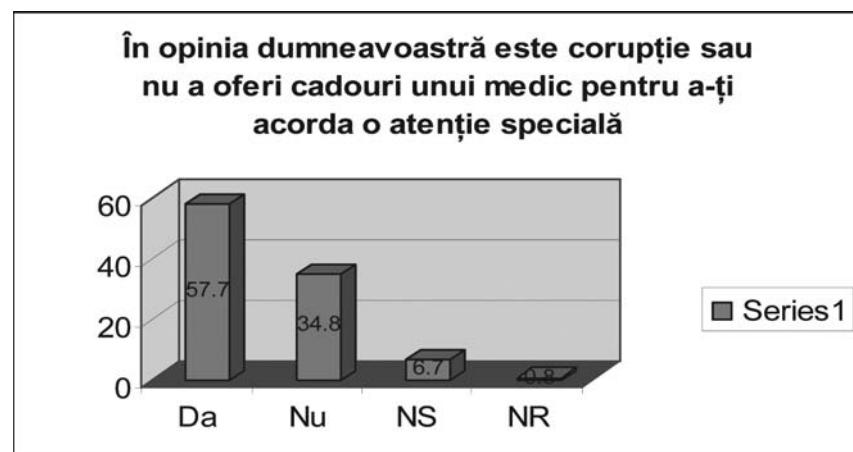
Pentru a exprima reprezentările sociale ale corupției în societatea românească postcomunistă, studiul de față a utilizat baza de date furnizată de Barometrul de Opinie Publică (mai, 2003). Ne-am oprit la două variabile relevante pentru ipoteza noastră și anume CSS1 și CSS1c, operaționalizate sub forma următoarelor două întrebări:

1. În opinia dumneavoastră este corupție sau nu a oferit

cadouri unui medic pentru a-ți acorda o atenție specială?

2. Dar atunci când medicul cere bani sau cadouri, este corupție sau nu?

În urma analizei bazei de date, a fost posibilă configurarea unei distribuții statistice de tip descriptiv, extrem de sugestivă pentru ipotezele de pornire ale demersului. Răspunsurile înregistrate au evidențiat astfel următoarea distribuție de frecvențe:



Se poate constata astfel că în ceea ce privește frecvența percepției a fenomenului, populația resimte o largă răspândire a fenomenului corupției nu doar la nivel politic sau administrativ ci și în sistemul de sănătate. Se poate spune că românii demonstrează o conștientizare a corupției în calitate de fenomen real al societății și faptul că aceasta reprezintă o problemă socială.

Interesant este însă faptul că, în timp ce 92,5% din respondenți consideră că atunci când medicul cere bani pentru a-ți acorda o atenție specială este act de corupție, doar 57,7% cred că este corupție să dai cadouri medicului pentru a beneficia de o atenție specială.

Tabelul 1

În opinia dvs. este corupție sau nu a oferi cadouri unui medic pentru a-și acorda o atenție specială? * Dar atunci când MEDICUL cere bani sau cadouri este corupție sau nu? Crosstabulation

		Dar atunci când MEDICUL cere bani sau cadouri este corupție sau nu?				Total	
		Da	Nu	NS	NR		
În opinia dvs. este corupție sau nu a oferi cadouri unui medic pentru a-și acorda o atenție specială?	Da	1194	13	3	2	1212	
		98.5%	1.1%	.2%	.2%	100.0%	
		61.5%	24.5%	3.4%	12.5%	57.7%	
		56.9%	.6%	.1%	.1%	57.7%	
	Nu	673	37	17	3	730	
		92.2%	5.1%	2.3%	.4%	100.0%	
		34.6%	69.8%	19.3%	18.8%	34.8%	
		32.0%	1.8%	.8%	.1%	34.8%	
	NS	69	3	68	1	141	
		48.9%	2.1%	48.2%	.7%	100.0%	
		3.6%	5.7%	77.3%	6.3%	6.7%	
		3.3%	.1%	3.2%	.0%	6.7%	
	NR	7			10	17	
		41.2%			58.8%	100.0%	
		.4%			62.5%	.8%	
		.3%			.5%	.8%	
Total		1943	53	88	16	2100	
		92.5%	2.5%	4.2%	.8%	100.0%	
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
		92.5%	2.5%	4.2%	.8%	100.0%	

Deși avem de-a face practic cu același tip de corupție (corupția în sistemul medical) la nivelul populației se configuraază două nuclee reprezentaționale diferite în raport cu aceasta și concomitent, după cum s-a putut vedea, două praguri de toleranță sau acceptare socială diferite. Același act de corupție este reprezentat în mod diferit în funcție de actorii luați în considerare și de scopul percepții. Aceasta este motivul pentru care corupția poate fi în același timp percepță drept legală și ilegală. De pe poziția medicului, actul corupției este tranzacțional, urmărind un profit ilicit și trebuie deci sănctionat și condamnat. Același act de corupție, de pe poziția individului obișnuit în calitate de donator, este un comportament acceptabil pentru că respectivul actor social simte că nu are posibilitatea de a evita aceste mecanisme și procese iar scopul percepții al acțiunii sale nu este profitul, ci rezolvarea unei probleme sau dobândirea a ceva ce i se cuvine în mod legitim.

Tabelul de asociere de mai sus evidențiază în mod sugestiv această suprapunere reprezentativă. 34.6% dintre cei care consideră că este corupție atunci când medicul cere bani, sunt de părere că atunci când oferi cadouri medicului pentru același motiv (atenție specială), nu este corupție. O practică socială este reprezentată astfel, la nivelul publicului larg, drept coruptă și legală în același timp. Coexistența unor realități multiple se apropie, în acest caz, de ceea ce Konsantinov (1996, apud Altshuler, 2001) denumește “miș-

care metaforizantă transpozițională” a tranzitiei post-socialiste și fenomenului tranzitional în sine. Aceasta ar putea fi și o explicație plauzibilă pentru care, după cum se poate observa și în urma unei analize factoriale care indică principalele trei dimensiuni percepții ale corupției și intensitatea lor (Culic, 2004), în virtutea unor practici comuniste reproduce și după 1989, medicii sunt percepți a fi mai corupți ca restul profesionilor liberale și apropiindu-se de dimensiunea pe care o ia percepția corupției politico-administrative (corupție percepță ca fiind cea mai ridicată).

Pentru a susține ipotezele inițiale, am încercat totodată realizarea unei analize factoriale care să marcheze cele două nuclee reprezentativale diferite. Am folosit în acest scop un set de 8 întrebări din cadrul aceluiași Barometru de Opinie Publică, și anume întrebările CSS1, CSS2, CSS5, CSS6 respectiv CSS1c, CSS2c, CSS5c, CSS6c. În chestionar acestea apăreau ca în Tabelul 2.

Pentru acuratețea analizei, am recodificat valoare 8 și 9 ca *missing-values*, înainte de a începe efectiv procedura de prelucrare a datelor după metoda factorială. Am urmat în mare măsură modelul utilizat de Irina Culic (2004, p. 118-127) pentru un set de variabile comparabile ca tematică și structură. Cu alte cuvinte, am ales analiza matricei de corelații și utilizarea metodei de extracție a factorilor principali, *principal axis factoring*. Am stabilit numărul de factori după

Tabelul 2

În opinia dvs. ... este corupție sau nu?					Da	Nu	NŞ	NR	Dar atunci când ... este corupție sau nu?	Da	Nu	NŞ	NR
CSS1	A oferi cadouri unui medic pentru a-ți acorda o atenție specială	1	2	8	9	CSS1c	Medicul cere bani sau cadouri	1	2	8	9		
CSS2	A oferi bani sau șefului pentru a-ți se permite să iezi zile libere sau concediu atunci când ai nevoie	1	2	8	9	CSS2c	Şeful cere bani sau cadouri	1	2	8	9		
CSS5	A da bani unui polițist pentru a nu-ți suspenda permisul de conducere auto	1	2	8	9	CSS5c	Polițistul cere bani sau cadouri	1	2	8	9		
CSS6	A oferi bani sau cadouri profesorilor pentru a obține o notă mai bună	1	2	8	9	CSS5c	Profesorul cere bani sau cadouri	1	2	8	9		

criteriul valorilor proprii (*eigenvalue* > 1) și am rotit soluția originală după metoda *equamax*.

Am reușit să identificăm astfel doi factori care explică mai mult decât varianța unei singure variabile. În total cei doi factori explică 68.04% din varianța variabilelor observate analizate, după cum se poate observa și în tabelul de mai jos. De asemenea, valoarea testului de sféricitate Bartlett este de *Hi pătrat* = 6712.819 la un nivel de semnificație de *sig* = 0.000, ceea ce înseamnă că ipoteza conform căreia matricea de corelație este matricea identitate poate fi respinsă (vezi Tabelul 3).

Semnificația factorilor poate fi foarte clar observată din soluția rotită a matricii factoriale, redată în Tabelul 4.

Primul factor este saturat de variabilele care măsoără reprezentarea corupției din perspectiva extortivă, a primitorului (medicul, șeful, profesorul, polițistul care cere bani, cadouri etc). Putem deci să denumim acest prim factor, *factorul corupției extortive*. Cel de-al doilea factor este saturat de variabilele care măsoară percepția corupției prin prisma donatorului, a corupțorului. Acest factor poate fi numit *factorul corupției tranzacționale*. Existenza celor doi factori latenți oferă un spor de legitimitate ipotezei inițial formulate.

Concluzii

Concluzia pe care o putem trage în urma analizei datelor pe care Barometrul de Opinie Publică îl-a furnizat este, prin urmare, aceea că ipoteza existenței a două reprezentări sociale distincte ale corupției (tranzacțională și extortivă) cărora li se asociază praguri de toleranță socială diferite, se confirmă în mare măsură. Într-adevăr, ceea ce putem constata la nivelul publicului larg este coexistența a două nuclee reprezentationale diferite, care atrage după sine o confuzie etică în sensul gradului de acceptare socială a acestor acte de corupție. Pe de-o parte, reprezentarea corupției în termeni tranzacționali evidențiază un nucleu al reprezentării alcătuit din următoarele elemente: *actori implicați* – medici, polițiști, politicieni, funcționari publici, etc.; *forme de manifestare* – luare de mită, abuz etc. și *scopul percepției* – profitul. În cazul celui de-al doilea nucleu, ce corespunde reprezentării corupției în termeni extortivi, avem de-a face cu *alți actori principali* (individul de rând) și *alt scop percepției* (rezolvarea unei probleme, obținerea de tratament echitabil). Aceste două componente de bază fac diferența în ceea ce privește gradul de acceptare socială a practicilor de corupție.

Problema se naște însă în momentul în care corupția permite o reprezentare (în mod simultan) atât tranzacțională cât și extortivă. O asemenea suprapunere

Tabelul 3

Total Variance Explained

Factor	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loading			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	3.485	43.560	43.560	3.135	39.186	39.186	2.655	33.189	33.189
2	1.959	24.482	68.041	1.560	19.498	58.684	2.040	25.495	58.684
3	.817	10.216	78.257						
4	.483	6.032	84.290						
5	.448	5.601	89.891						
6	.340	4.253	94.144						
7	.246	3.071	97.215						
8	.223	2.785	100.000						

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

Tabelul 4

	Rotated Factor Matrix	
	Factor 1	Factor 2
Dar atunci când POLIPISTUL cere bani sau cadouri este corupție sau nu?	.879	
Dar atunci când *EFUL cere bani sau cadouri este corupție sau nu?	.840	
Dar atunci când PROFESORUL cere bani sau cadouri este corupție sau nu?	.807	
Dar atunci când MEDICUL cere bani sau cadouri este corupție sau nu?	.675	
În opinia dvs. este corupție sau nu a oferi bani sau cadouri profesorilor pentru a obține o notă mai bună?		.836
În opinia dvs. este corupție sau nu a da bani unui polițist pentru a nu-și suspenda permisul de conducere auto?		.754
În opinia dvs. este corupție sau nu a oferi bani sau cadouri *efului pentru a și se permite să iezi libere sau concediu atunci când ai nevoie?		.733
În opinia dvs. este corupție sau nu a oferi cadouri unui medic pentru a-și acorda o atenție specială?		.422

Extraction Method: Principal Axis Factoring.

Rotation Method: Equamax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 3 iterations.

reprezentațională generază, inevitabil, o confuzie etică care se asociază în societățile de tranziție cu criza de identitate inherentă. După cum remarcă și J. Babiuc-Luxmoore în articolele “Sociological obstacles to democratic stability” (1994), societățile aflate sub comunism au fost forțate să se confrunte cu dileme axiologice profunde. Toți membrii acestora au fost forțați, zi de zi, să facă alegeri morale fundamentale; iar comunismul a fost, în final, distrus pe măsură ce alegerile au înaintat din ce în ce mai mult împotriva lui.

A trecut, se pare, o perioadă insuficientă pentru ca valorile să-și recăstige semnificația practică. Pe de-o parte, mentalitatea post-comunistă a însemnat o lipsă de încredere în autoritate, corelată cu o atitudine de expectanță care vede toate avansurile actuale drept fenomene amăgitoare și efemere. Pe de altă parte, o fascinație superficială față de Occident a încurajat mitul unei îmbogățiri personale rapide și fără efort și a tins să justifice egocentrismul precum și percepția utilitariană a existenței, reprezentată aproape exclusiv în categorii economice. Această ciocnire între mentalități se face responsabilă, în mare măsură, pentru actuala confuzie de valori și totodată pentru caracterul dependent al culturii politice din România și din cele-

alte țări ale Europei Centrale și de Est. Este vorba despre o cultură politică denumită de Almond și Verba (1996) *subject political culture*, care se caracterizează printr-o înaltă frecvență a orientărilor către sistemul politic și instituțional diferențiat și către aspectele de *output* ale sistemului, însă orientările către obiectele specifice de *input* și către sine, ca un participant activ, se apropie de zero.

Faptul că într-o asemenea cultură de tip subordonat, competența civică este extrem de redusă și efectul cumulativ al experiențelor participative nu funcționează, ne-o dovedește și frecvența percepută a actelor de corupție comparativ cu perioada comunistă. S-a constat un sentiment generalizat că fenomenul corupției politico-administrative este mai răspândit azi decât în perioada comunistă. Această reprezentare este un indicator elocvent al lipsei de legitimitate a regimurilor actuale și al preferinței românilor pentru un alt

regim politic. A. Mungiu-Pippidi (2001) constată însă că România nu face excepție, la acest capitol, față de celelalte state din fostul bloc socialist. Barometrul Noilor Democrații (NDB) evidențiază faptul că acest sentiment este împărtășit pe scară largă în regiune, nefiind limitat la țările aflate într-o poziție mai proastă din Europa de Est. Percepția conform căreia corupția a crescut o dată cu sfârșitul regimului comunist este aproape unanimă și pare relativ firească dată fiind evoluția socială, politică și culturală din aceste țări. Totodată, o asemenea reprezentare susține în mare măsură ideea că modul de funcționare și trăsăturile regimului non-democratic anterior au o mare influență reziduală (Culic, 2002, p.45).

Explorarea modului în care actorii sociali însăși evaluatează asemenea practici sociale apare, după cum s-a văzut și în studiul de față, extrem de sugestivă și absolut necesară din punct de vedere intervenționist. Ne referim aici atât la palierul politicilor publice cât și la cel de comunicare și informare.

O analiză de profundime a reprezentărilor sociale ale corupției oferă, evident, și numeroase alte deschideri care nu au fost dezbatute în acest demers. Înem să precizăm în acest sens că, întrucât nici un punct de vedere transcendent și integrator nu poate

există cu adevărat, studiul nostru nu a țintit în nici un caz monopolul definiției legitime a obiectelor de cercetare. Analiza percepțiilor corupției se poate realiza, probabil cel puțin la fel de pertinent, și pornind de la alte scări de construcție a obiectului și a contextului de pertinență. Demersul nostru s-a oprit la o încercare de valorificare a efectelor de cunoaștere pe care modelul teoriei reprezentărilor sociale ni-l furnizează, deoarece am căutat să evităm o alunecare înspre o manieră aprioristă de gândire, în ideea că de la prea mare distanță, răsta să nu mai vezi nimic. După cum remarcă și Bernard Lahire (2000), este mult mai profitabil din punct de vedere științific să luăm act de efectele de cunoaștere în funcție de modul în care cercetătorul și-a delimitat obiectul. Pentru că, ori de câte ori îi pretindem acestuia să poată distinge între esențial și neessențial, iar pentru a putea opera o asemenea distincție să aibă la îndemână “punctele de vedere” necesare, îi pretindem de fapt “să raporteze, conștient sau nu, procesele din realitate la valori universale ale civilizației și să aleagă să evidențieze acele conexiuni care au semnificație pentru noi” (Weber, 2001, p.39).

Lecția weberiană ne îndeamnă deci, să nu pretindem demersului nostru decât faptul de a se constituîntr-un punct de vedere cât mai plauzibil cu privire la realitatea socială și în același timp, ne justifică într-o oarecare măsură în prelungirea ideii că interesul de cunoaștere al cercetătorului este cel care decupează și ordonează realitatea, a cărei cunoaștere este întotdeauna o cunoaștere prin prisma unor puncte de vedere specific particulare.

BIBLIOGRAFIE

1. Abric, Jean-Claude (1997) “Reprezentări sociale: aspecte teoretice”, în *Reprezentările sociale* (coord. Neculau, A.), Iași, Ed. Polirom.
2. Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney (1996) *Cultura civică*, București, Du Style.
3. Altshuler, David S. (2001) “Tunneling towards capitalism in the Czech Republic” în *Ethnography* vol. 2(1), London, Sage Publications.
4. Babiu-Luxmoore, Jolanta (1994) “Sociological obstacles to democratic stability” în *Cultural dilemmas of post-communist societies* (ed. Jawlowska, A.; Kempny, M.), Varșovia, Ifis Publishers.
5. Chouliaraki, Lilie (2000) “Political discourse in the news: democratizing responsibility or aestheticizing politics?” în *Discourse & Society* vol. 11(3), London, Sage Publications.
6. Culic, Irina, 2002 *Căștagătorii*, Cluj-Napoca, Ed. Limes
7. Culic, Irina, (2004) *Metode avansate în cercetarea socială*, Iași, Ed. Polirom.
8. Fife-Shaw, Chris (1993) “Finding social representations in attribute checklists” în *Empirical Approaches to Social Representations* (coord. Breckwell, G.M.; Canter, D.V.), Oxford, Calrendon Press.
9. Heidenheimer, Arnold J. (1996) “The topography of corruption: explorations in a comparative perspective” în *International Social Science Journal*, vol. XLVIII, Nr.3, London, Blackwell Publishers.
10. Heywood, Paul, (1997) “Political Corruption: Problems and Perspectives” în *Political Corruption* (ed. Heywood, P), Oxford, Blackwell Publishers.
11. Holmes, Leslie, (2002) “Corse Guide – Corruption in Europe and Beyond”, Varșovia, suport de curs nepublicat al Central European University.
12. Meny, Yves, (1996) “Fin de siècle corruption: change, crisis and shifting values” în *International Social Science Journal*, vol. XLVIII, Nr.3, London, Blackwell Publishers.
13. Lahire, Bernard, (2000) *Omul plural*, Iași, Polirom.
14. Moscovici, Serge (1997) “Reprezentările sociale: definiția unui concept” în *Reprezentările sociale* (coord. Neculau, A.), Iași, Polirom.
15. Mungiu-Pippidi, Alina (2001) “Pentru o abordare instituitională a corupției din statele post-comuniste” în *Politici publice* (coord. Mungiu-Pippidi; Ioniță, S.), Iași, Polirom.
16. Negură, Lilian; Nacu, Liliana (1998) “De la ce se schimbă, la ce nu se schimbă într-o RS” în *Psihosociologia schimbării* (coord. Neculau, A.; Ferreol, G.), Iași, Polirom.
17. Rotariu, Traian (1999) *Metode statistice aplicate în științele sociale*, Iași, Polirom.
18. Weber, Max (2001) *Teorie și metodă în științele culturii*, Iași, Polirom.
19. Barometrul de Opinie Publică (mai 2003) www.osf.ro
20. Corruption Perception Index (2005) – www.transparency.org

AMANDA BOŞOVCKI - Doctorand în Sociologie, Universitatea “Babeș-Bolyai” Cluj-Napoca, master în Comunicare Socială și Relații Publice la aceeași universitate.

Towards a Europeanised Public Administration

Assessment of the pre-accession period

ALEXANDRA MIHAI

With less than one month before becoming a full member of the European Union, Romania is very close to reaching the end of a process that lasted more than a decade. However, joining the European Union is not only a final point, it is at the same time a beginning: the beginning of a new process, that of adapting to the institutional framework of the EU and becoming an integral part of its policy-making system. Public administration reform has been on the agenda of Romanian Governments since the late 1990's. The pressure coming from the EU has led to the establishment of a legislative and institutional framework compatible to that of the Western Member States. Is that enough to ensure the coherent functioning of Romanian central public administration and its interactions with the EU policy making mechanism? Can one speak of a genuine process of Europeanisation in this field, touching upon the essential features of the administrative capacity?

Background- Lights and shadows from the past

Public administration represents the back-bone of any political system. The functioning of the entire public sphere is influenced, to a great extent, by the performance of the administrative mechanisms. They are aimed at ensuring the co-ordination among various state organs, the consistence and coherence of public policies as well as their appropriate implementation. Involved at all stages of the policy-making process, the public administration also plays the role of an interface between citizens and the political system. Its role goes, thus, beyond that of a pure bureaucracy, into that of an efficient catalyst for the process of transferring political measures towards society.

Furthermore, in the context of the European Union, the national public administrations acquire an increasing relevance, as they become key payers in the European policy-making mechanism. Their responsibilities, previously limited to the national level, are extended to the implementation of EU policies and legislation and, equally important- from a pragmatic perspective-, to the management of EU funds (Lippert, et al, 2005:15). However, unlike in the case of most political and socio-economic aspects, there is no *acquis* chapter on public administration. The European Union has chosen in this case not to resort to harmonization and to maximize,

instead, the benefits coming from the coexistence of four traditional administration models in Europe (the Prussian-German, French, Anglo-Saxon and Scandinavian models) (Lippert, et al, 2005:61).

From the perspective of the new Member States and the candidate countries, the majority of which have been undergoing a process of “double transformation” (from an authoritarian centralized state to a democracy governed by the rule of law and respect for human rights, on the one hand, and from a state-controlled economy to a free-market economy on the other hand), the accession to the European Union implies, at its very roots, a profound change in the administrative structures and processes. The success of the “integration story” depends largely on the well functioning of public administration. Unfortunately, the reform proved to be more cumbersome than it was thought, as each country had to face the challenges brought about by the communist heritage and try to design its own public administration model, based on its traditions as well as the standards required by EU accession. The solutions vary from case to case as, although the basic aims envisaged are similar, the time-frame of the reform process as well as certain “tailor-made” provisions differentiate the evolution of these countries, according to the specificities of their history and political systems.

For Romania, set to join the EU in just a couple of months, reforming the public administration has always been a sensitive topic, with many aspects still due to be tackled in a serious and responsible manner, especially with regard to implementation of the new provisions and the day-to-day performance of the new structures.

The factors that determined the current situation are manifold. A brief analysis of the tradition of Romanian public administration reveals a mixed record of influences, due to the distinct historical background of the different regions; thus, French and German influences have been coexisting in the Romanian space, leaving specific traces on the administrative culture.

Notwithstanding the relevance of this historical path, close attention has to be paid to the heritage of the communist public administration model, since it deeply marked the developments during the transition period. Although present in different versions throughout the Central and Eastern European block, this model was structured on the same main pillars in all countries.

The basic feature that characterizes the communist approach is the permeability (up to the point of disappearance) of the boundaries between politics and administration. The connections between the Communist party and public apparatus were extremely strong, transforming the latter into a mere mechanism used in order to implement the dominant party's will (Lippert, et al, 2005:71). Moreover, due to this obvious subordination relation, there was no clear separation of competences between the legislative and the administrative organs. The "nomenclature" system, as well as the "cadre policy", stands as a proof for the high degree of politicization in the public administration. (Lippert, et al, 2005:72) As for the status of the civil servants, there was no special law regulating it, as well as no special requirements for recruitment or career patterns.

Dominating for almost half a century, these structures had a deep influence on public life and, at the same time, on the mindset of the entire society. Therefore, not surprisingly, once the communist regime fell apart, one of the most difficult reforms to be achieved was in the field of administration. The huge challenge was that of a total overhaul, from principles to practice. A brand new legislation and institutional structure had to be introduced, doubled by a transparent Human Resources policy. Beside all this, a right balance had to be ensured between elected and appointed officials, on the one hand, and career civil servants, on the other hand. (Lip-

pert, et al, 2005:73) All in all, there was an imperative need to separate the responsibilities and competences between the political and administrative spheres.

Public Administration Reform: between pressured achievements and on-going duties

The public administration reform in Romania was launched and developed in strong connection with the country's process of accession to the European Union. Consequently, it was designed to fulfill the European standards and to enable the Romanian system to face the challenges of being an EU Member state.

The reform can, thus, be analyzed in the broader context of the evolution of Romania-EU relations, from obtaining the "candidate country" status in 1997 (followed by the first regular country report), through the beginning of negotiations in 2000, their conclusion in 2004 and the signing of the Treaty in April 2005, to the most recent steps undertaken in view of accession in 2007. (European Commission Delegation to Romania) Throughout this period, one of the main priorities on the dialogue agenda was the public administration reform, considered as a milestone in achieving progress on the way towards EU membership.

Fresh laws, new institutions

As the administrative principles and structures had to be virtually rebuilt, efforts were put into drafting appropriate *legislation*, on the grounds of which the new administration would function properly. Therefore, several basic laws were passed, notwithstanding some heated political debates in the Parliament. The new legal framework is compatible with the similar provisions in other EU member states and constitutes the premise for an efficient functioning of the administration system.

The "Civil Servants' Statute" (November 1999), The Law on the Liability of the Ministers (1999), the Law on the Organization and Functioning of the Government (February 2001) and the regularly revisited Strategies for Public Administration Reform (2001, 2003, 2004) are a few examples of documents issued with the aim of building a comprehensive and updated legal background for the reform process (European Commission, 1999, 2001, 2003, 2004)

Nevertheless, the reshaping of the legislative framework is a necessary, but not sufficient condition for a successful change of the system. The most relevant aspect is the implementation of the new laws in order to reach the expected result of a professional and efficient

administration. Unfortunately, despite being ranked among every Government's top priorities, an important part of the legislation has not yet been fully implemented. The causes can be traced back to the lack of resources (material as well as human), characteristic for a transition economy, but also to the path dependency within society and within the political system that needs more than official legal documents to be changed. Moreover, the secondary legislation, aimed as a catalyst for the implementation, was, to a big extent, focused on minor issues, while avoiding (deliberately or not) the most sensitive and relevant ones, such as, for instance, public accountability or career structure (European Commission, 2002:21).

Another aspect that had to be tackled in the first stage, together with the legislation, is the *institutional setup*. Deriving from the new laws, specific institutions were established with the purpose of conducting the reform process and gradually putting into place a stable new administrative structure.

Some of these institutions had a temporary mandate, directly linked to the reform coordination -the Department for Central Public Administration Reform (1998), the Central Unit for Public Administration Reform (2002) etc-, while others were set up on a permanent basis – the Civil Service Ministry (1999), the Agency for National Civil Servants (2000), the National Institute for Public Administration (2001)-, having functions that ranged between executive and educational (European Commission, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002).

However, the mere establishment of an institutional framework is just a first (necessary but again, far from sufficient) step in rebuilding public administration. Like in the case of legislation, the inflation of units and departments was seldom doubled by the attribution of real authority. Even though they are aimed at bringing about the long-expected change, the new structures too often lack a clearly defined role and an efficient control or/and decision making mandate. (European Commission, 1999, 2000) Their integration in the public sphere is not yet completed, resulting in the limited influence that they can exert in relation to other bodies. Adding up to all this, the resources they are allocated are much below their needs, and this becomes a real problem, for instance, in the training field, thus endangering the very basis of a professionalized administration.

Government restructuring

Parallel with the issuing of new legislation and the establishment of new institutions, another measure re-

quired for completion of the administration reform is the reshuffling of the Governmental structures. This implies the creation of a coherent, well functioning mechanism which enables a more efficient decision-making process.

This idea has been on the table for the biggest part of the last decade. Various Governments favored various patterns: different number of ministries (mostly decreasing), agencies, newly designed positions and departments. The main impulse behind all this was the pressure coming from the European Commission aimed at increasing the efficiency of the central public administration.

From 1998 to 2004, four “restructuring” sessions took place, each bringing about innovative elements or reinforcing already existing structures. The big number of Governmental agencies was first put under the authority of the Prime Minister (in 1998), then subordinated to the respective ministries (in 2001), just to come back under the direct control of the chief of Government (in 2003). New positions were introduced, such as, for instance, that of Minister Delegate (2003) or Minister of State -deputy Prime Minister, without portfolio- (2004), as well as new departments: National Control Authority (2003) and the Chancellery of the Prime Minister (2004), with the main functions of supervising and co-ordinating the activity of the Government. Moreover, a special emphasis was constantly put on developing and increasing the competencies of the structures responsible for managing the EU accession process. (European Commission, 1998, 2001, 2003, 2004)

At a first look, these measures appear to be in line with the aim of reaching compatibility with European standards. And, to a certain extent, they are. However, upon an objective analysis, several shortcomings can be identified throughout the development of the process.

First of all, and probably most important, looking at the totality of changes witnessed by the Romanian Government in the past seven years, one cannot grasp a coherent strategy that constituted the root of the central administration reform. Too many times, measures were determined by the change of power rather than by the idea of following certain principles that stand above political interests. Too often, this lack of strategy resulted in contradictory actions that slowed down or rendered the reform process irrelevant.

Secondly, despite the fact that the institutional premises were created, as described above, the coordination

among various Government departments is still lagging behind, communication channels being unclear and insufficiently developed and the structures still too intricate to enable an efficient cooperation. The mechanism is too complicated for its parts to get familiar with each other and interact in a constructive and transparent manner. (European Commission, 1999:62) These are some basic issues that have to be thoroughly tackled in order to achieve the desired result of a cohesive and well functioning central administrative structure.

Civil servants' status and Human Resources management

The core aspect of the public administration reform, greatly involved in both issues discussed above (legal and institutional framework as well as re-structuring of the Governmental mechanism), is the concept of "civil servant", with all the related topics, ranging from the legal status to Human Resources policies.

Adopted in the end of 1999, after a long blockage in the Parliament, the "Civil Servants' Status" (one of the short-term EU accession priorities) underlines the main principles governing the civil service: open and competitive access, a performance-related Human Resources management, together with the establishment of a Civil Servant's Agency. (European Commission, 2000:16) In a moment when the main European tendency (mainly in the West but adopted partly also by the Eastern states) is that of restricting the "civil servant" concept to the central administration, the Romanian law proposes a large definition, including both the central and the local levels. The Status underwent a comprehensive revision process in 2003, the main focus being the reform of recruitment mechanisms and the re-enforcing of the National Agency's competencies. (European Commission, 2003:15)

A direct consequence of these legislative developments should be the stability of the civil servants' positions in the context of democratic political change. Unfortunately, this is more difficult to achieve in practice, partly due to the heavy burden of the communist administration heritage and partly due to ambitions of the Romanian political actors, irrespective of their color. (Speteanu, 2005:10)

Although reaching a fair balance between politically appointees and career civil servants was, always, theoretically, one of the top reform priorities, the overall noticed tendency was to increase the number of Secretaries of State (belonging to a certain political force) to the disadvantage of the Directors General (professional

civil servants), thus blurring the legitimacy patterns of the two categories and the aims of their representation in the central administration. (European Commission, 2001:18) Moreover, every time a new party came to power, the civil servants in leading positions had to give up their places in favor of politically involved officials, loyal to the new Government. This "tradition" transforms the civil service into a mere "stake" for the political competition, making its proclaimed independence seem just an idealistic, non-binding provision.

Beside this major controversy that undermines the very founding principles of the administration reform, there is need for an in-depth analysis of the Human Resources (HR) mechanisms which have an extremely relevant role in building a new professional civil service system.

As the European Commission's regular country report from 2002 warns, the HR management in the Romanian public administration is limited, has no horizontal overview and no strategic plan. (European Commission, 2002:22) Not surprisingly, the EU roadmap for Romania, published in the end of 2002, pays special attention to this aspect, making specific recommendations. The main issues to be considered are: recruitment, remuneration and career path, and training.

Firstly, the recruitment process is not transparent enough, starting with job advertising and continuing with competition tests and procedures. This casts doubt on the selection criteria and their compatibility with the aim of professionalizing the public administration. Another important aspect is the deficit of civil servants, leaving certain ministries understaffed.(Amariei, 2005) Romania has the lowest number of civil servants per inhabitant in Eastern Europe (over four times less than the Czech Republic, for instance). The number of "Euro civil servants", for instance, a category with special status, linked directly to the objective of EU accession, is now 600, while the necessary number provided for is 2300.(Doicin, 2005) One can see here a real dilemma, as the International Monetary Fund (IMF) has been requiring a four percent decrease in the number of civil servants, on the purpose of reducing the budget deficit, while EU is demanding exactly the opposite: reinforced recruitments, according to an annual plan. (Amariei, 2005) Moreover, the eleven conditions that have to be fulfilled in order to avoid the activation of the safeguard clause (and the postponing of accession) specifically mention accelerating recruitments especially in the fields of police, border control and justice. The Government is thus in a very delicate situation, having to

balance the need for a stable economic situation with that of an efficient public administration.

Secondly, concerning remuneration, the system is still too rigid and not stimulating enough. A periodic evaluation (according to clear targets set a priori) combined with a clear career structure, including rewarding the best performances, might succeed in motivating the civil servants and, thus, inherently improving the quality of public administration.(Romanian Academic Society, 2003) The new remuneration plan, set to be finalized in 2005, can be a starting point for adopting and implementing a modern approach in civil service HR management.(General Secretariat of the Romanian Government, 2005)

Thirdly, the training of present and future civil servants is of great relevance for ensuring professionalism and efficiency. The National Institute for Public Administration, established in 2001, is functioning since 2002-2003. It offers intensive training for new recruits as well as continuous training for persons who already work in the system.(National Institute of Public Administration, 2005) The Institute is part of a large group of similar institutions in Europe, together with which it organizes regular exchanges and events. (Revista Nationala de Administratie Publica, 2005) Unfortunately, like in many cases discussed above, its goals cannot be entirely fulfilled due to lack of sufficient resources. A special initiative, the EDIS programme, was aimed at training the Romanian civil servants to work with European funds. It is interesting to notice, however, that the stronger the connection with the use of EU resources, the more politicized the system gets. The most exposed units are those subordinated to the Ministry of Finance and the Ministry of the Environment, whose activities are closely related to managing EU funds. For instance, following the last general elections, the criteria for nominating the directors of the Environment Protection Agencies were of a more political than meritocratic nature. (Doicin, 2005)

A last point to be mentioned, in relation to the ones already analysed, is the need for accountability and incorruptibility. Even though a Code of Ethics for the civil servants was issued in 2004, this goal is difficult to achieve. What we notice in the case of Romania is a “citizen-oriented” concept of administration still struggling to defeat the old mentality dating back from the communist times, characterized by a lack of service and administration culture.(Moroianu, 2005) As a direct result, public confidence in central institutions has been constantly lagging at a very low level. The final

success of the reform process depends to a great extent on this change of perspective which, unfortunately, is also the most problematic.

Institutional setting for the EU-Romania relations

Maybe the most visible transformation that took place in the Romanian public administration system, being strongly conditioned by the EU accession process, is the establishment within its structures of various units and bodies having a clear mandate of dealing with European integration issues. Their number and competencies increased directly proportional with the evolution of EU- Romania relations.

If in 1997, when the European Union decided upon the enlargement process (including its opinion about Romania’s membership), the main European nucleus in the Government was the understaffed Department of European Integration, directly subordinated to the Prime Minister, (European Commission, 1998) later on, an entire net of EU-related departments and institutions was established, both at central and local level.

After the beginning of negotiations, in 2000, the Ministry of European Integration was set up (2001), as a specialized organ of the central public administration, with the aim of coordinating the preparation process of Romania’s EU accession and conducting the negotiations.(Ministry of European Integration, 2005)

Moreover, EU units were created in almost every Ministry, as well as an inter-ministerial working group dealing with the preparation of each negotiation chapter (2001). These initiatives were necessary for ensuring that the EU integration topics are tackled in a professional manner, irrespective of the policy field. Beside this, the new departments are attributed complex functions: on the one hand coordinating the EU-related policies within the Government, across ministries, and on the other hand communicating and cooperating in a constant manner with the European institutions in Brussels. (Lippert, et al, 2005:105)

The EU-Romania dialogue was and still is largely dependent on the well functioning and efficient interaction of these specialized structures. They are responsible for the fluidity of relations between the two parties as well as for the fair and open process of cooperation.

EU's strategy: monitoring and assistance

Despite the fact, mentioned in the beginning, that none of the acquis chapters to be negotiated deals explicitly with the public administration reform, this topic is

practically included in every chapter. This comes as a clear proof of the relevance of this issue as a backbone if Romania's EU accession process.

Unlike in the case of previous enlargement waves, where public administration did not play such a specific role, as far as the Eastern (and most numerous) enlargement is concerned, the European Union modified to a certain extent its pre-accession strategy. Enhancing the administrative capacities of the new member states is now regarded as a top priority. This approach can be mainly explained by the current developments in the EU system, where more and more responsibility regarding the implementation of European policies is given to the national authorities.(Lippert, et al, 2005:154)

However, EU did not choose to reach this goal by imposing to the candidate countries specific indicators and targets. Instead, some guidelines and general expectations were put forward, leaving to the national level the power to decide by which means these criteria can be better fulfilled. One of the main instruments that states have at their disposal are the *twinning arrangements*. They allow the countries to choose the administrative model that they feel closer to and try to emulate it by creating their own structures; for this, they receive support from the partner EU members. (Lippert, et al, 2005:159) This mechanism ensures that the specific needs of each state are met, thus enhancing the chances of the reform process to succeed.

Romania benefited from EU's assistance in the public administration field since 1992, long before becoming an official EU candidate country. Nevertheless, the support was strengthened after 1998, when Romania started being monitored by the European Commission, through its annual Regular Reports. Monitoring and assistance appear, thus, as the two sides of the same coin: the EU pre-accession strategy.

The total financial support granted by the EU to the Romanian public administration sector since 1992 is around 42 MEURO. The 2004-2006 multi-annual PHARE programme will add 35.88 MEURO. The main objectives are to achieve European standards of transparency, predictability, accountability, adaptability and efficiency. Some of the most important initiatives in this field in the last years were: 1998 PHARE Programme for Romania "Support to designing and implementing Public Administration Reform", PHARE 2001 Programme "Strengthening the administrative capacity" (dealing mainly with the central component),

2002 PHARE National Programme "Strengthening the Romanian administrative capacity to manage, monitor and assess EU financed programmes", PHARE 2003 National Programme. (European Commission Delegation to Romania, 2005) All these projects cover a large range of activities, among which the twinning component plays a very active and relevant role. The main partner country of Romania in its twinning agreements in the field of public administration reform is France, followed by The Netherlands, Italy and Spain.

The success of all these initiatives cannot be denied. They have encouraged and supported the reform process, leading it towards the right direction. However, in order to reach its efficiency peak, external assistance has to be paralleled by internal efforts to achieve European standards and prepare to be a well functioning future EU member.

Conclusions

As the above analysis shows, the reform of the central public administration, strongly connected to and conditioning Romania's accession to the EU, is a complex process that has to be perceived in its duality of lights and shadows.

As a first concluding remark, it can be observed that a *Europeanisation* process is indeed taking place, encompassing various fields of the public sphere. In the central administration, it has been representing the driving force towards the goals of reform and modernization. At the constant pressure of the EU institutions, Romania developed, especially in the last seven years, an adequate legal framework and an institutional setup designed as a first step and as a ground for the reform process. Moreover, the governmental structures have undergone various changes, in an attempt to improve their efficiency and coordination. New specialized units were established with the mandate of managing the EU-Romania dialogue as well as the negotiation process. Last but not least, the very relevant but sensitive issues related to civil servant's status and HR policies were tackled with the purpose of professionalizing civil service by creating clear milestones in the recruitment and evaluation processes. All this was achieved under the auspices of the EU pre-accession strategy that emphasized the importance of enhancing the administrative capacity of the candidate countries. A combination of monitoring (through Regular Reports of the European Commission) and assistance (through PHARE programmes with twinning components) was used in order to encourage and facilitate the public administration reform.

However, although the Europeanisation is visible as far as *structures* are concerned, when it comes to the *essence* (the day to day performance of the system), the process of adopting European values and standards is more cumbersome. Laws are not completely implemented (with secondary legislation lagging behind), the new institutions still lack a clear mandate and appropriate resources, Government structures could be better coordinated, according to a coherent strategy, while the Human Resources management in the civil service sector is characterized by important gaps between well-designed patterns and practice, still in need of essential improvements.

Secondly, even though not specifically mentioned (in a separate chapter) during and after the negotiations, it is obvious that the public administration reform represents a “thorny” issue on the EU-Romania dialogue agenda. It strongly influences the various aspects of the accession process. A well functioning public administration is a guarantee that the country will be able to act responsibly and bring added value to the making and implementing of European policies. On the contrary, the message sent to Brussels by a central mechanism that has not yet freed itself completely from political interference and continuously delays putting into practice its own rules, is a mixed one, casting doubts on the potential of the country to play correctly, in a professional and efficient manner in the European arena and, in this specific case, on the capacity to absorb and use the EU structural funds.

It therefore becomes clear that the shadows of a malfunctioning public administration can and will “haunt” Romania on its “last hundred meters” before EU accession, even if not explicitly mentioned on the latest checklist of urgent issues to be tackled. Unless the administration reform will finally find its way from theory into practice, alongside with the fulfillment of the other requirements, Romania risks loosing its credibility acquired thanks to its recent progress.

To reinforce the relevance of public administration, one can simply conclude by comparing it to a “back stage” support, vital for a successful European “front stage” performance.

REFERENCES

- Amariei, Razvan (2005): Ineficiența administrației nu se lasă măsurata. In: Revista Capital, 3.3.2005, p.10
Cristea, Romulus (2005): Funcționarii publici doresc negocieri directe pentru stabilirea salarilor. În: “România Liberă”, 15.9. 2005.

- Doicin, Anca (2005): *Slujbașii la stat se înmulțesc sau pleacă acasă*. În: Revista “Capital”. 24. 3.2005. p.10.
European Commission Delegation to Romania (2003): *Dezvoltarea instituțiilor românești - Reforma administrației publice*. În: <http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/page.jsp?cid=198&lid=1&id=22707>
European Commission Delegation to Romania (2005): *Public Administration Reform. Sector Fiche*, June 2005. În: www.infoeuropa.ro.
European Commission (2005): *Regular Country Reports 1998-2004*. În: <http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/page.jsp?cid=3067&lid=1>
European Commission (2002): *Roadmap for Romania and Bulgaria*. În: <http://www.infoeuropa.ro/ieweb/jsp/page.jsp?cid=3067&lid=1>
General Secretariat of the Romanian Government (2005): *Planul de măsuri prioritare pentru integrarea europeană în 2005*. În: http://www.sgg.ro/staticdocs/Plan_masuri.pdf
Institute for Public Policies (2004): *Romanian Civil Service Barometer October 2004*. În: www.ipp.ro
Institute for Public Policies (2005): *Reforma în administrație nu înseamnă doar schimbare politică*. În: “Ziua”, 30.8.2005
Lippert, Barbara; Umbach, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation: From post-communist state administrations to normal players in the EU system*. Institut für Europäische Politik. Berlin.
Moroianu, Gabi; Popescu, Carmen (2005): *Administrația publică e la pământ*. În: “Ziua”, 29.9.2005
National Institute for Public Administration (2005): *Prezentare și structură organizațională*. În: <http://www.ina.gov.ro/ina-prezentare.php?lang=ro>
Oancea, Ioana (2005): *Funcționarii români câștigă într-un an mai puțin decât suzedii într-o lună*. În: “Gandul”. 1.9.2005
Quayle, Quinton (2005): *Dezvoltarea resurselor umane în cadrul administrației publice*. În: www.euractiv.ro 28.9.2005
Revista Națională de Administrație Publică (2005): *Institutul Național de Administrație și Institute for Public Administration – Irlanda au lansat proiectul “Dezvoltarea resurselor umane în România”*. În: www.administratie.ro/revista/articole.php?nr_menui=6&articol_id=29-9616#top
Romanian Academic Society (2003): *Policy Warning Report, May 2003*. Bucharest.
Romanian Ministry of Administration and Internal Affairs (2005): *Obiectivele ministerului administrației și internelor în domeniul integrării europene pentru anul 2005*. În: <http://www.mai.gov.ro/index20.htm>
Romanian Minstry of European Integration (2005): *Mandate*. În: <http://www.mie.ro/mie.htm>
Romanian National Agency of Civil Servants (2005): *Legislație comparată*. În: http://www.anfp-map.ro/index.php?module=legislatie&module_page=comparata
Speteanu, Ioana; Gheorghe, Andreea (2005): *Liber la vânătoarea de funcționari*. În: Revista “Capital”. 28.7.2005, p.1, 10.
Trefas, Cristina (2005): *Tăriceanu “hrănește” de la buget o armată de oameni la Cancelaria sa*. În: “Gândul”, 30.9.2005.

ALEXANDRA MIHAI - holds a Bachelor degree in European Studies from the Babes-Bolyai University, Cluj-Napoca and a Master in European Studies from the Centre for European Integration Studies, Bonn, Germany. She is currently working in Brussels as Project Assistant in EU funded projects on development issues.

European Integration and Democratic Consolidation in Romania Towards a Universal *Modus Operandi*

SILVIU JORA

The paper reviews some aspects of Romania's democratic consolidation in the context of EU accession process. The core idea is that the accession process of Romania, as a "problematic case", represents an experimental laboratory for innovations in the EU conditionality methodology to be applied on the future candidates and the Third Parties in general. The recent EU practice of pushing the political conditionality to its limits, and the promising results, generated a precedent which might become ordinary rule for the next enlargements and, to some extent, for the general EU strategy of democracy promotion throughout the World.

The paper begins with a short mentioning of the importance of EU as a democratizing agent in Europe and World wide. With the Enlargement, EU has proved its vocation as a world democratic "pivot".

The second section provides some background explanations for the characteristic of Romania as a problematic case in the context of the 5th Enlargement. Considering the initial extremely poor ratings given on Romania's chances for democratization it is very interesting to follow its cursus honorum up to the status of member in one of the World's most exclusive democratic clubs. The right mix of "carrots and sticks" from the part of the Union, combined with political will and European vocation from the part of the candidate were the ingredients of this magic.

The third section reviews some particularities of EU political criteria for Romania. The issues of minorities, children rights and rule of law related reforms are tackled.

The forth section focuses on the significance of accession negotiation stage for the conditionality effectiveness in determining the speed and depth of reforms. This is the stage when the "Europeaniza-

tion" machine is reaching its peak, due to the specific typology of the accession negotiations. Chapter 24-Justice and Home Affairs receives a particular attention as being directly related to the political criteria. This chapter has been one the most difficult and the last to be concluded by Romania.

The fifth section of the paper is dedicated to the "novelties" in the conditionality which were brought in the context of negotiating the last chapters: competition and justice and home affairs. The paper explains that it was in the context of the formidable tension for concluding the negotiations in time that the Commission found the opportunity to refine its conditionality "recipe" with new ingredients in the form of the "pre accession safeguard clauses". This stands as evidence of Commission's skill and creativity in adjusting its instruments.

The sixth section shortly tackles the issue of transparency and public involvement in the EU accession context with a particular focus on the negotiations phase, when some reforms with negative social impact were to be taken. The advance in the transparency and the level of public involvement represented a concrete step forward in terms of democratic consolidation.

The administrative capacity horizontal criterion is approached in the seventh section. It is explained that, like in all the other candidate states, the public administration reform in Romania followed a rather formal top-down approach, without consistent impact in terms of performance. At the same time, the negotiations phase brought a change in the way the “Europeanization” has been perceived in Romania as the authorities finally understood that the EU accession process largely represents the management of domestic transformation and not a sophisticated diplomatic exercise with Brussels.

The eight section shortly reviews the limits of Brussels driven Europeanization, respectively the excessive “top down” approach resulting in formal institutions, the lack of conceptual clarity of its criteria and the issue of exporting the Community “democratic deficit”, which is brought along by the “fussier” analysts.

The paper concludes with some reflections for the present and prospective candidates based on Romania’s experience as a “problematic” case. It is stressed that in the Balkans and especially in the Black Sea Area, the Union will face the challenge of providing the right mix of “sticks” and “carrots” in order to achieve conditionality leverage with “Europeanization” effect. The accession process will be more gradual while the Union will have to provide sufficient interim benefits and credible perspectives in order to keep the target countries within its reforming gravitational power. The paper emphasizes the direct link between the accession horizon and conditionality efficiency. The case of Romania shows that EU obtained maximum leverage power after the accession date has been within reachable horizon. Thus, the theory that the conditionality is decreasing when an accession date is set has no empirical support as Romania and Bulgaria offer evidence for the opposite. When a candidate sees the shining “carrot” within touchable distance it will do anything to complete the final leap. For the Black Sea cases where the EU member states are reluctant to commit even to a remote accession date, which consequently means weaker conditionality leverage, the paper suggests a smaller but tasty “carrot”: the Schengen visa free regime. The “visa free regime” might sound more appealing and tangible, and more worth the effort of accelerated reforms, than a fuzzy and remote “piece of the Internal Market” perspective.

Finally, the paper reviews some other formulas ex-

perienced in the course of the 5th Enlargement like: “the group therapy”, the progressive inclusion in Community programs, the Synergy between European and Euro-Atlantic integration and the importance of the “bilateral dimension” with the key Member States.

1. EU – A World Democratizing Pivot

In Europe, the last decades have produced strong empirical evidence for the regional organizations influence over regime change. A variety of regional organizations like the Council of Europe, OSCE and NATO, together with a myriad of international non governmental organizations, concurred to the establishment of stability and democracy in the former communist countries. Among all of these democratizing actors, the European Union has proved to be the most persistent, articulated and influential. Although the European Union has been sometimes known to adjust its commitment to democratic conditionality with respect to third countries on the basis of strategic and economic interests, especially when dealing with Russia or China, it has been far less willing and able to do so in the context of the enlargement project. The fulfillment of the political criteria genuinely represented a sine qua non condition for membership. Through the Enlargement, EU became an active world democratic “pivot”¹.

This veritable “gravity model” for democratic consolidation has exercised its influence in Central and Eastern Europe first through “contagion” and “socialization” and later, in the “contractual phase”, through the accession process “conditionality”²².

What distinguishes EU membership from that of the Council of Europe or OSCE is that the full membership is sufficiently attractive in terms of comprehensive security and prestige to make the accession conditionality a functional instrument of transformation in the target countries.

2. The case of Romania

Among the EU candidate countries from Central and Eastern Europe, Romania has proved to be a more difficult case due to various reasons: a more hesitant and gradual approach in early transition reforms, periods of political and economic crises, insufficient foreign direct investment, a more “Byzantine” political and economic culture and a more peculiar geographical position comparing with the “frontline” Central European states.

The case of Romania is also characterized by other specific particularities: the legacy of one of the toughest national communist dictatorships in Europe which made impossible any attempt of pre-1989 privatization or “Perestroika” reform style as was the case in other Central European countries.

Therefore, Romania's poor ratings in 1989 on generally accepted parameters for the consolidation of democracy (including prior democratic experience, civil society, level of economic development, external environment, mode of transition) led Samuel Huntington to designate this country on an equal footing with Sudan, as the two countries with the worst chances for democratic consolidation. Considering this rating, it is quite clear that some transformations took place in Romania from 1990 to April 2005, when the EU Accession Treaty has been signed.

EU Conditionality

In the European Union, conditionality developed from a minor policy tool used in a limited way in agreements with third countries and development assistance, to become the main pillar of EU enlargement and the most successful tool of EU foreign policy.

“Conditionality” basically implies that the EU is phasing assistance, ranging from economic, political and institutional incentives to full membership on the condition that, the previously set, political and economic objectives are met.

As for the content of conditionality, the EU moved in the later 1990s well beyond the formal democracy criteria going into areas of substantive democracy. While the Copenhagen criteria as defined in 1993 covered the human and minorities rights, stability of democratic institutions and the rule of law, EU conditionality has also since then come to specify the strengthening of administrative capacity and the pursuit of anti-corruption measures.

EU Conditionality and Romania

In the case of Romania, until 1995, when the Government officially forwarded its application for membership, the “EU conditionality” has not been firmly embedded in the political discourse. While the EU political standards were introduced rather smoothly in Central Europe through “contagion” and “socialization” in early 1990s and to a limited extend as an effect of “conditionality” (except Slovakia), in

the case of Romania, the “conditionality” instrument became visibly effective only in the moment the accession prospects were clearer, starting with the 1997 Luxembourg Council and the 1999 Helsinki Council which decided the beginning of the negotiations process. Clearer accession prospects were further given in 2000 at Nice European Council and in December 2002 at the Copenhagen Council when Romania's self assumed 2007 accession date has been politically “supported” by the Member States, providing that all the conditions will be met by that date. This was also the moment of releasing the Brussels designed “road maps” for tackling the remaining priorities which meant a new stage of “guidance” and conditionality.

Like in the case of other EU accession candidates, in Romania, the contractual relations with the EU, starting with the years of the Europe Agreements, took place when the basic democratic criteria and institutions where, at least formally, already in place³. Therefore it is more appropriate to talk about the multilevel democratic “consolidation” in the context of EU accession⁴.

Regarding the “conditionality” leverage, all Romanian governments and the Parliament were responsive enough to the EU “stick” to secure a steady place of Romania on the accession track. By the end of 1997, in its first Report, the Commission concluded that, generally, Romania fulfilled the political criteria, the necessary condition for obtaining the official candidate status and entering the actual process of accession. Since then we can consider that the “consolidation” phase of Romania's democracy begun.

3. Coping with the Political Criteria – The Specificity of Romania

The basics: minorities and human rights issues

With Romania's population of almost two million ethnic Hungarians, 6.6 % of the population, improved relations with Hungary was a prerequisite to Romania's European (and Euro-Atlantic) integration. On democracy and human rights issues, EU established as benchmarks the Council of Europe's standards and expected all its partner countries to respect the Council's charters and conventions.

In this context, Romania's admission to the Council of Europe in October 1993 has been perceived as a gateway to wider European integration. Consequently, Romania could claim that its human rights record

was beyond reproach. Soon afterwards though, by admitting Croatia and Russia, membership of the Council of Europe began to lose its prestige.

The efforts to protect minorities rights in Central and Eastern Europe have received a consistent support through the EU initiated “Stability Pact” in 1993. The consolidation of borders and support for minorities rights in Eastern Europe were to be secured by the signing of a system of bilateral treaties of friendship and good neighborliness. EU assistance programmes like the PHARE Democracy have been used to reinforce the Stability Pact with financial incentive. Romania also signed the European Charter for Regional or Minority Languages on July 1995.

Under the pressure to comply with the EU political criteria and with the (1995) official application for membership under careful scrutiny from Brussels, the Romanian authorities issued in the first half of 1997 two emergency ordinances, amending a controversial 1991 Local Administration law and the 1995 Education law (to allow national minorities the right of education in their mother tongue at all levels from primary to university education). In fact, more than 100 governmental emergency ordinances were issued in rush less than a month before the first EU “Report” in 1997 which may rise question marks over the “quality” of EU induced democratic consolidation. But back then it was all a matter of speed.

In the same context, it has to be taken into consideration that, in the period 1996-2000 and since 2004, the political representatives of the Hungarian minority were directly involved in the governance exercise, having assigned state-secretary and ministerial seats up to the deputy prime minister position. Furthermore, due to its very diligent and compact electorate, the Hungarian minority has continuously been a powerful presence in the Romanian Parliament

As regarding the Roma minority, the Romanian Government released a “National Strategy for the Integration of Roma” and has introduced “positive” discrimination measures for the education of Roma children. Other measures like training police officers in dealing with the Roman minority were taken. However as being a matter of mentalities and perceptions changing, both from the part of Roma minority and the Romanian society in general, it is quite clear that the concrete outcome of these measures will appear only gradually, on a longer perspective, a

view which is also shared by Brussels.

The Child Protection issue

An issue singular for Romania has been the harsh, embarrassing and highly visible situation of Child protection system inherited from the former Communist Regime. From the start, the EU applied pressure on Romania to make changes in the child welfare system. After several failed reform efforts, by 1997 the Romanian government was determined to try again. The reform strategy emphasized decentralization, putting the responsibility for children in the hands of local counties. As part of the 1997 reform effort, the corrupt system of adoption was reorganized. Due to constant negative reports from Brussels, a new “The Government Strategy Concerning the Protection of the Child in Difficulty” was completed and approved in May of 2001. Under the direct pressure from European Parliament’s Foreign Affairs Committee, which urged the suspension of Romania’s EU membership negotiations if the government failed to resolve the long-standing problem of institutionalized children, in June of 2001, the Romanian government placed a moratorium on international adoption which has been meant to remain in place until the system was sufficiently reformed. The EU has emphasizing domestic adoption, family reunification, and small group homes replacing large institutions, the international adoption being seen as the last resort.

Here we have to underline the inconsistency between the European Parliament and European Commission positions, on the one hand, and the opposing signals and pressures coming from the Member States. The constant persuasion coming from some Member States, for allowing “exceptions” from the international adoptions moratorium and the flexibility of the Romanian authorities had unexpectedly thrown the EU accession process into a serious crisis in 2004.

Thus, around the end of accession negotiations, when the emotions related to political criteria seemed to belong to the past, a major warning signal came from Brussels, more exactly from the European Parliament which issued a very critical Report on Romania. A motion asking for the “reorientation” of the negotiations was attached to the report. This Report was the result of the fact that, after political pressure from Rome, the Romanian Government pushed through a long-delayed adoption of 105 Romanian

orphans by Italian families. The European Commission has been particularly angry because the deal broke the three-year EU-inspired moratorium on international adoptions. The crisis have been finally solved through the usual declarations of commitment from the Romanian authorities, a total ban on the international adoptions and the usual display of immediate “to do” implementation lists. Nevertheless, the issue of Child protection, through its sensitivity, continue to shadow the image and integration endeavors of Romania.

The Rule of Law issues: Independence of the Judiciary System

In the case of Romania, European Commission has repeatedly expressed “serious concerns” about judicial independence and called for “comprehensive reform”..

The revision of the Romanian Constitution, process which started after 2000, had given a legal base to the creation of an independent judiciary following EU standards. The country was undergoing the task of full restructuring and reorganization of its justice system. This entailed the creation of a “Superior Council of Magistrates”, with elected judges over which the Minister of Justice would have no direct control. In choosing this organizational structure, Romania mirrored the practice of the French and Belgian systems. In the same context, the establishing of the “National Institute for Magistrates”, independent of the Ministry of Justice and reliant on its own budget, was supposed to be the best solution for preparing a new generation of magistrates.

Romania’s new Criminal Code, adopted in June 2004, has entered into force in June 2005, anchoring among other things, the legal base to determine criminal liability for legal persons and providing safeguards to guarantee freedom of expression.

The long standing “corruption “ problem

Like other transition countries from the area, Romania needed a “critical mass” of legal and institutional framework to mount a full scale attack on corruptive practices. Transparency laws, conflict of interest legislation and anti-corruption institutions to monitor developments were crucial underpinnings of an institutional approach to limiting corruption. Consequently, “A National Anti-Corruption Strategy” has been released and a “National Anti-corruption Prosecutors’ Office” was set up in 2003.

In order to achieve faster compliance with the EU criteria on the field, the government in Bucharest has resorted to a rather risky but speedy procedure of law adoption, namely assuming responsibility before Parliament for an entire “Anticorruption Laws Package”.

Thus the progress on institution building and legislative adoption has been quite evident while the implementation element was less convincing for Brussels. The figures presented by the National Anticorruption Prosecutors’ Office (a couple of thousand solved cases) did not impress the Brussels authorities who were expecting the tackling of “big corruption” cases. Therefore this level of mistrust and the pressure to conclude the negotiations in time determined the inclusion of a “postponement clause” into the Accession Treaty.

4. Accession negotiations and EU conditionality

During the accession negotiations the big “Europeanization” machine has reached its momentum⁵. The specific typology of the accession negotiation process assured the structural character of the transformation process in all candidate states. This is due to the fact that the 31 negotiation chapters (now 35) cover practically all the societal and economic areas and there is little, if any, compromise in adopting the EU norms.

Chapter 24-Justice and Home Affairs (JHA) has been one of the most difficult to be closed. Romania had to prove not only the creation of an institutional framework and the availability of the necessary financial resources to make it operational but also there was to show an effective implementation record. This acquis chapter deals with issues in the area of rule of law and justice administration, law enforcement standards, police cooperation, the fight against organized crime, anti-fraud and corruption, customs. In fact Chapter 24-JHA has been the last to be closed (together with the competition chapter) and it was decisive for the timely conclusion of the whole negotiation process (finalizing the negotiations until the end of 2004 was essential in order to secure the 2007 accession date).

Although, except for Chapter 24- JHA, there are no chapters dealing expressly with the political criterion, as it has to be generally fulfilled well before the negotiations are started, it can be said that the majority of the negotiation chapters contain elements tan-

gential to the democratic and “rule of law” functioning of a country⁶: Chapter 1. Free movement of goods includes public procurement rules; Chapter 2. Free movement of persons includes citizen’s rights and modernization of social security provisions; Chapter 4. Free movement of capital, deals with issues in the area of fighting money-laundering; Chapter 5. Company law, includes corporate governance rules, accounting auditing and IP rules; Chapter 6. Competition policy, deals also with provisions assuring a healthy business environment; Chapter 11. Economic and Monetary Union deals also with the issue of the independence of the Central Bank; Chapter 13. Social Policy covers, among others, child labor, equal pay and non-discrimination at work; Chapter 20. Culture and audio-visual policy includes provisions related to the broadcasting in minority languages; Chapter 21. Regional Policy is supposed to have a clear impact on the decentralization of public administration; Chapter 28. Financial control, deals with the institutional framework for effective combating corruption and financial fraud.

5. “Novelties” in the Conditionality: The Safeguard Clauses

The special postponement clause

Towards the end of the accession negotiations, when the political will of most Member States was converging towards closing the Romanian and Bulgarian cases, the European Commission has been looking for instruments to keep a strong leverage over the reforms path in these two countries after the “glorious” moment of concluding the negotiations and signing the Accession Treaty. Meanwhile, for concluding the negotiations, the Commission had to conciliate and convince the more reluctant Member States, especially their parliaments, that the two countries will continue their preparations and their membership will be not a compromise from the part of EU (especially when it comes to political criteria). Thus, the “pre accession safeguard clauses” emerged as a clever instrument designed by the Commission in order to keep an effective pressure on the candidates and to conciliate the worries of some Member States. “Post accession safeguard clauses” do exist in the treaties of the “first wave” of candidate states, but the pre-accession “super clause”, allowing for the postponement with up to one year of the accession date, has been especially designed for Romania and Bulgaria, as more problematic candidate states, and stands as evidence of Commission’s adaptability and creativity⁷.

Thus, the atmosphere at the end of EU accession negotiations is very suggestive for the conditionality pressure to determine the path, depth and speed of reforms in a candidate state. In the case of Romania, which struggled to reach the target of concluding the negotiations by the end of 2004, the Brussels negotiators seized the momentum to considerably strengthen their leverage power by introducing an amendment according to which the postponement clause can be activated through qualified majority voting in the Council rather than unanimously as in the case of Bulgaria. Under the time pressure, the Romanian negotiators had to accept it. Most of the sectors which might have triggered the postponement clause were related to Justice and Home Affairs area (rule of law, combating corruption).

A one year delay of the accession would have had considerable political costs for the government in power, as well as financial costs, in terms of lost opportunities⁸.

The Commission further refined its conditionality “recipe” by adding other gradual ingredients like the practice of issuing “early warning letters” preceding the eventual use of the “postponement clause” and yellow and red “little flags” in its regular reports in order to signal the faulty sectors which need maximum concentration from the part of the candidate/acceding state. Therefore, the accession process of Romania and Bulgaria might represent an experimental laboratory for innovations in the conditionality instrument to be applied on future “problematic” candidates (as are presently all those queuing at the doors of the Union)

Needless to say, the new forms and degrees of conditionality pressure where soon the bring results in Romania. On tackling “big corruption” in one year Romania has considerably improved its “Big Fish catching” record with the former prime minister and several government members and parliamentarians being investigated for corruption. In this sense, since the introduction of the special postponement clause, with a humiliating QMV activation possibility, Romania has overtaken Bulgaria in accession preparations. Thus, it is a sign that under the EU pressure, the 2003-2004 created anticorruption institutions are no longer “formal”, showing promising signs of functionality.

Delaying the “Moment of Truth”

The Commission was due to release on 16 May 2006

a monitoring report on Romania and Bulgaria accession preparedness, including a final recommendation on activating or not the postponement clause. The tension rose to the maximum in Bucharest and Sofia but in the end, in a surprising move, the Commission decided to postpone the decision until October, keeping the maximum leverage power over the acceding states for another four months. The report was emphasizing the progresses as well as the last essential corrections to be made (4 little red flags and a 30 yellow ones still remained). By destroying the summer holyday of Romanian and Bulgarian officials, the Commission showed a tough stance which certainly pleased the Member States and the European Parliament⁹. It also added additional pressure coming from the ratification process of the Accession Treaty, some of the Member States declaring that they will expect the final recommendation of the Commission. This practice of pushing the conditionality to its limits has created a precedent which might become ordinary rule for the next enlargements.

The case of Romania proved that the EU conditionality has maximum efficiency after an accession date is on the visible horizon (“politically supported” since December 2002 and officially endorsed in December 2004). When a candidate state receives a possible accession date, the “carrot” is shining there, within touchable distance, and the candidate will do anything to complete its final leap. Furthermore, as demonstrated above, in the acceding period, with the safeguard clauses, the EU leverage is stronger than ever.

This conclusion comes in sharp contrast with that of some specialists who argue that “EU conditionality...effectiveness decreases sharply when the accession date is set...”¹⁰.

The post-accession clauses

Mechanisms to influence the reform patterns of Romania post-accession do exist, but they are much weaker compared to the conditionality applied prior to accession and it remains to be seen how effective they will be¹¹.

There are three provisions in the Accession Treaty that provide the legal basis for taking protective measures against Romania (and Bulgaria) in matters of the economy, the internal market and in the area of justice, for three years after accession. These safeguard clauses are mentioned in the Accession Treaties of the new member states from Central and East-

ern Europe too. The economic safeguard clause provides the legal basis for taking protective measures against a member state (old or new) in the case of temporary economic difficulties experienced by one or more sectors as a result of the inclusion of new members in the single market.

As for the permanent instruments valid for all the members, on the rule of law, the EU Treaty provides the legal basis for sanctioning the faulty member states (Art. 6 and 7 of the Treaty)¹².

6. Accession Negotiations: transparency and public involvement

The accession negotiations, although perceived as being a process reserved for an “elite” of government officials and civil servants, due to its social and political implications, induced an enhancement in the level of public involvement and transparency. In the case of Romania this characteristic has been evident comparing with the previous period. A consultation framework mechanism has been established with political parties, business associations, trade unions and NGOs. The representatives of the political parties, business groups and civil society had the occasion to give their opinion and suggestions on the negotiation positions documents of Romania. These documents became official only after the completion of the consultation process with the civil society and the social partners.

In terms of the quality of political dialogue, all the political forces engaged to support the governmental strategy related to European integration, irrespective of the domestic power configuration. This European style consensus offers a very different image from the street clashes of early 90s.

7. Horizontal criteria: the “administrative capacity”

This area is of particular importance for the overall progress in the accession process as it directly relates to the concrete implementation of the EU legislation.

Romania’s institutional problem used to have several typical aspects: a high overall number of ministries, a high level of instability of agencies, especially those in charge with co-ordination and, as a result of the institutional proliferation, a certain degree of overlapping and ambiguity in the co-ordination structures. Cutting down bureaucracy has been always among the priorities, but for social and political reasons, very few public institutions were ever

rationalized. As in the case of other candidate states, the public administration reform in Romania has followed a rather formal “top-down” approach.

At the same time, paradoxically, the EU requirements on adopting “the Civil Servant Status” and establishing a professional civil service, at least for a while, seem to perpetuate and consolidate the old and inefficient bureaucratic apparatus. Thus, according to the current legislation, it is almost impossible to fire a mediocre civil servant.

Furthermore, on the same critical note, the various training projects under the Phare Program targeting the state administration were largely formal and superficial. There is no illusion that after attending a three weeks (several class sessions) general course on EU affairs, a civil servant cannot suddenly turn “European”. Nevertheless both the Romanian and Brussels statistics are proudly mentioning thousands of newly “European certified” civil servants.

On a more favorable note, the institutional management of the accession negotiations brought a change in the way the “Europeanization” has been perceived in Romania. The authorities finally understood that the EU accession process largely represents the management of domestic transformation and not a sophisticated diplomatic exercise with Brussels. Consequently, the management of negotiations was passed from the Ministry of Foreign Affairs to the newly created Ministry of European Integration which coordinates the work of the state secretariats for European integration established at the level of each sectoral ministry. Besides the fundamental “home work”, diplomacy, especially the political deals struck at bilateral level with key Member States, had its own role in pushing forward and speeding the negotiation process, but only after a “critical mass” of reforms has been undertaken.

8. The limits of Brussels driven “Europeanization”

Throughout this paper the influential role of EU as a democratizing agent in Romania has been persistently stressed and now its time to mention that this role has certainly not been perfect. The limits of Brussels driven democratization have been emphasized in the last years especially by the representatives of civil society and academia who are generally tempted to criticize any “top-down” formal approach. While these critical perspectives are theoretically correct, from a practitioner perspective we have to

stress that given the conditions and timing, the Romanian and EU technocrats could not afford to slow down and get stuck into the subtleties of democracy theory as they had to concretely focus on their “2007 mission impossible”.

The major critical aspects emphasized on the limits of Brussels driven democratization are the following:

The lack of conceptual clarity

The Commission has never reached conceptual clarity on what constitutes a consolidated democracy despite the persistent use of the term in its annual Regular Reports. The definition of “human rights” at the EU level remains incomplete. The Union’s understanding or definition of the concept of “human rights” has never been elaborated exhaustively in any legally binding text. Furthermore, its “Charter of Fundamental Rights” remains a legally non-binding declaratory text. Thus, the European Union’s human rights criteria in the framework of enlargement, whether included in the Copenhagen Conclusions, the Commission’s Regular Reports or in the Accession Partnership possess political, not legal value. Therefore, such criteria are vulnerable to subjective understanding.

Asking the candidate states to comply with insufficiently defined standards has generated problems especially on the reform of the judiciary systems. Here it could be observed a lack of a coherent theory of judicial independence. The absence of a uniform EU model and the corresponding lack of a consistent scheme of evaluation of the performance of different models have led to occasional problems in the enlargement process.

“Forms without substance”

Similar to the formal “imported modernization” process of Romania in late XIX century, Brussels showed that its approach to democratic conditionalities is rather formal and bureaucratic and as a result, on the short term, the outcomes were limited to changes only in formal structures (see the civil service reform)¹³.

“EU democratic deficit” in exchange of democratic consolidation ?

Among other things, the pressure induced by Brussels on the candidate states to create in no time new institutional and legislative frameworks has favored the executive institutions over the parliamentary ones, which is reflected by the extensive use of Government Ordinances to keep the path with the re-

forming path and legislative harmonization demanded from Brussels.

9. Conclusion: Reflections for “the Others”

It is quite clear that the new countries aspiring for future membership will have to face tougher conditions and scrutiny. Concerning all criteria, implementation and enforcement will be the key. The experience of Romania showed that when it comes to the basic political criteria, the EU is quite agnostic. Can the experience of a “problematic” case like Romania be used to guide other countries reform path and accession strategy?

In the Balkans, it seems that the EU “conditionality” will give results only if there will be a clear perspective of accession and a precise timetable for the receipt of interim benefits such as additional aid and political support. Therefore, on its side, the Union will face the challenge of providing the right mix of “sticks and carrots” in order to achieve the “Europeanization” effect in the region.

As for the Black Sea area, EU has to be more creative in managing its conditionality. Considering that the new European Neighborhood Policy (ENP) is a diluted version of enlargement, the difference in leverage is fundamental. In addition, compared with the actors of the 5th Enlargement, the ENP countries are starting out at much lower points of democracy, human rights and rule of law.

In many senses, the success in transposing modernization reforms through market integration in countries who are not subjects of accession, will give the measure for the universality of the EU model.

One of the most obvious facts, which results from the experience of the “problematic” second round of the 5th Enlargement, is the evolution of conditionality methodology which will affect the future enlargements. Below there are some reflections based on the above statement :

A more gradual accession process

The breaking of the enlargement process into gradual stages has been an important innovation in the context of the 5th Enlargement. In past enlargements, there would be relatively fewer stages. All of the multiple sub-stages of the enlargement process have conditions attached to them. Thus, the present and future candidate states can expect an even more drawn out process with more stages.

The importance of detailed “road-maps” for reforms

The “road maps” for fulfilling the remaining reforms where a great 5th Enlargement invention. Through the “road map”, provided to Romania in December 2002, the Union showed clearly its expectations and the candidate could better schedule its priorities.

For the future enlargements the Union might consider providing these “road maps” much earlier in the accession process or even releasing them before the candidate states “NPAs”(National Program for the Adoption of the Aquis). It has to be considered that, in countries willing to undertake changes but suffering from weak state institutions and poor capacities for policy formulation, the Union has to enhance its “guiding” role.

Gradual yet clear timetable for interim benefits and the “final prize”

The “stick and carrot” mechanism, in order to function, must be perceived by all actors involved as a mutually advantageous arrangement. In parallel with increased gradualism and tougher conditions, the Union must offer sufficient interim benefits and credible perspectives to its official and unofficial candidates in order to keep them within its reforming gravitational power.

Here we have to underline the importance of an accession timetable: the leaders of the candidate states need to be convinced that, at some point in time, they will be admitted to the Union, otherwise there is little reason to accelerate, with considerable political costs, the process of difficult domestic changes.

Accession horizon and conditionality efficiency

The case of Romania shows that EU obtained maximum leverage power after the accession date has been on the horizon. It is interesting that the confirmation of the accession date became a gradual conditional process in itself. First, the candidate is fixing itself a technical date of accession as a reference point for the required reforming process and pushes for the confirmation of this date by the Union. A “technical” accession date is particularly important in the context of negotiations, considering that the substance of talks is focusing on the transition periods which start after the presumed accession date. Then, by accepting to negotiate on the base of a technical accession date suggested by the candidate, the Union offers a hint that the respective date might be

confirmed. The next step is the “political support” provided by the European Council for an accession date if the candidate showed enough commitment with its reform timetable. The last step is the firm confirmation of an accession date which is to be enshrined in the Accession Treaty. Even then, as the Romanian experience shows, the European Commission can give additional strength to its conditionality leverage power by imposing pre-accession safe guard clauses to make sure the candidate is doing its very best for fulfilling all the requirements.

Thus, the theory that the conditionality is decreasing when an accession date is set has no empirical support. The Romanian (and Bulgarian) experience shows that, with the “pre-accession clauses”, the conditionality effect has reached its peak during the acceding period.

For the cases when the EU member states are reluctant to commit even to a remote accession date, the European Commission came with an innovative solution: open ended negotiations (for Turkey). Although it is not the ideal solution for assuring the speed of transformation, the Union safely keeps its gravitational power over the candidate. This might become a generalized procedure for future candidate states: negotiations which might not necessarily lead to accession or full membership. For the potential subjects of this procedure, this might be an acceptable solution as it is better to be “in” the process (with the pre-accession financial support) rather than “out”.

A smaller but very tasty “carrot”: Shengen visa free regime

A big accomplishment for Romanian government has been the granting of Shengen visa free regime by the EU Member States from the 1st of January 2002, in exchange of reforms and strengthened cooperation in the Justice and Home Affairs sector. For the ordinary citizen being part of Europe means first of all the freedom to travel.

Thus, for countries without a clear accession horizon, like some of those from the Western Balkans and especially those which are subject of European Neighborhood Policy, where EU lacks sufficient incentives in order to insure the functionality of conditionality instrument, the visa free regime might be the small equivalent of membership. This “carrot” carries sufficient consistence and visibility in order to be traded for deeper reforms in the area of “democratic consolidation” in countries surrounding EU27. Not least, for

those left outside, the “visa free regime” might sound more appealing and tangible, and more worth the effort of accelerated reforms, than a fuzzy and remote “piece of the Internal Market” perspective.

The “Group therapy” matters

The experience of the 5th Enlargement has shown that the “group therapy” matters from the point of view of conditionality effectiveness as the target countries will compare each others evolutions and will compete for obtaining faster the Brussels favors, which increases considerably the speed and depth of “Europeanization”. For a prospective candidate state, especially for a more “problematic” one, joining a group of similar or better prepared countries is also a rewarding move. If they effectively coordinate, a group of countries can achieve aggregate negotiating power in relation with the EU. The smaller and weaker states can benefit of the deals obtained from EU by the more influential candidates. Thus, countries like Moldova or Georgia have anything to gain from joining a group with Ukraine which has more chances to make its voice heard in Brussels. Furthermore, as the experience of the Romanian-Bulgarian unpopular and de facto “tandem” shows, if perceived as a group, the candidate countries can alternatively “drag” each other forward in the accession process.

The progressive inclusion in the Community programs

When it comes to democratization, a lot can be achieved through the increase in the level of human interaction at various levels between the prospective candidate and the Union. Starting from the governmental and inter-parliamentarian structures of cooperation introduced through the Association Agreements and down to the level of mass student exchanges through the extension of the ERASMUS program, all can contribute to the anchoring of the Union norms.

Using the Synergy between European and Euro-Atlantic integration

Many of the Romania’s basic reforms in the area of democracy, especially the protection of minorities, were undertaken in the context of NATO membership bid. Without NATO political conditionality, the reforming path of Romania might have been slower. In a way, the reforms triggered by NATO accession process created the necessary momentum for continuing and deepening them in order to comply with EU’s more detailed criteria. The same can be valid for the current and potential candidate states, most of

them having NATO membership ambitions. Meanwhile, a closer cooperation between the two organizations residing in Brussels, in terms of the management of political conditionality, would be desirable in the future.

Never forget the “bilateral dimension”

Having strong supporters in the EU Council is important. The current and prospective EU candidate states have to bear in mind that behind the Unionă's complicated decision making machinery stand the Member States. Therefore, cultivating strong bilateral relationships with key Member States can influence the accession path. Certainly, the bilateral deals are not a replacement for meeting the criteria but rather an additional supportive factor which, sometimes, can be decisive.

Concluding on an optimistic note, by accomplishing its “2007 mission impossible”, Romania shows that, quite often in the World politics, the reality goes beyond theory. Searching on the academic and journalistic independent literature dedicated to European integration in the last fifteen years, even the more recent, somebody will hardly find authors predicting the EU accession of Romania before the end of the first decade of this century. Therefore, “the Others”, waiting in queue at the EU door, should keep their European commitment strong and act accordingly. Despite its temporary “indigestion” symptoms, the EU has strong economic and political reasons to continue its “stretching” exercise in order to keep fit. In rest, it’s just a question of “geometry” or “tailoring”. Providing that there is a “custom order” from the Member States, and a strong determination from the aspirants, the Commission has proved to be innovative enough to design any form of integration scheme with fine conditionality tuning. Still anything it’s possible in terms of European Integration, “if there is a will, there is a way!”.

NOTES

¹ See Amichai Magen., EU Democracy and Rule of Law Promotion: the Enlargement Strategy and its Progeny, Working paper, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies, November 2004.

² “Contagion” has been manifest in early years of the transition and is characterized by the voluntary, non-contractual initiatives taken by countries from Central and Eastern Europe to assure the convergence with EU model. “Socialization” has been a continuing phenomenon even after the entering into contractual relations with EU. It represents the influence exercised by EU through multiple activities as well as personal and institutional contacts

³ Legitimate institutions resulting from free elections and the re-

spect for human rights

⁴ In general, democratic consolidation involves the stabilization, routinization, institutionalization and legitimization of patterns of democratic behavior (a 10-15 years process). See R. Gunther, N. Diamandouros and H-J. Puhle (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995).

⁵ The concept of Europeanization has traditionally been used in order to assess the impact of EU governance on the member states’ domestic environment. Europeanization can be defined as “a process of construction, diffusion, and institutionalization of rules, procedure, paradigms, styles, ways of doing and shared beliefs and norms, formal and informal, defined and consolidated first in the decision-making process of the EU and then incorporated in the logic discourses, identities, political structure and policies at the domestic level” (C. Radaelli, *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change in European Integration* on line Papers (EioP) 4:8 2000).

⁶ See Amichai Magen.

⁷ Art 39 of the Bulgaria and Romania Accession Treaty

⁸ A 1 year delay for the access to the EU Structural instruments in real terms will signify a lose of about one million euro per day.

⁹ The Romanian Parliament announced two extraordinary sessions in July and August in order to push the adoption of the legislation related to the red and yellow flagged domains.

¹⁰ See the paper of Steunenberg and Dimitrova , *Compliance in the EU enlargement process: Institutional reform and the limits of conditionality*, Leiden University, July 2005.

¹¹ For a comprehensive view on the issue see: Gergana Noutcheva, Bulgaria and Romania’s Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rule of Law, CEPS Policy Brief, No. 102/ May 2006

¹² The legal provisions allow for suspension of the voting rights of a member state government in the Council, a decision that can be taken by qualified majority

¹³ For a very critical view on EU democratization strategy in the enlargement context see Alina Mungiu Pippidi, *Shapes in search of substance. European enlargement and democratic performance*, Center for Democracy and the Rule of Law, Stanford University, 2005

BIBLIOGRAPHY

Dimitrova, A L. (2004) Enlargement driven change and post communist transformations: A new perspective, in: Antoaneta L. Dimitrova (ed.) *Driven to Change: The European Union’s Enlargement Viewed from the East*, Manchester: Manchester University Press, 1-17.

Gunther,R., N. Diamandouros, (1995) N and. Puhle H-J (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press,).

Grabbe, H (2001) How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, *Journal of European Public Policy* 8: 1013-31.

Kubicek P. J. (Ed.), *The European Union and Democratization* (2003) (London: Routledge)

Mattli, W and Thomas, P (2002) The demand-side politics of EU enlargement: Democracy and the application for EU membership, *Journal of European Public Policy* 9: 550-74.

Magen, A (November 2004) EU Democracy and Rule of Law Promotion: The Enlargement Strategy and its Progeny, Working paper, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, Stanford Institute for International Studies.

Noutcheva, G., (May 2006) Bulgaria and Romania's Accession to the EU: Postponement, Safeguards and the Rule of Law, CEPS Policy Brief, No. 102.

Jora S. (2005) Patterns of Democratization through Europeanization: The case of Romania in Roberto Di Quirico (ed) Europeanization and Democratization: Institutional Adaptation, Conditionality and Democratization in EU's Neighbor Countries European Press Publishing, Florence.

Pridham G. and Gallagher T. (Eds.), Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans (2000) (London and New York: Routledge)

Pridham G. (2005) EU Accession and Democratization in Central and eastern Europe: Lessons from the Enlargement of 2004 in Roberto Di Quirico (ed) Europeanization and Democratization: Institutional Adaptation, Conditionality and Democratization in EU's Neighbor Countries, European Press Publishing, Florence.

Pipiddi, A.M., (2005) Shapes in search of substance. European enlargement and democratic performance, Center for Democracy and the Rule of Law, Stanford University.

Radaelli, C., (2000) Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change in European Integration on line Papers (EioP) 4:8)

Ruano L., (2002) Origin and Implications of the European Union's Enlargement Negotiations Procedure, Robert Schuman Centre Working Papers 62/02

Sadurski W., (2004) Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe 10(4) European Law Review 371-401.

Steunenberg B, Dimitrova A, Compliance in the EU enlargement process: Institutional reform and the limits of conditionality, in : Jean-Michel Josselin and Alain Marciano (eds) Democracy, freedom and coercion: A law and economics approach. Cheltenham Glos: Edward Elgar.

Vachudova M. A., (2001) The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union EUI Working Paper 2001/33, Robert Schuman Centre, EUI.

Youngs R., (2001) The European Union and the Promotion of Democracy, Oxford: OUP

SEMNAL

Andrei Pleșu

Despre bucurie în Est și în Vest și alte eseuri

Editura: Humanitas

Anul apariției: 2006

Descriere

În realitate, un om întreg și o societate sănătoasă au nevoie în același timp de beneficiile subzistenței și de cele ale reflexiei, de şosete și vise, de pâinea zilnică și de utopii. În Est, ne lipsesc, deocamdată, și unele, și altele. și nu putem accepta că lotul generației actuale e acela al lui "vivere", filosofia urmând să fie finanțată mai târziu... În ce mă privește, am în minte un portret ideal al sponsorului "cultural" și, de altfel, cred că l-am și întâlnit de câteva ori: e cineva care, după ce a investit cu folos în mari proiecte de educație universitară, în cercetări despre arta guvernării, legislație, liberalism, ecologie și minorități, în programe de revitalizare economică și instituțională, simte nevoia să iasă din circumstanțial, din rezonabilul de primă instantă, pentru a investi într-un joc cu mărgele de sticlă. A finanța instalarea lui Newton sub măr sau navigația utopică a lui Columb s-a dovedit rentabil. Oamenii nu devin mai săraci dacă, din când în când, consimt să dea de mâncare Serafimilor... (Andrei Pleșu, 14 iunie 2000) ■

SILVIU JORA - PhD Cluj, MA Amsterdam, MA Bucharest, BA Cluj; currently works as Associate Professor of international relations and European studies at Kobe University, Japan. In the last years Mr. Jora has been promoting European studies in Japan in the framework of Hosei University (Tokyo), Yokohama National University, Ritsumeikan University (Kyoto) and Kobe University. Previously Mr. Jora has been working for the Romanian Institute of International Relations, European Institute of Romania and the Romanian Ministry of European Integration. Some parts of this paper are based on his direct experience as director within the Accession Negotiations Department of the Romanian Ministry of European Integration (2001-2003).

European Citizenship And Identity

ALINA BUZĂIANU

The article presents the concept of European Citizenship, as it was defined on the Treaty on European Union, signed in Maastricht, in 1992. The conclusion is that, including the rights, the obligations, and the participation to the political life, the European citizenship aims to the self-representation and identity of the European Union, creating the framework for a deeper implication of the member states' citizens in the process of European integration.

The Citizenship¹ of the Union is not a consolidated reality; rather, we are attending to the beginning of a long process that will result in one or another way depending on European integration process fate. To fully develop a meaningful European citizenship is necessary that a sort of European identity arise. Just like the compulsory educational systems had a main performance in building up national identities, the role of schools and universities in fostering a sense of belonging, and European identity will be of the most importance.

European Union (Eu) Citizenship

Currently “EU Citizenship” is not quite equal in status to national citizenship (and certainly not outside the EU). Rather one holds the “nationality of a member state” and, as a result of the Maastricht Treaty, thereby becomes a “citizen of the Union”. This offers certain privileges within the EU: in many areas EU citizens have similar rights to native citizens in member states. Such rights granted to foreign EU citizens include the right of abode, the right to vote in local elections and the right to work in any position (including the civil service) except for very specific positions (defense...). The EU member states use a common passport design, burgundy colored with the name of the member state, national seal and the title “European Union” or equivalent.

The classical concept of Citizenship

We can define citizenship as a legal and political status which allows the citizen to acquire some

rights (civil, political, social...) as an individual and some duties (taxes, military service, loyalty...) in relation to a political community, as well as the ability of intervening in the collective life of a state. The latter right arises from the democratic principle of sovereignty of people.

Citizens - of Spain, United Kingdom, France, Portugal, United States... - have a series of rights, granted by their constitutions, but also have obligations, with regard to their national community. In a democratic state, the citizen must fulfill those obligations since they were passed by the representatives they have voted in, using one of the main citizen's political rights, the suffrage².

Citizenship is restricted to people who have that condition. People that live in a territory but lack the status of citizen are deprived of the rights and duties that citizenship involves. Every state has laws to regulate the way an individual can acquire its nationality, that is to say, the citizenship.

This concept of citizenship dates back to a historical period initiated with the great liberal revolutions in the late 18th century. It is a notion characterized by the pre-eminence of the state-nation as the political community that comprises the individuals. Citizenship is tantamount to nationality.

Challenges to the State-nation and the citizenship equivalent to nationality

From the classic ages (Greece, Rome) to the present

the concept of citizenship has evolved. In the 21st century, we will witness citizenship quite different of a kind from todays.

Although the Nation-state continues to be the key element of the world political map, changes are taking place that portend an evident challenge to this kind of political organization.

Two major transformations are placing in question the role of the contemporary State-nation and the concept of citizenship that it embraces:

- Firstly, *globalization*, that is to say, the fact that the central and strategic economic activities are integrated on a world scale through electronic webs of capitals, goods, and information exchange. A key element of this *globalization* is the development of the Internet and the information society. This globalization of markets is the decisive factor that has impelled the last step in the European integration, the Economic and Monetary Union. The States-nation are less and less able to cope with the challenges of globalization.
- Secondly, the existence of more multicultural societies that breaks up the theoretical homogeneity of States-nation. Regional or national diversity (Spain, Belgium, and United Kingdom) and multiculturalism and multiethnicity brought about by growing immigration are key aspects of the new European society.

European citizenship will rise from this new European society.

The road toward launching of the European Citizenship

The right of free movement of persons inside the Community was introduced in the constituent Treaty of the EEC, signed in Rome in 1957. This freedom did not appear bound to any citizenship concept but rather it was closely linked to the conduct of an economic activity. In consequence, the right of residence was accorded to workers and their families, linked to the right to exercise a labour activity in another member State of the EEC³.

Although in a meeting of the European Council, held in Paris in 1974, the necessity to grant special rights in the EEC to the citizens of the member States was put forward. It was only in 1976, however, when the Tindemans Report was issued, that for the first time, the object of proceeding beyond a common market and creating a community of citi-

zens, was clearly proposed³.

This report, edited by the Belgian prime minister on request of the Summit of Paris 1974, had no success with the governments, though it had an important influence in later steps towards integration. In a chapter, titled *Europe of the Citizens*⁵, Tindemans proposed the enactment of different measures that made perceptible, by means of outward signs, the rise of a European awareness: unification of passports, the vanishing of border controls, the common use of the benefits of the Social Security systems, the accreditation of academic courses and degrees...

In 1976 a second step took place when elections to the European Parliament by universal suffrage were conducted. Although Parliament's competences were meager, for the first time, one of the key elements of citizenship, democratic participation, appeared.

Later on, after the Fontainebleau European Council in 1984, a Committee of *Europe of the Citizens*, presided over by the Italian *Euro MP* Adonnino, was established. This committee approved a series of unambitious proposals leading to the constitution of a European citizenship.

More audacious was the Project of Treaty of European Union, passed by the European Parliament, in February of 1984, and presented by the euro MP Alterio Spinelli (Spinelli Project).

In spite of its restraint, the Single European Act (1986) hardly included any of the Spinelli's project proposals, although it adopted, and that is fundamental, the objective of a political European Union. In this manner, a few years later, two Intergovernmental Conferences were convened to reform the Treaties. One of them focused on the Economic and Monetary Union, the other one, solely on the political Union.

A meeting of the European Council, which took place in Rome in October 1990, in the course of establishing the IGCs guidelines, introduced a notion of European Citizenship, as an essential element of the Treaties reform, and with some characteristics and similar rights to those that were later included in the Treaty of the European Union or Treaty of Maastricht.

It was the Spanish delegation that first presented to the IGCs, in October 1990, a text on the European citizenship. After diverse negotiation, and with the enthusiastic support of the European Parliament that passed two favourable resolutions in 1991, the Treaty of the European Union came finally to institutionalize European citizenship.

The extension of the rights

For many, the rights included in the citizenship statute are limited and affect to a reduced number of Europeans, so they are considered as irrelevant by most citizens.

The most significant is, with no doubt, free movement and residence of persons. Although there have been remarkable advances from the Treaty of Rome, where free movement was strictly bound to labour activity, there are still serious limitations that should be eliminated. Despite the different agreements reached, any country can re-establish controls on border whenever its security was considered to be threatened and residence freedom continues having different sort of restrictions⁶.

The other rights affect in a negligible way the daily life of European people: the right of appeal to the European Ombudsman only deals with matters under EU jurisdiction; the right of petition to the European Parliament already existed and has to do with a Parliament with very scarce competences; the right to vote and stand in local government and European Parliament elections in the country of residence affects to a minority of European, the right to have diplomatic and consular protection from the authorities of any other member State concerns solely the Europeans that visit a third country in which there are not embassies or consulates of its own state...

Following the opinion of the eurosceptic Ralf Dahrendorf, the European citizenship lays still midway between two conceptions of citizenship: what he denominates theoretical or soft citizenship, certain feeling of being part of a community, of having some certain common goals and values, and the practical or strong citizenship, real rights -vote, fair trial, expression, association...- that can be claimed and juridical institutions to protect the exercise of these rights.

The great debate in the following years will be: do we make steps forward to strengthen the Citizen-

ship of the Union statute, or do we keep it as a largely theoretical institution?

A step in the first direction has been the edition and proclamation in the Nice European Council of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

The emergence of a European identity

The concept of European identity is, at least, problematic. To some extent, a great part of our continent's inhabitants feel themselves as Europeans, but a majority feel more intensely their belonging to France, Portugal, Spain, or Catalonia, Scotland or Flanders. Identities are not easily separated and, often, different feelings of affinity -ethnic or racial group, gender, political ideas, cultural affinities...- are mingled.

A genuine European Union requires a European identity, but it does not exist. There is no linguistic or cultural homogeneity. A common identity cannot be constructed on neither Christianity, nor democracy, nor economical identity, or, of course, ethnic identity⁷.

A lot of scholars have been lately trying to get to the bottom of what means to be a European.

Samuel Huntington, a celebrated American academic, affirms that Europe finishes where Eastern Orthodox Christendom and Islam start. So, Greece, member State of the EU, is it not a European country? The Muslims that have been so long living any neighbourhood of London, Paris or Düsseldorf, are they not European?

From another point of view, a French scholar, Henry Mondrasse, has claimed that a common cultural European identity does exist and that it could be the base for a political Union. Should this identity be based on individualism, the idea of nation developed in the last centuries, a certain way of combining science and technology or a certain idea of democracy, according to this definition of European culture, which is the difference between an American or an Australian and a European? Could a Russian or a Bulgarian be considered as Europeans?

What I am intending to highlight is that a European identity will not arise from an impossible cultural uniformity; neither will be built against other civilizations. Islam is, especially after New York's

World Trade Center massacre, the foremost candidate to be the enemy. The victory of this kind of tendencies would be a dramatic failure for the very idea of European integration.

One of the most suggestive theories in this field comes from a celebrated German thinker, Jürgen Habermas. According to the well known view of Habermas, in a liberal democracy, citizens should not be identified with a common cultural identity, but with some constitutional principles that fully guarantee their rights and freedoms. This proposal is very suggestive, because it comes from the best liberal and tolerant tradition of Europe, and escapes from and fights against ethnic nationalism, the great foe of peace and freedom in the early 21st century Europe.

NOTES

¹ Citizenship is membership in a political community (originally a city but now a state), and carries with it rights to political participation; a person having such membership is a citizen. It is largely coterminous with nationality, although it is possible to have a nationality without being a citizen (i.e. be legally subject to a state and entitled to its protection without having rights of political participation in it).

² Bibere O. – *The European Union between reality and fantasy*, Bucharest, Ed. All, 1999; - *Basic Documents of the European Union*, Iasi, Ed. Polirom, 1999 ; - *European Union Treaty. The Maastricht Treaty on European Union*, Bucharest, Ed. Lucretius, 1997.

³ Defarges Moreau Philippe – *European Institutions*, Ed. Amarcod, Timișoara, 2002.

⁴ Brădescu Faust - *United Europe*, Ed. Majadahonda, Bucharest, 2000.

⁵ Ferréol Gilles, - *European Union Dictionary*, Ed. Polirom, Iasi, 2001.

⁶ Leonard Dick – *European Union Guide*, Ed. Teora, Bucharest, 2001.

⁷ Guillaume Courty; Guillaume Devin – *European Construction*, Ed. C.N.I. "Coresi" SA, Bucharest.

ALINA BUZĂIANU - researcher, The Romanian Institute of International Studies.

SEMNAL

Malina Voicu, Bogdan Voicu

(coord.)

Satul românesc pe drumul către Europa

Editura: Polirom

Anul apariției: 2006

Prefață de Dumitru Sandu

Cuprins

Atitudini proeuropene în sate românești

- Participare, spirit comunitar, capital social
- Cât de european este satul românesc?
- De la televizor la viața reală: despre impactul campaniei de informare „Satul românesc, sat european”

Descriere

Cercetare ce reunește numeroși contributori în cadrul programului-experiment „Satul românesc, sat european”, lucrarea investighează reprezentările despre Europa ale locuitorilor din mediul rural, dar și atitudinile și comportamentele acestora în raport cu valorile civice consacrate. Structurile sociale ce definesc satele, agricultura și ocupațiile oamenilor, navetismul, migrația circulatorie internațională, contactul cu orașul și raportarea la acesta sau consumul media sunt doar câteva subiecte de analiză abordate de către autori. Lucrarea se adreseză atât sociologilor, cât și tuturor celor interesați de starea actuală a mediului rural românesc. ■

Hannah Arendt

Originile totalitarismului

Editura: Humanitas

Anul apariției: 2006

Traducere: Ion Dur și Mircea Ivănescu

Descriere

Concentrându-se asupra totalitarismelor emblematic ale vremii noastre - național-socialismul german și stalinismul rusesc -, Hannah Arendt comentează aici transformarea claselor în mase, rolul propagandei în raportarea la spațiul non-totalitar și recursul la teroare (devenită, din mijloc de preluare și menținere a puterii, scop în sine, expresie a legilor Naturii sau Istoriei). Arendt face distincția netă între dictaturile obisnuite, bazate încă pe o minimă rationalitate strategică, și regimurile totalitare, care confisca toate domeniile vietii umane, nu numai pe cel politic. ■

Multi-level Governance Or Multi-level Participation

Assessment Of The Implementation Of European Structural Funds In England

ALINA-STEFANIA UJUPAN

The implementation of the European Structural Funds in England has always been identified with a central government led process. Nonetheless, the regionalization that is taking place together with European pressures for enforcing partnerships in the English regions are reasons to believe that the situation has changed. By applying Hooghe and Marks' criteria for assessing governance in a political system, the paper demonstrates that the implementation of the European Structural Funds in England takes place within a system of early stages multi-level governance.

Introduction

Up to the 1999 reform, the implementation of Structural Funds in England was carried out by central government departments and the involvement of the regional actors in the implementation process was practically non-existent (Bactler and Turok, 1997). Since the regions lacked any kind of power, the governance of the Structural Funds in England was often identified with multi-level participation, with the Government acting as an extended gate-keeper (Bache 1998, 1999).

Two factors challenge this interpretation. Firstly, the devolution process is in continuous development. It is questionable whether the balance has in the meantime shifted from multi-level participation towards multi-level governance (MLG) and just what potential these structures can develop. Secondly, Hooghe and Marks (2001) argue that MLG exists in two types and, what Bache (1998, 1999) calls multi-level participation, seems now to resemble Type I MLG.

This paper takes further these observations and assesses the governance of Structural Funds in England. It uses the criteria outlined by Hooghe and Marks (2001) for assessing governance in a political system. These are: the distribution of competences between jurisdictions, the distribution of fiscal power and the structure of formal and informal relationships.

The research results support a new theoretical perspective on the governance of the Structural Funds, particularly in countries like England where it has usually been characterised as intergovernmental. This also has implications for policy-makers, as they re-define the context in which they operate. In demonstrating its claim, the paper first looks at theoretical issues, then at the English regional context and in the end it addresses the research findings.

Multi-level governance

Harmonious development, by reducing the differences among the European regions, has been part of European thinking since the beginnings of the integration process, and represents the target of today's European Structural Policy. Presuming channelling of European Union (EU) resources towards the most remote regions in the Union, Structural Policy is supposed to reflect the solidarity of the Member States. Politically, however, it has been difficult to distribute the European resources solely according to deprivation criteria. The process of building the ESP as it is today has had ups and downs, and these are reflected in the theory development.

The classical debate between neo-functionalism and intergovernmentalist paradigms did not avoid this policy domain. The creation of the European Struc-

tural Policy took place in the moment of political relaxation which followed the Luxemburg compromise (1969)¹. Plans for economic and monetary union (EMU) were put in place and also, the accession of United Kingdom (UK), Denmark and Ireland was about to happen (Bache 1998). But the oil crisis of 1973-1974 delayed the plans for EMU as the economies of the Member States were very much threatened. Added to this, the position of the UK², a potential oil rich country, was decisive in ending the enthusiasm for a united Europe and headed EU governance towards the intergovernmental realm.

In 1975 the first Structural Fund, the European Regional Development Fund (ERDF), was approved. The specifications of the policy reflected the impasse that marked the political context of the 1970s. As Keating and Hooghe (1999: 224) have stated, “[t]he policy was a fiction, a way of dressing up an interstate transfer mechanism as a European policy”.

The project for installing the Single Market and developing the conditions for EMU in the mid 1980s boosted the importance of Structural Policy. As a consequence of the Mediterranean enlargement, the Single European Act (SEA) made special provisions for the new members who were less developed, thus unable to participate in a common market without considerable structural aid. This context was favourable to the transfer of power towards the supra-national institutions and the shift of ESP from a pay-back system to a more distributive policy.

Interpretations of the reform varied. For the liberal intergovernmentalists, notably Moravcsik (1995), the reform represented little more than a compromise, one consciously undertaken by the member states in order to fulfil their interest in building a prosperous common market. Moreover, the transfer of authority was cautiously made in order for the states to maintain control over integration (Nugent 1999).

The neo-functionalists and those generally of a pro-European outlook saw the new changes as proof of the increased power of the European Commission, and as a step towards deeper integration. One of the main achievements of the 1988 reform was the approval of the partnership principle. Partnership meant that sub-national actors should work closer with the state and the EU in order to define the priorities of and to implement the policy in the EU regions. Only the states which applied the principle benefited from Structural Funds. This constrained

the states to include actors from the sub-national tier in the governance. The coming together of the regional actors with the national and the European actors was a necessity to effectively implement the funds. This participation of actors from the three levels was the context for the emergence of multi-level governance theory (Marks 1993, Marks and Hooghe 2001, Neyer 2003, Perkmann 1999, Kochler-Koch 1996).

MLG theory opposes liberal institutionalism as it considers both supra- and sub-national institutions determinants of policy-making. It completes the neo-functionalism theory as it considers shifts of power not only towards the supra-national, but as well towards the sub-national levels of governance. It presumes cross-border cooperation³ (Perkmann 1999) and a direct dialogue between supra- and the sub-national actors (Marks 1996, Bache 1999).

MLG has been subjected to criticisms. Firstly, it is argued that history-making decisions are outcomes of intergovernmental negotiations rather than MLG (Peterson and Bomberg 1999). Secondly, according to Bache (1998) it is particularly at the implementation phase that the states manage to interfere and exercise effective control. This is due to the administrative differences among the member states which make it impossible for the Commission to properly monitor the process. Consequently, the states have room to act as extended gatekeepers rather than MLG actors.

Nonetheless, recent research may give a different interpretation to these criticisms. Although MLG is broadly understood as the devolution of state power to supra- and sub-national levels of governance, according to Hooghe and Marks (2003) it has evolved towards two distinctive types.

The first type of governance (Type I) is rooted in federalism. As shown in Table 1, it can be identified through a small number of multi-task jurisdictions, these having mutually exclusive territorial boundaries. The levels of governance are also few in number and there is an element of hierarchy for fulfilling the need for the coordination of policies and thus of effectiveness. The second type (Type II) presumes a vast number of functionally specific jurisdictions. These are flexible and territorially overlapping. The levels of governance are numerous and intertwined. Here the jurisdictions tend to be organised by functions rather than by hierarchy. These two types co-exist. Whereas

Type I is characteristic of intra-state governance the second type “appears strongest at the edges” of the first (Hooghe and Marks 2001). It is located:

- where private and public sectors interact,
- between national and international arenas,
- in cross-border programmes developed by regions of neighbour states,
- and where the local government interacts with community associations.

This new classification in types of MLG which co-exist brings new insights with regards to the validity of MLG in the implementation of the Structural Funds. It can be used as a heuristic device to identify MLG characteristics particularly where the existence of MLG is questioned. Such a case is England. The UK was famous for the strength of the Westminster model⁴ which appeared to make it almost impossible for the regions to get actively and independently involved in supranational decision-making (Rhodes, 1997).

Since 1997 it has had devolution of power. Despite this, some argue that there still is a tendency for the central government to act as a gatekeeper⁵ rather than a MLG actor (Bache, 1999) with England as the most centralised of the four British regions.

According to the findings of this study, England reflects a predominantly Type I multi-level governance in its initial stages. The paper will demonstrate its claim by assessing the governance system for the implementation of the European Structural Funds. For this it will first present the English case, then the research design and finally the data analysis.

The Regional Context

The UK, well-known for its highly centralized administration, now faces devolution of power. This case particularly attracted attention as the country that is in favour of intergovernmental EU, implements MLG. If the transfer of power to Scotland, Wales and Northern Ireland might have been a sensitive and anticipated response to the pressures coming from these regions and from other bodies of influence, it was far less foreseeable that a similar phenomenon would come into sight within England as it is the most centralized of the four.

In just a decade, since the Labour Party returned to power, the English regions gradually experienced a degree of regional government. These bodies have increasing importance for the distribution and the implementation of the ESP as the latter process is more and more devolved to them. In the region, the system of governance is made up by the Regional Assembly (RA) in some regions, the Regional Development Agency (RDA) and the Government Office (GO) (Table 2). Formally only the latter should represent the involvement of the national government in the region, while the first two bodies should unite and represent the regional voice. The RDA follows to maximize the economic gains to the region and the purpose of the assembly is to ensure the accountability of the RDA. The second function of the assembly is to represent the region to the national government, especially so if and when regional and national interests are at odds.

In terms of the Structural Funds, the GOs are the Managing Authorities for the Structural Funds, so

Table 1: Types of MLG

Characteristics	Type of MLG	Type I	Type II
Number of jurisdictions		Small	High
Type of jurisdictions		Multi-task	Functionally specific
Organization of jurisdictions		Hierarchical	Non-hierarchical
Territory		Mutually exclusive	Over-lapping
Levels of governance		Few	Numerous and intertwined
Location of governance		Intra-state level	Border between: - public/private - national/international - local government/community associations Cross-border programmes

Table 2: Regional Tier

Institutions	Regional Assembly	Regional Development Agency	Government Office
Functions	- represents the region in conflicts with the national parliament - ensures the accountability of the RDA	- maximise economic gains in the region	- represents the central government - represents the region to the central government and the Commission - managing authority for the structural funds
	- represent the regional voice - coordinate their office in Brussels		
	work together for elaborating the regional strategy (in some regions)		

they implement the funds in the region. The role of the government offices is twofold: they represent the government in the region and they represent the regions to the central government and in the interactions with the European Commission.

The RAs and the RDAs sustain a regional office in Brussels through which they lobby the European decision-makers. Their role is significant particularly for their potential in further regionalisation. Consequently at the regional level one can speak of a troika that is continuously accumulating governance competences.

Given the regional structure mentioned above, a preliminary conclusion would be to identify England as part of a MLG system. But there are several criticisms regarding the way these devolutionary measures were implemented. It has been often argued that the central government has preserved veto measures in key areas as well as various mechanisms of control over the regional authorities (Bache 1999, Jeffery and Mawson 2002). Bache (1998, 1999) argues that it seems more appropriate to identify the central government as an extended gatekeeper within multi-level participation rather than an actor along with the regions within a MLG framework.

On the other hand, the devolution process is in continuous development and the findings of this research project challenge some of the criticisms referred to above. Did the balance shift in the meantime from multi-level participation towards multi-level governance? Is England facing a transitional period? And just what are the implications of the type of MLG for assessing the governance of Structural Funds in England.

Structural Funds Governance in England

The research study includes eight of the nine English regions⁶ and uses three types of data sources: inter-

views, reports and statistics. Before proceeding to the current research the project was piloted in four regions. The respondents are, as in the pilot study, members of European Secretariats of the Government Offices, which are the Managing Authorities of the Structural Funds in England. The second source of data is the implementation documentation. The Single Programming Documents (SPDs) of the regions can give information about partnership structures, monitoring committees and the distribution of responsibilities. The other source is represented by the Mid-Term Evaluations (MTEs). These are assessments of the extent to which the targets have been fulfilled, the management capacity and the functioning of the partnership. Thus, to a certain extent they can give information about the purported MLG structures. The regulations concerning the monitoring of the structural funds demand that the assessors be independent, this ensures the objectivity of these sources.

The research is also backed up by the use of statistics. These concern particularly two aspects of the MLG, namely lobbying and bargaining and broadly reflect whether only the criterion of 'need' is followed, or there are other interests that mark the distribution of funds.

The analysis uses the criteria suggested by Hooghe and Marks (2001) for assessing the existence of MLG. These are:

- the distribution of policy competences across jurisdictions;
- the distribution of fiscal power
- the structure of the formal and informal relationships among the jurisdictions.

1. Distribution of policy competences

One of the characteristics of the Type I governance is that there is hierarchical reporting between differ-

ent levels of governance. Furthermore, the number of jurisdictions increases as the hierarchical order decreases (Hooghe and Marks, 2001). This is the case for England.

There are mainly three layers of Structural Policy governance⁷. At the European level the chief authority is the European Commission who establishes the main directions of the policy, enforces regulations and is the paying authority.

At the national level, two government departments have the role of managing authorities for the Structural Funds: the Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) and the Department of Work and Pensions (DWP). These work together with the Department of Trade and Industry (DTI) in the negotiations with the European institutions, particularly with the Commission, in matters that concern the whole or the majority of the British regions.

In implementing the Structural Funds, the competences vary with the objectives (Table 3). Objective 3 activities are managed mainly at the national level and are not of interest in this paper. For Objectives 1 and 2 the Managing Authority competences have been devolved to the regional Government Offices, but the central government departments elaborate regulations for the regions. The regional tier is made up, as mentioned above, by the regional troika: GOs, RDAs and, in some cases, RAs.

Each region has, for Objectives 1 and 2, its Programme Monitoring Committees (PMCs) made up by partners from all levels of governance. Their purpose is to monitor the implementation of the programmes.

The distribution of competences is not equal, but each level of governance has importance and cannot

be ignored. It must also be kept in mind that the regionalisation of England is a novel process which is currently developing, so England is facing a transitional period where asymmetries are normal. However, there are strong criticisms which concern at least two issues. These are partnership and the relationship between power-responsibility.

The first critique of MLG (Bache 1999, Bachtler and Turok 1997, Downs 2002, Evans 2000, Evans 2003) challenges the definition of partnership as a close consultation among different partners who are to be named by the member state according to its domestic rules. While this critique might have had some validity in the early 1990s, it is more questionable since the 1999 Structural Fund reform which mandated stronger regional administrative structures.

The empirical evidence confirms the existence of partnership in England and its extension during the 2000-2006 programming period. In the regions, partnership structures, which now include even individual organisations and people, design the SPDs and drive the PMCs. According to the respondents, regional and local partners are also involved in the restructuring of some SPD elements suggested by the MTEs.

However, evidence also suggests that MLG is in process of development in England since partners at the regional and sub-regional level are not always aware of their competences and of the targets of the programmes. Hence, the implementation of the 2000-2006 programmes was delayed due to the need for training for partners and incomplete functioning of some PMCs.

The second critique of MLG in England addresses the asymmetry between devolved responsibility and power (Morgan 2002). With one exception, the re-

Table 3: Types of eligible regions

Area type	Objective 1	Objective 2	Objective 3
<i>Characteristics</i>	<ul style="list-style-type: none"> -GDP of less than 75% of EU average -undeveloped coastal and mountain areas -managed at the regional level 	<ul style="list-style-type: none"> Areas which need economic and social conversion other than objective 1: -areas undergoing socio-economic changes -deprived rural areas -urban areas in difficulty -depressed areas depending on fisheries -managed at the regional level 	<ul style="list-style-type: none"> -human resource development -follows the European Development Strategy -managed at national level

spondents agreed on the existence of asymmetry in working with partners. They also argued that a shift towards equilibrating the balance by holding all the partners equally responsible would cause a decrease in the interest of some of them- such as businesses-in the process.

Furthermore the fact that Objective 3 is almost entirely managed by the DWP, with Objectives 1 and 2 managed predominantly by the regions, means there is a lack of coordination between the programmes which reduces the synergistic capacity of the structural funds. The variation, with the programmes, of allocation of competences and thus the fragmentation of governance (Vos *et al.* 2001) also strengthens the argument that in England the emergence of Type I MLG is in its early stages.

2. Fiscal power

Devolution in England is a phenomenon resulting from internal as well as external pressures (for instance, globalisation and ESP reform). Ultimately however, it is a government controlled process as the financial resources and the design of the regional tier is supported and driven through programmes led by John Prescott, the Deputy Prime Minister. It has been argued (Tomaney 2002, Bradbury and McGarvey 2003) that the RDAs and the RAs do not function for the region, but rather they are advocates of Whitehall's interest in the region as they are financially controlled by the latter.

Some real examples challenge this view. The RAs and some RDAs were officially against the proposed UK government strategy for post 2006 European Structural Policy. It was also confirmed in most of the interviews that there is a very active lobby through their offices in Brussels for supporting the regional view regarding the future of the Structural Funds. This supports the argument for Type I MLG development as the regional interests are officially divergent from the national government's (Evans 2003), despite the purported financial control.

Furthermore, the RAs, where they exist, have been allowed through the Government's White Paper *Your Region, Your Choice 2001* (Tomaney 2002) to receive a percent of the council tax. A noteworthy fact is that their budget is small in comparison to the national government. As one of the participants argued, this reduces the impact of the former; since power is proportional to resources.

With regards to the ESP, the direct relationship between financial resources and decision-making power represents an issue for the allocation of structural funds. The policy has often been attributed a *pork barrel* characteristic (De Rynck and McAleavy 1997), meaning that the resources are distributed according to bargaining outcomes rather than specified eligibility criteria. The existence of MLG implies bargaining and possibly an unfair map of distribution. A gatekeeper role of the government would be reflected in a fairer distribution with a tendency to concentration of funds in less developed areas.

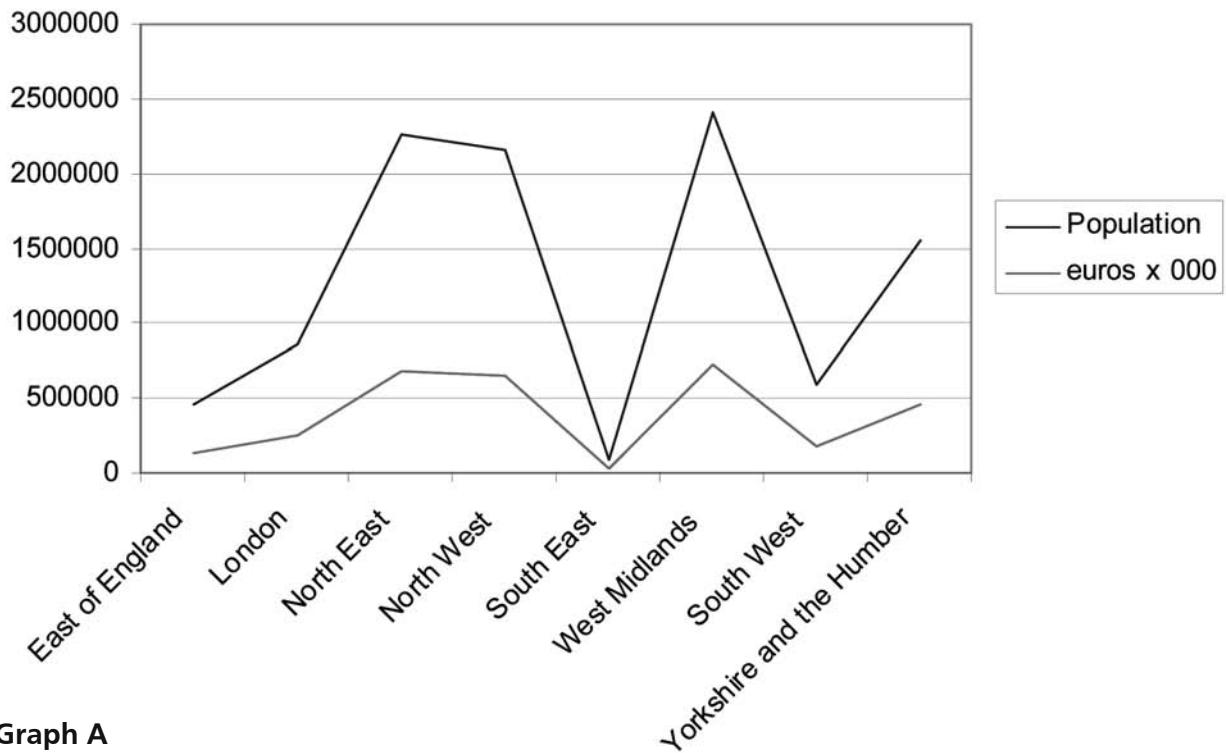
This characteristic of MLG will be supported here through comparison of the distribution of Structural Funds and the level of economic development of the regions. The case study will be represented by Objective 2 regions⁸ for the following reasons: First, the programmes which are managed at the regional level are Objectives 1 and 2. From these by far the most numerous are the Objective 2 areas⁹. Secondly, the selection criteria for Objective 2 are not as exact as for Objective 1 (see Table 3) and, consequently there have been opportunities for interpretations and negotiations.

At the European level the distribution of funds between the member states does not follow strict criteria, rather it follows a bargaining pattern (Keating and Hooghe 1999). If the proof of intergovernmental negotiations at the European level is in favour of intergovernmentalists, the unequal distribution among regions suggests a third tier of influence besides the member state and the Commission.

The graphs A and B show that although, in England, there is a tendency for evenly distributing the funding according to the eligible population, nevertheless poor regions like the North East, the North West and Yorkshire and the Humber secure less funding per capita. Two participants from prosperous regions agreed that sometimes richer regions manage to attract more funding than they need, due to more active lobbying. According to 25 percent of the respondents, the wealth of a region may be a positive factor in securing access to financial power.

When considering the GDP indicator there is a tendency for poorer regions to receive more funding. However London which is the second richest area after the South East still gets a considerable amount compared to the latter. And between the South West

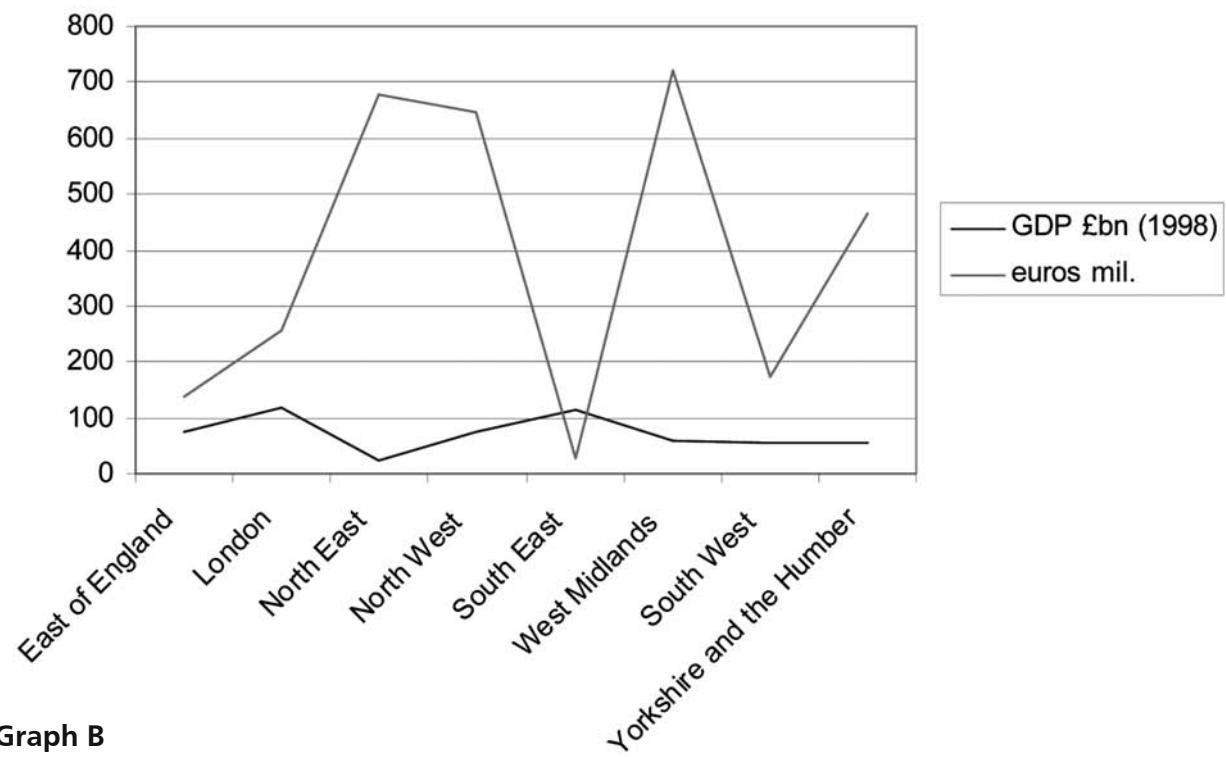
Allocation of Obj2 Resources



Graph A

Source: DTI

Allocation of Obj2 Resources- GDP



Graph B

Source: DTI

and Yorkshire and the Humber, although they have similar GDPs, there is a great difference in allocation.

Furthermore, the allocation of funds predominantly to the North of England could be the result of stronger devolutionary tendencies in this part of the country. Morgan (2001) maintains that there is a north/south divide in terms of development and that the northern regions are stronger advocates for regionalism because the further they are from London, the less access they have to policy-making. This interpretation may not be entirely valid since current evidence argues that the public has voted against the RA in the North-East referendum. Some interpretations, however, support the argument that the public voted against a *weak* RA rather than against regionalisation (BBC).

With regards to the financial allocations within the regions, some respondents observed that the budgetary control is mainly in the hands of the national administration, ensuring less ability to adapt funding to particular regional needs. So, the conclusion here resembles that of the previous section. The core fiscal power remains with the central government. However, the regional assemblies have been given the right to benefit from a share of the local taxes. In terms of Structural Funds regions are still controlled by the state but some regional influences have been identified. These support the argument that England is in the early stages of Type I MLG.

3. Formal and informal relations

The relationships between jurisdictions are of two types in MLG: vertical and horizontal. Horizontal relations are non-hierarchical, while vertical relationships have a low degree of hierarchy in Type I. The hierarchy usually exists just to ensure a coordination of non-overlapping jurisdictions.

3.1 Vertical relationships

The vertical relationships in the implementation of Structural Funds can be both formal and informal. These are hierarchical in the sense that both national government and the European Commission coordinate the process, the latter having slightly more power due to its regulations. The coordination is done through the means of regulations and guidance. Rules are a characteristic of MLG Type I, especially as they attempt to regulate what Hooghe and Marks (2003) called the MLG dilemma. That is that the more the number of actors, the more difficult it is to

finalise negotiations and to identify defectors. Thus there is a high risk of free-riding. The existence of a hierarchy however should allow organisation and monitoring.

The side-effects of coordination measures, such as regulations, obviously are present. The EC is mostly criticised for its excessive use of too rigid regulations and bureaucracy, as indeed Whitehall sometimes is. Despite the flexibility of the Commission officers, their activity is very much constrained by the number of regulations that they need to follow. This last aspect confirms the conclusion in the literature that one of the burdens of the Structural Policy implementation is the huge volume of regulations and this suggests Type I governance. The implication here is that the monitoring of funds and the implementation of adjustments pose serious problems due to the inflexibility of the European regulations, such as budget constraints and difficulties in building partnerships.

All respondents agreed that they follow UK rules in addition to European regulations. With regard to the latter, it has been argued that at the national level, the European rules are interpreted and shaped by the ODPM, the chief managing authority according to the national policy targets to which all the regions need to adhere. Such a phenomenon can be interpreted in two ways:

- either it can be defined through hierarchical relations, where each state needs and is allowed to adapt the guidance to its own context - thus Type I
- or the presence of overlapping authorities at the national and European levels - thus Type II governance,

Furthermore, the direct relationships between the regions and the Commission concerning programme adjustments, funding and monitoring can also be evidence in favour of Type II MLG, since the regions have two masters: the Commission (European level) and the Whitehall (national level).

As for informal relations, these are more flexible, especially concerning the channels of access to upper tiers of governance and lobbying.

Regional jurisdictions seem to be building networks of channels of access to decision-making at both the national and European levels. This is obviously an argument in favour of MLG. In five of the eight discussions, the participants agreed that the GOs repre-

sent a source of information for the other two regional actors. The GO would also feed the views of the regional actors into the national departments.

With regard to the Brussels Offices coordinated by the RDA and the RA, the GOs use them as a source of information concerning the progress of discussions in Brussels as it can be quicker to obtain the information this way than via national channels. Moreover, the GO in general does not lobby, or if it were to take a position concerning a given issue then that would be through the Whitehall departments which lobby for the structural funds. However, there still are some cases where regional government officers would suggest to the RDA and RA members what to lobby through their office in Brussels. This however, seems to take place in the few regions where the regional partnership seems to be very tight.

The fact that the RDAs and the RAs are new institutions must also be taken into account as they did not lobby for the 2000-2006 Structural Fund framework. Thus they only have lobbied for issues related to its implementation. However they are actively involved in lobbying for the post 2006 programme especially in those areas where they oppose the British government. Unfortunately the value and strength of the regional as opposed to national lobby cannot be appreciated at this moment in time as the post 2006 programme has not yet been approved.

3.2 Horizontal relations

Horizontal relationships have two forms: coordination and competition. Both are less developed than the vertical rapport.

Concerning cooperation, the only type clearly defined is cross-border cooperation, developed through INTERREG III projects¹⁰. These do not entirely depend on the regions as INTERREG III is a Community Initiative so they are hierarchically coordinated.

With regards to inter-regional cooperation in England the only example of cooperation concerned the senior officer level. Here, according to one respondent, the regional officers ask for an increased role of the regional tier in shaping the national position due to the fact that they are better informed about the regional needs. This tendency indicates a predisposition towards devolution within the national government as shifts of power towards Whitehall's devolved bodies begin to take place. Overall it has

been agreed that the English regions do not make as much contribution as they should to policy-making, confirming once again the argument put forward in this study.

As for competition among the regions, although its existence is endorsed by the literature (Keating and Hooghe 1999) it is not confirmed by the empirical evidence cited here. There was an attempt by the Commission to stimulate competition in the allocation of the performance reserve¹¹ to the most effective regions. The interference of the national government was decisive here since it did not agree with the Commission criteria. This can be seen as an attempt to slow down the development of MLG and of regionalisation. Nonetheless the outcome was that everybody received the performance reserve, however with a small variation among the regions.

The structure of horizontal and vertical relationships as well as the distribution of competences is currently exposed to change as the process of regionalisation has not yet ended and the framework for implementing the Structural Funds after 2006 has not yet been agreed. However, it can be concluded that, according to the MLG theory, there are numerous Type I characteristics in the English model. There is a hierarchy between jurisdictions and the number of jurisdictions decreases as the rank rises. There is partnership and cross-border cooperation. There are also attempts to coordinate policies through regulations and these can be seen as attempts to solve the MLG dilemma. These cause effects such as bureaucracy and bargaining which are well known characteristics of MLG. Moreover, the overlapping of Whitehall and the EC in issues such as the allocation of the performance reserve indicates the existence of Type II MLG at the interface between national and international levels. Thus the two types co-exist and the theory is supported through the numerous examples given.

Conclusion

The aim of the study reported here was to give some insight into the implementation of the Structural Policy in England, particularly with regard to the emergence of MLG. The project drew on the study by Hooghe and Marks (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance". This accounts for the existence of two types of multi-level governance, one of them Type I being characterised by low profile hierarchy between the

jurisdictions. The conclusion of this paper is that currently England is not characterised by multi-level participation¹² as Bache (1998, 1999) has argued. But it is a Type I MLG in its early stages.

The research used data from interviews, documents and statistics in order to evaluate the presence of MLG characteristics. The evaluation followed the criteria outlined by Hooghe and Marks (2001): distribution of competences; distribution of fiscal power and the formal and informal relations between the actors. Concerning all three categories the findings have shown that Structural Policy governance in England has MLG characteristics, particularly of Type I and that there is potential through the spill-over effect of regionalisation for further progress in this direction. One related conclusion is that the relations between Whitehall and the Commission tend to be non-hierarchical, and these institutions overlap each other in the control of Structural Funds. This indicates the coexistence of Type II MLG at the edges of Type I, confirming once again the position advanced by Hooghe and Marks (2001).

In pursuing this argument the project takes into account that England is a moving target in terms of regionalisation. The implication here is that it is likely that the process will accelerate as the regions develop their capabilities. Furthermore, it is not known yet what the effects of the Eastern Enlargement on the reform of the Structural Funds will be. It remains to be seen whether the governance will be predominantly Type I or Type II.

The main contribution of this paper is that it presents a somewhat different perspective on the English system of structural policy governance. Most of the authors mentioned in the study take the view that Whitehall is a gatekeeper in the implementation of the Structural Funds. This could be because they define MLG strictly with regards to Type II, which presumes non-hierarchical rapport among the actors. Type I however accepts hierarchy and it is argued in this study that England has predominantly Type I MLG characteristics. The few central government attempts at control are interpreted as traces of the former type of governance which was highly centralised. They also support the conclusion that MLG in England is in its early phases.

NOTES

¹ In 1966, General Charles de Gaulle, president of France withdrew France from the EEC due to the increasing influence of the supranational institution. This was seen by de Gaulle as a threat to France's sovereignty. France returned in the EEC, under the condition that each member state can veto against the EEC decisions, if these are believed to affect the national interest.

² The UK refused to sell oil to the states members of the EEC at a preferential price.

³ It presumes implementation of programmes and strategies by neighbouring regions belonging to different states.

⁴ This model of governance meant that the policies were strongly controlled by the Whitehall, being characterized by the fact that the power was concentrated at the state level.

⁵ The term emphasises that the British government, through its involvement and power over the British regions, actually controls the areas in which the regions are allowed to have direct contact with the European institutions (Bache 1999)

⁶ East Midlands, although it took part in the piloting of the project, did not reply to the numerous attempts to agree an interview date. As interviews represent the major source of data, it has been excluded from the project.

⁷ In some regions, the responsibilities have been devolved to a fourth level: the action plan committees.

⁸ Please see definition of Objective 2 areas in Table 3.

⁹ Objective 1 areas are only three in number.

¹⁰ This is a Community Initiative, a programme developed and implemented strictly by the Commission, targeting small communities in border regions.

¹¹ This represents a 4% ceiling of the funds allocated to the regions and it has been aimed to be awarded after the MTEs are completed.

¹² The difference between the two theoretical views is that multi-level participation implies an extended gatekeeper role of the central government, while Type I MLG argues that hierarchy intervenes just to coordinate the targets.

REFERENCES

- Bache, Ian (1998), *The Politics of the European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bache, Ian (1999), "The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK" in *Journal of European Public Policy*, no 6-1, 28-45.
- Centre for Strategy and Evaluation Services (2003), *Mid Term Evaluation Report of the East of England 2000-06 Objective 2 Programme*. Source: Government Office for the East of England.
- Downs, W. M. (2002), "Regionalism in the European Union: Key Concepts and Project Overview", in *European Integration*, no. 24-3, 171-177.
- ECOTEC (2003), *Mid-term evaluation of South East England's Objective 2 Programme, 2000-2006*. Source: the Government Office for the South East.
- ECOTEC (2003), *Mid-term evaluation of the London Objective 2 Programme, 2000-2006*. Source: the Government Office for London.
- ECOTEC (2003), *Mid-term evaluation of the Objective 1 Programme, South West 2000-2006*. Source: Government Office for the South West.
- Ekos Consulting (2003), *Mid-term evaluation of the North East of England Objective 2 Programme*. Source: The Government Office for the North East.

- Evans, A. (2000), "Regionalist Challenges to the EU Decision-Making System" in *European Public Law*, no. 6-3, 377-400.
- Evans, A. (2003), "Regional Dimensions to European Governance" in *ICLO*, no. 52-1, 21-51.
- Fraser Associates and Regeneris (2003), *Mid term evaluation of the North West of England Objective 2 Programme*. Source: The Government Office for the North West.
- GHK and Fraser Associates (2003), *Mid-term evaluation of the West Midlands Objective 2 Programme*. Source: The Government Office for the West Midlands.
- Hooghe, Lisbet; Marks, Gary (2001), "Types of Multi-Level Governance" in *European Integration online Papers*, no. 5-11. [<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>], 15th October 2003.
- Hooghe, Lisbet; Marks, Gary (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance" in *American Political Science Review*, no. 97-2, 233-243.
- INTERVIEW 1, 05/07/04, Government Office for South West.
- INTERVIEW 2, 07/07/04, Government Office for South East.
- INTERVIEW 3, 08/07/04, Government Office for London.
- INTERVIEW 4, 09/07/04, Government Office for the North West.
- INTERVIEW 5, 16/07/04, Government Office for the North East.
- INTERVIEW 6, 19/07/04, Government Office for the East of England.
- INTERVIEW 7, 22/07/04, Government Office for the Yorkshire and the Humber.
- INTERVIEW 8, 26/07/04, Government Office for the West Midlands.
- Keating, Michael; Hooghe, Lisbet (1999), "By-passing the nation state? Regions and the EU policy process" In Richardson (ed) *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- Kochler-Koch, Beate (1996), "Catching up with change: The transformation of governance in the European Union" in *Journal of European Public Policy*, no. 3-3, 359-80.
- Leeds Metropolitan University and University of Hull (2003), *Mid-term evaluation of the Yorkshire and the Humber, Objective 2 Programme, 2000-2006*. Source: Government Office for the Yorkshire and the Humber.
- Marks, Gary (1993), "Structural Policy and Multi-level Governance in the EC" in Carfuny, A., W. and Rosenthal, G, G (eds) *The State of the European Community Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Reinner, 391-410.
- Marks, Gary (1996), "An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance" in *Regional and Federal Studies*, no. 6, 20-38.
- Maercks, Gary et al. (1996), "European Integration from the 1980: State-Centric v. Multi-level Governance" in *Journal of Common Market Studies*, no. 34-3, 341-378.
- McALEAVY, P. and DE RYNCK, S. 1997. **Regional or Local? The EU's Future Partners in Cohesion Policy.** Working Paper No 97/55 European University Institute. Available at http://www.iue.it/RSC/WP-Texts/97_55.html. [Accessed at: 08/10/2002].
- Moravcsik, Andrew (1995), "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder" in *Journal of Common Market Studies*, no. 33-4, 611-28.
- Morgan, K. (2002), "The English question: Regional perspectives on a fractured nation", in *Regional Studies*, no. 36-7, 797-810.
- Perkmann, M, (1999), "Building Governance Institutions Across European Borders" in *Regional Studies*, no. 33-7, 657-67.
- Peterson, John and Bomberg, Elisabeth (1999), *Decision-Making in the European Union*. London: Macmillan.
- Programme Secretariat 1 (2000), *Single Programming Document, Objective 2 Programme 2000-2006, South East*. Source: The Government Office for the South East.
- Programme Secretariat 2 (2000), *Single Programming Document, Objective 2 Programme 2000-2006, Yorkshire and the Humber*. Source: The Government Office for the Yorkshire and the Humber.
- Programme Secretariat 3 (2001), *Single Programming Document. North East of England Objective 2 Programme, 2000-2006*. Government Office for the North East.
- Programme Secretariat 4 (2001), *Single Programming Document Objective 2 Programme 2000-2006. South West*. Source: the Government Office for the South West.
- Programme Secretariat 5 (2001), *European Union Objective 2 Programme for the East of England: Single Programming Document*. Source: The Government Office for the East of England.
- Programme Secretariat 6 (2000), *Single Programming Document, Objective 2 Programme, London*. Source: Government Office for London.
- Rhodes, R.A.W., (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Tomaney, John. (2002), "The evolution of regionalism in England" in *Regional Studies*, no. 36-7, 721-731.
- WELLS (2003), *Mid-term evaluation South Yorkshire Objective 1 Programme*. Source: Government Office for the Yorkshire and the Humber.
- WEBSITES used for statistical sources of data during June – September 2004:
- EUROPA- REGIONAL POLICY INFOREGIO. Available at: http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm.
- SCADPLUS- REGIONAL POLICY. Available at: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/s2400.htm#POLITIQUE>.
- THE DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY- The European Structural Funds. Available at: <http://www.dti.gov.uk/europe/structural.html#section1>.
- THE OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. Available at: <http://www.odpm.gov.uk/>.

ALINA-STEFANIA UJUPAN - Two Bachelors degrees in Politics (Nottingham Trent University, UK) and Economics (Babes-Bolyai University, Romania), a Masters degree in Research Methods for Social Sciences and PhD Student in Policy Studies, School of Policy Studies, University of Ulster, UK

The Passion of a European Paradigm?

Multi-level Governance in Europe

DORIN RUSU

This paper will focus mainly on the Multi-Level Governance (MLG) as it has been formulated to explain how and why European policy-making processes challenge the sovereignty of member-states by including sub-national and civil society partners. The theory has carved for itself a theoretical space between the contending theories of inter-governmentalism and neo-functionalism, but is recognised to have at most a descriptive power. Its usefulness lies in raising empirical, theoretical and normative questions which would otherwise remain untouched. Therefore, this paper will highlight some of the findings the literature has produced on this specific topic in an excursus that will make an attempt to see if MLG has the potential of becoming a paradigm for the study of European Union.

„Hence a form of government has been found which is neither precisely national nor federal; (...) and the new word to express this new thing does not yet exist”
Alexis de Tocqueville

Motto
The gods did not reveal, from the beginning,
All things to us; but in the course of time,
Through seeking, men find that which is better.

But for a certain truth, no man has known it,
Nor will he know it; neither of the gods
Nor yet of all the things of which I speak.
And even if by chance he were to utter
The final truth, he would himself not know it;
For all is but a woven web of guesses.”
Xenophanes

Introduction

It would seem that the beginning of the 21st century brings about a paradigm shift in what we considered to be the world order that we know. By the looks of things at “stake is the very foundation of the present world order based on the Treaty of Westphalia in 1648...As a result we are approaching a major governance vacuum which should be filled in the not too distant future if the gains achieved by humanity since the Industrial Revolution are to be preserved and enhanced” (Valaskakis, 2001. p. 45). Human rights, humanitarian intervention, NGO's, competing jurisdiction, corporations, to name just of the few things that have eroded classical sovereignty of states, have shaped the public sphere (Habermas, 1997) in a way that seems irreversible. All this appear more obviously when looking at Europe. Obviously today the Europe of 1649 is no more. However the ‘new form of governance’ that emerges and seems to slowly replace the ‘old’ one, which ruled for so long time, needs further and deeper analysis to fully grasp the significance of the change and to have some glimpse of what the future will bring. There are many competing

theories that aspire to become the next paradigm of Europe. This paper will focus mainly on the Multi-Level Governance (MLG) as it has been formulated to explain how and why European policy-making processes challenge the sovereignty of member-states by including sub-national and civil society partners. The theory has carved for itself a theoretical space between the contending theories of inter-governmentalism and neo-functionalism, but is recognised to have at most a descriptive power. Its usefulness lies in raising empirical, theoretical and normative questions which would otherwise remain untouched. Therefore, this paper will highlight some of the findings the literature has produced on this specific topic in an excursus that will make an attempt to see if MLG has the potential of becoming a paradigm for the study of European Union.

Governance

What is governance? Since this appears to be the question that troubles Europe nowadays, since it is a phenomenon in transition, both in form and content (Knill, C. and Lenschow, 2003), before we move to MLG, we

should see what governance and different modes of governance are.

There are many attempts to define governance and many somehow contrasting views on the matter. James Rosenau sees governance as a broad view referring to any “collectivity, public or private, that employs informal as well formal steering mechanisms to make demands, frame goals, issue directives, pursue policies, and generate compliance...thus it consists of a set of rule systems that perform or implement social functions or processes in a variety of ways at different times and places (or even at the same time) by a wide variety of organizations” (Rosenau, 2004, p.32). Beate Kohler-Koch defines governance “as the continuous political process of setting explicit goals for society, of providing incentives and sanctions for their achievement, of monitoring and controlling compliance” (Kohler-Koch, 2005). Drawing on this definition and also on other existing definitions in the literature Treib, Bähr and Falkner proposed a two-step approach to classify modes of governance in the EU: in the first step by focusing on politics, policy and polity separately they addressed modes of governance in order to explore, in the second step, the relationship between the three, and offer an example within the policy dimension. (Treib, O., Holger, B. and Gerda, F., 2005) The result was, as far as the policy dimension is considered, a new typology of modes of governance based on two criteria: (a) the nature of a legal instrument (binding/non-binding), and (b) the conditions for implementation (flexible/rigid). The result follows: (1) *Coercion* – “characterized by binding legal instruments prescribing detailed and fixed standards that leave little leeway in implementation... it is most intrusive in terms of EU intervention vis-à-vis domestic societies. (2) *Voluntarism* – “based on non-binding instruments and only defines broad goals that member states may specify in implementation. The broad and legally non-compulsory guidelines that have characterized much of the processes in the framework of the open method of co-ordination are the best example for this type of governance”. (3) *Targeting* – “also uses non-binding recommendations, but these recommendations are more detailed and thus leave less room for manoeuvre for specification at the implementation stage than is true in the case of voluntarism”. (4) *Framework regulation* – “remains within the realm of binding law... The level of EU intervention of this mode of governance is thus higher than in the case of the non-binding policy instruments included in the categories of targeting and subsidiarity, but lower than in coercion” (Treib, Holger and Gerda, 2005, p.13-14). Following this line of reasoning innovation is introduced by/within EU as a “spe-

cific expression of “governance without government”, particularly as form of ‘multi-level governance’ ...or ‘network governance’... in this view, the EU is regarded as a special case and most progressive model for governance which has limited national sovereignty through integration to a degree unprecedented in modern history; it imposes limitations upon the sovereignty of the member states and acquires state-like functions without revealing the quality of a full-fledged state” (Diedrichs, 2005). Diedrichs also argues that, drawing on Kohler-Koch, that there is “a difficulty in defining the levels of governance, either with regard to the distinction between the European Union and the member state level, and also with regard to the intra-EU institutional level of decision-making in defining the nature of the EU system and its typical mode of governance” because of “the impact of EU governance upon the member states, and also [because of] the relationship between the macro-level type of governance and policy-specific modes of ‘sector governance’” (Kohler-Koch, 1999). In the view of Torfing, “governance networks refer to networks of actors, such as politicians, administrators, interest organizations, private firms, social movements and citizen groups involved in public governance” and he defines governance networks as “(1) relatively stable horizontal articulations of interdependent, but operationally autonomous actors who (2) interact with one another through negotiations which (3) take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that is (4) self-regulating within limits set by external forces and which (5) contributes to the production of public purpose” (Torfing, 2005).

Obviously, they think something is going on in Europe and they are on to something. But is this enough to consider that we are witnessing a shift from ‘old’ to ‘new’ governance?

Multi-level governance as Explanandum vs. Explanans¹

Is MLG the ‘post-nation paradigm’ that Europe is searching for? The Prodi Commission decided that the problem should be tackled with. In a speech given in the European Parliament in 2000, Prodi had acknowledged that ‘governance’ is a political innovation in Europe. Soon afterwards the OMC - Open Method of Coordination was introduced in the EU. The OMC is according to the official wording of the 2000 Lisbon European Council a “fully decentralized approach [that] will be applied in line with the principle of subsidiarity in which the Union, the Member States, the regional and local levels, as well the social partners and civil society, will be actively involved, using variable forms of partnership”²².

Very nice, but what exactly does all this mean? It means that The Open Method of Coordination (Laffan and Shaw, 2005; de Schutter, 2004) is a new tool of doing things in Europe which looks like a soft way of challenging government authority from above. Member States are obliged to provide information, get examined, and reassess current policies on regular basis and they are strongly encouraged to involve private actors in this process. Hence, governments become target of external checking with the purpose of starting domestic public debate on various issues. As Eberlein and Kerwer argue, OMC “relies on local deliberation, it offers an answer to the challenge of democracy in Europe. Instead of relying exclusively on expert deliberation within European regulatory agencies or committees, it enables stakeholders to participate directly in decision-making process” (Eberlein and Kerwer, 2002).

Hence, the White Paper on European Governance was produced by the Commission which defines ‘governance’, in a footnote, as “rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence”³. The White Paper on European Governance was intended to bridge the gap and even go further in presenting proposals for new forms of European governance that will be a step towards a model of global governance. Since the Commission provided its own definition of governance, this paper will consider it, although the literature has competing alternatives.

The last attempt to formally go one step further was with articles I-46 and I-47 of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, which introduced the principle of participatory democracy, which basically means that everybody should consult with everybody as regularly, openly, transparently and broadly as possible. So, in a situation where Europe is without government but with a 25 national governments, soon to be 27, but it speaks and it deploys governance, the question that arises is whether multi-level governance will be able to provide European citizens the feeling that they are European? Despite the growing importance of multi-level governance in Europe still, it would appear that the citizens of two major European countries didn’t fancy so much ‘participatory democracy’ and have rejected the Constitutional Treaty⁴. And the Commission seems to be powerless in the face of it, despite the fact it has a steering role (if we leave aside the European Council) and despite it’s intension to ‘compete’ with national governments to get closer to the citizens.

So, what is multi-level governance? Is it all just another catch-all phrase in the field of EU studies or is it more? Is it a theory/paradigm? These are questions that usually come to mind when dealing with this concept. Does ‘multi-level governance’ need further clarification or it is already self-sufficient and provides a well grounded view of what is going in Europe? There is literature in the field, actually is the academic world that coined the term, mainly Gary Marks and Liesbet Hooghe (1996, 2003, 2004). As far as scholarship is regarded the “literature on MLG is at the crossroads of two research traditions, namely, organizational theory, interorganisational and inter-governmental decision-making, on the one hand, and research on policy networks (which succeeded pluralist, elitist and neo-corporatist approaches in political science) on the other” (Papadopoulos, 2005).

Marks and Hooghe define governance as “binding decision making in the public sphere” (Marks and Hooghe, 2004). They have identified two forms, types of MLG: one is of federalist inspiration and envisions power as shared by some levels with “non-intersecting memberships” in a system wide architecture with general purpose jurisdictions at a limited number of levels” (Marks and Hooghe, 2004, p.17). The second type has task specific jurisdictions with intersecting memberships in an unlimited number of jurisdiction levels and all is in a flexible design. Here it is possible to encounter, for instance, jurisdiction of appointed or elected bodies. So in MLG actors (individual or collective) negotiate policy-making. Therefore, MLG appears both as remedy and outcome in a functional way of the authority or power that is inherent to any form of governing (Papadopoulos, 2005, p.317-318). The two authors consider that MLG offers a significant advantage in terms of its scale of flexibility because it “allows jurisdictions to be custom designed in response to externalities, economies of scale, ecological niches, and preferences” (Marks and Hooghe, 2004, p.29) since both type of MLG deliver scale flexibility in a complementary fashion, although in a contrasting ways. Type I creates general purpose jurisdictions with non-intersecting membership being oriented to intrinsic communities, while Type II allows for special purpose jurisdictions with tailored membership (Marks and Hooghe, 2004, p.29). In terms of location Type I can be found in conventional territorial government up to the national level and is related to the decentralization process. Outside the national state, it can be found only within the EU. Type II can be located at the national/international frontier, is common to cross-border regions and is widespread at local level. The two types can be biased as follows:

Biases of Type I and Type II of multi-level governance	
Type I	Type II
Intrinsic community	Extrinsic community
Voice	Exit
Conflict articulation	Conflict avoidance

Source: Marks, G. and Hooghe, L., (2004), pp. 27

According to scheme above, in Type I jurisdictions citizen's foster particular identities (locally, regionally based), face a deliberative multi-issue process with structured and articulated conflicts, with exit being a second choice, because barriers to exit are high, while in Type II they develop "instrumental arrangements" to solve *ad hoc* problems, freely exit the jurisdiction and avoid conflict by insulating decision making from potentially contradictory issues (Marks and Hooghe, 2004, p. 27-29).

Arthur Benz argues that, without "doubt, the concept of multilevel governance is better suited to describe the complex multilevel structure of European policy-making than the term joint-policy-making" although "it reduces analytical stringency" (Benz, 2003; Scharpf, 1999, 2005;).⁵ According to Tanja E. Aalberts "multilevel governance tries to overcome some obstructive cleavages which have haunted the academic field from its emergence, notably that between intergovernmentalism and neo-functionalism/supranationalism." (Aalberts, 2004).⁶ She is criticizing Marks and Hooghe for paying

"...relatively little attention to its bearing on the sovereignty of the Member States. Rather, they interpret sovereignty foremost along the traditional lines of the supreme locus of political control, autonomy and exercise of actual authority. This focus on the 'empirical realities' of politics reveals a positivist approach to the sovereignty issue. Whereas Hooghe and Marks distance themselves from supranationalism, and explicitly reserve a key role for Member States in the policy process, sovereignty, in their analysis, is clearly undermined by multilevel governance when benchmarking it against effective and exclusive control. Because of this positivist approach (taking sovereignty as an objective, 'hard' fact), their analysis cannot account ade-

quately for the endurance of sovereign statehood within the emerging hierarchical structures in the European arena."

The '*fragmegration*'⁷ that Rosenau brought about is challenging MLG as well. Rosenau speaks about 'SOA – spheres of authority' – which are formal and informal rule systems-, because as, he suggests, the term "multilevels suggests governmental hierarchies and explicitly posits the various levels as vertically structured in layers of authority ...But once one broadens one's analytical antennae to encompass networking processes and a variety of dissimilar SOAs, it becomes clear that authority relations have to be reconceived" (Rosenau, 2004, p.39). Since there is a demand for quality in the government and both quality and quantity in governance, MLG can be "misleading and imprisoning" as it does not "allow for a full analysis of the complexity of the emergent political world" (Rosenau, 2004, p.39). Therefore, Rosenau suggests a six-governance typological scheme that captures in his view transnational processes we are witnessing from the perspective of formalizing authority vertically/horizontally.

In his analysis of the relationship between multi-level governance and intergovernmental/supranational dichotomy Stephen George argues that multi-level governance "does not escape the dichotomy, but is simply a more sophisticated restatement of one side of it; and the dichotomy, far from being moribund, has been extremely productive and is continuing to be so in its revised form. This represents broad agreement with the observation that multilevel governance is nothing new, but without seeing that as necessarily a criticism" (George, 2004; Jordan, 2001)⁸. Hence, the "relationship of multi-level

Structures	Formal	Top down governance (governments, TNCs, IGOs)	Network governance (governments, IGOs, NGOs, INGOs, business alliances)
	Informal	Bottom-up governance (mass publics, NGOs, INGOs)	Side-by-side governance (NGO and INGO, governments)
	Mixed formal and informal	Market governance (governments, IGOs, elites, markets, masspublics, TNCs)	Mobius-web governance (governments, elites, mass publics, TNCs, IGOs, NGOs, INGOs)

Source: Rosenau, N. James, 2004, pp. 42

governance to the ‘intergovernmental/supranational dichotomy’, than, is that multilevel governance has effectively taken the place of neofunctionalism as the alternative theory to intergovernmentalism” (Moravcsik, 1991, 1993, 1994, 1995, 2002; Temple, 2003; Sandholtz and Stone Sweet, 1998)⁹.

Finally, in a recent point of view following Simon Hix’s view that EU should be studied with help of “tools, methods and cross-systemic theories from general study of government, politics and policy-making” (Hix, 1999), Bailey argues that European governance, which he defines as “the attempt to introduce territorially unbounded public and private actors, acting outside of their formal jurisdiction, into political institutions’ decision-making processes” (Bailey, 2006. p. 22), poses a serious threat to the “traditional hierarchies, government structures and the separation between the state and society”. Therefore he turns to liberal-democratic and social-democratic theories, which he finds “unable to explain either why the representative or redistributive role of the EU has developed to an inadequate extent to date”. So he turns to critical theories of the state because he considers that only “by viewing the very existence of the political institutions of the multi-level European polity as problematic *per se* the critical state-theoretic approach …is able to generate hypotheses and concepts that enable us to understand the inability of those institutions to meet compatible demands placed upon them”.

Conclusion - the search for a paradigm

When evaluating MLG as a possible paradigm for Europe one should consider if it achieves completeness (coherence and consistency), and it is not subject to contradiction, that is to say, since there are no absolute sources of knowledge, MLG should be put to the test in a direct way or by testing the consequences that are inferred from it. Because coherence alone cannot establish validity, falsehood can be identified out of incoherence and inconsistency, indicating the way out of a particularly predicament. As Xenophanes knew our knowledge is guesswork and opinion – *doxa*, rather than being *episteme* (Popper, 1963). This would be a Karl Popper approach to test verifiability of a theory.

Multi-level governance as Marks and Hooghe have presented it focus governance on actors mainly, but not so much on the institutional and constitutional, understood as EU polity. As Diedrichs observes the “attempts to generate an overall EU macro level model of governance, like 'network' or 'multi level' governance, is not wrong, but much too unspecific for the purpose” (Diedrichs, 2005,p.17) of a paradigm of the EU.

Europeanization research has showed that there are different ways, in which Europe is absorbed and perceived, in which is changing, in which Member States adapt to it and in which it relates to neighboring situations (Cowles, Caporaso, and Risse, 2001; Featherstone and Radaelli, 2003; Coppieters et. all (Eds.), 2004). But as Kholer-Koch observes at “least for the old member states the empirical evidence is unambiguous: Interest intermediation is firmly established at EU level, it accentuated the unequal distribution of opportunities and resources, it followed pluralist network patterns that are easier to reconcile with some national systems than with others, but nowhere did it disrupt the member state system of interest intermediation. It did not uproot the established power balance nor did it alter public-private relations; national governments are still strong gate-keepers. The story in the transition countries may be different, unfortunately it is less well known.” (Kholer-Koch, 1999, p. 11). So, she argues that even if multi-level governance made national borders irrelevant it is not “yet a stumbling stone for national system coherence” and is “not (yet) a stepping stone for trans-national system transformation” because “nations and governments are here to stay” (Kholer-Koch, 1999, p. 13).

The main problem of MLG is the fact it raises so many other problems that need further attention or mopping-up. Thus, the deeper and more articulated is our knowledge of Europe, the bolder the solution to the problems raised must be and, hence the difficulty in achieving a paradigm. Although MLG shows enough strength to sufficiently attract an enduring group of adherents away from competing modes of scientific research activity and is sufficiently *open-ended* to leave all sorts of problems for the redefined group of practitioners (and their students) to resolve in future research, it would appear that MLG is in what Kuhn calls the ‘preparadigmatic phase’, where different theories are competing and, for the time being there is no emerging theory that can achieve the status of a paradigm. It is clear that something new is going on in Europe and, as it was previously shown, some say that we are witnessing ‘the change’. However the argument they are making is not convincing that it is really a ‘shift’ from traditional theories and not all the researchers are really convinced that the shift has occurred in the first place. Kuhn showed that new assumptions, paradigms/theories require the reconstruction of prior assumptions and the reevaluation of prior facts in a difficult and time consuming process, but when a shift takes place, “a scientist's world is qualitatively transformed [and] quantitatively enriched by fundamental novelties of either fact or theory” (Kuhn, 1962). Therefore, a change in an existing theory that results in the

apparition of a new paradigm is also brought about by the awareness of observed anomalies, the emergence of a new theory being generated by the persistent failure in solving the puzzles by the usual and generally recognized theories. Again this is not the case with MLG, as it does not shift away much from intergovernmentalism and neo-functionalism. At best we might be witnessing a ‘theory war’ with no clear winner emerging from the battlefield as shown by Kuhn who indicated that to the “extent that two scientific schools disagree about what is a problem and what a solution, they will inevitably talk through each other when debating the relative merits of their respective paradigms” (Kuhn, 1962, p. 109), in the *circular argument* that results from this conversation, hence, each ‘paradigm’ will satisfy more or less the criteria that it dictates for itself, and fall short of a few of those dictated by its opponent. In this ‘battle’ one must admit, at least from the side of the ‘inter-governmental’ camp, there has been strong and constant opposition.

So, are we seeing ducks where we saw rabbits? Some may say that it takes a meaning to catch a meaning but I would argue that no, we don’t see ducks now but we see black, grey and white rabbits. Maybe we should wait for the ‘Planck effect’ to take place: the paradigm change corresponds to generational change: “A new scientific truth does not triumph by convincing its opponents and making them see the light, but rather because its opponents eventually die, and a new generation grows up that is familiar with it”. But this can be a little too much. Much work still needs to be done, MLG must be further and deeper explored. As Europe changes and in an ‘invisible’ fashion, so must theory accommodate such a change moving from a “woven web of guesses” as Xenophanes would say to what Alexis de Tocqueville brilliantly had foreseen to will take place in Europe. ‘What’s in a name?’ some may say: multi-level governance, network governance, European governance...as long as it delivers what it has to? True, but first, one must deliver.

NOTES

¹ Terminologically the two terms are used in the sense given by Hempel and Oppenheim as follows: “*By the explanandum, we understand the sentence describing the phenomenon to be explained (not that phenomenon itself); by the explanans, the class of those sentences which are adduced to account for the phenomenon*”. For details see Hempel, C.G. & Oppenheim, P. (1948). “Studies in the Logic of Explanation.” *Philosophy of Science*, XV, pp.135-175. For a short account of this also go to <http://en.wikipedia.org/wiki/Explanandum>

² See Lisbon European Council Presidential Conclusions, 23-24 March 2000, pp. 11, available at http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/jan-march/doc_00_8_en.pdf

³ The European Commission’s White Paper on European Governance, pp. 8, 25.07.2001, COM (2001) 428 Final, Brussels. It can

be found at http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

⁴ Remember that the Maastricht Treaty was approved by the French with a fragile majority and the Dutch have rejected it while the Nice Treaty was, first time, rejected by the Irish. The White Paper on Governance didn’t manage to exorcise the ‘saying No Ghost’ which haunted the Irish and now haunts the French, who have modified their Constitution, so *les citoyens* of the French 5th Republic can veto further enlargement, mainly that of Turkey.

⁵ The concept of joint-policy making was brought about by Fritz Scharpf, who developed it on the model of the German federal joint-decision system, and it focuses on multilateral system of negotiations, providing a focus on the efficiency and coherence of the EU structures and their mechanisms of interactions. Benz, while trying to clarify “the basic logic of European policy-making”, is aiming at adapting Scharpf’s view of the EU to the European multi-level system. Although Scharpf himself agrees that the joint decision system is a ‘trap’ and German federalism must reform itself in order to cope with the changes brought about the developments of reunified Germany and Europe, it is still interesting to follow up how his skeptical vision of ‘*Politikverflechtung*’ can explain the way Europe ‘vetoes’ itself.

⁶ The author is trying in a preliminary manner to “merge multi-level governance theories and social constructivism to analyze the condition of statehood of sovereignty in EU Europe”.

⁷ As a contraction of the terms ‘fragmentation’ and ‘integration’

⁸ George is basically pitting to test the seven key criticism that Andrew Jordan has identified as MLG is regarded: (1) MLG is nothing new, but an amalgam of existing theories; (2) it provides a description of the EU, without being a theory in itself; (3) it overstates the autonomy of subnational actors (SNAs); (4) it adopts a ‘top-down’ view of subnational actors; (5) it focuses on SNAs to the exclusion of other subnational actors; (6) it mistakes evidence of SNAs mobilization at European level as evidence of SNAs influence; (7) it ignores the international level of interaction.

⁹ When he refers to ‘intergovernmentalism’ George mainly points to Andrew Moravcsik and his liberal intergovernmentalism while by supranational/neofunctionalism he refers to Wayne Sandholtz. In the case of the Community method - intergovernmental arguing and bargaining on the basis of a Commission proposal with a strong mediating role of the Commission (and in case of co-decision the European Parliament can get involved), with qualified majority voting in the Council of Ministers and the European Court of Justice as a guarantor of the rule of law - is predominantly a two level game with governments as so called ‘gate-keepers’. Although others actors can sometimes by-pass national interest aggregation and are invited by the Commission to do so, nevertheless, things are still under government control.

REFERENCES:

- *** “The Slow Walk Up-Stairs” in The Economist, March, 9th, 2006
- Aalberts, E. Tanja (2004)“The Future of Sovereignty in Multi-level Governance Europe – A Constructivist Reading” in *Journal of Common Market Studies*, Volume 42, Number 1, pp. 23–46
- Bailey, J.D. (2006) “Governance or the crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European Level” in *Journal of European Public Policy*, 13:1, January, pp. 16-33
- Benz, Arthur (2003) “*Multilevel Governance in the European Union*”, translation of: “Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union”, in: Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch (eds.), *Europäische Integration*, 2nd ed., Opladen: Leske & Budrich, pp. 317-351
- Coppiepers, B. et. all (eds.) (2004) “*Europeanization and Conflict*

- Resolution. Case Studies from the European Periphery*", Gent: Academia Press
- Cowles, M.G., Caporaso, J. and Risse, T. (2001) "Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change", Cornell University Press
- Diedrichs, U. (2005) "Overview Paper on Classification and Mapping of Governing Modes", NEWGOV, July, pp. 4 available at http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D01D08_Overview_classifying_NMGs.pdf
- Eberlein, B. and Kerwer, D. (2004) „New Governance in the European Union: a theoretical perspective” in *Journal of Common Market Studies*, 42:1, pp. 133 (121-142)
- *** (2002)“Theorising the New Modes of European Union Governance”, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 6, No. 5 available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>
- Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) “*The Politics of Europeanization*”, Oxford University Press
- George, Stephen – “*Multi-level governance and the European Union*” in Bache, I. and Flinders, M. (ed.) – “*Multi-level Governance*” Oxford University Press, 2004, UK
- Habermas, J. (1997) “The Public Sphere” in Goodin, E. Robert and Pettit, Philip ed. – “*Contemporary Political Philosophy*”, Blackwell Publishing , Oxford, UK, 1997
- Hempel, C.G. & Oppenheim, P. (1948). "Studies in the Logic of Explanation." *Philosophy of Science*, XV, pp.135-175. For a short account of this also go to <http://en.wikipedia.org/wiki/Explanandum>
- Hix, S. (1999) “*The Political System of the European Union*”, Basingstoke: Palgrave
- ooghe, L and Marks, G. (2003) “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance” in *American Political Science Review*, 97 (2), pp. 233-243
- Jordan, A. (2001) – “The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance ... or Government?” in *Policy & Politics*, 29, 2, pp. 193-208
- Knill, C. and Lenschow, A. (2003) “Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation”, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 7, No. 1, available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-001.a.htm>
- Kohler-Koch, B. (1999) “The evolution and transformation of European governance”, in Kohler-Koch, B. and Eising, R. (eds.) - “*The Transformation of Governance in the European Union*”, London and New York: Routledge, pp. 14-35
- Kohler-Koch, B. (2005) “*European governance and system integration*”, European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-01, pp. 6, <http://www.connexnetwork.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01.pdf>
- Kuhn, T. (1962) “*The Structure of Scientific Revolutions*”, International Encyclopedia of Unified Science, Vol.II, No. 2
- Laffan, B. and Shaw, C. (2005) “Classifying and Mapping OMC in different policy areas”, NEWGOV, 02/D09, July, available at http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf
- Marks, G. and Hooghe, L. (1996) “European Integration from the 1980’s: State-centric versus multi-level governance” in *Journal of Common Market Studies* 34 (3), pp. 341-378
- Marks, G. and Hooghe, L. (2004) “Contrasting Visions of Multi-level Governance” in Bache, I. and Flinders, M. (ed.) – “*Multi-level Governance*”, Oxford University Press, pp. 15-30
- Moravcsik, Andrew (1991) “Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community” in *International Organization*, Winter, also available at <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/negotiating.pdf>
- *** (1993) “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach” in *Journal of Common Market Studies*, 30th Anniversary Edition, December
- *** (1994) “Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Institutions” Center for European Studies Working Paper Series 52 (Cambridge: Center for European Studies,) also available at <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/strengthen.pdf>
- *** (1995) “Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder” in *Journal of Common Market Studies* December also available at <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/jcms1995.pdf>
- *** (2002) “In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union” in *Journal of Common Market Studies* (40th Anniversary Edition) 40:4 also available at <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>
- Papadopoulos, Yannis (2005) “Taking stock of multilevel governance networks” in *European Political Science*, 4, pp. 316-326
- Popper, K. (1963) “*Conjectures and Refutations. The Growth of Scientific Knowledge*”, London: Routledge and Kegan Paul
- Rosenau, N. James (2004) “Strong Demand, Huge Supply: Governance in an Emerging Epoch” in Bache, I. and Flinders, M. (ed.) – “*Multi-level Governance*”, Oxford University Press,
- Temple Lang, J. (2003) “Checks and Balances in the European Union: the Institutional structure and the Community Method” in *European Public Law*, 12: 1, pp. 127 – 154
- Treib, Oliver, Holger Bähr and Gerda Falkner (2005) – “Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification” in *European Governance Papers* (EUROGOV) No. N-05-02, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf>
- Torfing, J. (2005) “Governance Network Theory: Towards a second Generation” in *European Political Science*, 2005, 4, pp. 305-314
- Sandholtz, W. and Stone Sweet, A. (1998) “*European Integration and Supranational Governance*”, Oxford University Press
- Scharpf, Fritz (1999) “*Governing in Europe: effective and Democratic*”, Oxford University Press
- *** (2005) “No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself”, EUI Working Paper RSCAS No. 24
- de Schutter, O. (2004)– “The Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights through the Open Method of Coordination”, Jean Monnet Working Paper 07/04, available at <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040701.html>
- Valaskakis, Kimon (2001) “Long-Term Trends in Global Governance: from “Westphalia” to “Seattle”” in “*Governance in the 21st Century Future Studies*”, OECD
- Young, Mark – “The World from Berlin: Germany's Sweeping Reform or Provincial Tinkering?” in Der Spiegel Online available at <http://service.spiegel.de/cache/international/0,1518,404753,00.html>

OFFICIAL DOCUMENTS:

- Lisbon European Council Presidential Conclusions, 23-24 March 2000, pp. 11, available at http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/jan-march/doc_00_8_en.pdf
- The European Commission’s White Paper on European Governance, pp. 8, 25.07.2001, COM (2001) 428 Final, Brussels. Available at http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

DORIN RUSU - Master in Comparative Local Development, University of Trento, Italy and Regensburg University, Germany.

European Security and Defence Policy: constraints, opportunities and prospects

SORIN ȘTEFAN DENCA

The article considers that the main questions for the future of security and defense in Europe are inextricably linked with the future of the North Atlantic Alliance (NATO). The main debates on this topic focus on the balance between these two organizations, arguing even in favor of a desirable and autonomous European security and defense actor, or for an upholding role of NATO as a proven, credible and effective defense and security provider for all of its members. The conclusion is that given the evolutions of the last five years, the European Security Strategy and the provisions of the Constitutional Treaty in the next years we can expect the accent to be on development of military capabilities and of rapid reaction force, and on strengthening the EU capacity to be more pro-active and not re-active. The relation between the EU and NATO will be based on complementary developments of "mirror" projects like NATO Response Force – EU Battle Groups or Prague Capabilities Commitment – European Capabilities Action Plan.

Introduction

The main questions for the future of security and defence in Europe are inextricably linked with the future of the North Atlantic Alliance (NATO). Indeed, the debates on this topic put the central stress on the balance between these two organizations, arguing even in favour of a desirable and autonomous European security and defence actor (Cameron 2003), or for an upholding role of NATO as a proven, credible and effective defence and security provider for all of its members (McCalla 1996). Between these two opposite visions there is the choice for a consolidated transatlantic relationship highlighting the NATO-EU relationship (Cornish 2004).

Taking into account the subject's sensitivity, the European decision-makers are delaying the teleological answers, looking rather at the means. They prefer to advance in building an ESDP without having a clear destination in mind. When pointing out the lack of clear target, I refer to the absence of a commonly agreed and publicly expressed aim. Of course, individually, the member states might have specific and well defined objectives at this point. For instance, France wishes a strong autonomous "*l'Europe puissance*", within which France

holds a tough position, in other words a strong France in a strong Europe (Blunden 2000). The implication is that ESDP is an incremental project (Keane 2005) open to any finality which allow for different opinions.

The thorniest problem for the future of ESDP is the diversity of national preferences and especially those of the big players, France, Germany and United Kingdom, among others. As highlighted above, the relationship with NATO and within NATO concerning the role of US as a leading force, is differently reflected into the national preferences determining a diversity of approaches and finally a strategic ambiguity vis-à-vis the future of the ESDP.

The second important challenge is related to the structural dimension of the ESDP, which refers to material factors such as the institutional framework, military capability, research and developments, financial resources.

A third challenge is at the same time an opportunity and rests on the changing nature of security environment. It is a challenge because the European security and defence policy has to prove it is able to

address the new security threats by a coherent and appropriate manner. It is a risk because seems to offer more manoeuvre space for the European Union acting on an international stage, than it was possible during the Cold War. Such a new role for the EU is likely to exist since the threats specific to the Cold War have been replaced by new ones, not only military in nature but environmental, economical, societal and political too (Buzan, Weaver & Wilde 1998). These new risks require responses based more on a multilateral approach of security than classical military thinking and the EU is likely to have more such instruments available.

The first part of this paper examines the recent developments in the field of security and defence looking at the key moments and seeking to underlie what the driving forces behind the events were. The second section is concerned with analysing the structural factors which might influence the future development of European security and defence policy. These structural factors are the decision-making dimensions for the EU crises management operations and the capabilities component of the ESDP. The third part scans shortly the Constitutional Treaty's provisions on foreign, security and defence, contending that the agreement reached by the member states stands for their willingness regarding developments of the CFSP/ESDP., despite the afterwards breakdown of referenda in France and Netherlands, and the subsequent doubts regarding the fate of the document.

A brief looking back on European endeavours for a security and defence policy

There is a general agreement that the Saint Malo British-French Summit, organized in December 1998, has been a historic turning point for European security and defence. Haine (2004) contends that the agreement represented the meeting point of two evolutions, namely the emergence of a new British viewpoint, and the new position of France vis-à-vis NATO, especially because of the good military co-operation in Bosnia. It is believed that the very clear messages from Washington on supporting the developments of European security capacity as the very salvation of NATO and the anticipation of a new crises in Balkans explains the emergences of new British approaches (Howorth 2004a).

The British-French Joint Declaration firstly stated that "the European Union needs to be in a position to play its full role on the international stage" and

secondly that "to this end, the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises". Once Germany, which assumed both the presidency of EU and that of the WEU in the first semester of 1999, has joined the initiative, the ESDP will have been developed significantly. Germany has been much more interested by the development of an institutional structure for ESDP within which its voice could be heard more effectively, than the issue of military capabilities (Howorth 2004a).

Thus, the initial phase of the ESDP has witnessed the creation of required institutional structure to support the development of security and defence policy. Consecutive EU Summits at Cologne, Helsinki, Feira, Nice and Göteborg provided for creating the institutional structure able to support a new policy on conflict prevention and crisis management.

Meanwhile, two targets have been established, a military one, Helsinki Headline Goal 2003, and a non-military one, a commitment for developing a civilian headline goal. The former envisaged the creation of an EU-led Rapid Reaction Force made up of 50-60000 troops, capable of being deployed within 60 days, being sustained for at least one year and focused on the full range of Petersberg Tasks (European Council 1999). The latter envisaged the creation, on a voluntary basis, of a civilian police force of up to 5000 officers, from which 1000 officers deployable in 30 days (European Council 2000).

Both targets have been reached, but in the meantime it has become clear that the quantitative targets alone are not enough to make the ESDP effective (Giegerich & Wallace 2004). It is necessary to have a more qualitative endeavour toward the idea of improving the military and civilian capability required for crises management operations.

The increased convergence of the member states' positions has been best reflected by the European Union's ability to deploy military and civilian mission in the Balkans¹ and Africa². Since 2 December 2004, the European Union took over NATO SFOR mission in Bosnia. For the EU, the new "Althea" military mission in Bosnia will be a test for its ability and capability to carry out complex operations, with a large number of troops, around 7000. The complexity is due to the fact that EU mission is car-

ried out with recourse to NATO assets and capabilities, on the basis of ‘Berlin Plus’ agreements and it has to coordinate with others presences on the ground, namely with the residual NATO troops and with other EU presences (International Crisis Group 2004).

The structural dimension of the ESDP

For neo-realist school in international relations “the structure of a system changes with changes in the distribution of capabilities across the system’s units” (Waltz 1979: 97). The European Union is a system within which component units and member states, come together with different material resources and strategic preferences in order to achieve common goals. From this perspective the importance of the capabilities has not to be neglected. During the most part of the ‘90s, European Common Foreign and Security Policy failed to address the turmoil in its close neighbourhood because it was unable to mobilise and deploy hard security resources. This happened both because of the divergence of strategic preferences among member states and of the same time, as a consequence of the shortfalls in military capabilities.

Whereas material components represent a pre-condition for future development of the European security and defence, no less is true vis-à-vis the institutional framework and decision-making mechanism. Thus, the next two sub-sections will address the institutional and decision-making process in the case of EU involvement in crises management operations and certain aspects concerning the EU approach on military capabilities.

ESDP institutional framework and decision-making for crises management operations

Given the sensitivity of the security and defence matters for member states, the decision-making process is basically intergovernmental.

The institutional architecture for foreign, security and defence policy was drawn up by the European Council, which, according to Art. 13 of TEU, is responsible for defining the principles and general guidelines of the CFSP and deciding on common strategies; the Council of Ministers, which is the very heart of the CFSP; the Commission, which has a more limited role compared to that under the first pillar; the European Parliament, which has only a consultative role and has to be kept informed by the Council; and finally the member states (Nugent

2003; International Crisis Group 2005).

From the perspective of the ESDP, the Political and Security Committee (national representatives at senior or ambassadorial level and a representative of the Commission), European Union Military Committee (the chiefs of defence) and European Union Military Staff have been articulated within an extended framework composed mainly of the Council for General Affairs and External Relations, the Committee of Permanent Representatives, the High Representative for the CFSP, the General Secretariat of the Council – Directorate General E which include the Committee of Civilian Aspects of Crises Management (CIVCOM), the Policy Unit and the Joint Situation Centre. The creation of EU Civil-Military Cell at NATO Headquarters is underway and will be operational in 2005.

According to Art. 17.2 and Art. 25 consolidated TEU, the ESDP is basically identified with “crises management” which encompasses not only a military dimension but a civilian one (Missiroli 2004). Against this background there are two types of decision-making procedures for EU crises management operations. In the case of a military crises management operation, the decision takes the form of a Council’s Joint Action approved by the General Affairs and External Relation Council (GAERC) and endorsed by the European Council. In the case of civilian crises management, both the Council and the Commission are involved in the decision-making process (Gourlay 2004).

According to the Nice European Council Report on ESDP (2000), in the crisis management mechanism the Political and Security Committee, which may be chaired by the High Representative for CFSP, has a central role to play in the definition of and follow-up to the EU response to a crisis. There are two types of procedure in conducting an EU-led military operation, either autonomously or with recourse to NATO assets with different decision-making mechanisms.

In the first case, intense consultations are conducted at all levels in the pre-operational phase, Military Staff prepare the list of options for EU-led military operation and this list is amended and approved by the Military Committee and submitted to PSC, which selects the best option. The third countries which want to participate in an EU-led military mission, after preliminary consultations, com-

mit their contributions at a Force Generation Conference. The next step is the formal launching of the operation and the creation of the Committee of Contributors where all problems during the operation are discussed (Gourlay 2004). The operational planning phase refers to the requirement for an EU strategic level headquarters.

In the second case, the framework for cooperation is encompassed by the so-called “Berlin Plus” arrangements concluded in December 2002. The NATO infrastructure is made available for EU-led operation when the Alliance as a whole is not involved. Four major features characterize this package, namely the EU should have access to NATO operational planning, this should be based on the presupposition of availability of NATO capabilities and common assets, it should have access to NATO European command options, including Deputy Supreme Allied Command Europe (DSACEUR) for undertaking EU missions, and NATO defence planning system should incorporate availability of forces for EU operations (International Crisis Group 2005). The operational planning, in this case, is conducted at Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE, the Operation Commander is DSACEUR, who reports during the operation to the EU Military Committee. The Political and Security Committee exercises the political control and strategic direction under the responsibility of the Council (Gourlay 2004).

From the perspective of an autonomous EU-led Civilian Crises Management, the method is quite similar but with a more prominent role for the European Commission and with the longer-term peace-building efforts (reconstruction, institution-building and conflict-sensitive development assistance) being conducted under the first-pillar.

The “closer cooperation” represents a particular innovation formalized by the Treaty of Amsterdam under Title VII, which creates a window of opportunity for the systematic use of differentiation as an instrument for deepening the integration in certain areas (International Crisis Group 2005). Despite the fact that Treaty of Nice extended the closer co-operation mechanism to the field of CFSP, except for matters having military or defence implication, the joint French-German-United Kingdom initiative to create some rapid reaction forces for crisis management operations represented a real transposition of this principle. The EU’s “battle groups”

initiative has been included latter on the new Headline Goal 2010.

The capabilities: progresses and shortfalls, what is next?

The capabilities represent the critical link between policy process inputs and the outputs, since resources could be converted into usable policy tools (White 2004). Since the ESDP's inception in 1999, the issue of capabilities has been one of the most important and this fact is proved by the launch of the Capabilities Commitment Conference, on 20 November 2000. Whereas the quantitative target set up in Helsinki Forces Catalogue was a manageable task for EU members, the qualitative aspects were more challenging. No less than 38 shortfalls have been identified in Helsinki Progress Catalogue, of which 21 were “significant” (Schmitt 2004; International Crisis Group 2005). Strategic airlift and sealift, command and control and intelligence have been identified as areas which, on the basis of practical experiences of EU member states military participation in crisis management operations, require rapid improvement in order to make the political commitments effective (Giegerich & Wallace 2004).

In order to address these problems, the European Capabilities Action Plan (ECAP) was created at the first Capabilities Improvement Conference on November 2001. This was guided by four principles, namely the improvement of effectiveness and efficiency of European efforts in the field of defence, voluntary national contributions, intra-EU member states coordination as well as EU-NATO, public support (Schmitt 2004).

Despite the fact that in 2003 the EU military capabilities have been declared operational across the full range of Petersberg Tasks, some remaining shortfalls could limit and constrain the operational capacity to undertake crisis management operation at full scale (International Crisis Group 2005). The most important shortfalls concern deployability, mobility, sustainability, effective engagement and command, control, communication, computers, intelligence surveillance and reconnaissance (Schimtt 2004).

Two further measures have been taken in order to address these problems, specifically the revision of Helsinki Headline Goal with a new horizon 2010 considered acceptable in order to obtain the capacity to carry out Petersberg Tasks in all circumstances, and the creation of European Defence Agency.

Meanwhile, the European Council endorsed the European Security Strategy which, for the first time, shaped the EU's vision and attitude as an international player on security and defence matters. Alongside "effective multilateralism" the Strategy refers to the "preventive engagement", which deals with instability and includes rapid deployment of troops and policing operations (Haine 2004)

Against this background, the setting up of European Defence Agency, under the Council's authority, has been perceived as a way of addressing the structural problems by a new top-down approach and by promoting coherence in place of fragmentation. Moreover, the Agency is included in the Constitutional Treaty, stressing its importance in this way. The major functions of the European Defence Agency concern defence capabilities development, armaments co-operation, the European defence technological and industrial base and defence equipment market, research and technology (Council of Ministers 2004a).

An important development in 2004 has been the new "battle groups" project initiated by France, Germany and United Kingdom as part of rapid reaction mechanism and contributing to the implementation of European Security Strategy. The project envisages the creation of thirteen battle groups with full operational capability from 2007 which are to be deployable more rapidly and for shorter periods than the long-planned European Rapid Reaction Force. Larger member states will generally contribute their own battle groups³, while smaller members are expected to create common groups⁴ (Council of Ministers 2004b). This initiative is particularly important because imposes higher standards of interoperability, combat support and combat service support elements, strategic lift capabilities and logistic. All of these represents key challenges and criteria for participation to permanent structured cooperation introduced by the Constitutional Treaty.

Whereas the capabilities shortfalls is a structural concern for ESDP, the level of national defence budgets and the effectiveness of defence expenditures represent a structural obstacle for bridging the capabilities gap. In other words, the EU member states have to spend more money and more wisely in order to solve the problem of capabilities shortfalls.

According to data provided by the International Insti-

tute for Security Studies (*The Military Balance*) and used by Schmitt (2005), the total defence budget of EU-25 was 186.28 bn. US\$ in 2004 whilst that of the United States was 460.50 bn US\$ which is more than twice as much on defence as all EU member states. The distribution of defence expenditure among EU-25 is polarized between four big defence budgets, which count for 136,2 bn. US\$ (United Kingdom, France, Germany and Italy) and the rest, with a small group having intermediate size defence budget, namely Spain, Netherlands and Sweden (between 8 and 5,9 bn. US\$). One interesting observation rests on the fact that the difference between EU-15 and EU-25 is insignificant because the total defence budget of the ten new members is around 10 bn. US\$, only 5,8% of the EU-15 budget (Schmitt 2005). Notwithstanding, this is a separate discussion, it is worth noting that despite the reduced add values in financial terms, the new members brings a lot in terms of strategic preference, namely a pro-atlantic vision which will certainly weight the balance concerning the future shape of ESDP (International Crisis Group 2005; Longhurst & Zaborowski 2004).

As Schmitt remarked (2005) the level of defence budget per se is not sufficient to have a clear image of the gap between the US and the EU. The share of investments in research and development represents around 9 bn. US\$ of EU-15, whilst that of US is roughly 40 bn. US\$ (Schmitt 2004, citing International Institute for Security Studies data from 2002).

These figures illustrate not only the important gap between the US and the EU in terms of resources allocated for defence projects but, more importantly, the gap between the EU's self-imposed level of ambition concerning the capabilities and the resources available. Taking into consideration the EU's member states reluctance to increase the budgetary expenditure for defence, especially against the background of restriction imposed by the Stability and Growth Pact, the most appropriate way in which the problem might be solved, rests on wiser spending of the existing money. At this point, the new European Defence Agency might help the EU to improve both the quality and quantity of its capabilities and it could prove to be a catalyst for a common defence and foreign policy (International Crisis Group 2005).

The Constitutional Treaty: a step further?

The aim of this section is to scan the security and defence provisions of the Constitutional Treaty, ar-

guing that the merely fact that member states have agreed the text is a success per se from the perspective of an enhanced role of the ESDP. During the writing moment of this paper, the unfavourable results of French and Dutch referenda make uncertain any prospects for the future of the Treaty. However, it is possible that some clauses, including some of those on security and defence, to be later valorised. From this point of view, this part might has a practical utility.

Coming back to the topic, the background for the discussion about the future of European security in defence was given by the deeply transatlantic and intra-European rifts, as regards the United States' (and United Kingdom) military intervention in Iraq and this was reflected acutely during the last part of the European Convention and Italian Intergovernmental Conference. No less important was the fact that at the apex of the crises France, Germany, Belgium and Luxemburg have proposed the creation of a European Security and Defence Union and the establishment of a autonomous EU headquarters at Tervuren, near Brussels. This initiative amplified further the tensions already existing among European member states.

At this moment, a discussion about the Constitutional Treaty (CT) from the perspective of foreign, security and defence policy means a discussion on the visions shaped in the text. I wrote "visions" and not "vision" due to the ambiguity that veils some elements and which one might calls "constructive ambiguity" (Heisbourg 2000b).

The final shape of the CT from the perspective of foreign, security and defence policy could be seen as integration through flexibility (Cremona 2003; Howorth 2004b). Integration because the elimination of the pillar structure, the incorporation of policy under the same rubric, in Title V, Part III, "Union External Action" and also the integration of that action itself into the overall perspective of the Union's objectives (Cremona 2003). Flexibility because the new instruments included into the CT such as "permanent structured cooperation" will help to ensure avoiding the fact that no "multi-speed Europe", no "variable geometry" and no "Europe a la carte" would be brought to life by the Constitutional Treaty (Howorth 2004b).

One of the most important new institutional changes of the CT is the Minister for Foreign Affairs ac-

companied by the EU External Service. The main reason for this Convention's proposal rests on the desire to reduce the institutional duplication in the field of EU external relations. According to the Treaty of the European Union (consolidated version), the responsibility for external representation of the EU belongs at the same time to the High Representative for the CFSP, to the Commissioner for External Relations and to the EU Presidency. Even within the Commission, the responsibility for external relations were shared among no less than four commissioners, namely enlargement, trade, development and external relations (Menon 2002). The Minister for Foreign Affairs will overtake the responsibilities of the Commissioner for External Relations and the High Representative for the CFSP will be the Vice-president of the Commission and will hold the Council for Foreign Affairs meetings.

The Constitutional Treaty brings some new forms of flexibility, namely the permanent structured co-operation⁵ that rest on recognition of the different cultures and priorities while allowing a smaller group of willing and able countries to further advance in the developing the ESDP; the mutual defence clause which imposes that if a member states is the victim of armed aggression the other member states shall have the obligation of aid and assistance by all means in their power⁶; and the "solidarity clause" according to which in the case of an terrorist attack or natural or made-man disaster the Union and its member states have to assist the member state which suffered it, in case of request⁷.

Despite the acute divergence among EU member states during the Constitutional Treaty's negotiation process, these clauses reflect an increased sense of pragmatism and realism of the member states in relation to the sensitive security and defence area (Menon 2004b). Although these clauses allow different interpretations, the simple fact that their presence on the Treaty was accepted, is a positive indicator for the future prospects of the ESDP.

Another positive indicator, from a semantic point of view, is the fact that the ESDP acronym was replaced, in Art. I-41, by CSDP (Common Security and Defence Policy), which implies a return to the stress on commonality (Howorth 2004b). Moreover, in relation with prospects for a common defence, the stresses move on from "might lead to..." under Title V, Art.17 (Treaty of Nice) to "will lead to..." under Title V, Art. I-41(2) of the Constitutional Treaty.

Certainly, the North Atlantic Treaty Organization still remain the foundation of collective defence of Alliance's members, and the mutual defence clause shall not prejudice the specific character of certain member states which, in these cases, are the so-called neutral EU member states, non members of NATO.

Conclusion

As Cooper remarked (2004) five years is a short period taking into consideration the fact that the temporal perspective for defence planners runs into decades. The European Security and Defence Policy is a new brand EU policy but seems that its time has come. All the recent developments reach this conclusion, especially taking into account the fact that all have occurred on short period of time and in certain moments against the background of very unfavourable conditions (for instance the Iraq war).

The European member states have the potential to overpass the divergence. This fact has been proved, for instance, by the successful launch and execution, during the height of the Iraq crises, of the EU missions in Balkans and Congo (Menon 2004), and later, in December 2003, by the endorsement of the first European Security Strategy (Allen & Smith 2004). At the same time, the EU's leaders failed to reach an agreement on the Constitutional Treaty during the Italian Intergovernmental Conference.

Given the evolutions of the last five years, the European Security Strategy and the provisions of the Constitutional Treaty in the next years we can expect the accent to be on development of military capabilities and of rapid reaction force, and on strengthening the EU capacity to be more pro-active and not re-active. The relation between the EU and NATO will be based on complementary developments of "mirror" projects like NATO Response Force – EU Battle Groups or Praga Capabilities Commitment – European Capabilities Action Plan.

This trend is probable especially thinking about the fact that NATO's last two enlargements have strengthened the Alliance, the 2004 European Union enlargement has strengthened the transatlantic component of the ESDP and that of 2007 will do the same. A more pro-atlantic accent is likely to characterize the future development of the European Security and Defence Policy in the next years.

NOTES

- “Concordia” military mission and “Proxima” police mission in Former Yugoslav Republic of Macedonia, EU Police Mission in Bosnia, “Eujust Themis” in Georgia.
- 2 “Artemis” military mission and EU Police Mission in Congo
- 3 France, Italy, Spain, United Kingdom
- 4 France, Germany, Belgium, Luxembourg and potentially Spain; France and Belgium; Germany, the Netherlands and Finland; Germany, Austria and Czech Republic; Italy, Hungary and Slovenia; Italy, Spain, Greece and Portugal; Poland, Germany, Slovakia, Latvia and Lithuania; Sweden, Finland and including Norway as a third State; and United Kingdom and the Netherlands.
- 5 Art. I-41(6) and Art. III-312 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.
- 6 Art. I-41(7) of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.
- 7 Art. I-43 and Art. III-329 of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.

BIBLIOGRAPHY

- Allen, D & Smith, M 2004, ‘External Policy Developments’, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No.1, pp.95-112, viewed 16 March 2004, (online EBSCO Host).
- Blunden, M 2000, ‘France’, in I. Manners & R.G. Whitman (eds), *The Foreign Policy of European Union Member States*, Manchester University Press, Manchester.
- Brian, W 2001, Understanding European Foreign Policy, Palgrave, Hampshire.
- Buzan, B, Weaver, O & Wilde J 1998, *Security: A new framework for Analysis*, Boulder London, Lynne Rienner Publishers.
- Cameron, F 2003, ‘Should the European Union be able to do everything that NATO can? Fraser Cameron VERSUS Andrew Moravcsik’, in NATO Review. NATO’s strategic partnership, autumn, viewed 7 March 2005, online http://www.nato.int/docu/review/pdf/i3_en_review2003.pdf.
- Cooper, R 2004, “Actors and Witnesses” in N. Gnesotto (ed) *EU Security and defence policy. The first 5 years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Paris, viewed March 2005, <http://www.iss-eu.org/books/5esdp.pdf>.
- Cornish, P 2004, ‘NATO: the practice and politics of transformation’, in *International Affairs*, Vol. 80 (1), pp.63-74, viewed 8 March 2005, (online EBSCO Host).
- Cremona, M 2003, ‘The draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action’, in *Common Market Law Review*, no. 40, pp.1347-66, viewed 10 March 2005, (online EBSCO Host).
- European Council 1999, Helsinki EC Presidency Conclusion, viewed 12 March 2005, online <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20European%20Council%20-%20Annex%20IV%20of%20the%20Presidency%20Conclusions.pdf>.
- European Council 2000, Presidency Conclusions. Nice European Council meeting 7,8 and 9 December 2000, viewed 13 March 2005, http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en.0.htm.
- European Council 2004a, ESDP Presidency Report, viewed January 2005, online <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ESDP%20Presidency%20Report%2017.12.04.pdf>
- European Council 2004b, Headline Goal 2010, viewed February 2005, online <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>.
- European Union Council of Ministers 2004a, *Joint Action 551/CFSP on the establishment of the European Defence Agency* (OJ L 245 of 17.07.2004), viewed 13 March 2005, online http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/l_24520040717en00170028.pdf.

- European Union Council of Ministers 2004b, *Declaration on European Military Capabilities*, viewed 15 March 2005, online <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%202022.11.04.pdf>.
- External Relations Council 2004, *Declaration on European Military Capabilities*, viewed February 2004, online <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%202022.11.04.pdf>.
- Giegerich, B & Wallace W 2004, ‘Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces’, in *Survival*, vol. 46, no.2, 2004.
- Gourlay, C 2004, ‘European Union Procedures and Resources for Crisis Management’, in *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, pp. 404-21, viewed 12 March 2005, (online Ingenta Connect).
- Haine, J-Y 2004, ‘An historical perspective’, in N. Gnesotto (ed) *EU Security and defence policy. The first 5 years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Paris, viewed March 2005, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpn.pdf>.
- Heisbourg, F 2000, ‘Europe’s Strategic Ambitions: The limits of Ambiguity’, in *Survival*, Vol. 42, No. 2, pp.5-15, viewed 15 March 2005, (online EBSCO Host).
- Howorth, J 2004a, ‘Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy’, in *West European Politics*, Vol. 27, No. 2, pp.211-34, (online Ingenta Connect).
- Howorth, J 2004b, ‘The European Draft Constitutional Treaty and the Future of European Defence Initiative: A Question of Flexibility’, in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, pp. 483-508, viewed 15 March, (online EBSCO Host).
- International Crises Group 2005 ‘EU Crisis Response Capability Revisited’, in *Europe Report* no. 160, viewed 8 March, http://www.icg.org/library/documents/europe/161_kosovo_toward_final_status.
- International Crises Group 2004, ‘EUFOR: Changing Bosnia’s Security Arrangements’, in *Europe Briefing*, Brussels/Sarajevo, viewed 8 March, http://www.icg.org/library/documents/europe/balkans/040629_bosnia_eufor.doc.
- Keane, R 2005, ‘European Security and Defence Policy: from Cologne to Sarajevo’, in *Global Society*, Vol. 19, No. 1, viewed 5 March 2005, (online Ingenta Connect).
- Longhurst, K & Zaborowski, M 2004, ‘The Future of European Security’, in *European Security*, Vol. 13(4), pp.381-91.
- McCalla R.B. 1996, ‘NATO’s Persistence after the Cold War’, in *International Organization*, Vol.50, No.3, pp. 445-475, (online JSTOR).
- Menon, A 2002, ‘Enhancing the Effectiveness of the EU’s Foreign Defence Policy’, in *Centre for European Policy Studies Brief Paper*, No. 29, viewed 16 March 2005, online http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1002.
- Menon, A 2004, ‘From crises to catharsis: ESDP after Iraq’, in *International Affairs*, Vol. 80(4), pp.631-48, viewed 10 March 2004, (online EBSCO Host).
- Missiroli, A 2004, ‘ESDP – how it works’, in N. Gnesotto (ed) *EU Security and defence policy. The first 5 years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Paris, viewed March 2005, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpn.pdf>.
- Nugent, N 2003, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Schmitt B 2004, ‘European capabilities – How many divisions?’, in N. Gnesotto (ed) *EU Security and defence policy. The first 5 years (1999-2004)*, Institute for Security Studies, Paris, viewed March 2005, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpn.pdf>.
- Waltz, K.N. 1979, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, London.
- White, B 2004, ‘Foreign Policy Analysis and European Foreign Policy’, in B. Tonra and T. Christiansen (eds) *Rethinking European Union foreign policy*, Manchester University Press, Manchester.

SEMNAL

Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului în România

De ce trebuie condamnat comunismul. Volumul II/2006

Editura: Polirom

Anul apariției: 2006

Cuprins

Despre Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului în România • In memoriam Ioan Gavrilă Ogoranu • In memoriam Virgil Ierunca • Terorismul de Stat în România comunistă • Bazele legislative ale represiunii comuniste în România • O privire în interiorul aparatului de securitate • Fizionomia Nomenclaturii • Secția de Cadre ca instrument de verificare și control în interiorul Partidului Comunist • Despre tragedia impunerii omului nou. Fenomenul Pitești • Vasile Ciocan: Profilul unui tortionar • Represiunea Securității împotriva scriitorilor în anii 1986-1988 • Drama bisericii Greco-Catolice: O eternitate de teroare • Conversia elitelor comuniste din România în perioada de tranzitie: 1989-2000 • Lustrabilitate • În sprijinul victimelor comunismului: Scrisori către IICCR ■

SORIN ȘTEFAN DENCA - Absolvent Facultatea de Drept “Simion Bărnuțiu”, Specializarea Științe Politice, Universitatea “Lucian Blaga” Sibiu. Master Relații Internaționale și Integrare Europeană la Școala Națională de Științe Politice și Administrative, București. Absolvent Programul Chevening Fellowship în Studii Europene, la European Research Institute, Universitatea din Birmingham, Marea Britanie.

Problema legitimității democratice a Uniunii după eșecul “Constituției Europene”

MĂDĂLINA VIRGINIA ANTONESCU

Taking into consideration that the EU political system is passing through a period of crisis, not only due to the negative results of the French and Dutch referendums in 2005, that caused the failure of the constitutional treaty of Rome, but also, due to the so-called problem of “democratic deficit”, one can assert that EU is now confronting with a serious structural type of crisis. This type of EU crisis can progressively augment if counterweight measures are not founded in a reasonable time. The expansion of the EU to over 25 states will not be the guarantee that EU is regaining its democratic legitimacy in the eyes of its citizens. Nor the augmentation of the EU institutional efficiency will not provide the vital democratic type of mechanisms able to stop this structural crisis.

It is not only an isolate deadlock , that is signaled by the failure of the constitutional treaty , in 2005. It is a general lack of interest from the EU competent authorities to find those political mechanisms able to give to the EU citizens and to their representatives institutions, like the European Parliament and the national parliaments, the instruments to exert the democratic power over the EU institutions, especially over those institutions that are not reprezenting directly the EU citizens interests but the interests of national executives (the Council of Ministries, the European Council).The major challenge of the present EU is how to create a viable European democracy, where the national interests come together with the European interests, without neglecting, at the same time, the particular interests of the regional actors. This article is trying to explore some aspects of these times of crisis, that can bring the Union to a new conception of democracy, by creating a privileged relation between the European citizens, the European Parliament and the national parliaments, that I prefer to call “the new co-decision”.

Încă de la bun început, trebuie să precizăm că termenul juridico-politic de “legitimitate”¹ capătă conotații diferite dacă ne referim la Uniunea Europeană ca sistem politic complex format dintr-o dimensiune interguvernamentală (cuprinzând politiciile comune iar sub aspect instituțional european, “tandemul Consiliilor”), dimensiune care este considerată de unii autori a ilustra natura juridică internațională a Uniunii² și, pe de altă parte, dintr-o dimensiune comunitară (în care predomină instituțiile politice supranacionale precum CJUE, Comisia, Parlamentul European, dar și pilonul comunitar al Uniunii).

Datorită originalității sistemului politic al UE, conceptul de “legitimitate democratică” ar opera, în această opinie, în mod diferit, în funcție de fiecare dimensiune a Uniunii³. Astfel, pe plan interguvernamental, conceptul juridic în cauză se poate

referi la trei aspecte: reprezentarea statelor membre în cadrul instituțiilor UE cu natură interguvernamentală precum Consiliul UE, Consiliul European; ponderea voturilor fiecărui stat în procesul decizional european; atribuțiile instituțiilor UE în care statele sunt reprezentate și locul lor în cadrul instituțional unic. Pe plan comunitar, legitimitatea democratică a Uniunii are în vedere alte trei aspecte: reprezentarea cetățenilor europeni în instituțiile UE supranationale precum Parlamentul European; participarea parlamentelor naționale la procesul decizional european; atribuțiile instituțiilor politice în care sunt reprezentați cetățenii europeni și locul lor în cadrul instituțional unic. De asemenea, s-ar putea adăuga un alt aspect, privind relația politică directă dintre cetățenii europeni și toate instituțiile UE, precum și percepția pe care aceștia și-au făcut-o despre organizarea și funcționarea, despre obiec-

tivele și atribuțiile instituțiilor UE.

Admițând că există o reală problemă pentru Uniune ca atare, în privința "legitimității"⁴, înseamnă implicit a apropia această entitate de conceptul politic de "stat" (în cazul organizațiilor internaționale nefiind pusă o asemenea problemă, deoarece raporturile juridico-politice se stabilesc între state, pe plan internațional, nu între organizație și cetățeni).

Ca la orice nouă trecere a Uniunii într-o altă fază de evoluție din cadrul procesului de integrare europeană, problema legitimității sale democratice este repusă pe tapet; se încearcă însă, ca deficitul⁵ democratic să fie combătut prin mijloace defecuoase, în opinia noastră (deoarece sunt concepute și aplicate de sus în jos, de către state, prin guvernele naționale, care decid reformele instituționale prin intermediul "CIG"-urilor, conferințe interguvernamentale, deci cu excluderea unui rol oficial, de întrunire și de dezbatere publică a unor asemenea proiecte de reformă a UE, acordat parlamentelor naționale ori Parlamentului European).

Pe de altă parte, nici una dintre reformele politice și instituționale aplicate până acum în evoluția Uniunii (chiar și tratatul constituțional respins în 2005, care a reprezentat o altă variantă reformistă impusă de sus în jos, de la nivelul "tandemului decizional al Consiliilor" către parlamente și cetățeni) nu a încercat să creeze legitimitate democratică pentru Uniune prin reducerea rolului decizional și legislativ omniprezent al Consiliului UE (care reprezintă guvernele naționale, ce nu sunt alese direct de cetățeni); nici prin acordarea, către Parlamentul European, a rolului de autentic "legiuitor european"; nici prin asocierea reală a parlamentelor naționale la procesul decizional și normativ european ("noua codicizie" cu Parlamentul European, în absența căreia s-ar putea afirma că prerogativele legislative au fost integral transferate către instituțiile UE, în special către executiv (Consiliul UE).

Acest lucru (consacrat prin tratatele comunitare și modificatoare) reprezintă o anomalie pentru funcționarea democratică autentică a oricărei entități politice asemănătoare (fie și parțial) unui stat. Practic, "confuzia puterilor" la nivelul european de guvernare, în favoarea executivelor naționale (care, prin cele două Consiliuri, dispun de atribuții decizionale, executive și legislative - în cazul Consiliului UE-) are ca efect întărirea acestora la nivelul european, în detrimentul instituțiilor politice reprezentând direct cetățenii⁷ (parlamentele naționale, care nu au nici un rol în procesul legislativ european, nici direct, nici prin intermediul unei instituții UE

- un Senat european).

Toate reformele instituționale, inclusiv cea propusă de tratatul constituțional din 2004 nu au avut ca scop decât să conserve și să întărească preponderența executivelor naționale, prin cele două Consiliuri, chiar dacă au admis o extindere treptată a rolului legislativ al Parlamentului European. Nu s-a urmărit însă, o pătrundere directă a parlamentelor naționale în cadrul procesului legislativ și decizional european. Ideea creării unui "Senat european"⁸ (ca modalitate distinctă, de participare a parlamentelor naționale la aceste procese de adoptare a legilor europene și de luare a deciziilor în domeniile "PESC" și "JAI") nu a fost cuprinsă în Constituția Europeană, spre a fi adoptată de state. S-a considerat că un al treilea organ legislativ european ar fi inutil și ar îngreuna și mai mult procesul legislativ european⁹. În realitate, Senatul european ar fi consacrat un bicameralism european în care ambele Camere ale unui Parlament European extins, reformat, ar fi avut legitimitate democratică directă. Acest lucru ar fi amenințat în mod direct poziția preeminentă actuală de "legiuitor european veritabil" de care se bucură Consilul UE (ca instituție politică a guvernelor naționale ce are prerogative într-un domeniu prin definiție aparținând unei adunări parlamentare).

Reformele instituționale nu au avut ca obiect o democratizare de profunzime a cadrului instituțional al UE, deoarece extinderea puterilor legislative acordate Parlamentului European nu a amenințat poziția predominantă a Consiliului, atâtă vreme cât Parlamentul este un "asociat" al Consiliului, nu "co-decident" (care nu poate decide decât prin participarea la procedura complexă de adoptare a unui act normativ european de către Consiliu); spre deosebire de Consiliu, Parlamentul European nu poate adopta singur acte legislative europene.

Tratatul constituțional respins în 2005 a consacrat o balanță perfectă între Consiliu și Parlament în privința adoptării actelor legislative europene (co-decizia) însă acest lucru a mai avut și alte semnificații: nu a contestat funcția legislativă a Consiliului UE (care astfel, și-a menținut controlul asupra acestui domeniu legislativ european, în paralel extinzându-și funcțiile executive și decizionale în numeroase domenii, fără ca Parlamentul European (împreună cu parlamentele naționale, într-o variantă) să-l tragă la răspundere, în calitatea sa de executiv european. Parlamentul European nu poate să aprobe numirea membrilor în Consiliu, aceștia fiind automat reprezentanții ministeriali ai statelor membre. Parlamentul European nu poate să tragă la

răspundere politică Consiliul UE pentru exercitarea atribuțiilor decizionale (conferite de tratatele comunitare, de cele modificatoare și de Constituția Europeană /2004) în domeniile extra-legislative, inclusiv în domeniile de cooperare politică interguvernamentală precum PESC, PESD, cooperările întăriri, cooperările polițienești ori cele judiciare (pentru modul în care corespund obiectivelor UE și în care înceleg să apere interesele cetățenilor, cât și să exprime legitimitatea democratică a Uniunii).

Practic, tratatul constituțional din 2004 a eşuat, deoarece nu propunea o reformă instituțională autentică, nu reprezenta o ruptură cu modelul Uniunii de până atunci; acest tratat nu făcea decât să perpetueze problema legitimității democratice a Uniunii și să acutizeze prăpastia dintre cetățeni, parlamentele naționale și instituțiile UE¹⁰.

Astfel de reforme instituționale care au operat până în prezent (inclusiv cea propusă de "Constituția" eşuată) vizează de fapt, perpetuarea unui dezechilibru între cele două dimensiuni pe care se bazează "legitimitatea Uniunii": cea interguvernamentală (dimensiune care este întăritura, prin extinderea atribuțiilor instituțiilor UE ce reprezintă statele membre) în detrimentul dimensiunii supranaționale (formate din instituțiile UE în cadrul căror sunt reprezentanți cetățenii).

Prin respingerea în 2005 a tratatului constituțional, s-a refuzat de fapt, o variantă de model instituțional unional, care nu identifică și nu elibera cauzele majore ale pierderii "legitimității democratice a UE"¹¹ (dacă admitem faptul că aceasta a putut deține, în condițiile arătate mai sus, încă de la crearea sa, o astfel de legitimitate). Una dintre aceste cauze majore vizează o anume insistență a guvernelor naționale de a hotărî discreționar care anume sunt prioritățile viitorului Uniunii și care ar fi cel mai potrivit model instituțional pentru a atinge aceste priorități¹². În al doilea rând, se remarcă o insistare pe nevoie de sporire a eficacității¹³ instituțiilor UE, nevoie privată ca sursă de creștere a legitimității democratice a Uniunii (ceea ce, în opinia noastră, este fals, deoarece astfel se evită rediscutarea relației politice directe între cetățeni, parlamente naționale și Uniune).

Eficacitatea instituțiilor UE reprezintă doar un principiu de funcționare al acestora, însă nu principiul democratic fundamental pentru care acestea există; rolul esențial al instituțiilor UE nu este altul decât acela de a reprezenta instrumentele juridico-politice prin intermediul căror popoarele UE și exercită puterea suverană la toate nivelele de guvernare din cadrul sistemului politic complex al UE.

Numai astfel s-ar putea explica existența unei legitimități democratice a UE, în toate celelalte cazuri aceasta fiind, în opinia noastră, exclusă. O reformă instituțională autentică ar fi numai aceea care ar conferi Uniunii legitimitate democratică în sensul descris mai sus; preocuparea excesivă pentru a avea instituții eficace¹⁴ într-o Uniune extinsă la peste 27 de membri nu poate reprezenta un scop în sine, ci este doar o metodă de îmbunătățire a funcționării unui cadru instituțional organizat defectuos, pe o bază care nu a respectat încă de la început criteriile democratice de organizare a "puterilor"¹⁵ la nivelul european de guvernare.

O reformă autentică însă, nu ar provoca efecte juridice asupra caracterului original al instituțiilor UE (în sensul de a le impune o respectare strictă a modelului statal de organizare); instituțiile politice ale Uniunii rămân originale chiar și după efectuarea unei reforme instituționale de profunzime destinate să combată deficitul democratic¹⁶ al Uniunii, deoarece ele aparțin unui sistem politic complex și multi-etajat.

În sensul de mai sus, putem spune că Uniunea nu va deveni un stat¹⁷, chiar dacă se va preocupa să capete legitimitate democratică în toate dimensiunile sale.

Pe de altă parte, este posibilă și o etapă "post-Nisa" dominată de o reformă structurală capabilă să depărteze primejdia reală a blocajului și apoi a colapsului instituțional (colaps datorat exacerbării rolului instituțiilor UE, faptului că acestea se vor considera surse de legitimitate prin ele însăși, ceea ce va pecetui ruptura față de cetățeni). Aceștia, în scenariul negativ de față, se vor afla în fața unei realități politice degenerate: guvernanții se vor prezenta pe ei însăși, instituțiile UE vor vorbi în numele unei Uniuni cu voință politică proprie, care se reprezintă pe sine, nemaivând nevoie de mandatul cetățenilor spre a funcționa. O astfel de Uniune a guvernelor și a tehnicienilor va anula cu certitudine, pe termen lung, sansele de construire a Europei unite. În această variantă, doar reforma politică și instituțională autentică va izbuti să refacă bazele pentru exercitarea democrației europene. Astfel, Uniunea nu se va transforma într-o entitate dominată de "puteri" ne-alese de cetățeni (executive; tehnocratice), evitând căderea în haos, datorită lipsei legitimității democratice.

Pe de altă parte, a susține "reforme instituționale" al căror obiectiv principal să fie doar "informarea opiniei publice asupra necesității și a caracterului inevitabil al procesului de integrare europeană"¹⁹, cu ignorarea discuției despre modalitățile

de creștere a legitimității Uniunii și despre identificarea surselor acestei legitimități, ar fi o eroare, deoarece ar exclude *ab initio* cetățenii europeni și parlamentele naționale de la orice posibilitate de participare la evoluția procesului de integrare europeană. O astfel de “reformă” ar institui, ca și cele precedente, o relație politică ierarhică, de tip statal, între guvernanți și guvernați, fără însă a se prevedea garanțiile juridice fundamentale de limitare a puterii guvernanților, nici răspunderea politică a fiecărei instituții UE în fața cetățenilor europeni și a parlamentelor naționale. În cazul reformei de mai sus, ar însemna ca Uniunea să-și trateze cetățenii precum un stat autoritar, deoarece tratatul său constitutiv nu prevede și mecanismele juridice prin care cetățenii pot exercita controlul politic asupra instituțiilor UE. La momentul actual, majoritatea instituțiilor UE au un statut politic “*cvasi-sacralizat*” (Consiliul, CJCE, Consiliul European, Parlamentul European chiar; Comisia), în sensul că nu răspund direct în fața parlamentelor naționale, nici a cetățenilor europeni (cu excepția moțiunii de cenzură prin care Parlamentul European poate provoca demisia în bloc a Comisiei Europene), de unde și una din sursele majore ale “crizei structurale” a Uniunii.

În al doilea rând, este impropriu să vorbim despre o “pierdere” de legitimitate democratică, din moment ce Uniunea nu și-a construit, încă de la bun început, acest tip de legitimitate. Mai mult, Uniunea tinde să se considere (inclusiv pe calea jurisprudenței CJCE) o sursă de legitimitate pentru state și pentru ordinea lor juridică (la acest punct, trebuie remarcat că, de fapt, Comisia nu a făcut altceva decât să preia interpretarea CJUE referitoare la “comunitatea de drept” care se integrează în ordinea juridică națională a statelor membre). Comisia, ca și Curtea de Justiție, de altfel, consideră că, deoarece Uniunea se bazează pe drept și nu pe forță, mai bine spus, pe o comunitate juridică de tip integratiionist și supranațional, este o Uniune legitimă în fața cetățenilor săi.

În al doilea rând, Uniunea “ar avea legitimitate proprie”²⁰ deoarece s-ar baza pe principiile juridice menționate în art.6(1)/TUE și, în al treilea rând, deoarece s-a format ca expresie a voințelor concordante și suverane ale statelor membre. În acest caz însă, după părerea noastră, este vorba de o depășire a competenței interne a executivelor naționale care au încheiat, folosind calea adoptării de tratate internaționale, un acord de tip integratiionist, ce pune bazele unui sistem politic multietajat original, fără să acorde rolul politic preeminent parlamentelor

naționale. Ratificarea acestor tratate pe cale parțială sau prin referendum a reprezentat o supunere inevitabilă a acordului încheiat de executivele naționale, aprobării deținătorului ultim al suveranității: poporul. Acest moment politic suprem, care exprimă obligația guvernelor de a reveni la deținătorii suveranității, conturează acea relație politică directă dintre cetățeni și Uniune, care ar fi trebuit să fie extinsă în toate dimensiunile procesului de integrare european. Din păcate, acesta este un moment izolat în acest proces, care nu poate declanșa *per se* o reformă instituțională autentică (în sensul creării legitimității democratice a Uniunii).

Pentru ca legitimitatea democratică a Uniunii să înceapă să fie construită pe o bază politică nouă, față de cele existente, ar trebui să existe un impuls adecvat, de pildă, să fie respins un tratat major, care se referă la Uniune în sine (o respingere a unui tratat constituțional); ori, acest lucru s-a petrecut în 2005, cu prilejul voturilor negative a cetățenilor din două state fondatoare ale UE, deschizând astfel, oportunitatea unei reforme structurale a Uniunii²¹.

NOTE

¹ Se poate vorbi despre o “policentricitate a Uniunii”, care rezultă din diferite surse de legitimitate. În acest context, legitimitatea reflectă “credința că un sistem este just deoarece încarnează valorile comune normative ale unei politici”, această materializare a valorilor comune făcându-se în epoca modernă printr-o constituție democratică. Legitimitatea derivă din sentimentul de apartenență și din solidaritate; și fi membri ai unei ordini politice juste și legitime este un sentiment menit să întărescă solidaritatea și apartenența- de aici și funcția unei “Constituții Europene” de a întări legitimitatea Uniunii. A se vedea și Sanem Baykal – “Unity in diversity? The Challenge of Diversity for the European Political Identity, Legitimacy and Democratic Governance: Turkey’s EU membership as the Ultimate Test Case”, Jean Monnet Working Paper, 09 /05.

² Antonio Bar Cendón - “La legitimité de l’Union Européenne après le Conseil Européen d’Amsterdam”, op. cit., pag. 13 - 14.

³ După unii autori, **nevoia de legitimitate democratică a UE** “provine dintr-un nou mod de integrare **economică**, distinctă de politicile comunitare tradiționale”, denumit “**guvernare economică**”, care este un mod de guvernare mai **constrângător** pentru statele membre, ținând să le **impună** orientări generale ale politicilor bugetare naționale, sociale și fiscale, afectând direct cetățenii acestor state și societatea civilă. Prin urmare, UE trebuie să răspundă noilor provocări **prin inițierea unei reforme instituționale care să îi întărească aptitudinea de a acționa și care să-i fundamenteze legitimitatea**”, o reformă care să aibă ca obiectiv “punerea în aplicare a unui **autentic mod de guvernare**”, aducând un răspuns aşteptărilor cetățenilor în ceea ce privește transparența și democrația, întărirea legitimității UE și remedierea derivelor instituționale. Cf. Jean Louis Quermonne; Commissariat Général du Plan - “L’Union Européenne en quête d’institutions légitimes et efficaces”; La Documentation Française, noiembrie 1999; Raport

du groupe de réflexion sur la réforme des institutions européennes; Paris, pag. 12-13.

⁴ UE nu este un stat, ci doar o formă de politică, deci problema legitimității ar fi una dificil de conceput în termeni legați de statul naționale sau de un popor. Structurile de guvernare ale UE ar trebui cu toate acestea, să ofere ceva cu care cetățenii europeni să se identifice și care să le inspire loialitate și un sens al identității cu destinul UE care să nu înlocuiască identitățile naționale sau regionale. Cu alte cuvinte, chiar dacă UE este o politică și nu un stat, s-ar impune, pentru legitimarea sa, să se rezolve problema dimensiunii afective a proiectului european, pornind de la înțelegerea cetățeniei europene ca fiind «mai mult decât un set de drepturi, fiind o identificare a cetățenilor cu un set de valori și de principii politice». A se vedea pe larg, Josephine Shaw – “Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?”, Jean Monnet Working Paper, 1997, <http://jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-06-.html>

⁵ Doctrina juridică admite rolul central al PE în combaterea “deficitului democratic” din Uniune, ca păstrător și garant al legitimității democratice, cât și nevoie de a introduce parlamentele naționale în procesul legislativ european. Trebuie însă să ținem seama de faptul că actualul cadru instituțional unic este rezultatul unui compromis între două viziuni diferite (interguvernamentală și federalistă). În timp ce unele instituții (Comisia, CJCE) își pot găsi un rol în varianta interguvernamentală, PE nu poate fi încadrat, din pricina naturii sale federale, decât în modelul federalist de organizare a UE. Ca instituție care să confere Uniunii “legitimitate parlamentară”, însă care are o “natură federală”, PE suferă atacuri și contestări în ceea ce privește rolul său în combaterea “deficitului democratic” al UE, din partea celor care susțin modelul interguvernamentalist (după cum consideră unii autori precum Brendan Donnelly - “The European Parliament and the Dilemmas of European Integration”, în “The International Spectator”, vol XXXIX, no.2, April - June 2004; Istituto Affari Internazionali, Roma, Italia, pag. 11-14).

⁶ În sensul ca PE să poată adopta **singur** legi europene și legea bugetului Uniunii; să aibă drept de inițiativă legislativă, precum un parlament statal (aceasta ar însemna însă, implicit, o reducere a originalității sale, prin încadrarea strictă într-un model **statal** de organizare politică).

⁷ Walter Oswalt - op. cit., pag. 65-66. Jacques Généreux - op. cit., pag. 173-178.

⁸ A se vedea pe larg, Dossier Documentaire – “Un Sénat Européen?”, www.senat.fr-europe/dossiers_senat_europeen.html

⁹ În schimb, remarcând absența parlamentelor naționale din **procesul decizional european**, unii autori (Walter Oswalt - op. cit., pag. 68 - 69) consideră tratatul constituțional “o expresie a consolidării irresponsabilității politice a executivelor naționale” executive care exercită “o putere ruptă de cetățeni și de reprezentanții lor din parlamente”, remarcând totodată că, în ciuda atribuirii de noi drepturi co-decizionale PE, **nu se poate vorbi de o “democrație europeană”** în condițiile în care “puterea executivă europeană reunește funcțiuni legislative, executive, quasi-judiciare”, în dauna “libertății de decizie democratică” a parlamentelor naționale și a adunările regionale. În aceste condiții, PE nu ar merita titlul său de “Parlament”, nefiind decât “un organ de veto și de audiență, când nu este redus la rolul de **spectator** sau nu este **exclus**”. În acest context, este logică **respingerea ipotezei unui “Senat European”** compus din parlamentari naționali, care ar face **inutile și complicate** procesul legislativ european desfășurat **“sub tutela” Consiliului UE** (“cei trei legiuitori europeni”).

¹⁰ Jacques Généreux - op. cit., pag. 93-95.

¹¹ Unii autori recomandă ca **Uniunea să își dezvolte noi tipuri de legitimitate, în afară de legitimitatea duală a metodei comunitare** (prin care statele membre sunt reprezentate în Consiliu și popoarele europene sunt reprezentate în PE). Astfel, Uniunea ar trebui să întărească cetățenia europeană prin instaurarea regimului Cartei drepturilor fundamentale în inima Uniunii și să înceerce a dezvolta puterea Europei Regiunilor ca surse intermediare de autoritate politică. A se vedea Andrew Duff – “From Amsterdam Left-overs to Nice Hangovers”, în The International Spectator, vol. XXXVI, no. 1, 2001, pag. 19.

¹² În sens contrar (nu **guvernele naționale**, ci **PE** ar fi instituția UE care ar dispune de un mecanism-cheie pentru viitorul politic al Uniunii): votul Parlamentului European în marile probleme europene) – a se vedea François Baryrou, “Qui. Plaidoyer pour la Constitution Européenne”; Plon; 2005, pag. 105. Astfel, **cetățenii europeni** și nu guvernele statelor membre, prin reprezentanții lor, sunt **cei care decid** asupra viitorului politic al UE (acest lucru este însă contrazis de **realitatea politică și funcțională a atribuțiilor** încredințate în acest sens, **Consiliului European** sau **Comisiei**).

¹³ “Eficacitatea politică” implică, în opinia unor autori, apărarea procedurilor CE supranaționale, ca fiind **cele mai eficiente și legitime mijloace** pentru a îndeplini scopurile CE (Cf. Michael E. Smith - “The Quest for Coherence: Institutional Dilemmas of External Action from Maastricht to Amsterdam”, în Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, Neil Fligstein (ed.), “The Institutionalization of Europe”; Oxford University Press, 2001, pag. 183. Față de accesată definiție funcționalistă, alții autori adaugă, cu privire la **cerința eficacității instituționale a Uniunii** că Uniunea ar avea nevoie de “o guvernare întărătă, permanentă și aptă să anticipateze și să reacționeze cu promptitudine”. “Eficacitatea” nu reprezintă decât primul element al “restructurării arhitecturii **instituționale a UE**”, alături de exigența **legitimității democratice** (conformitatea UE cu cerințele democratice, ceea ce ar presupune ca **toate instituțiile UE**, nu doar PE, să îndeplinească această condiție). Cf. Jean - Louis Quermonne - “L’Union Européenne en quête d’institutions légitimes et efficaces”, op. cit., pag. 61-62. Or, în această concepție, se insistă pe o **democratizare individuală a fiecarei instituții UE în parte**, pe construirea unei relații politice **dintre fiecare astfel de instituție și cetățenii UE**, în loc de a se rezuma la acordarea **rolului central PE** în cadrul instituțional unic, ca “**singura** instituție cu un caracter democratic” (sensul restrâns al ideii de “combatere a deficitului democratic” al UE).

¹⁴ De pildă unele din argumentele favorabile variantei tratatului constituțional susțin că tratatul sporește eficacitatea instituțiilor UE, prin faptul că **realizează o separație clară de competențe între acestea**; prin întărirea stabilității și a eficacității “puterilor executive”; prin generalizarea votului cu **majoritatea calificată**; prin concentrarea “puterilor Comisiei” (cf. Patrick Herter- op.cit., pag. 63). La aceste argumente se poate replica prin arătarea faptului că eficacitatea instituțiilor UE ar necesita între altele, o armonizare europeană a fiscalității și o mărire a bugetului UE, cât și o comunitarizare a unor politici interguvernamentale la momentul de față.

¹⁵ De menționat că UE **nu cunoaște “separația organică a puterilor”** (nefiind posibilă o clasificare a diferitelor instrumente juridice ca fiind “legislative” sau “executive”), însă ar fi posibil să se descrie Uniunea în termenii unei “separații **funcționale** a puterilor” (distingând între funcțiile legislative, executive, judiciară, fiecare fiind exercitată în conformitate cu diferite proceduri adaptate funcției respective”). Cf. Koen Lenaerts, Mar-

lies Desomer- "Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplification of Legal Instruments and Procedures", in European Law Journal, vol. I I, no.6, Nov. 2005, Blacwell Publishing Ltd., 2005, pag. 743.

¹⁶ După alți autori, această "criză de legitimitate" a Uniunii are mai multe cauze: faptul că UE este "rezultatul unui proces incremental de integrare"; o slabă înzestrare cu competențe adecvate, a instituțiilor UE pentru a lăsa decizii într-o manieră clară, transparentă, responsabilă"; caracterul tehnic al activității UE, lăsând electorii în mare parte dezinteresați sau ne-angajați politic. Cf. Nick Clegg - "Restoring legitimacy. Parliaments and the EU", în Ulrike Rüb (ed.)- op. cit., pag. 32 - 33.

¹⁷ François Priollaud, David Siritzky - op. cit. pag. 34. De asemenea, "The CER Guide to the EU's constitutional treaty"; Centre for European Reform, July 2004; www.cer.org.uk, pag. 8.

¹⁸ Antonio Bar Cendón - op.cit., pag. 13; de asemenea și în EPAISCOPE; Journals; European Institute of Public Administration (Maastricht); vol. 1997, no. 2, pag.1 - 7; www.eipa.nl

¹⁹ Deoarece obiectivul unor asemenea reforme instituționale pleacă de la **existența unui "delivery deficit"** (nu a unui "deficit democratic"), înțeles ca o distanțare a promisiunilor liderilor politici față de realitatea europeană, ca lipsă a unor soluții adecvate la problemele concrete ale cetățenilor europeni. Cf. "EU 2010 - A Programme for Reform"; Centre for European Reform; www.cer.org.uk.

²⁰ Totuși, unii autori consideră că Uniunea se confruntă cu un deficit democratic tocmai pentru că nu are abilitatea de a dezvolta structuri și procese care ar putea transpune la nivelul european de guvernare tradiția controlului guvernamental, a răspunderii parlamentare și a responsabilității administrative practicate în diferite modalități în cadrul statelor membre. Pe măsura transferării funcțiilor către Bruxelles, consideră autorul, balanța democratică a devenit mai deficitară, valoarea individelor în acest proces fiind într-un inevitabil declin, inclusiv în ceea ce privește abilitatea lor de a juca un rol civic semnificativ în guvernarea europeană. A se vedea J.H.H. Weiler – "The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC 1996", Jean Monnet Working Paper, 1996. Prin urmare, plecând de la această viziune, ar fi foarte greu să se vorbească de o "legitimitate proprie" Uniunii, în condițiile în care legitimitatea **democratică și cea conferită de state** sunt ambele, deficiente.

²¹ Walter Oswalt - op. cit., pag. 116-119.

SEMNAL

Mihai Şora

Sarea pământului

Cantată pe două voci despre rostul poetic

Editura: Humanitas

Anul aparitiei: 2006

Descriere

În 1978, după trei decenii de tăcere impusă, Mihai Şora publică la editura Cartea românească o carte neobișnuită nu doar în peisajul cenușiu al culturii române de la acea dată, ci și prin insolitul formulei sale "stilistice". Ea era alcătuită dintr-o serie de dialoguri amintind de dialogurile lui Platon, desfășurate însă între două personaje mult diferite față de Socrate și interlocutorii lui atenieni: Mai Știitorul și Tânărul Prieten. Dezbatările lor se roteau în jurul limbajului și al funcției lui poetice, tema sub care autorul stăcărea, ferindu-le esopic de ochiul vigilant al cenzurii, problemele de ontologie care-l interesau cu adevărat. Republicarea acestor dialoguri readuce astăzi în atenția publicului subtilitatea unui gânditor și deopotrivă inflexibilitatea unei adevărate conștiințe civice; un gânditor parcă mai prezent ca niciodată, care a înțeles încă de atunci că destinul filozofiei românești depinde de ancorarea lui în marile tendințe ale veacului. ■

“Monarchia universală” a lui Dante, un proiect european?

MARIN BĂLAN

In this article it is presented the first project for European political construction, Dante's Universal Monarchy. The author analytically presents the structure of this construction and emphasizes its viable ideas, concluding that, following the new principles and identifying “the Universal Monarchy” with the final stage of the European construction – an Europe reaching the intelligence through the intellect – Dante's project could constitute a stimulus for this construction and could be not such hostile to it.

Ceea ce se petrece în prezent sub ochii noștri - unificarea Europei - este un proces care nu a început nici cu tratatul de la Maastricht (1992), nici cu cel de la Paris (1945) și nici măcar cu schița de *Pace perpetuă* realizată de Kant în 1795 și devenită, pentru secolele care au urmat, “ideea regulativă” a construcției europene. Acest proces a început cu mult timp în urmă, printre susținători găsindu-se nume de mari poeți și filosofi, de juriști, ca și de politicieni lucizi. Tradiția legată de posibilitatea realizării unui asemenea scop poate fi urmărită, dacă avem în vedere exclusiv gândirea politică, cel puțin până la începutul secolului al XIV-lea, când poetul Dante Alighieri și juristul Petrus de Bosco scriau primele texte despre cum se poate pune capăt războiului prin mijloace politice.

Deși nu ezită să plaseze momentul nașterii, apariției sau formării Europei în secolele XII-XIII, istoricii continuă să susțină că autorii medievați au vorbit rar despre Europa și n-au avut intenții privind o construcție europeană¹. Iar lucrurile par să stea chiar așa din moment ce abia în 1458, termenul legendar și păgân de “Europa” era folosit de către Aeneas Silvius Piccolomini (papa Pius II), pentru a desemna fără echivoc nu numai un ansamblu geografic, ci și o entitate umană și istorică în plan economic, social, politic și spiritual²; iar pe de altă parte, este o realitate că în prezent dispunem de un număr foarte mic de texte medievale în care se vorbește despre Europa.

Tratatul lui Dante *De Monarchia* este unul din acele puține texte medievale privind unificarea Europei, cu toate că termenul “Europa” sau adjec-

tivul “European” nu sunt folosite tocmai în maniera lui Piccolomini. S-ar putea spune că Europa s-a născut chiar în perioada când strămoșii noștri nu dovedeau conștiința Europei? Se referă, totuși, Dante la Europa în proiectul său de “monarhie universală”? Este realist acest proiect?

Specificul gândirii politice medievale

Sursele noastre pentru gândirea politică medievală sunt foarte diferite de cele ale gândirii politice moderne. Ceea ce se consideră discursul autonom al politicii este o dezvoltare care ține de apariția primelor state moderne în Europa; în cursul Evului Mediu nu există profesioniști pe care să-i putem numi “teoreticieni politici”.

Activitățile și problemele despre care noi credem că formează o dimensiune în mod distinct politică a vieții umane nu poate fi izolată, în perioada medievală, de alte dimensiuni ale activității umane, în poziție centrală fiind aceea a religiei. Sfera administrației lumești (*regnum*) constituia numai jumătatea inferioară a întregii guvernări a omenirii, ceea-laltă fiind preoțimea (*sacerdotium*) care îi conducea pe oameni spre transcenderea existenței pământești. În timp ce guvernarea lumească era exercitată de diferite regate, principate, orașe-state și domenii feudale din Europa medievală, guvernarea spirituală era în mâinile bisericii și a papei. În alte cuvinte, ceea ce noi numim politică era în acea vreme numai o ramură subordonată a religiei: teologia era știința superioară a vieții umane pe pământ, aşa cum biserică era – în teorie cel puțin – guvernarea superioară.

Pe de altă parte, gânditorii medievali erau capabili și chiar interesați, ca moștenitori ai discursului antic despre politică, să rezolve problemele ființelor umane legate unele de altele într-un spațiu public comun, ca sferă distinctă a vieții umane. Teologii medievali nu considerau argumentarea politiciei separat de chestiuni ale argumentării generale despre viața umană, care îi implică imediat în chestiuni de religie și biserică. În sens strict, filosofia politică medievală este parte a scolasticii, adică a învățământului formalizat din universitățile medievale. Aceasta nu înseamnă însă că discursul politic era limitat la universitățile medievale.

Textele care pot servi drept surse ale gândirii politice medievale sunt producții fie ale teologilor creștini care predau în universitățile sau școlile asociate cu diferite ordine religioase, fie ale filosofilor creștini care predau în facultățile de arte ale universităților medievale, fie ale istoricilor creștini adesea atașați de centre monastice, ale birocaților creștini aflați în serviciul instituțiilor temporale și spirituale, ale juriștilor creștini specializați în drept roman sau canonice; putem adăuga poeti, dramaturgi, cronicari locali, comercianți, credincioși, oricine a atins un suficient grad de instruire.

Un tratat scolastic de filosofie politică

Atât în ce privește stilul cât și conținutul, *De Monarchia* este un tratat scolastic³; aici, Dante, cu rigoarea unei minți educate în universitatea medievală, pune chestiunea necesității raționale și, în același timp, providențiale a "monarhiei universale". Concepția sa despre "monarchia universală"⁴ depinde de trei teze fundamentale, fiecare constituind subiectul unei cărți. Potrivit primei teze, singurul garant al păcii și dreptății pentru lumea creștină este o monarchie universală. A doua teză arată că sub providența divină acest rol a revenit Imperiului Roman, care chiar de la originile lui, în epoca pre-creștină, a dobândit în mod legitim hegemonia asupra tuturor celorlalte popoare. A treia teză postula că această unică autoritate universală era dată de Dumnezeu în mod direct fiecărui împărat, fără vreo mediare a papalității și era exercitată independent de orice control jurisdicțional de către capul Bisericii, pe scurt, puterea împăratului roman nu este subordonată celei a papei⁵.

Astfel, scopul lucrării este clar politic și poate fi privit ca un răspuns la controversele medievale târzii privind puterea spirituală și cea temporală, în contextul confruntărilor dintre regele Filip cel Frumos al Franței și papa Bonifaciu VIII. Totuși, Dante trece de contextul politic concret, el folosind pentru susținerea ideii unui împărat roman mai ales argu-

mente filosofice. Aceasta devine clar din discuția sa despre principiul care guvernează comportamentul uman, un principiu care întemeiază toate tezele sale politice: "deoarece principiul și cauza celor supuse acțiunii noastre sunt scopul ultim – căci el îl pune în mișcare pe agent – înseamnă că raținea tuturor lucrurilor care sunt orânsuite spre un scop trebuie dedusă din scopul însuși"⁶.

Dante își începe cercetarea în legătură cu acest principiu întrebând de ce ființele umane doresc să trăiască în comunitate. Urmând tradiția aristotelică, el oferă un răspuns teleologic; toate ființele umane au anumite scopuri pe care doresc să le realizeze. Oricum, spre deosebire de majoritatea autorilor medievali, el pretinde că nu există doar un scop pentru fiecare individ, fiecare familie și fiacare cetate, ci și un scop pentru întreaga specie umană. Acest scop poate fi obținut numai printr-o activitate a întregii specii, activitate care include orice realizare a intelектului posibil⁷ și presupune, deci, o dezvoltare exhaustivă a capacitații cognitive. O persoană izolată, limitată în activitate, nu este niciodată capabilă să atingă o asemenea dezvoltare, care presupune integrarea într-o comunitate iubitoare de pace, la care participă toate ființele umane.

Este remarcabil și original, în contextul medieval, faptul că Dante folosește un argument epistemologic pentru a-și justifica teoria politică. Niște ordine prestabilită de Dumnezeu, niște nevoie de schimb de bunuri nu constituie adevăratul motiv pentru care ființele umane doresc să trăiască într-o comunitate iubitoare de pace. Mai degrabă, adevăratul motiv este o nevoie intelectuală – ființele umane doresc să-și folosească propria lor capacitate cognitivă.

O problemă de terminologie

Deși cuvântul "Europa" este foarte vechi – era folosit de Herodot și chiar de contemporanii lui Hesiod – semnificația sa a rămas pentru mult timp prea vagă și n-a fost purtătoare de sens cultural sau politic nici la greci, nici la romani. Ideea europeană apare începând cu Evul Mediu timpuriu, mai exact atunci când s-a prăbușit Imperiul roman, creștinătatea constituind liantul acestei unități de civilizație. Prăbușirea definitivă a lumii vechi sub atacurile invaziilor barbare în 476 a adus cu sine o coincidență între cadrul geografic al Europei și o anumită unitate culturală și politică. Unitatea politică este totuși scurtă și corespunde imperiului lui Carol cel Mare, încoronat împărat în 800; însă tratatul de la Verdun din 843 a pus capăt acestei unități politice. Tentativele de unificare se pierd în pretențiile papilor și

împăraților, diferenții regi nefiind în nici un fel dispuși să se înfeudeze unii altora.

Cuvântul latin *Europa* era foarte puțin utilizat în Evul Mediu⁸ – chiar și cei care se ocupau cu toponomia foloseau rar acest cuvânt pentru a descrie entitatea geografică și culturală pe care noi o numim Europa. Cuvântul preferat de grupurile dominante din societate, cel puțin începând cu secolul al XI-lea, pentru a desemna spațiile unde domnea creștinismul latin, era *Christianitas*. Europa era acolo unde creștinii latini - creștinismul romano-catolic - dominau peisajul politic și demografic⁹.

Această unitate spirituală se bazează pe o Biserică ale cărei ordine monastice acoperă Europa și ale cărei pelerinaje mobilizează pe credincioșii veniți din orizonturi foarte îndepărtate. Cruciajadele, iar mai târziu, războaiele contra otomanilor nu vor face decât să întărească această ancorare creștină.

La mijlocul secolului al XIII-lea, atunci când se vorbea de creștinism în sens geografic, se înțelegea totalitatea regiunilor pe care azi noi le numim Islanda, Scandinavia, Insulele Britanice, Franța, cea mai mare parte din Spania și Portugalia, întreaga Italia, Țările de Jos, Germania, Austria, Polonia, Ungaria, Boemia, Moravia, Slovacia, Croația. În toate aceste regiuni, puterea politică dominantă era deținută de creștinii romano-catolici; evreii nu constituiau, numeroase, o minoritate semnificativă; numărul musulmanilor era diminuat chiar și în regatele din Spania, iar puterea lor politică era neglijabilă. Păgânii din nord-est (Finlanda, Estonia, Lituania, Letonia) fuseseră subjugăti de către catolici, deși procesul nu a fost în întregime încununat de succes.

Dante, într-un tratat anterior celui despre monarhie, *De vulgari eloquentia* (c. 1305), consacrat limbii ca mijloc de exprimare și comunicare între oameni, oferă o descriere, surprinzătoare de precisă pentru epoca sa, a unei Europe nu doar geografice, ci, și mai ales, culturale, cum am spune noi astăzi. Este o Europă descrisă ca unitate în diversitate, prin analiză lingvistică:

Din mai sus-amintita tulburare a limbilor nu fără temei tragem încheierea că atunci întâia oară oamenii s-au împrăștiat peste toate zonele pământului - atât peste ținuturile bune de locuit, cât și prin colțurile lor. Și, deoarece rădăcina lăstarului omenesc a fost sădită într-o parte și în cealaltă, desfăcându-se de mai multe ori în alte ramuri, până la urmă a ajuns să se întindă până la ținuturile de apus, și astfel atunci întâia oară gătăjuri de ființe cu judecată au băut din râurile întregii Europe sau măcar din câteva. Oricum, fie că atunci întâia oară au venit din altă parte, fie că numai s-au întors în Europa, locul lor de baștină, oamenii au adus cu ei

o întreită limbă și, dintre cei care au adus-o, unii au dobândit la sorți ținutul de miazăzi al Europei, alții pe cel de miazănoapte, iar cei de la treilea, pe care acum îl numim greci, au cuprins o parte din Europa și alta din Asia. Iar mai apoi, din una și aceeași limbă, primită în urma pedepsitoarei tulburări, au luat naștere graiurile feluritelor popoare, după cum vom vedea mai jos. Într-adevăr, toată întinderea care, de la gurile Dunării, sau de la mlaștinile Meotide, până la hotarul de apus al Angliei e mărginită de ținuturile italienilor și ale francezilor și de Ocean, a dobândit o singură limbă, deși apoi s-a împărțit în felurile graiuri ale schiavonilor, ungurilor, teutonilor, saxonilor, englezilor și ale multor altora. Tuturor acestora le-a rămas, ca semn al aceleiași obârșii, aproape doar atâtă că mai toți cei pomeniți, ca să zică *da*, zic *jò*. Pornind de la acest grai, adică de la hotarele ungurilor, un alt grai a cuprins înspre răsărit, tot ce de aici încolo se numește Europa, ba chiar s-a întins și mai departe. Toată întinderea Europei rămasă de la aceste două graiuri a dobândit-o un al treilea, deși acuma se arată a fi de trei feluri, pentru că unii ca să zică *da*, zic *oc*, alții *oil*, alții *sì*, și anume spaniolii, francezii și italienii. Dar semnul că graiurile acestor trei neamuri purced din unul și același grai este vădit, pentru că multe lucruri le numesc cu aceleși cuvinte, ca de pildă *Deum* (Dumnezeu), *celum* (cer), *amorem* (iubire), *mare* (mare), *terram* (pământ), și *vivit* (trăiește), *moritur* (moare), *amat* (iubește), și altele, aproape toate. Dintre aceștia, cei care zic *oc* cuprind partea de apus a Europei de miazăzi, începând de la ținutul genovezilor. Cei care zic *sì* cuprind, pornind de la ținutul mai sus arătat, partea de răsărit, adică până la acel cap al Italiei, de unde începe intrândul mării Adriatice și până în Sicilia. Iar cei care zic *oil* sunt oarecum la miazănoapte față de aceștia, fiindcă înspre răsărit îi au pe germani, spre miazănoapte și apus sunt sănțuiți de marca engleză sau galică, și mărginiți de munții Aragonului; sunt închiși la miazăzi de provensali și de întorsura Apeninilor¹⁰.

Dincolo de anumite incertitudini în delimitarea geografică și etno-lingvistică, firești pentru epoca lui Dante, importante sunt judecățile cu privire la ceea ce știința a stabilit mult mai târziu, unitatea lingvistică europeană. Dante afirmă existența unui idiom comun în Europa, diferențiat în trei grupe ("o întreită limbă"): grupul germanic, grupul grecesc și cel din sud; acesta din urmă este diferențiat, la rândul lui, în trei familii lingvistice, după modul de afirmare (*oc*, *oil* sau *sì*): spaniolii (de fapt, provensali), francezii și italienii.

Această descriere trebuie coroborată cu descrierea rolului providențial al Romei în istoria lumii, din carteoa II-a a tratatului *De monarchia*. În mare măsură prin citate din literatura română, dar și prin

autoritatea mărturii evanghelice, Dante intenționa să demonstreze consacrarea puterii romane bine-lui public și conformitatea Imperiului Roman cu ordinea naturii și voința lui Dumnezeu, numele Romei apărând astfel legat de valorile universale de pace și dreptate. Înțelegea Dante prin "lumea" sau "întreaga lume" pe care, cum spune în repetate rânduri, poporul roman a cucerit-o sau a supus-o¹¹, ceea ce în *De vulgari eloquentia* numea Europa?

Prin apelul la istorii, imagini, rezonanțe, memoriile colective, tradiții, în cartea a II-a, Dante căuta o identitate pentru "monarhia universală", preconizată în prima carte a tratatului. Apogeul unei vieți comune europene distincte fusese atins odată cu dominarea efectivă a aproape tot ce azi numim Europa și a unei părți din Asia de către cea mai mare cetate a lumii vechi, Roma. Din secolul I, acest "Imperiu roman", care nu era decât o extindere în spațiu a cetății Romei, a început să fie identificat, cel puțin în planul imaginariului, cu "lumea" (*orbis terrarum*), un stat-lume, limitat doar de *Oceanus*¹². Aceasta nu înseamnă nici că românii aspirau să cucerească restul globului pământesc în întregime, nici că îl ignorau, ci că, pentru ei, celealte popoare nu manifestau identități comune distincte. Poporul roman nu a supus lumea pentru el însuși, spune Dante, ci a urmărit "scopul dreptului"; astfel, "a procedat legitim și prin urmare pe drept și-a asumat demnitatea Imperiului"¹³.

După modelul roman de exclusivitate, creștinii au insistat asupra unicării atât a Europei cât și a Bisericii ca sursă de autoritate morală și științifică. Creștinismul a fost gândit ca fiind coextensiv spațial cu Imperiul roman. Expresia *orbis terrarum* a devenit *orbis Christianus* sau, în limbile autohtone ale europenilor, *creștinătate*. Totuși, nici Imperiul roman, nici creștinismul n-au fost identice cu Europa. O mare parte din Imperiul roman a însemnat regiuni din Asia și Nordul Africii. Cât despre creștinism, acesta a început ca o religie asiatică, iar primele biserici creștine s-au ridicat pe litoralul nord-african. De altfel, după căderea Romei și după încercările succesive ale lui Carol cel Mare de a reconstituî Imperiul Roman în Vest, noțiunea de "lume" a ajuns să acopere cu puțin mai mult decât ceea ce constituie azi Europa continentală.

Dar, din secolul al XI-lea, concepția caroliniană despre un imperiu creștin universal care includea și depășea unitățile mai mici ale națiunilor, regatelor și cetăților și-a găsit expresia în ordinea universală a Bisericii; Papa a luat locul Împăratului în calitate de cap al societății universale a creștinătății și de conducător al poporului creștin; autoritatea

universală a papalității devine o realitate întrupată în dreptul și instituțiile creștinismului și impusă prin-tr-un sistem eficient de control centralizat. Ideea Imperiului Roman a supraviețuit, iar în secolul al XIV-lea era destul de puternică pentru a-l inspira pe Dante.

Coexistența monarhiei spirituale și a celei temporale - o idee nouă în Europa

Originea divină a stăpânirii era o idee general acceptată în secolul al XIII-lea, ca bază stând și cele scrise de Sf. Pavel: "nu există stăpânire decât de la Dumnezeu. Iar cele ce există de Dumnezeu sunt rânduite"¹⁴.

Urmând exemplul scrierilor lui Ps. Dionisie, un autor scolastic ca Aegidius Romanus explică, în 1302, existența ierarhiilor și a funcțiilor pe pământ ca un aspect al ordinii ierarhice a universului și, în particular, ca o extindere pe pământ a modelului crescîn care Dumnezeu este rege și sub el stau nouă ordine de îngeri în ordine descreșăndă. Deși oamenii, asemenea îngerilor, sunt egali ca natură, ei sunt împărțiti într-o ierarhie de ordine inegale în vederea menținerii armoniei și a exercitării efective a diferitelor funcții. Pentru a aduce pluralitatea la unitate, cele inferioare trebuie să se supună celor superioare prin intermediari, și întocmai, sfera temporală celei spirituale¹⁵.

Același Aegidius Romanus întreprindea și o demonstrație privind pretențiile preoțimii de a media voința lui Dumnezeu în consacratarea stăpânirii. El susținea teoria potrivit căreia puterea temporală este determinată de și este supusă puterii spirituale chiar și în chestiuni temporale deosebite de cele spirituale, precum în universul inferior, corporile corporale sunt mișcate de spirite și inteligențe. Papa, autoritate supremă a Bisericii, dar și a întregii omeniri, în plenitudinea sa de putere (*plenitudo potestatis*), posede o superioritate absolută atât în sfera ecclaziastică cât și în cea temporală și delegă exercițiul "sabiei" temporale suveranilor laici numai pentru a îndeplini în cel mai înalt grad datorile sale religioase. Astfel, nu există loc pentru o ordine temporală autonomă nici măcar parțială¹⁶.

Dante, ca mulți alții din vremea sa, distinge un scop dublu pentru om, corespunzător dublei sale naturi, parte corruptibilă și temporală, parte necoruptibilă și spirituală. Mijloacele diferă pentru fiecare din aceste scopuri, iar omul are nevoie de o dublă conducere. Împăratul îndrumă omul către fericirea temporală, potrivit învățăturilor filosofice privind practicarea virtuților morale și intelectuale, iar papa

conduce neamul omenesc către fericirea eternă, potrivit cu adevărul revelat. Dar, deși ambele scopuri sunt în mod divin rânduite și deși cel temporal este inferior celui spiritual, ele sunt distințe¹⁷.

Dante face cunoscut, din primele rânduri ale tratatului că urmărește să justifice teoretic existența monarhiei temporale; aceasta constă într-”o stăpânire unică și care se întinde asupra tuturor stăpânirilor temporale”¹⁸. Apoi, el stabilește că o astfel de discuție ține de știința politică. Fidel teoriei aristotelice a științelor, amintește că orice adevăr care nu este prin el însuși un principiu trebuie să fie demonstrat printr-un principiu evident în sine. Astfel, ajunge la chestiunea privind principiul pe care se bazează întreaga știință politică. Cum politica ține de acțiunea umană, iar acțiunile sunt determinate de finalitatea lor, în consecință, trebuie să descoperim scopul universal al genului uman. Tocmai în vederea acestui scop Dumnezeu a creat umanitatea și el rezidă într-o operație specifică realizată cu ajutorul intelectului posibil. Rezultă că perfecțiunea ultimă de care este capabilă umanitatea rezidă în puterea intelectului. Acest intelect nu poate fi actualizat de un singur om și nici de un singur popor; actualizarea sa plenară nu poate fi decât opera întregii umanități. Conform interpretării lui Dante, umanitatea nu poate atinge acest scop decât cu condiția să trăiască în pace; de aceea, pacea universală este principiul cel mai înalt al politiciei.

Scopul universal al întregii umanități este relativizat apoi prin credință în viața de dincolo. Dante vorbește de două scopuri ale umanității: fericirea realizată în această viață, constând în împlinirea a ceea ce este specific omului, și fericirea în viața eternă care constă în a te bucura de vederea lui Dumnezeu și la care omul nu poate ajunge prin forțe proprii. Dacă pentru prima fericire, condiția este ca să acționăm urmărind virtuțile morale și intelectuale despre care vorbesc texte filosofice, pentru cea de-a doua, trebuie să ne conformăm preceptelor revelației și să trăim în credință, nădejde și dragoste. Primul scop este arătat de către rațiune, iar explicarea lui revine filosofilor; al doilea, este revelat de Duhul Sfânt, prin Hristos și apostoli. Totuși, omul singur nu ar reuși să înfăptuiască cele două obiective din cauza lăcomiei specific umane. Ca urmare, omul trebuie să fie ghidat, de o parte și de alta, de către o autoritate: autoritatea spirituală a papei, care conduce genul uman la viața eternă; autoritatea împăratului, care, conform doctrinelor filosofice, îl conduce la fericirea terestră¹⁹.

Dante susținea că autoritatea împăratului este derivată direct de la Dumnezeu, și nu depinde de papă. Împăratul este cel care asigură pacea; din

contră, pretențiile politice ale papalității constituie cauza principală a războaielor. Conflictele politice își au rădăcinile în faptul că liderii comunităților politice nu recunosc scopul propriu omului în sfera temporală și anume fericirea înțeleasă ca perfecțiune a capacităților intelectuale naturale ale omului²⁰ și nu rânduiesc treburile umane astfel încât să ducă la realizarea acestui scop. Legate de această lipsă sunt eforturile conducătorilor, alții decât monarhul universal, de a-și spori propria putere sau bogăție în detrimentul bunăstării celor conduși și eforturile din partea autorităților religioase de a-și spori sfera lor temporală de influență. Monarhul ideal ar avea jurisdicție universală, prin aceasta înlăturând orice tentație de a-și spori regatul. Mai mult, monarhia ar trebui să ofere ființelor umane cea mai deplină oportunitate de a atinge cel mai înalt grad de libertate²¹.

Astfel, pentru Dante, cele două finalități ale umanității coexistă una alături de alta; ele nu se exclud reciproc și nici una din ele nu se vede coborâtă la rangul de simplu mijloc. Papa, în această viziune, nu se bucura de nici o putere politică, el fiind doar cel care conservă autoritatea spirituală. Odată cu Dante, sfera politică își regăsea, pentru prima oară în Evul Mediu, demnitatea sa intelectuală, morală și culturală. Pentru a putea spera la pacea de care Europa avea mare nevoie, Biserica trebuia să-și abandoneze proiectele politice de a instaura o Cetate a lui Dumnezeu, căci dominația politică a unei asemenea puteri împiedica dezvoltarea umanității.

“Monarhia universală” – un proiect realist sau utopic?

Proiectul lui Dante este o reacție împotriva anarhiei crescândă într-o Europă în care certurile dintre Imperiu și Biserică, pe de o parte, și dintre principi, pe de altă parte, nu mai conteneau. Ideea lui Dante era una simplă; el dorea să vadă instalarea unei monarhii universale care, logic, ar fi singurul judecător în certurile apărute între principi independenți și egali și, deci, fără putere unul asupra celuilalt. Fiecare din aceștia ar fi stăpân în propria lui țară, iar fiecare regat sau oraș și-ar păstra propriile legi, adaptate obiceiurilor proprii; dar în probleme comune care afectează toți indivizii, specia umană ar trebui să fie condusă de un singur monarh și “dirijată către pace de o singură lege”. Astfel, pacea ar ajunge încă o dată în Europa, despre care Dante spune că îi sunt “bolnave și mintea și sufletul” și pe care o compară cu “o fiară cu multe capete împrăștiate”, risipindu-se în “strădanii răzlețe”. Ar fi o pace imperială, pe care Dante o descrie în cuvintele Sf. Pavel²² ca “Împlinirea timpurilor”²³.

Proiectul “monarhiei universale” conține, de sigur, erori. În primul rând, este naiv în optimismul său, deoarece monarhul, superior tuturor celorlalți conducători temporali, pentru a fi un conducător drept, ar trebui să nu mai aibă nici o dorință de cucerire. Ipoteza de la pornea Dante era aceea că “dreptatea va avea o acțiune cu atât mai eficace cu cât cel drept va fi mai puternic”. Monarhul, având totul, nu-și mai dorește nimic și, spre deosebire de principii temporali care, stăpânind teritoriile limitate, vor dori necontentit să le extindă, “nu are ce râvni, deoarece jurisdicția sa este mărginită numai de Ocean”²⁴. În al doilea rând, conține o însemnată doză de credulitate în ce privește argumentul după care superioritatea militară romană asupra tuturor rivalilor este dovada aprobării de către Dumnezeu a rolului de conducător al lumii: “Poporul care a biruit toate celelalte neamuri care se întreceaau pentru stăpânirea lumii, prin voința lui Dumnezeu a învins”²⁵. În al treilea rând, teologia sa este cel puțin bizară, atunci când se argumentează că păcatul lui Adam n-ar fi fost îspășit dacă Imperiul Roman, unde a sfârșit Hristos, n-ar fi avut “jurisdicția de a pedepsi”; potrivit lui Dante, pedepsirea lui Iisus a fost o îspășire, tocmai întrucât a fost hotărâtă de “un judecător competent”, care avea jurisdicție asupra întregului neam omenesc - Imperiul Roman - “de vreme ce întregul neam omenesc își îspășea păcatul prin trupul lui Hristos”²⁶. În fine, este confuz, întrucât concluzia sa sugerează și o anumită subordonare a împăratului față de papă²⁷, fără a oferi vreo indicație precisă despre ce înseamnă această subordonare în practică; cu atât mai mult cu cât concluzia vine după ce Dante s-a străduit să demonstreze că “împăratul sau monarhul lumii se află în raport nemijlocit cu Prințipele universului, care eate Dumnezeu” sau, în alte cuvinte, că “autoritatea temporală a monarhului izvorăște, fără nici un mijlocitor, din însuși Izvoul autoritatii universale, Izvor care, unul în fortarea simplității sale, se revarsă în multe din belșugul bunătății”²⁸.

Privită în ansamblu, “monarhia universală” este o utopie. Mult mai realist pare a fi planul lui Petrus de Bosco²⁹; el preconiza o “republică creștină”, ca un fel de federație, condusă de un Consiliu, în care națiunile își păstrează independența. Acest jurist normand pare să fi înțeles că, pentru Europa de la începutul secolului al XIV-lea, problema de rezolvat era mai degrabă aceea a coexistenței în pace a statelor suverane decât înfăptuirea unei monarhii universale. În locul citatelor din literatura română și a mărturiilor evanghelice, la care recurgea poetul și filosoful Dante, juristul De Bosco făcea apel la arbitraj internațional și la măsuri și sancțiuni

specifice epocii. Nu sunt însă sancțiuni ecclaziastice, ci sancțiuni “temporale”, deoarece acestea din urmă îi par “mai înfricoșătoare” și deci mai eficiente; de exemplu, deportarea celor care ațâță la război în Est ca să lupte contra necredincioșilor sau, în cazul unor țări recalciante, izolarea prin încercuire în scopul infometării.

Ceea ce pentru Dante reprezenta soluția păcii - ideea monarhului unic - pentru Petrus de Bosco însemna un sir de războaie, revolte și disensiuni. Căci, istoria arată că celor ce s-au numit monarhi ai lumii, în realitate, nici o regiune nu li s-a supus. În general, nu este posibil ca toți să se supună unui singur om din cauza multitudinii de națiuni, a distanțelor și diversităților statelor, ca și din cauza dispoziției oamenilor spre discordie mai degrabă decât spre concordie.

Dar oricât de realist este acest plan, nu s-a bucurat de o atenție mai mare decât utopia lui Dante. De fapt, ambele planuri au fost luate în considerare doar ca momentul de început al unei lungi tradiții de lucrări care încearcă să răspundă la întrebarea cum se poate pune capăt războiului altfel decât prin miracole, și anume prin mijloace politice.

Ideea de Europa, așa cum este acceptată în prezent, ca o federație de state, este asociată cu planul kantian de *pace perpetua* și nicidcum cu proiectul “monarhiei universale” al lui Dante. Evident, prognoza lui Kant pentru o pace de durată în Europa nu mai include o speranță, precum aceea a lui Dante, într-o elită politică ambicioasă sau într-un împărat neîngrădit de papă în materie de rezolvare de conflicte sau negocieri de pace.

Cu “monarhia universală” a lui Dante pare asociată, în schimb, viziunea americană despre ordinea mondială, ambele conținând ideea unui lider al păcii care poartă responsabilitatea administrării și impunerii internaționale a dreptății: Imperiul Roman și, respectiv, Statele Unite ale Americii³⁰. Kant se temea că un asemenea lider ar putea deveni ușor un despota. De aceea, el credea că pacea în Europa poate fi rezolvată și apărată numai prin creșterea importanței normelor de drept în relațiile dintre state. Mai mult, o condiție vitală era ca aceste state să fie republici ai căror cetăteni, iar nu un individ sau o elită, au ultimul cuvânt în deciziile privind războiul și pacea.

Putem asocia, totuși, “monarhia universală” cu viziunea europeană orientată, așa cum este ea în prezent, mai mult după planul lui Kant? Este posibil să acceptăm o mare parte din ideile lui Dante, mai puțin pe cele privind un monarh suprem și universal și asumarea funcției respective de către un singur

stat; atunci, semnificativ rămâne gestul introducerii condiției păcii, iar nu pașii construcției. Mai mult decât atât, putem accepta toate ideile lui Dante, dar să interpretăm proiectul său ca scop al întregii umanității, nu al unui individ și nici măcar al unui popor. Astfel, urmând noile principii și identificând “monarhia universală” cu stadiul final al construcției europene – o Europă ajunsă la inteligență prin intermediul intelectului –, proiectul lui Dante ar putea constitui un stimulent pentru această construcție și nu ar mai apărea atât de ostil.

NOTE

¹ Ideea despre apariția și geneza Europei ca realitate și reprezentare în Evul Mediu s-a conturat în ajunul celui de-al doilea razboi mondial în cercul istoricilor de la *Annales* (îndeosebi Marc Bloch și Lucien Febvre, fondatori ai revistei); această viziune a fost evocată în cele mai semnificative lucrări pe tema ideii europene scrise după terminarea războiului: Denys HAY, *Europe. The Emergence of an Idea*, 1957; Federico CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa*, 1961; D. de ROUGEMONT, *Vingt-Huit Siècles d'Europe*, 1961; și, mai recent, după căderea comunismului și începerea integrării în Uniunea Europeană a unor state din Europa Centrală și de Est: L. GATTO, *Viaggio intorno al concetto di Medioevo*, 1992; A. PAGDEN (ed.), *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*, 2002; A. COMPAGNON, J. SEEBACHER, *L'Esprit de l'Europe*, 1993; J. LE GOFF, *L'Europe est-elle née au Moyen Age?*, 2003.

² În 1458, Aeneas Silvius Piccolomini (papa Pius II), poate cel mai bun cunoșător al Europei în acea vreme, datorită și numeroaselor misiuni diplomatice în care a fost trimis, scria capitolul intitulat Europa din lucrarea sa *Cosmographia*, pe care o va lăsa neîncheiată, reușind că mai scrie doar capitolul despre Asia (1461). Aici, ca și în scrisoarea sa către Mohamed II, el prezintă Europa drept “patria sau casa noastră” și o identifică pe deplin cu creștinătatea, incluzând Balcanii și Bizanțul. (cf. Denis HAY, *Europe, the Emergence of an Idea*, Edinburgh University Press, 1957, pp. 83-87).

³ Cercetătorii plăseasă scrierea tratatului *De monarchia* între 1310-1313. Textul posedă o traducere integrală în limba română, aceea realizată de Francisca Băltăceanu, Titus Bărbulescu și Sandu Mihai Lăzărescu, în Dante, *Opere minore*, ediție îngrijită de Virgil Cândea, București, Univers, 1971.

⁴ Concepția lui Dante despre “monarhia universală”, care primește în *De monarchia* cea mai completă expunere, fusese schițată în dialogul *Convivio* (1304-1307).

⁵ *De monarchia*, I, 2.

⁶ *Ibidem*, I, 2.

⁷ *Ibidem*, I, 3.

⁸ În secolul al VIII-lea, cronicarul Isidor Pacensis, pentru a descrie forțele unite ale galilor și barbarilor care luptau sub comanda lui Carol Martel împotriva musulmanilor (bătălia de la Tours, 732), a inventat termenul *europeenses* (vezi D. HAY, *op. cit.*, p.25).

⁹ G. DELANTY, *Inventing Europa: Idea, Identity, Reality*, London, Macmillan, 1995, p. 10, 16-17, 34-6 38-42.

¹⁰ *De vulgari eloquentia*, I, 8, în Dante, *Opere minore*.

¹¹ *De monarchia*, II, 5-6.

¹² Cf. HORATIUS, *Ode*, IV, 3, în: *Opera omnia*, București, Univers, 1980; VIRGILIUS, *Eneida*, I, 286-7.

¹³ *De monarchia*, II, 5.

¹⁴ *Epistola către romani*, 13:1.

¹⁵ AEGIDIUS ROMANUS, *De ecclesiastica potestate*, II, 13 (în R. W. Dyson, *Giles of Rome on Ecclesiastical Power. The De ecclesiastica potestate of Aegidius Romanus*, Woodbridge, 1986).

¹⁶ *Ibidem*, I, 4, 5.

¹⁷ *De monarchia*, III, 16.

¹⁸ *Ibidem*, I, 2

¹⁹ *Ibidem*, III, 15.

²⁰ *Ibidem*, I, 4

²¹ *Ibidem*, I, 9

²² *Epistola către galateni*, 4:4.

²³ *De monarchia*, I, 16;

²⁴ *Ibidem*, I, 11.

²⁵ *Ibidem*, II, 8.

²⁶ *Ibidem*, II, 12.

²⁷ *Ibidem*, III, 16.

²⁸ *Ibidem*, III, 15.

²⁹ Acest plan se găsește în lucrarea *De recuperatione Sanctae Terrae*, un tratat despre mijloacele de recucerire a Țării Sfinte, scris în 1306 și adresat regelui Angliei, Edward I.

³⁰ H. MÜNKLER, “Kant’s “perpetual peace”: utopia or political guide?” (27 May 2004, www.openDemocracy.net).

MARIN BĂLAN - doctor în filosofie. Predă istoria filosofiei medievale la Facultatea de Filosofie, Universitatea din București.

Considerații privind negocierile unui nou acord cadru UE-Rusia

PAUL DUȚĂ

Russia is seen by the EU as an important but difficult partner. And it is seen as such by other countries as well. Russia is not an exception in this sense. After the Enlargement of 2004, the EU became even more important and more difficult, mainly because some of the newcomers share a common past with Russia.

The EU and Russia have been progressing in the area of making the visa process easier, and building the so-called "four common spaces".

The EU is a dynamic, developing mechanism. In some areas, like trade and commerce, all the decisions are taken at the Union level. But there are areas, such as energy, which are still under national supervision. Between these two extremes, there is a vast "grey" zone of mixed responsibility.

The new Partnership agreement is meant for a different EU and a different Russia, compared to when the first agreement was signed.

Stadiul actual al relațiilor UE-Rusia este pentru mai mulți observatori un izvor de pesimism. Chiar și într-o perspectivă pesimistă, există condiții de lansare a unor noi relații mai constructive pentru viitor. Dacă relațiile politice stagnează, la alte nivele se înregistrează un anumit dinamism. Astfel, mai mult de 50% din schimbările comerciale ale Rusiei sunt relaționate cu UE. Kremlinul dorește “o mare putere modernă”, obiectiv pentru care se impun a fi folosite cele mai potrivite mijloace. Eficiența mijloacelor se reiterează cel mai bine în vecinătatea comună. Relațiile UE-Rusia ar putea fi puse caracterizate ca fiind sub spectrul unui dialog cu prea puține realizări. Explicații se pot produce: fiecare dintre parteneri se cunosc prea puțin iar strategiile promovate de ambele părți nu s-au dovedit a fi ca aducătoare de beneficii incontestabile¹. UE a pompat spre Rusia bani, bunuri și sfaturi; au fost împărtășite pachete de legi, politici și standarde de democrație nu numai pentru a deveni propice spațiului rusesc dar și pentru o integrare graduală în UE. Ultimii ani, mai ales după 2003, au început să contureze o Rusie care beneficiajă de veniturile generate de exporturile de petrol și gaze coroborate cu o stabilitate politică fără precedent, acordă un discutabil respect libertăților civile, controlează media, se implică serios în sectorul energetic și face gesturi nervoase către micii ei vecini. Rusia cu o creștere de 7% și cu rezerve de peste 300 mld. USD nu mai are nevoie de ajutorul occidentului; anii anii de haos și

umilințe, rușii se bucură de stabilitate în interior și respect în exterior. Președintele Putin le-a adus pe amândouă dar nu în modul pe care le-au proiectat europenii. Administrația Putin sancționează criticii săi, controlează posturile de televiziune, îngrădește activitatea ONG-urilor, renaționalizează companiilor petroliere, anulează alegerile locale. Presa, partidele politice, parlamentul, procuratura implementează voința Kremlinului. Rusia poate fi caracterizată mai degrabă o “democrație suverană” decât o societate pluralistă și ca “stat capitalist” decât piață deschisă. Aceste valori nu sunt cele pe care UE-27 le-ar fi dorit în Rusia. Schimbările bilaterale au crescut cu peste 70% în ultimii 5 ani, la aproximativ 163 mld. Euro în 2005. Din exporturile Rusiei 60% sunt direcționate spre UE, realizând un surplus de 50 mld. Euro anual. De asemenea, Rusia este cel mai mare exportator de petrol și gaze către EU, acoperind o cinicime din consumul acesteia.

Giganții petrolieri olandezi și britanici investesc miliarde în Siberia, Sahalin precum și în alte locuri din Rusia. Investiții italiene în construcții, bănci austriece și producători de mobilă suedezi sunt în spațiul rusesc. Se constată o reorientare de opțiune a Rusiei, ea devinând parte a BRIC² – grup format din statele cu creștere economică rapidă, independente, Brazilia, India și China. Valori ca suveranitatea, egalitatea și promovarea intereselor naționale sunt prioritare față de cooperare și compromis. Chiar dacă se constată o abundență de

acorduri de cooperare, grupuri de lucru și dialoguri, se înregistrează realizări insignifiante. Declarațiile care încheie marile reuniuni internaționale nu pot să ascundă faptul că cele două părți nu sunt de acord cu ceea ce ar fi putut să fie parteneriatul lor. Se observă prea multe neînțelegeri și neîncredere. Diferențele de vizuire încep să se multiplice, spre pildă, asupra alegerilor din Ucraina și Belarus, asupra stopării livrării de gaze, privind costul survolurilor plătit de către companiile aeriene europene care zboară deasupra Siberiei. Cu toate că mai mulți observatori discută despre o "criză" în relațiile UE-Rusia, se constată o mutare de la diplomația declarativă la cooperare³. Prin anii 90, Rusia nu estima consecințele lărgirii UE spre est. Comparativ cu extinderea NATO pe teritoriul ex-comunist, lărgirea UE se prezinta mai puțin periculoasă. Însă, în ultimul timp, Rusia și-a modificat punctul de vedere. Dacă la ora actuală Moscova este satisfăcută de cooperarea cu NATO, este îngrijorată de politicile UE. Rusia constată faptul că UE-27 este diferită de UE-15 și nu numai datorită mărimii. Cei 12 noi veniți au fost înainte sub dominația Rusiei și ceea ce este notabil este că au o vizuire cel puțin diferită de cea a Rusiei, situație oarecum neconfortabilă pentru Moscova.

Fricțiunile Moscovei cu noii membrii UE-27 se pot răsfrânge asupra relațiilor, în sens larg, cu UE. Mulți ruși consideră că intrarea statelor din centrul și estul Europei fac UE-27 mai ostilă Rusiei. De aceea Moscova preferă să discute cu Berlin, Paris și alte capitale care critică mai puțin deschis Rusia. Rusia privește cu suspiciune politica estică pro-activă a Poloniei⁴. Vecinătatea comună și agenda energetică sunt cele mai prezente probleme ale relațiilor bilaterale.

Politica europeană de vecinătate și Rusia

Cooperarea de securitate fusese proiectată pe patru direcții: politici comune pentru operațiuni de menținere a păcii (după modelul NATO în Macedonia și Bosnia), o politică comună privind dezvoltarea armamentelor (pentru redirecționarea exporturilor rusești dinspre Iran, China și Coreea de Nord spre alte piețe), crearea unui forum comun pentru luarea deciziilor la care să participe Rusia și Ucraina (după modelul Consiliului NATO-Rusia), adâncirea cooperării cu Ucraina și Rusia în materie judiciară și de poliție (crimă organizată, migrația ilegală și terorismul internațional). Se aprecia că este important ca UE să nu se vândă sub prețul său, de club compus din state democratice (care trebuie să își exprime obiectiile față de abuzurile din Cecenia)⁵. Rusia consideră construcția "Europa mari" formată din UE-27 și noile state independente din vestul fostei Uniuni Sovietice ca o asociere nefuncțională. Încercarea de a construi "un singur spațiu economic" cu sau fără Ucra-

ina este parte a acestui scenariu. Politica UE-27 față de noi săi vecini este de-abia la început. Lipsa de apetit pentru viitoare lărgiri este evidentă; atenția este concentrată spre dezvoltarea instrumentelor politicii europene de vecinătate. Totuși, instrumentele ENP se impune a fi eficientizate pentru perioada următoare astfel ca statele vecinătății comune să rămână interesate în opțiunea occidentală. Există oportunitatea realizării unor planuri complementare ale binomului UE-27 și Rusiei prin dialog constructiv privind vecinătatea comună. Acest spațiu nu trebuie privit ca o sursă de probleme. Există o multitudine de oportunități, mai ales pe secțiunea portuară. Statele din zonă pot fi parteneri pentru ambele părți din poziția de tranzit, de liant între UE-27 și Rusia.

Rusia continuă să aibă relații dificile cu statele baltice. Rusia acuză Letonia și Lituania că aplică o politică discriminatorie împotriva minorităților vorbitoare de limbă rusă, mulți dintre aceștia continuând să nu aibă cetățenia statului în care locuiesc. Absența reconcilierii istorice a fost adusă la lumină în primăvara anului 2005, când Pactul Ribbentrop-Molotov, anexarea de către sovietici a statelor baltice și sprijinul acordat de unii baltici regimului nazist au fost reiterate cu ocazia aniversării a 60 de ani de la încheierea celui de-al doilea război mondial. Deși Rusia și-a dat acordul final pentru tratatele de graniță cu Estonia și Lituania, în mai 2005, a refuzat ulterior să le ratifice când cele două state au adăugat referiri la tratatele bilaterale legate de anii 1920-1921.

Efectele existenței UE-27 pentru Rusia se reiterează în spațiul de vecinătate dintre cei doi parteneri. Spațiul de vecinătate include Ucraina, Belarus, Moldova, Georgia, Azerbajian și Armenia. Aceste state cu elite de orientare pro-occidentală nu se așteaptă să fie primite în UE-27 prea curând. De reținut că, unele dintre acestea se caracterizează prin instabilitate politică și economică. EU-27 are o atitudine față de Ucraina bazată pe același "motiv ca Noua Zeelandă să fie membru al UE" după cum se exprima plastic Romano Prodi, fostul președinte al Comisiei Europene. Admiterea Ucrainei în UE-27 nu este o problemă de actualitate⁶. UE-27 nu are la ora actuală o politică atrăgătoare pentru Ucraina și Moldova, neoferind o viitoare calitate de membru al său. Obiectivele declarate ale politicii europene de vecinătate⁷ sunt formulate în scopul de a ajuta statele fostei Uniuni Sovietice să devină mai stable, democratice și prospere. Se oferă anumite stimulente – ajutoare financiare și un acces mai larg la piața forței de muncă a UE-27 –, solicitându-se statelor vecine implementarea de reforme politice și economice prin "planuri de acțiune". Odată cu promovarea unei atitudini mai active a UE-27 dincolo de granițele sale

– cum a fost cazul alegerilor din 2004 din Ucraina –, s-a făcut simțită și îngrijorarea Rusiei. Ceea ce nu înseamnă o reîntoarcere la stilul competiției de genul “războiului rece” în ceea ce privește influența în vecinătatea comună. Interesul UE-27 precum și al Rusiei în vecinătățile lor este nu numai natural dar și imperativ. Actuala UE-27 este departe de a deveni un imperiu “tradițional”, dar maximizarea influenței sale în fostă Uniune Sovietică este contrabalansată de refuzul de a oferi în viitorul apropiat calitatea de membru. Datorită acestei influențe aceste state nu gravitează spre Rusia, cu excepția Belarusului. În Ucraina, Georgia și Moldova, Rusia este angajată în acțiuni de prezervare a statutului său față de schimbările de orientare pro-occidentală⁸. În alegerile prezidențiale din Ucraina din 2004, Vladimir Putin l-a sprijinit pe Viktor Ianukovich în încercarea de preveni victoria lui Viktor Iuscenko pro-european și pro-atlantist. Încercarea s-a încheiat în mod umilit prin venirea la puterea a lui Iuscenko. La ora actuală, Iuscenko este conștient că opțiunea Ucrainei de a deveni membră UE nu este o variantă realistă, optând pentru obținerea calității de membru NATO. Speculația sa este că Summit-ul de la Riga, noiembrie 2006, îl va oferi “un plan de acțiune”, etapă necesară pentru obținerea calității de membru NATO, cu toate că sunt numeroase impiedicări în acest sens⁹.

În mai 2005, Rusia acceptă retragerea ultimelor forțe militare din Georgia, după o prezență de 200 de ani. În ceea ce privește conflictele “înghețate” Rusia înregistrează succese limitate, în Transnistria, Osetia de Sud și Abkhazia.

Realitățile contracției Rusiei, în opinia oficialilor ruși, sunt rezultatul intrării SUA și UE în sfera tradițională de influență a Rusiei. Există suspiciuni că occidentul a orchestrat revoluțiile colorate din Georgia, Ucraina și Kirghistan. Elitele și popoarele lor au ales opțiunea pro-UE care nu înseamnă neapărat o opțiune anti-rusă. Totuși, în regiunea dintre Rusia și UE-27 vor continua să persiste o serie de riscuri semnificative și chiar pericole.

Politica europeană de vecinătate este considerată prea difuză, neattractivă și fără resurse pentru a lansa reforme economice și politice în statele care încadrează EU. Dar nici Rusia nu are o politică de vecinătate eficientă. Rusia are doar câțiva aliați – Armenia, Belarus și Kazastan. Totuși, poate să le facă viața grea vecinilor care nu se aliază cerințelor sale (cum este cazul regimurilor separatiste din Georgia și Moldova). În octombrie 2006, Kremlinul închide legăturile de transport și comerț cu Georgia și a început să hărțuiască oamenii de afaceri, muncitorii și studenții georgieni, ca reacție la acuzațiile de spionaj împotriva unui cetățean rus împotriva Georiei.

Teoretic, atât EU-27 cât și Rusia sunt interesate să ajute din vecinătatea lor să devină mai stabile și prospere. În realitate, există un dezacord a unui număr crescut de probleme, cum sunt “revoluția portocalie” din Ucraina, autocrația din Belarus sau tranzitul spre enclava rusească Kaliningrad. Si acestea se pot înrăuța. Administrația Putin a refuzat să discute orice posibilă inițiativă comună cu UE. Rusia privește statele post-sovietice din vestul și sudul său, ca fiind în sfera sa de influență¹⁰. UE joacă un rol limitat în Caucaz și în Asia Centrală, mult mai mic decât cel jucat de SUA. Rusia a acceptat implicarea militară și politică a SUA în Georgia și în câteva state din Asia Centrală pe considerentul că președintele Putin nu se angajează în lupte strategice în care știe că nu poate ieși învingător¹¹. Este clar că, Rusia nu este interesată ca UE să își asume vreun rol în medierea sau menținerea păcii în “vecinătatea sa apropiată”¹².

De remarcat că, în timp ce europenii doresc o reglementare conflictelor din regiune, unii ruși preferă o “instabilitate controlată”, care le oferă un control asupra regimurilor fragile și a mișcărilor secesioniste. Rusia poate refuza să discute cu UE despre Moldova și Georgia, dar se teme de creșterea interesului UE-27 în vecinătatea comună. Politicienii ruși avertizează că implicarea occidentului în acordarea independenței provinciei Kosovo poate să aibă un impact uriaș asupra “conflictelor înghețate” din fostă Uniune Sovietică. De ce oare – se întrebă politicienii ruși – Kosovo trebuie să devină independent în timp ce Abhazia și Osetia de Sud, care au legături istorice strânse cu Rusia, să rămână cu Georgia. La ora actuală, Rusia le recunoaște ca părți ale Georiei. Dar statutul incert al acestor regiuni combinat cu aspectele relațiilor dintre Moscova și Tbilisi nu scot din ecuație un eventual conflict. La fel, nu este întâmplător referendumul organizat în Transnistria, doar la câteva luni după referendumul din Muntenegru pentru independența de Serbia, din mai 2006. Rusia are un interes scăzut de a retrasa granițele din Caucaz față de interesul UE-27 din Balcani. Realitatea acestor tendințe impune deschiderea unui dialog constructiv între UE-27 și Rusia privind comuna lor vecinătate.

Relațiile UE-Rusia vor influența dezvoltările din statele care se situează între ele. O voineță comună ar putea să ajute statele vecine aflate între EU-27 și Rusia să devină mai stabile și prospere; în caz contrar – dezacordurile și nervozitățile care se vor schimba între Bruxelles și Moscova –, pot să ducă la ignorarea nevoilor și aspirațiilor din teritoriul aflat între ele. În mai 2005, la Summit-ului de la St. Petersburg, cele două părți stabilesc “foile de parcurs” pentru crearea celor patru spații privind – adâncirea integrării în economie și comerț; securitatea internă și justiție; știință, educație

și cultură; securitate externă. Foile de parcurs sunt formulate destul de vag, fără termene și nici proiecte specifice. Foile de parcurs însumează sute de măsuri posibile și de instituții înșiruite pe 52 de pagini, dar cu puține proiecte concrete și fără termene¹³. Existența lor se constituie în punctul de plecare spre noi forme de cooperare (dialogul privind energia, început în 2000, ar putea fi integrat în spațiul economic comun). Depolitizarea cooperării este o perspectivă benefică; cu toate că politicianii ruși consideră controversate normele și valorile UE, oficialii deja au început să se raporteze la unele dintre acestea, în special în materie de vamă, producție industrială. Privite într-o perspectivă pe termen lung foile de parcurs sunt cadrul unor măsuri intermediare; astfel, studenții și oamenii de afaceri ruși ar putea să primească mai ușor viza UE iar în contrapartidă Rusia să ia înapoi emigranții ilegali. UE deja a promis Rusiei acordarea vizei de călătorie pe termen lung. Datorită acestor foi de parcurs, există oportunitatea reală de a fi evită discuțiile interminabile dacă anumite subiecte sunt sau nu pe agenda bilaterală. Spre pildă, UE și Rusia sunt de acord (cel puțin în principiu) că eforturile de rezolvare a "conflictelor înghețate" din Caucaz și Moldova trebuie să fie considerate ca fiind incluse spațiului comun pentru securitate externă. Programele de activitate ale foilor de parcurs vor asigura o mai substanțială consistență relațiilor UE-Rusia. Până acum, prezidenții individuale ale UE au propriile lor agende, de regulă, astfel înregistrându-se prea multe inițiative și prea puține realizări. Prin concepția unitară a acestor spații comune EU-Rusia se acoperă toate aspectele ale relațiilor bilaterale, fiind mult mai ușor de realizat conexiuni între diferite chestiuni, cum ar fi problema energiei și protecția mediului. Cum se știe, cadrul instituțional al îndeplinirii acordului de parteneriat și cooperare (PCA) nu funcționează corespunzător intențiilor inițiale. Foile de parcurs depășesc ambiguitățile instituționale permitând organizarea de forum-uri, de la grupuri mici de experți până la reunii guvernamentale lărgite. În baza foilor de parcurs se impune implementarea a mai mult de 300 de proiecte potențiale, activitatea care se dovedește mult mai dificilă decât s-a estimat inițial. Aspectul pozitiv este generat de faptul că, cel puțin EU și Rusia realizează că instituții sunt funcționabile și care nu. Astfel, mai multe sub-comitete prevăzute de acordul de parteneriat și cooperare (PCA) nu s-au reunit de cinci ani, ceea ce zădărnicit raporturile EU-Rusia în colaborarea în zonele tehnice. Pentru implementarea spațiului comun economic, cele două părți stabilită o serie de dialoguri la nivel de experți. Sunt stabilite prin foile de parcurs mai degrabă reguli de procedură și mai puțin progrese reale.

Ca o concluzie, se poate aprecia că este prea de-

vreme ca cele patru spații comune de cooperare să fie declarate ca fiind un eșec. Chiar în cele mai bune circumstanțe, UE-27 și Rusia vor parcurge cel puțin 20 de ani pentru crearea mijloacelor "spațiilor comune". Totuși, aspectele pozitive ale construcției nu trebuie total ignorate: pentru UE este benefic deoarece stabilește cadrul pentru viitoarea cooperare cu Rusia; este benefic și pentru Rusia în formularea reformelor în conformitatea cu foia de parcurs.

Dincolo de acest acord general privind "spațiile comune", între UE-27 și Rusia există puține puncte de acord. Încercarea UE de a influența dezvoltarea internă a Rusiei prin livrarea de sfaturi sau chiar prin diferite stimulente nu a fost încununată de succes. Rusia a percepit UE ca un actor arrogант și băgăreț. De aceea, UE s-a plâns de absența cooperării din partea Rusiei afirmându-și îngrijorarea privind eroziunea standardelor democratice. Astfel de îngrijorări sunt alimentate de diferențele de mentalitate dintre cele două părți. Diferența de mentalitate este de natură istorică și nu ideologică. Elitele rusești au părăsit sec. al XX-lea pentru a se întoarce în sec. al XIX-lea. Modelul la care se raportează este al conducerii despotic din vremea țărilor, al puterii supreme absolute, însotite de o birocrație coruptă și incompetență și o societate civilă debilă. Această tendință este în binom cu tendința de evoluție spre capitalism și deschidere. Contradicțiile interne fac din problematica internă prioritatea numărul unu a Rusiei. Alături de continuarea creșterii economice sustenabile, de diversificarea economiei dincolo de petrol și gaze, de stimularea investițiilor și inovațiilor se simte nevoia modernizării sistemului de guvernare. Mai ales că se impune ca sistemul de guvernare și societatea civilă să gestioneze efectele demografiei negative.

La rândul său, EU-27, după 20 de ani de schimbări rapide, integrări și lărgiri succesive trebuie să își reevaluateze regulile de compozиție, politicile și rolul pe care dorește să îl joace în lume.

Astfel, dosarul rusesc ar putea să nu fie o prioritate, cel puțin pe termen mediu.

Agenda energetică

Încă de la începutul mandatului său, președintele Putin vorbea de o reformare a Gazprom în sensul controlului statului asupra acestui gigant petrolier. Se sconta pe creșterea puterii de a influența relațiile cu statele vecine prin mijloace energetice date fiind posibilitatea de a pierde alte surse de putere cum sunt bazele militare din Georgia și Moldova care vor trebui să fie închise¹⁴.

În mod tradițional, Rusia vinde la preț ieftin gaze statelor vecine foste sovietice. La ora actuală nu mai există motive ca Rusia să continue această politică de date ce Gazprom a ridicat prețul de vânzare pe piața in-

ternă și este într-o nevoie presantă de fonduri pentru investiții. Ridicarea prețului la gaze naturale de trei patru ori va răvăși economiile Ucrainei, Belarusului și Moldovei¹⁵. Chiar Rusia a ridicat necesitatea creșterii graduale a prețurilor pe piața internă pentru a nu bloca industria sa.

Chiar dacă Rusia a crescut prețurile la gaze naturale tuturor statelor vecine (inclusiv Armeniei și Belarusului) se constată o anumită brutalitate față de acele state care manifestă atitudini pro-occidentale. Disputele asupra gazelor confirmă punctele de vedere ale unor lideri europeni care consideră că implicarea Rusiei în fostele state foste sovietice este mai mult decât o problemă, este o soluție. Rusia a blocat intențiile EU de a juca un rol major în aceste state. Chestiunea energetică este prioritară. Decizia Rusiei de la începutul anului 2005 de a întrerupe temporar livrarea de gaze spre Ucraina a fost un semnal deosebit de puternic receptat de către mulți europeni. Deși Rusia este considerată un exportator de petrol și gaze credibil, mai mulți europeni își pun problema credibilității acesteia în viitor. Există incertitudini legate de succesiunea lui Putin, de creșterea controlului statului asupra producției de petrol și gaze și mai ales de utilizarea conductelor de transport în scopuri geopolitice.

Cu toate asigurările președintelui Putin că actualele contracte privind livrările de energie sunt sigure trebuie să fie avută în vedere și afirmația acestuia potrivit căreia exporturile de energie în spațiul asiatic vor crește de la 3% la 30% în 2020. Astfel de afirmații îngrijorează politicienii, în special pe cei polonezi, Polonia fiind dependentă în totalitate de gazul rusesc. Creșterea rapidă a piețelor asiatice le fac să devină o destinație naturală pentru gazele rusești din Siberia și Orientul Îndepărtat, atunci când vor fi pregătite pentru exploatare. Însă livrarea gazelor din vestul Siberiei spre China de-a lungul coastei solicită construirea a 7.000 km de conducte. În comparație, conductele existente care merg spre Europa, fac din aceasta cea mai atrăgătoare piață cel puțin în viitorul previzibil.

În octombrie 2006, președintele Putin confirmă această evaluare când anunță că gazele din perimetru Shtokman aflat în marea Barents vor fi vândute în Europa în loc de-a fi vândute spre SUA, așa cum fusese planificat inițial. Dacă opțiunea asiatică sau americană nu sunt riscuri serioase pentru europeni, totuși abilitățile rusești de a vinde produsele petroliere sunt o problemă. Creșterea prețurilor produselor petroliere determină companiile să încerce să vândă mai mult de cât pot produce. Efectiva renaționalizarea companiei Yukos (cea mai mare companie rusească), politica taxelor și incertitudinile ce planează asupra licențelor și reglementărilor impun precauții privind investițiile în domeniu.

Monopolul Gazprom acoperă o treime din rezervele mondiale de gaz și cu 300.000 de angajați, este paradoxal mai interesată de cumpărarea de facilități energetice în Bulgaria, Germania și Marea Britanie decât să investească în dezvoltarea perimetrelor de exploatare a gazelor. Companiile occidentale sunt dispuse să se implice în dezvoltarea noilor perimetre de exploatare a gazelor din Siberia. Însă, definirea liniilor strategice în domeniul energetic va limita investițiile străine. Deciziile guvernamentale recente, spre pildă încetinesc producția proiectului Sahalin-2 (finanțat de Shell), îndepărând companiile străine de acest perimetru gigantic, astfel ca acestea să devină parteneri de mâna a două în viitoarele proiecte de ampolare. Statul va fi principalul jucător în acest spațiu, realitatea care atrage avertismentul Agenției Internaționale a Energiei că actualele desfășurări vor pune Rusia în imposibilitatea de a onora cererile de petrol și gaz ale europenilor și alte altor consumatori în viitor. Cei șase ani de dialogul EU-Rusia privind energia nu au dus la rezultate notabile. Mini succesele cum sunt cele ale proiectelor pilot de economisire a energiei ori centrele tehnologice reunite, nu pot să ascundă faptul că dialogul energetic nu a reușit să răspundă marilor întrebări. Astfel, în viitor de unde se va aproviza Europa cu gaze, când va liberaliza Rusia accesul la conducte sau de ce este dificil pentru companiile petroliere europene să investească în Rusia.

Negocierea unui nou acord cadru

Îngrijorați, liderii europeni au pus deschis aceste întrebări președintelui Putin cu ocazia Summit-ului din Soci, mai 2006¹⁶. La rândul său, Putin a precizat că va fi un acces mai larg pentru companiile occidentale la perimetrelor rusești de petrol și gaze atunci când companiile rusești vor putea cumpăra companiile de distribuire a gazului și alte facilități locale în marile state europene. În opinia mai multor ruși, reacția pre-caută a Gazprom este legată de protecționismul anti-rusesc al companiei britanice "Centrica" de distribuire a gazelor. Totuși, Gazprom are deja în proprietate facilități în domeniu în Germania și în alte state noi membre. De reținut că, guvernele Franței și Spaniei sunt refractare la cedarea controlului companiilor energetice naționale. Trebuie observat că nu există motive care să impiedice Gazprom sau o altă mare companie petrolieră să cumpere în Europa, în virtutea obiectivului EU-27 de a crea o piață internă a energiei deschisă și transparentă. Chiar dacă nu întotdeauna nu este clar faptul că Rusia crede în piață deschisă atunci când vine vorba despre energie.

Europenii au depus numeroase eforturi pentru a convinge Rusia să ratifice Tratatul Cartei Energiei – un

acord care are prevederi privitoare la investiții, transport și alte probleme energetice –, semnat de către 51 de state, în 1994 printre care și Rusia. De asemenea, EU și Rusia nu au reușit să semneze protocolul adițional la tratat privind tranzitul energiei care ar fi înălțurat monopolul Gazprom asupra rețelei de conducte de transport. Gazprom exploatează monopolul său asupra rețelei de transport, cumpărând ieftin gaze din Turkmenistan (care nu posedă facilități de transport) și îl vinde europenilor cu un preț substanțial multiplicat. Marc Franco, ambasadorul UE la Moscova, amintea că o treime din gazele exportate de către Gazprom provine din Turkmenistan.

Odată acest protocol semnat ar fi posibil ca EU și Ucraina dar și alții ar putea să cumpere direct gaze din Turkmenistan. Pe de altă parte, și micii producători ruși de gaze ar putea să aibă acces la rețea de conducte aflate sub monopolul Gazprom. Mai multe companii petroliere rusești nu pot să exploateze rezervele de gaze datorită faptului că nu îl pot transporta la consumatorii occidentali. Din motivele anterior expuse, nu este surprizătoare atitudinea Gazprom și a autorităților rusești de a refuza renunțarea la monopolul asupra rețelei de conducte. Politicienii europeni speră că ar putea să convingă Rusia să accepte principiile Cartei Energetice prin introducerea acestora în Acordul post acordul de parteneriat și cooperare (PCA). Dar este evident că dată fiind atitudinea afișată de Rusia ca “superputere a energiei” că speranțele europenilor rămân doar speranțe.

Cu toate că, există suficiente probleme presante pe agenda bilaterală iar o abordare pragmatică a “celor patru spații” poate să aducă beneficii, ultimele dezvoltări arată, că EU-27 și Rusia se îndreaptă spre discuții abstracte și nervoase.

Se consideră că cea mai importantă provocare pentru politica externă a UE-27 este definirea unei viziuni comune de abordare a relațiilor cu Rusia¹⁷. Se admite că statele membre au interese similare față de Rusia (care să accepte investițiile străine, să fie un furnizor de produse petroliere rezonabil, să nu se revină la autoritarism, să respecte suveranitatea și independența statelor din vecinătatea vecină).

Cu toate că la ultima întâlnire a liderilor europeni cu președintele Putin, din mai 2006, s-a încercat să se dea aparență unei poziții unitare, în realitate situația este alta. Marea Britanie, Franța, Germania și Italia desfășoară politici separate, fiecare având contacte separate cu președintele Putin. Aceste relații bilaterale sunt competitive iar președintele Putin are măiestria să întoarcă statele membre UE unele împotriva celorlalte. Se poate vorbi chiar de “grupuri” cu opțiuni diferite în cadrul UE. Grupul pro-rus: Franța, Germania, Italia și alții; grupul anti-rus: Polonia, statele baltice; grupul de

mijloc: Marea Britanie. Tocmai existența acestor grupuri paralizează dezvoltarea unei linii comune față de Rusia. Unele dintre statele membre influente doresc ca UE-27 să nu facă ceva care să deranjeze Rusia. Consecința este că UE-27 nu demonstrează, la ora actuală, capacitatea de a elabora o strategie politică coerentă față de Rusia; astfel, Rusia poate să își continue stilul preferat de a lucra prin relații bilaterale cu statele cu rol cheie în EU-27.

Apropiata plecare a lui Chirac ar putea să ar putea să permită realizarea unei poziții comune față de Rusia, poziție care ar putea să se raporteze la câteva coordonate:

- Menținerea unor contacte strânse cu Rusia, indiferent de ce întâmplă în interiorul statului rus;
- Percepția europeană a apropierea Rusiei de valorile europene;
- Influențarea politicii interne a Rusiei poate fi realizată prin promovarea unei democrații de succes în Ucraina;
- Rusia se dorește a fi tratată ca o mare putere.

EU-27 trebuie să reziste încercării Rusiei de a reintegra în sistemul său politic state vecine ca Georgia, Moldova și Ucraina. Mai mult, trebuie blocată tendința Rusiei de a promova o politică în vecinătatea comună ca “joc sumă zero”. Conducătorii ruși consideră că dezvoltarea unor instituții politice puternice în vecinătatea comună reprezintă un lucru rău pentru Rusia.

Se consideră că în viitorul apropiat nu se poate oferi calitatea de membru al UE-27 nici Ucrainei și nici Georgiei, care nu trebuie să se grăbească să obțină calitatea de membru NATO, opțiune care ar provoca nemulțumirea Rusiei și ar complica relațiile dintre UE-27 și Rusia.

Destinul pe termen lung al vecinătății comune este neclar. Această zonă se poate apropia de EU-27 sau poate intra sub dominația autoritarismului rusesc. De menționat că SUA acordă o atenție mult mai serioasă decât câteva guverne europene acestei probleme. Se impune ca EU-27 să nu lase SUA singura implicată în această zonă. Toate statele membre EU-27 trebuie să fie interesate ca liberalismul economic să prindă rădăcini în vecinătatea sa estică.

În decembrie 2007, acordul de parteneriat și cooperare (PCA), baza legală a relațiilor bilaterale se va încheia după zece ani, prorogându-se automat dacă una din părți nu îl va denunța. În acest context, EU-27 și Rusia sunt de acord să realizeze un proiect de nou acord¹⁸. Comisia europeană speră să obțină un mandat din partea statelor membre pentru începerea negocierilor după Summit-ul EU-Rusia din noiembrie 2006. Potrivit afirmațiilor lui Serghei Yastrzhembsky, consilierul pe problematica UE al președintelui Putin, Moscova și Bruxelles au ajuns la un acord privind anumiți parametrii

ai nouului acord – va fi valabil pe 10 ani, va fi concentrat pe principii și obiective, urmând ca planurile de aplicare a politicilor să fie subiecte ale unor acorduri separate. La ora actuală, nu există un consens asupra conținutului acordului. Noul tratat va fi mai puțin ambicioz decât actualul PCA. Unii politicieni ruși doresc ca tratatul să fie de “asociere” ca bază a unei integrări mai profunde a Rusiei în UE. Curentul liberal rus susține că EU-27 trebuie să trimită cel mai puternic semnal de sprijin al unor legături strânse care să întoarcă Rusia spre democrație. Unii experți ruși consideră că trebuie eliminate toate prevederile referitoare la integrare și armonizare din noul tratat acesta trebuind să ofere Rusiei o poziție de partener egal al occidentului¹⁹. Cei mai mulți oficiali ruși consideră că principalul obiectiv al noului acord este de a elimina dezechilibrele incluse în PCA care țineau de slăbiciunile Rusiei și optimismul UE privind la împărtășirea valorilor sale de către ruși.

Din perspectiva EU-27, mai mulți europeni speră că prin noul tratat să fie depășite recentele diferențe cu Rusia; alții, în special din noile state membre – apreciază negocierile viitoare ca modalitate de repunere în discuție a libertăților cetățenești în Rusia.

Cei mai mulți oficiali ruși insistă asupra caducității PCA; negocierea acestuia a început în perioada sovietică și a fost semnat în 1993, când Rusia era confuză în ceea ce privea viitorul său iar UE nu avea o politică comună externă și de securitate precum și pentru faptul că lărgirea era un proiect vag.

În octombrie 2002, ostilitatea rusă față de UE cuprindea și dimensiunea economică; astfel, Andrei Illarionov, consilierul economic al președintelui Putin, afirma că “economia europeană este axfisiată de reglementări și cu performanțe sub așteptări. Modelul natural de creștere economică pentru Rusia este cel SUA²⁰.

PCA nu cuprinde aspectele importante ale relațiilor bilaterale cum sunt cooperarea în materie de securitate, afacerile interne și justiția sau dialogul pe tema energiei. În plus, infrastructura instituțională este în cea mai mare măsură disfuncțională iar intrarea Rusiei în Organizația Mondială a Comerțului vor fi schimbări majore în materie de comerț. În practica relațiilor bilaterale, limitele PCA nu au fost frâne ambele părți demonstrând flexibilitate în interpretarea tratatului; cele “patru spații comune” demonstrează că PCA nu are un caracter restrictiv asupra relațiilor bilaterale. Decizia de începere a negocierilor post-PCA este considerată regretabilă²¹.

Negocierile post-PCA vor rediscuta proiectele deja stabilitate în materie de energie și educație; repuneră pe tapet a unor solicitări poate dăuna relațiilor bilaterale (unii politicieni ruși doresc ca noul tratat să stabilească un “Consiliu UE-Rusia”, după modelul

“Consiliului NATO-Rusia” la care să participe toate statele membre); reluarea discuțiilor asupra “valorilor comune” subiect care nu a înregistrat până acum succes (“noul acord trebuie să ia act că există mai multe forme diferite de democrație”, potrivit afirmațiilor lui Vladimir Chizhov, reprezentantul Rusiei la UE), în condițiile în care UE-27 nu va accepta un tratat fără o puternică dimensiune a libertăților cetățenești.

UE va încerca să dea substanță negocierilor în direcția îmbunătățirii relațiilor bilaterale. Pe termen mediu, un acord cadru este benefic; însă, la ora actuală se impune concentrarea pe derularea acordurilor deja încheiate, în special pe cele “patru spații comune” și dialogul privind energia.

Opțiunea de cooperare pragmatică prin mai mulți pași mici ar putea forța UE-27 la compromisuri iar pe un plan mai general la punerea la îndoială a calității sale de actor internațional redutabil. În dialogul economic, UE va insista pe securitatea drepturilor de proprietate, transparentă și un regim egal pentru toți agenții economici. În relațiile militare, se dorește o mai mare transparență în ceea ce privește realele tratamente din armată rusă. Privitor la securitatea internă, construirea unui sistem judiciar independent și întărirea societății civile, mai ales în condițiile noii legislații rusești privind regimul ONG-urilor. Probleme sensibile de mai sus sunt de preferat în locul dezbatelor abstracte legate de “valorile comune”. La nivel politic, UE se impune să continue promovarea pluralismului democratic, a liberalismului economic și apărarea drepturilor omului.

Alegerile viitoare din Rusia induc un anumit factor de incertitudine în relațiile bilaterale. Deciziile președintelui și ale unui grup redus determină direcția politică a țării. Cei mai mulți observatori estimează că succesorul lui Putin nu va adopta o linie mult diferită de cea a actualului președinte, respectiv că “putinismul” va continua fără Putin. În eventualitatea că viitorul succesor se va simți amenințat el ar putea să împingă Rusia spre autoritarism, să blocheze inițiativa particulară și să înghețe relațiile cu occidentul întărind relațiile cu China și cu alte state. Într-un astfel de scenariu, strategia UE-27 de apropiere față de Rusia s-ar dovedi un dozebit de dificilă.

UE-27 trebuie să se concentreze pentru adoptarea unei poziții comune și credibile privind problemele urgente cum este energia, vecinătatea comună și drepturile omului. EU-27 cu o politică coerentă și bine definită în interior iar Rusia cu o atitudine serioasă sunt comandamentele necesare negocierilor acordului post PCA.

În acest sens, principalele teme ale agendei Summit-ului UE-Rusia, Helsinki, 24 noiembrie 2006, vizează discutarea pregătirii modalităților unei integrări

economice sporite a Rusiei în UE, energia, progresele implementării foi de parcurs a spațiilor comune, probleme internaționale – Oriental Mijlociu, Iran, Coreea de Nord, Balcanii de Vest, Belarus și Caucazul de Sud. Cu ocazia acestei reuniuni se va negocia un acord privind reducerea graduală a taxelor de survol deasupra Siberiei²².

NOTE

¹ Peste 50% dintre britanici și 60% dintre francezi au o părere negativă despre Rusia. Vezi, http://www.globescan.com/news_archives/bbcpoll06-3.html.

² BRIC – Brazilia, Rusia, India și China. Această organizație include și o serie de organizații și acorduri. Cum este The Shanghai Cooperation Organization (SCO) – formată din China, Rusia, Kazastan, Kyrkistan, Tajikistan și Uzbekistan, văzută ca o organizație contraponză la NATO. De asemenea, și IBSA Trilateral Forum care reuneste Brazilia, India și Africa de Sud.

³ Astfel, pot fi constataate o serie de “mici” succese: înțelegerea privind termenii intrării Rusiei în Organizația Mondială a Comerțului; facilitarea mișcării persoanelor și bunurilor între Kaliningrad și Rusia; schițarea planurilor pentru construirea a celor patru “spații comune”; relansarea cooperării de securitate și apărare; stabilirea de noi forum-uri de cooperare, cum este “consiliul permanent de parteneriat” pentru problemele de transport și stabilirea unui grup de experți pentru ridicarea barierelor de comerț; promisiunile pentru simplificarea procedurilor legate de vize; semnarea unei declarații privind neproliferarea taxelor; stabilirea unui nou institut european în Moscova pentru pregătirea de specialiști ruși în problematica UE; intensificarea cooperării în contra-terorism și între forțele de poliție rusești și Europol. Vezi, Katinka Barysch, *Is The Common Economic Space Doomed?* Published by the Centre for European Reform (CER), 2006.

⁴ Implicarea în alegerile ucrainene din 2004, în zona baltică sau în Belarus. Vezi, Dmitri Trenin, *Russia, the EU and the common neighbourhood*, Published by the Centre for European Reform (CER), 2005.

⁵ Heather Grabbe and Henning Tewes, *Tough Love for our Eastern Neighbours*, published 27 June 2003.

⁶ Katinka Barysch and Charles Grant, *Ukraine should not be part of a "great game"*, Published by the Centre for European Reform (CER), 2004.

⁷ ‘European neighbourhood policy’ (ENP).

⁸ Charles Grant, *A beacon of liberty flickers. Observations on Georgia*, Article published in The New Statesman: 18 July 2005.

⁹ Charles Grant, *At last, some hope for Ukraine. The new government is well-placed to hold the country together. It should steer well clear of NATO*, Published in the Guardian blog, 4 August 2006.

¹⁰ Dmitri Trenin, *Putin's neo-imperial ambitions*, Taipei Times, February 24th 2004.

¹¹ Katinka Barysch, *The EU and Russia. Strategic partners or squabbling neighbours?* Published by the Centre for European Reform (CER), p.40.

¹² “Europenii nici măcar nu știu ce vor în această parte a lumii”, afirma un expert rus pe probleme de securitate.

¹³ Într-o opinie se concluzionează că “este un alt exercițiu de curtoazie rezonabilă pentru managementul ambiguității”. Vezi, Michael Emerson, *Four common spaces and the proliferation of the fuzzy*, CEPS policy brief no. 71, May 2005.

¹⁴ Zurab Nogaideli, *Georgia since the Rose Revolution: A Story Reform*, CER/GMF seminar, 28 November, 2005.

¹⁵ Charles Grant and Mark Leonard, *Belarus blue*, published in the Wall Street Journal, 15 March 2006.

¹⁶ Summit-uri UE-Rusia: Helsinki (24 November 2006), Sochi (25 May 2006), London (4 October 2005), Moscow (10 May 2005), The Hague (November 25, 2004), Moscow (May 21, 2004), Rome (November 6, 2003), St. Petersburg (May 31, 2003), Brussels (November 11, 2002), Moscow (May 29, 2002), Brussels (October 3, 2001), Moscow (May 17, 2001), Paris (October 30, 2000), Moscow (May 29, 2000).

¹⁷ Charles Grant, *What to do about Russia? The European Union has been divided over how to deal with President Putin – and the result is that they have been played off against each other*, Published in the Guardian blog, 22 October 2006.

¹⁸ Nadja Arbatova, Yuri Borko and others, *Concept of the modernisation of the PCA and conclusion of a cohesion partnership agreement establishing an association*, Committee for ‘Russia in a United Europe’, 2005.

¹⁹ Sergei Karaganov, *Russia's European strategy: A new start*, Russia in Global Affairs, July-September 2005.

²⁰ Charles Grant, *Putin's choice*, Centre for European Reform, 2003.

²¹ Michael Emerson, Fabrizio Tassinari and Marius Vahl, *A new agreement between the EU and Russia: Why, what and when?*, CEPS policy brief no. 103, May 2006.

²² EU-Russia Summit – Helsinki, 24 November 2006, documente: EU-Russia Financial Cooperation; EU-Russia Common Economic Space; EU-Russia Common Space on Freedom, Security and Justice; EU-Russia Common Space of External Security; EU-Russia Common Space on Research and Development, Education and Culture; Northern Dimension Policy; Kaliningrad.

Uniunea Europeană și resursele rusești

DAN SCARLAT

The energetic sector is one of the most important sectors in any industrialized country. This sector represents the base, the foundation for any industry. As any other sector of an industry it requires a special type of resources. Traditionally, the resources were oil, coal and natural gasses. All those resources are by nature limited, all being fossil fuels. While the modern world was created using those “building blocks”, the new geopolitical stage as well as the limited natural resources that exists will have a major impact all over the globe, reaching developed countries like USA and countries that are developing like Romania, alike. Oil, one of the most important natural resources, is concentrated in just a few places like Middle East, Russia, or Mexico. This few places have the richest oil fields in the world, but each one of them are not without concerns. The oil fields in Mexico are shrinking, the Middle East represents a very unstable region and Russia, as seen in the recent conflicts with Ukraine or Georgia is willing to use its oil exports as a non-military weapon. The SUA, China and UE economies depends heavily on imported oil. USA imports the oil from Mexico and Middle East, China imports from Russia and Middle East, and UE imports from Russia mainly. Pretty soon, developing countries from Africa will need oil and gasses to sustain their economies. Many experts say that the peak of oil production has already been reached and from now on will only decrease, in a world that will only require more.

Odată cu apariția statelor dezvoltate, industrializate începe să apară un nou sector în cadrul economiilor, acesta fiind sectorul energetic. În prezent, nu poate exista un stat industrializat sau o societate modernă fără ca sectorul energetic să fie unul dezvoltat. După cel de-al doilea Război mondial, toate guvernele au considerat că implicarea lor în sectorul energetic este un lucru normal, datorită importanței acestuia pentru industrie și societate. Unul dintre factorii care a adâncit implicarea statului în sectorul energetic a fost criza petrolului din 1973. Această criză a început în octombrie 1973, când Organizația Țărilor Arabe Exportatoare de Petrol (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries – OAPEC¹) ce era formată din țările arabe ce exportau petrol împreună cu Egipt și Siria au anunțat că datorită războiului Yom Kipur dintre Israel pe de o parte și Egipt și Siria pe de altă parte, o să opreasă exportul de petrol către toate țările care au susținut Israelul în acest conflict².

Între 1950 și 1974, SUA și-au dublat consumul de petrol. Având doar 6% din populația mondială, Statele Unite, consumau mai mult de 33% din producția mondială de energie. În același timp, producția economică a SUA reprezenta aproape un sfert din producția

globală, ceea ce însemna că industria americană era de 4 ori mai productivă decât media globală, petrolul, în special cel din orientul Mijlociu fiind plătit în dolari americani (petrodolari). Războiul Yom Kipur a galvanizat lumea arabă, aceasta impunând embargo petrolier asupra SUA, Japoniei, precum și asupra Europei Occidentale. Astfel, începând cu 1973 marile companii petroliere occidentale au fost puse în situația de a negocia cu o singură organizație producătoare de petrol. Acest embargo a crescut rapid prețul la petrol, măsurile de control al prețului impuse de diverse state proprietarii economiei nefiind eficace, efectul embargo-ului resimțindu-se astfel și mai mult.

OPEC³ a forțat companiile petroliere să plătească din ce în ce mai mult, prețul unui baril de petrol ajungând la 12 dolari. Țările Orientului Mijlociu care erau de mult dominate de puterile industriale au ajuns în situația de a realiza că dețin una dintre cele mai importante resurse pentru o economie. Direcția tradițională de circulație a capitalului a fost inversată, țările exportatoare de petrol fiind cele care se îmbogățeau.

Acest embargo nu a fost uniform în toată Europa. Din cele 9 țări ce formau Comunitatea Economică Europeană, Olanda a suferit un embargo total, deo-

rece și-a declarat suportul pentru Israel și a susținut Israelul cu arme permisând în același timp Statelor Unite să folosească aeroporturile olandeze pentru a trimite arme și ajutorare Israelului. Marea Britanie și Franța au continuat să primească neîntrerupt petrol, acestea declarându-se de la început neutre, nepermisând SUA să folosească aeroporturile din aceste țări și declarând embargo militar asupra Israelului și asupra țărilor arabe implicate în acest conflict, dovedind astfel neutralitatea. Efectele recesiunilor economice și ale inflației aveau să fie prezente până în anii 80.

În 1979 a avut loc a doua criză a petrolului, în pragul Revoluției Iraniene. Din cauza protestelor, Șahul Iranului, Mohammad Reza Pahlavi a fugit din țară în 1979, permisând Ayatolahului Khomeini să preia controlul. Protestele au afectat sectorul petrolier iranian. Deși noul regim încerca să refacă producția normală de petrol, exportul de petrol nu mai ajungea la nivelul precedent. Arabia Saudită precum și alte state OPEC au crescut producția de petrol, într-o încercare de a redresa situația formată, în final producția de petrol din Orientul Mijlociu scăzând cu doar 4%. Dar cu toate acestea, prețul barilului de petrol a crescut mai mult decât era normal în acele circumstanțe, unul dintre motive fiind amintirile crizei ce a avut loc cu 6 ani mai devreme, care a speriat toată lumea occidentală. În aceea perioadă, existau multe persoane care credeau că tările că toate aceste crize erau formate artificial, companiile de petrol încercând astfel să-și mărească profiturile.

Criza de petrol din 1990 a fost cea de-a treia și cea mai ușoară decât celelalte două. A ținut numai 6 luni și a avut la bază primul Război din Golf. În vreme ce trupele irakiene se retrăgeau din Kuweit, Saddam Hussein a dat comanda să fie incendiate câmpurile petroliere, cauzând astfel reducerea masivă a producției de petrol kuweitiene. OAPEC a decis să mărească producția de petrol din statele membre pentru a stabiliza piața petrolului până când infrastructura petrolieră kuweitană avea să fie refăcută. În timpul acestei crize, prețul barilului de petrol a atins prețul record de 40,42 de dolari pe baril.

O a patra creștere a prețului petrolului a început în 2004. Prețul barilului de petrol în septembrie 2003 era de 25 de dolari pe baril, ajungând la 60 de dolari pe baril în august 2005, atingând prețul record de 78,40 de dolari pe baril în iulie 2006.

În ultimii 10 ani, cererea mondială de petrol a crescut vertiginos în special datorită dezvoltării unor state cu mar fi China sau India. În acest moment, China importă aproximativ 3 milioane de barili pe zi, restul de 3 milioane de barili venind din producția proprie. La nivel global, această creștere reprezintă aproximativ 10% din consumul mondial.

Pentru prima oară în istorie, consumul de petrol al Asiei a depășit consumul de petrol al Statelor Unite, iar potrivit Asociației pentru Analize Energetice de la Cambridge, țările asiatici vor ajunge să folosească aproximativ 50% din producția de petrol mondială.

Dar dintre toate statele lumii, SUA ocupă primul loc al consumului de petrol cu 21 milioane de bariți pe zi, urmată de China cu aproximativ 7 milioane de bariți pe zi și Japonia cu 6 milioane de bariți pe zi.

Experții atribuie creșterea spectaculoasă a prețului petrolului unor factori cum ar fi criza dintre Israel și Liban, programul nuclear iranian, programul nord corean de dezvoltare al rachetelor cu rază medie și mare de acțiune, precum și unor factori naturali cum ar fi uraganul Katrina care a distrus multe din platformele petroliere din Gulful Mexic.

Criticii acestei idei afirmă că deși toate evenimentele prezentate mai sus pot afecta producția și prețul petrolului doar pe termen scurt sau mediu. Din punctul lor de vedere, o problemă fundamentală care stă la baza creșterii prețului petrolului este că “punctul culminant” al producției de petrol a fost deja atins sau va fi atins foarte curând. Nu numai că există o cantitate limitată de resurse fosile, dar ceea ce a rămas va fi folosit mult mai rapid atât de statele industrializate, dar un impact major îl va avea și procesul de dezvoltare a statelor care în prezent sunt considerate ca fiind state din “Lumea a Treia”.

Conform experților, continua creștere a necesarului de petrol nu va putea fi susținută pe o perioadă lungă de timp. Deja există păreri conform cărora rezervele de petrol vor fi epuizate în următorii 100 de ani. Matthew Simmons, președintele “Simons & Company International”, a afirmat în octombrie 2006 este posibil ca punctul culminant al producției de petrol să fi fost deja atins în decembrie 2005. producția de petrol este deja în scădere în 33 din cele 48 de țări producătoare de petrol. Producția de petrol mondială este în scădere de 18 luni.

Două din cele 3 cele mai importante câmpuri petroliere din lume deja au atins punctul culminant, fiind în prezent în regres. Mexic a anunțat că rezervele de petrol din zona Cantarell sunt în scădere din martie 2006, la fel ca și zăcămintele kuweitiene din zona Burgan, începând cu noiembrie 2005. Datorită extragerii intense, zăcămintele petroliere din zona Cantarell scad cu 13% pe an. În aprilie 2006 un reprezentant al “Saudi Aramco” admitea că propriile zăcăminte sunt în scădere cu 8% pe an, susținând astfel idee conform căreia, cel mai mare zăcământ petrolier din lume, Ghawar, și-ar fi atins deja punctul culminant.

O zonă cu un potențial mare este platoul continental al Rusiei. Se estimează că există aproximativ

13,5 miliarde tone metrice de petrol și peste 73 de triilioane metri cubi de gaz metan. Guvernul rus intenționează să aloce peste 1 miliard de euro dezvoltării infrastructurii în aceste zone, ceea ce ar permite extragerea până în 2010 a 10 milioane tone metrice de petrol, iar până în 2020 a peste 95 de milioane tone metrice.

Deși unii experți afirmă că producția actuală poate continua pentru încă 100 de ani, iar alții presupun existența mondială a peste 3000 de miliarde de barili, există și unele voci care prevăd apariția unei crize a petrolierului în următorii 5 ani. Se estimează că prețul petrolierului va crește continuu, putând atinge chiar 100 de dolari pe baril.

Principalele țări producătoare și exportatoare de petrol

Tara	Producție (milioane barili pe zi)	Export (milioane barili pe zi)
Arabia Saudită	9,48	7,92
Rusia	9,15	5,15
Statele Unite	7,61	0
Iran	3,98	2,5
China	3,5	0,34
Mexic	3,42	1,68
Norvegia	3,22	2,9

Deși celelalte domenii de activitate ale unui stat dețineau un grad mai mare sau mai mic de liberalizare, sectorul energetic, până de curând intra în “patrimoniu național”⁴. Acest model a funcționat în continuu până în anii 80, cand au început să apară adepti ai liberalizării acestui domeniu în Anglia și America.

În 1990 a avut loc Consiliul European de la Dublin, fiind primul document oficial de acest gen care lansa ideea de refacere economică a statelor fost-comuniste precum și nevoia de colaborare între statele membre pentru a putea asigura necesarul de energie al UE.

În cadrul Uniunii Europene, au existat mai mulți pași care au fost făcuți în direcția liberalizării sectorului energetic și creării unei piețe interne a energiei. În 1992 a fost semnat Tratatul de la Maastricht, care deși nu includea un capitol special dresat sectorului energetic, acesta a adus unele modificări conceptuale de piață internă unică. Deși Parlamentul European a încercat de mai multe ori să modifice sectorul energetic din Uniunea Europeană, statele membre au fost cele care s-au opus. Propunerea Comisiei legate de administrarea Cartei Energiei de către Direcția de Energie din cadrul Uniunii Europene a fost respinsă de către

statele membre, la fel ca și Capitolul Energiei din cadrul Tratatului de la Amsterdam din 1995.

Cu toate acestea, Tratatul de la Amsterdam din 1995 a fost cel care a creat Rețelele de Energie Trans-Europene, urmărindu-se crearea și dezvoltarea infrastructurii sectorului energetic atât în cadrul UE cât și în afara ei⁵.

Dar și în interiorul Uniunii Europene există diferențe majore, unele țări putând fi considerate net exportatoare, importatoare și exportatoare, sau net importatoare.

Olanda este cel mai mare producător de gaz natural în special datorită zăcământului descoperit la Groningen. Consumul de gaz este acoperit în special de doi mari exportatori, amândoi aflați în spațiul european: Rusia și Norvegia, pe locurile următoare situându-se Olanda și Algeria.

Pe lângă că este un stat exportator de gaz natural, Danemarca reușește să-și acopere aproximativ 98% din necesarul de petrol din surse interne.

Marea Britanie este un alt mare producător și exportator de energie. Între anii 1980-1990, au avut loc mari schimbări în sectorul energetic din această țară datorită vastului program de liberalizare și privatizare aplicat de guvernul britanic în ciuda opoziției companiilor de stat sau publice, companii ce dețineau monopolul în acest domeniu.

Germania, Italia și Franța se numără printre principaliii importatori de energie din interiorul Uniunii Europene.

Germania importă aproximativ 80% din necesarul de gaz natural și aproape 99% din cel de petrol. Cu toate acestea Germania este un important producător și transportator de energie pentru Uniunea Europeană. Politicile aplicate în domeniul energetic nu sunt uniforme pentru toate domeniile acestuia. Dacă producția, rafinarea și comercializarea petrolului sunt în general liberalizate, nu același lucru se poate spune de sectorul energiei nucleare sau chiar cel al cărbunelui.

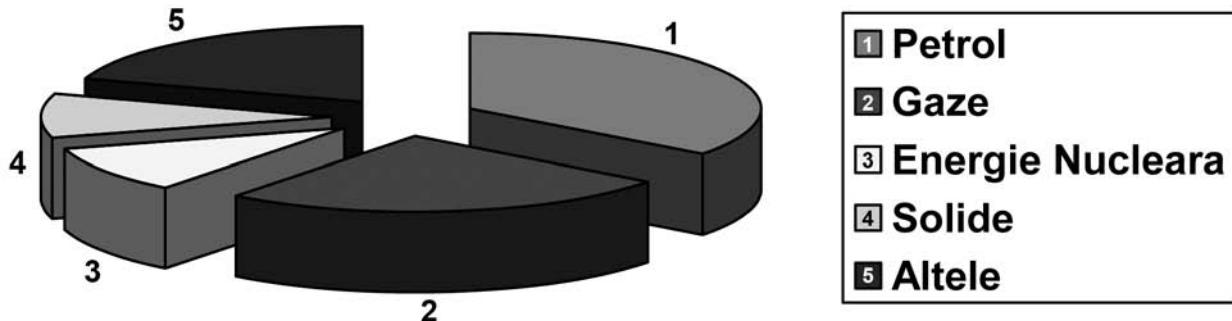
Un alt stat care este un importator de energie, este Franța. Deși gazul sau petrolul sunt importate aproape în totalitate, Franța este printre puținele state europene care deține un sector nuclear dezvoltat.

Spre diferență de Franța, Italia nu deține nici resurse naturale și nici nu are un sector nuclear, bazându-se pe importurile din Algeria.

Dependența Europeană

În anii 70 țările Europei aveau de ales între petrolul rusesc și cel venit din Orientul Mijlociu, dar situația instabilă din Orientul Mijlociu a “forțat” mâna europeanilor către Rusia. Un alt pas important către dependență de Rusia a UE îl reprezintă proiectul gazo-

Sectorul energetic al Uniunii Europene



ductului Nord European⁶. Deși la început statele europene au primit cu bucurie acest nou proiect⁷, cu timpul au început să înțeleagă că acest nou proiect deși poate rezolva unele dintre problemele cu aprovisionare cu resurse necesare ale Uniunii Europene, de asemenea reprezintă dependența lor față de Rusia. Conflictele actuale dintre Rusia și Ucraina sau Rusia și Georgia au avut repercusiuni nu doar asupra acestor țări, acestea generând numeroase griji și în interiorul Uniunii Europene. Țări ca Franța sau Germania au fost și ele afectate de aceste crize, realizând în același timp vulnerabilitatea lor în fața Rusiei. În prezent noile tendințe în interiorul UE sunt date de nevoia de a asigura necesarul energetic prin dezvoltarea resurselor regenerabile dar în același timp se încearcă semnarea unui parteneriat strategic între UE și Rusia, principalul exportator de resurse energetice către Uniunea Europeană.

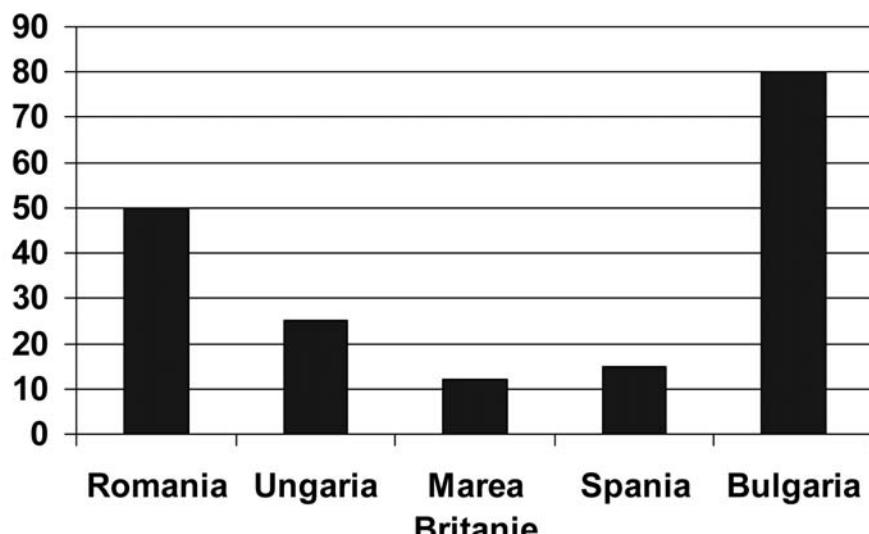
Există totuși o diferență majoră între statele vest europene și cele est europene, chiar dacă sunt membre UE sau nu. În vreme ce unele state cum ar fi Franța, Italia sau Germania sunt importă energie și resurse energetice din Rusia, Olanda, Danemarca, Algeria, statele est europene depind în totalitate de Rusia.

Zăcăminte rusești reprezintă în prezent 40% din totalul mondial. Conform Serviciului Federal de Statistică, Rusia a produs 469,6 milioane de petroli în anul 2005.

Ceea ce este caracteristic țărilor est europene și central europene este dependența mare față de Ru-

sia dar și dependența față de combustibili ce generează poluare, adică cărbunele: Polonia – 68%, Cehia – 51%, România – 25%. Aceste țări dețin o infrastructură ce nu permite reducerea dependenței lor față de Rusia. Infrastructura existentă este în special cea rămasă din timpul regimurilor comuniste, iar noile îmbunătățiri nu pot acoperi nevoile reale⁸.

Creșterea eficienței precum și implementarea noilor tehnologii au dus la scăderea consumului brut de energie, iar închiderea industriilor ineficiente în special în țările est și central europene au dus la micșorarea intensității energetice (intensitatea energetică este dată de consumul intern brut împărțit la produsul intern brut, adică reprezintă eficiența sectorului energetic, cu cât intensitatea este mai redusă cu atât eficiența este mai mare). În 1999, mediu Uniunii Europene a intensității energetice era de aproape 4 ori mai mică decât a statelor foste comuniste.



Intensitatea energetică. Tabel comparativ (se poate observa că cel puțin la capitolul eficiență, România se află înaintea Bulgariei și cu mult în urma unor state cum ar fi Spania sau Ungaria. Adică consumăm mai multă energie pe unitatea de produs intern brut decât Spania și Ungaria, dar suntem mai eficienți decât Bulgaria).

Protocolul de la Kyoto

Protocolul de la Kyoto⁹ reprezintă un tratat ce are ca scop reducerea de emisii de gaze. Statele care au ratificat acest protocol s-au angajat să reducă emisiile de dioxid de carbon și al altor 5 gaze numite "greenhouse gases" din propriile țări. Acesta a fost negociat la Kyoto, Japonia, în decembrie 1997. Un pas în important a fost ratificarea de către Rusia a acestui protocol în 18 noiembrie 2004.

În prezent peste 166 de țări au semnat acest protocol, toate țările fiind conștiente de impactul gazelor de seră asupra mediului în special asupra fenomenului de încălzire globală. Printre țările importante care nu au ratificat acest protocol se numără Statele Unite și Australia.

"Intergovernmental Panel on Climate Change" (IPCC) a prevăzut o creștere în temperatura globală cu 1,4°C pe an, între anii 1990 – 2100. estimările curente indică că implementarea totală a Protocolului de la Kyoto de către toate statele semnatare nu va duce la eliminarea încălzirii globale, aceasta fiind diminuată până la 0,28°C în anul 2050.

"Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy"¹⁰

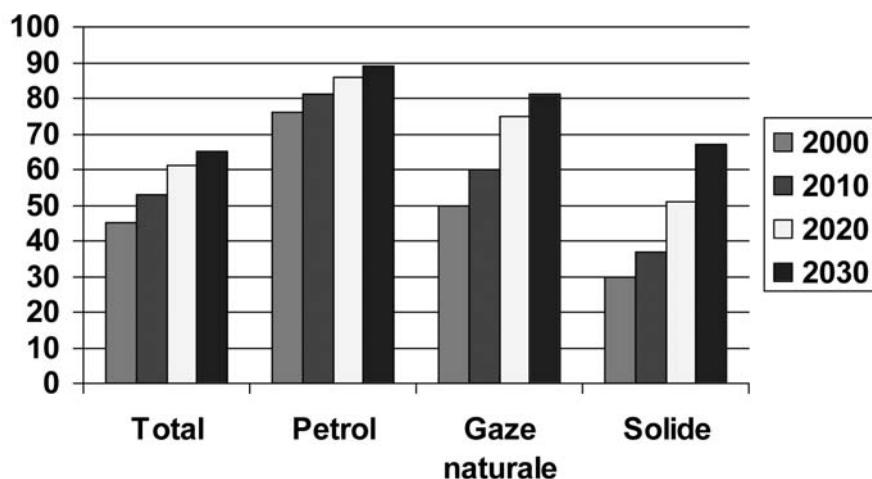
"Green Paper" sunt documente publicate de către Comisia Europeană cu scopul de a stimula discuții asupra oricărui subiect de interes european. Există și Cărți Verzi asupra dezvoltării, asupra schimbărilor demografice și mai nou asupra politiciei energetice europene.

Cartea Verde a Energiei a reprezentat primul studiu european realizat după anii 70 care a prezentat pentru prima oară o strategie a sectorului energetic în spațiul european. Aceasta subliniază importanța surSELOR de energie regenerabile precum și efectele negative asupra mediului ale resurselor tradiționale de energie. Se dorește ca până în 2010 sursele regenerabile de energie să reprezinte 12% din totalul resurselor energetice, față de doar 6% cât reprezintă acum. Pe de altă parte, legile și regulamentele actuale care asigură competiția în domeniul energetic nu lasă mult loc de manevră statelor și guvernelor. Pe lângă sursele de energie regenerabile, se acordă tot mai multă atenție surSELOR de energie cu potențial poluant redus, cum ar fi păcura, sau energia nucle-

ară, față de cele tradiționale cu potențial poluat crescut cum ar fi cărbunile.

Cartea Verde a Energiei a generat multe dezbateri dar și unele direcții de acțiune cum ar fi:

- nevoia de investiții masive în infrastructură. Doar în Europa se estimează că ar fi nevoie de investiții de peste 1 trilion de euro în următorii 20 de ani;
- managementul cererii de energie electrică, care implică monitorizarea și controlul consumului de energie precum și diversificarea resurselor de energie primară;
- asigurarea stocurilor de combustibil, deoarece în prezent, Uniunea Europeană consumă aproximativ 20% din producția mondială de petrol;
- creșterea eficienței energetice. Se estimează că în următorii 20-30 de ani necesarul de energie al UE va fi acoperit din importuri, față de 50% în acest moment;
- siguranța alimentării, ceea ce înseamnă crearea unui parteneriat nou cu Rusia care să conțină prevederi legate de siguranța rețelei, protecția investițiilor, proiecte majore de interes comun.;
- în prezent 50% din necesarul de gaz pentru UE este asigurat de 3 țări, Rusia, Norvegia, Algeria, iar dacă această tendință continuă, în următorii 25 de ani, UE va importa peste 80% din necesarul de gaze naturale;
- se prevede o creștere cu până la 60% în necesarul de energie mondială până în 2030. nevoia de petrol a crescut cu 20% din 1994, iar cerințele globale cu petrol cresc cu 1,6% în fiecare an;
- efectul de încălzire globală. Conform IPCC, temperatura globală a crescut deja cu 0,6 grade Celsius.
- asigurarea de surse noi și regenerabile de energie care să acopere 12% din necesarul de energie al UE;
- energia nucleară care în prezent reprezintă 35% din producția de energie electrică. Datorită problemelor ecologice, energia nucleară și energia "verde" ar putea reprezenta soluția eliminării efectului de seră;
- piața internă de energie este singura care poate susține competiția în cadrul sectorului energetic, menținând



astfel și eficiența lui;

- comerțul de energie în UE care acoperă în prezent doar 9% în cazul energie electrice, necesitând capacitați noi de interconectare;
- conceptul european de siguranță în alimentare ceea ce impune o mai strânsă colaborare între țările UE;
- separarea consumului de energie de creșterea economică prin folosirea eficientă a energiei.
- nevoia de a dezvolta total o piață energetică internă competitivă pentru a asigura cetățenilor UE resursele energetice necesare la prețuri relativ mici.

“Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy” este primul document care pune accentul pe nevoia de resurse energetice verzi, regenerabile, dar nu este prima oară când s-a discutat nevoia dezvoltării acestora. Dacă la începutul anilor 70, energia verde era considerată mai mult un vis decât o realitate, în prezent aceasta ocupă un loc important în cadrul obiectivelor naționale ale statelor industrializate. Crizele petroliere din anii 1973 și 1979 prezentate mai sus au dus la considerarea energiei verzi ca fiind o alternativă viabilă la resursele tradiționale cum ar fi petrolul și cărbunele. Dar odată cu scăderea prețului petrolului din anii 80, energia verde a scăzut ca importanță până în anii 90.

Majoritatea guvernelor alocă fonduri importante în prezent în diverse campanii de cercetare și dezvoltare în domeniul energetic verde.

În urma semnării Protocolului de la Kyoto, statele semnatare se angajau să reducă nivelul emisiilor de CO₂ cu până la 8% până în 2012. Cu toate acestea, doar Germania a fost cea care a făcut pași importanți pentru respectarea protocolului, propunându-și singură reducerea emisiilor cu până la 25%, comparativ cu emisiile din 1990.

Energia Nucleară

În prezent energia nucleară reprezintă un sector important în cadrul domeniului energetic european. Energia nucleară este folosită în state cum ar fi Belgia, Germania, Franța, Finlanda sau România. Dar cu toate acestea există o tendință de a abandona energia nucleară datorită riscurilor accidentelor nucleare sau a radiațiilor latente.

Austria a construit o centrală nucleară în 1970, dar nu a fost dată în funcțiune dar nu a fost dată în funcțiune datorită votului popular din 1978. Până în prezent Austria nu și-a schimbat politica referitoare la energia nucleară.

În Belgia, s-a hotărât închiderea celor 7 reactoare nucleare după ce acestea ating pragul limită de funcționare, adică după 40 de ani. De asemenea s-a

hotărât să nu mai fie construite altele.

În Germania guvernul a decis închiderea treptată a celor 19 reactoare nucleare și încetarea folosirii de energie nucleară în domeniul civil până în 2020. Cu toate acestea, operațiunea de dezmembrare a reactoarelor nucleare din Obrigheim nu va începe până în 2007, guvernul actual putând decide asupra reutilizării energiei nucleare.

Italia a hotărât închiderea celor 4 reactoare nucleare în urma unui referendum ce a avut loc imediat după accidentul de la Cernobîl, ultimul reactor fiind închis în 1990.

Și în Suedia există o tendință de a renunța la energia nucleară, cu toate că în urma unor sondaje de opinie s-a descoperit că populația dorește continuarea energiei nucleare sau chiar mărirea sectorului energetic nuclear. Cu toate acestea în august 2006, 3 din cele 10 reactoare nucleare ale Suediei au fost închise din motive de securitate. Cea mai mare centrală nucleară a Suediei, centrală ce este formată din 4 reactoare nucleare generează aproximativ 21% din necesarul electric al Suediei.

Din 2005, Elveția folosește 5 reactoare nucleare, acestea generând aproximativ 40% din necesarul energetic al țării, iar restul de 60% fiind asigurat în mare parte de hidrocentrale.

Irlanda deși avea un proiect de construire a 4 reactoare nucleare a renunțat la acesta datorită opozitiei grupurilor ecologiste, rămânând până în prezent fără energie nucleară.

Deși energia nucleară poate rezolva probleme energetice ale UE precum și diminuarea dependenței acesteia față de Rusia, aproape în toate statele europene există un curent de a renunța la aceasta în special datorită pericolului care însoțește energia nucleară.

Energia regenerabilă

Resursele regenerabile este acelea care pot fi refăcute chiar în timpul în care sunt folosite. Energia regenerabilă reprezintă aproximativ 25% din totalul de energie folosită la nivel mondial. Cea mai răspândită energie regenerabilă este hidroenergia urmată de cea solară, cea coliană și chiar cea termală. Conceptul de energie regenerabilă nu este unul nou, dar abia de curând guvernele au început să acorde atenția necesară acestui tip de energie, în special datorită problemelor legate de poluare, încălzirea globală, dar și datorită micșorării resurselor tradiționale (cărbunele și petrolul).

Există mai multe tipuri de energii regenerabile. Printre acestea se numără hidroenergia, energia coliană, energia solară, energia geotermală sau chiar biomasa. Fiecare dintre ele cu punctele ei puternice și cele slabe.

Energia coliană este de departe cea mai des întâlnită dintre tipurile de energii regenerabile. În ultima

decadă, capacitatea acestea a crescut de la 2.500 MW în 1992 până la 40.999 MW în 2003, având o rată de creștere de aproximativ 30% pe an. Potențialul acestei energii este imens. Pe termen lung este estimat că energia eoliană poate acoperi aproximativ 500% din necesarul de energie la nivel mondial, adică folosind la capacitate maximă energia eoliană se poate asigura de 5 ori necesarul mondial de energie sau de 40 de ori cererea globală de electricitate.. Dar există și unele probleme. Asigurarea acestei energii ar implica acoperirea a 12,7% din suprafața terestră cu turbine înalte de 80 de metri, fiind necesar 6 turbine mari pe kilometru pătrat¹¹.

Energia solară se referă la aceea energie care este colectată direct din razele soarelui. Problema este că nu toate locurile pe glob beneficiază de o expunere egală sau constantă, aşa că folosirea acesteia implică găsirea unor modalități de stocare a ei. Cea mai larg folosită modalitate de stocare a energiei solare este folosirea bateriilor de diverse tipuri și dimensiuni, dar acestea implică automat pierderea unei cantități de energie. În plus, depozitarea energiei în baterii implică transformarea acestei energii în curenț direct (DC), pe când cele mai multe dispozitive electrocasnice din orice casă folosesc curenț alternativ (AC). Transformarea curențului direct în curenț alternativ implică pierderea altelui părții de energie.

Energia geotermală este obținută prin pomparea de lichid căt mai adânc în interiorul pământului, vaporii fierbinți astfel obținuți fiind folosiți la acționarea turbinelor de la suprafață care generează energie. Deși o astfel de energie poate fi folosită pe parcursul a zeci de ani, în cele din urmă scoarța terestră din acel loc se va răci putând avea repercusiuni importante asupra ecosistemului de la suprafață. În anul 2000, Islanda producea 170 MW de energie geotermală asigurând căldură în 86% din totalul caselor.

Pentru a obține energie din biomasă este necesară crearea unei infrastructuri proprii precum și urmarea unor pași esențiali: trebuie crescută, trebuie colectată, uscată, fermentată și apoi arsă pentru a obține energie chimică înmagazinată.

Deși densitatea apei este de 6 ori mai mare decât a aerului, chiar și un curs relativ lent de apă putând genera cantități considerabile de energie, această opțiune nu reprezintă una dintre direcțiile pe care se axează statele în principal din motive ecologice. Orice hidrocentrală, sau orice baraj înseamnă modificare cursului natural al apei, acest lucru putând duce la apariția unor grave probleme ecologice care să afecteze fauna locală și nu numai.

Chiar dacă energia regenerabilă reprezintă viitorul energetic al lumii, este necesară crearea unui nou tip de infrastructură, care să permită atât colectarea

acestui tip de energie că și transportul acesteia.

În prezent doar țările puternic industrializate dețin resursele financiare ca să înceapă un astfel de proiect, țările sărace sau cele în curs de dezvoltare nu pot decât să folosească în continuare combustibilii tradiționali care oricum sunt pe cale de a fi epuizați.

NOTE

¹ OAPEC – **Organization of Arab Petroleum Exporting Countries**, reprezintă o organizație multi-guvernamentală cu sediul în Kuweit, ce se dorea a fi o organizație politică conservatoare și care să aibă un rol de stabilizator în politica internațională, să fie o contra-pondere în fața guvernelor văzute ca radicale la aceea vreme cum ar fi cele din Egipt, Siria sau Iran. Cu toate acestea, criteriile de admitere în cadrul organizației au fost modificate la începutul anului 1972, permitând intrarea Algeriei, Egiptului, Iraqlui sau Siriei, adoptând în același timp o politică mai activă.

² Există voci care afirman că înaintea declanșării conflictului, Egipt și Siria deja conveniseră să folosească exporturile de petrol împotriva statelor care susțineau Israelul.

³ OPEC - **Organization of the Petroleum Exporting Countries**, este formată din Algeria, Indonezia, Iran, Iraq, Kuweit, Libia, Nigeria, Qatar, Arabia Saudită, Emiratele Arabe, Venezuela și are sediul la Viena.

⁴ Primii pași de liberalizare în acest domeniu au fost făcuți de Franța și Italia, prin apariția Electricite de France și Gaz de France în 1946, ENEL în 1962 în Italia

⁵ Se urmărea atât dezvoltarea proprietelor infrastructurii pentru a putea racorda la sistemul energetic a zonelor depărtate căt și cooperarea cu statele est europene, foste-comuniste.

⁶ După retragerea din funcția de Cancelar, Gerhardt Schroeder, în prezent colaborează cu Gazprom

⁷ Acordul fiind semnat chiar în Hanovra, Germania, localitatea națională a Cancelarului German din aceea perioadă Gerhardt Schroeder.

⁸ Deși în aproape toate statele foste-comuniste s-au făcut modernizări ale infrastructurii energetice, în nici unul dintre aceste state modernizările nu au acoperit nevoie reală, de cele amăi multe mori fiind făcute pentru a liniști Uniunea Europeană. În prezent infrastructura energetică precum și modernizarea tehnologiilor folosite în obținerea energiei reprezintă un punct crucial pentru fiecare guvern european.

⁹ Acest protocol a fost semnat în Japonia în 1997 sub egida UNFCCC (**United Nations Framework Convention on Climate Change**) impunând limite clare statelor semnătoare asupra diminuării emisiilor de dioxid de carbon. Trebuie precizat că până nici un stat european nu a putut să respecte acest protocol, dintre toate, Germania făcând totuși cei mai mari pași în acest sens.

¹⁰ “Green paper” reprezintă diverse documente lansate de către Comisia Europeană cu intenția de a stimula discuțiile din anumite domenii cum ar fi dezvoltarea economică, protecția mediului, domeniul energetic etc. De obicei “Green Paper” sunt urmate de așa numitele “White Paper” ce reprezintă un anumit set de decizii oficiale ce sunt folosite în stabilirea de noi legi în diferite domenii.

¹¹ Cele mai multe astfel de turbine desfășurate pe suprafața Europei generează energie dor aproximativ 25% din timp. Astfel energia eoliană depinde în principal de factorii climatici. În prezent datorită schimbării climei globale nu se pot face previziuni exacte pe termen lung.

EU, BSEC and Energy Co-Operation

GRATIAN LUPU

This article is dedicated to the Black Sea Economic Cooperation Organization. It presents the various economics projects which could animate the economic and political life on the shores of Black Sea. The Black Sea Economic Cooperation is based on the principles laid down in the Helsinki Final Act, the follow-up Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) documents and, particularly, in the Paris Charter for a New Europe, and on shared values such as democracy, human rights and fundamental freedoms, prosperity through economic liberty and social justice and equal security for all the Participating States.

The Black Sea coastal zone is densely populated, containing a permanent population of approximately 16 million and another 4 million visitors during the summer tourist season.

There is one close connection between Black Sea Region and Trans-Carpathian area ("Crystal Curtain")¹.

The creation of a full-fledge free trade zone including Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan². The alliance duplicates the Eurasian Economic Community which already exists and many experts doubt that economic organization function independently³.

The Black Sea Economic Cooperation Organization (BSEC)

Since ancient times the Black Sea area has been the cradle of different civilizations, the renowned cross-roads between Asia and Europe where people of different nationalities, trades, cultures and religions intermingled. In no way was that process an easy one; periods of peace and tranquility were followed by protracted conflicts and wars.

But even in that climate the Black Sea area was well-known for its developed trade relations and contacts. Attempts were undertaken to build bridges of rapprochement. It is sufficient to mention the famous Silk Road which linked the countries of Europe and Asia. A valuable experience of contact among the peoples of the two continents as well as of the co-habitation and mutual enrichment of different cultures has been accumulated.

Only in the last decade of the twentieth century however, when the atmosphere of the cold war, suspicion and mistrust has receded, have the countries of the Black Sea area been able to undertake bold steps in that direction. They are together and decide how, in the age of the globalization of economies, valuable assets in their possession, such as geographical proximity, common history, cultural bonds and the interdependence of their national economies could be efficiently employed for mutual benefit and prosperity.

The Black Sea is strategically located between southeast Europe and Asia Minor and it connects its littoral to the Mediterranean Sea and the world beyond. After the collapse of communism and the break-up of the former Soviet Union, at the Turkey's initiative the countries of this region signed a declaration that set BSEC.

The new organization was confronted with problems of cultural diversity, economic stagnation, and opposing geopolitical agendas. Turkey desired to expand its influence in the area and pushed for increased economic cooperation. Russia sought to perpetuate its political and military domination. Romania and Bulgaria pursued its policy of Euro-Atlantic integration, Ukraine and Georgia sought to assert their newly independence from Moscow, while NATO adopted open-door policies with the intention of expanding into the region⁴.

In June 1992 the Heads of State and Government of eleven countries: Albania, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Greece, Moldova, Romania, Russia, Turkey and Ukraine met upon the invitation of the

Government of Turkey in Istanbul. This Summit was successfully crowned with the signing of the historic document⁵.

One of the basic objectives of the BSEC, proclaimed in the "Summit Declaration", is to ensure that the Black Sea becomes a sea of peace, stability and prosperity, encouraging friendly and good-neighborly relations⁶.

The day of 25 June 1992 launched the process known to the world today is the Black Sea Economic Cooperation and the BSEC has become a symbol for a new regional cooperation model⁷.

Not less important is the decision of the Heads of State and Government in June 1992 that their economic cooperation be developed in a manner not contravening their obligations and not preventing the promotion of relations of the Participating States with third parties⁸, including international organizations as well as the European Union and cooperation within regional initiatives⁹.

The Black Sea Economic Cooperation is based on the principles laid down in the Helsinki Final Act, the follow-up Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) documents and, particularly, in the Paris Charter for a New Europe and on shared values such as democracy, human rights and fundamental freedoms, prosperity through economic liberty and social justice and equal security for all the Participating States¹⁰.

Since its establishment, the BSEC manage to define common goals, obtain recognition as an international organization and set up functional institutions. By developing co-operation in spheres of common interest, the BSEC has proven to be a useful forum for broad multilateral dialogue on various issues of economic co-operation.

His transformation into a regional economic organization, while opening new prospect, had also raised new questions and highlighted challenges. Unemployment and poverty in much of the region have steadily risen; extreme nationalism has developed to the stage militancy; the notion of ethnically pure states has been gaining implicit acceptance and legitimacy; a number of areas in the BSEC region are either in open armed conflict or on the verge of creating an obstacle to their immediate inclusion and active participation in joint programs and projects.

Other shortcomings include: 1) a discrepancy between the proclaimed objectives and the degree of implementation of projects adopted under BSEC aegis; 2) low efficiency in implementing decisions, the financial difficulties of member states, insufficient co-ordination and exaggerated bureaucracy; 3) a lack of interest from the governments reflected in a low level of governmental representation in the intergovernmental meetings; 4) at the level of national governmental authorities aims, determining priorities and long-term term issues; 5) an absence of a unified approach and action on the part of two main components of the organization - the governmental and parliamentary one.

The goals and principles embodied in the Summit Declaration of the BSEC are in full conformity with the provisions of the United Nations Charter. As a unique and promising model aimed at fostering interaction and harmony among the Participating States, the BSEC will undoubtedly contribute to the creation of a future Europe-wide economic zone and promote mutual understanding, peace and security in the region¹¹.

The BSEC summit formally upgraded the five-year-old regional grouping to international status. The 11 members of BSEC signed a charter at the summit in Yalta, Ukraine, allowing the group's elevation to an official international organization¹².

The EU has invested heavily in this regionalism in the Baltic and Mediterranean Seas, with the Northern Dimension initiative and the Barcelona Process. Lip service is given to regionalism in the EU's new neighbourhood policy, but the accent there is nonetheless on bilateralism. The Black Sea has so far been the only natural region of the EU's periphery to have been ignored¹³.

Some years ago, BSEC invited the EU to become an observer, which it declined, although it may now be persuaded to take a more positive view. More recently, however, Russia has been saying to BSEC high officials that active EU involvement would not be welcome. BSEC has also recently declined the offer by the US to become an observer of BSEC, which does not yet have a reply.

The EU must be heavily involved in its neighbouring of the Black Sea in unilateral, bilateral or multilateral ways, for avoiding the as a lack of EU interest in the region¹⁴. The formal participation in the BSEC activities – would be a most welcome move for Black Sea region-building - regardless of EU membership prospects. EU membership of BSEC could be a variant.

The time has come for some new Black Sea regional initiative. The issue is not so much whether, but how, given well-known political sensitivities. Romania can propose to the EU to co-sponsor a fresh initiative that might be called the Black Sea Forum. This would draw on the experiences of Finland's Northern Dimension initiative and the Balkan Stability Pact. The first act would be a conference of a Black Sea Forum, to which Romania with the EU would invite all BSEC member states, the BSEC secretary general and the United States.

The EU would make an up-front offer of financial resources from the New Neighbourhood Financial Instrument. The EU would thus not be proposing to become a member of BSEC, but would be offering a Forum in which BSEC and its member states could submit ideas and projects of regional interest that could make use of extra resources from the EU or US.

In this respect, it would also draw on Northern Dimension experience, which did not take over or displace the pre-existing Baltic or Barents Sea organizations, but offered them an enhanced political framework for their activities. It would draw on the Balkan Stability Act model in including the US. Following a first meeting of the Black Sea Forum, the EU Commission would draw up a Black Sea Action Plan in the framework of its neighbourhood policy¹⁵.

What is needed now is for the Commission to prepare a comprehensive set of White (or Green) Papers detailing the range of options for the partner states to associate with EU policies¹⁶. In addition, the term "Neighbourhood Policy" could be changed with "European Integration Policy"¹⁷.

While the presumption in favour of enhanced Black Sea cooperation is now strong, it is far from obvious how a fresh initiative might most plausibly be initiated. There is a complex set of political jealousies inhibiting too much leadership from any of the big players – Turkey, Russia, Ukraine, EU, NATO or US. Even Ukraine cannot be too pushy without upsetting Turkey, which is not in GUAM.

Regional Initiatives in the Black Sea Area

The intense will for change that is driving riverbank Black Sea countries into designing their future destiny could be the energy that Euro-Atlantic solidarity needs today¹⁸. All of them belong to a historic generation marked by the revolution for democratic values; belong to historic cycle that has transformed the po-

litical map of a Europe once divided by The Iron Curtain.

On the whole, the Black Sea represents an area which is steadily evolving while regional co-operation faces many faces.

The Black Sea area is a traditional transit zone and increasingly an important energy producer. This area is one of most diverse and complex regions of Europe. Since the early nineties of former century it is undergoing a painful process of geopolitical restructuring. In the XXI Century the significance of the region will grow significantly due to its size, strategic location (at the crossroads of Europe and Asia), rich natural resources, and economic potential and gradually emerging coherence.

The actual time of international exchange and globalization has opened new possibilities. At the same time the Black Sea is attracting the interest of all major international players. For Russia it has been for centuries of vital importance. The objective interests of the European Union, especially in view of its expected enlargement, push it also toward obtained influence in the region. The USA has too extended its grip on the Black Sea, through the use of diplomatic, economic and occasionally military means in an effort not to be excluded from this part of the world by creation of a wider Europe.

The volume of regional activity is daunting and it is difficult to keep track of what is going on, where and with whom. The regional debates could help the process of inter-linking different activities (this would require careful co-ordination at the national level between all those involved one way or the other with riverbank Black Sea countries). Getting Western countries on board would help this process, and might contribute at a regional level to the development of a co-coordinated strategy for the Black Sea. There is still a need to identify practical issues of common priority addressed in other framework and to include actions designated to promote rapid adoption of key European standards. In this context, NATO must persevere, with decisiveness and consistency.

There is one absence of adequate promotion of co-operation on the Black Sea region. Central government structure must promote the idea of co-operation to the local governments and municipalities and one of the future tasks must be to create a Black Sea region in the minds of its people. Since the BSEC re-

mains a predominantly governmental initiative, it is difficult to evolve to one reality for everyone. Local governments, private business, NGOs and academic communities should be more actively engaged in the Black Sea community process. Coalition of the public, private and non-governmental sector might be created to jointly deal with some specific issues pertaining to Black Sea co-operation.

The BSEC's ultimate success would depend on its ability to achieve results in the implementation of energy, transport, communication, investment and environmental projects as the most fruitful area off co-operation.

The involvement in regional initiatives of riverbank countries of the Black Sea are is a significant advantage. They are the bridge between Western Europe and Southern Caucasus, Central Asia and Middle East.

They could offer a shield of political and economic stability and a nucleus that radiates European values. It could be identified a set of priority for regional co-operation in the Black Sea area:

- Trade and investment: removing obstacles to private investment and monitoring the overall investment climate;
- Infrastructure (including energy): building up regional energy co-operation, based on a commitment to bring about a regional energy concept;
- Cross-border co-operation: reaching a sub-regional agreement on functional cross-border issues (border management, infrastructure);
- Fight organized crime: strengthening the role of the Stability Pact Fighting Organized Crime Initiative and SECI Center in Bucharest;
- Streamlining regional initiatives (CEI, BSEC, SECI), in order to harmonize approaches and activities.

Transport Area

One top priority to the region and to the Pan-European transport program area is the construction of four trans European infrastructure corridor system through the BSEC region. The development of this sector will play a great role in developing economic co-operation in the region and its future integration in the Europe transport network.

Environment

For solving the environmental problems of the Black Sea basin, Romania could support the public access to environmental information and public participation in the environmental decision - making process in the

region of Black Sea and to undertake a strategic environmental assessment for major pipelines to be built in the area for transporting energy resources (oil and gas).

The Black Sea Region includes the marine and coastal waters of Bulgaria, Georgia, Romania, Russian Federation, Turkey and Ukraine.

Energy Co-Operation

Energy co-operation was qualified as the base for the integration of the BSEC countries; hence the close co-operation between countries with energy resources and those without is essential.

Gas Reserves around Europe

Romania can suggest a program of developing an energy complex of member states, which would include an assessment of energy resources of individual member states, an assessment of their energy demands and the elaboration of recommendation and measures for developing stage by stage such an energy complex of BSEC member states by the year 2010. Such an initiative could add strong impetus to the activity of the organization, assist in overcoming economic difficulties and contribute to national development programs.

It could be made a scientific assessment of the feasibility and opportunity of gas transportation under the Black Sea as well as the eventual consequences are strongly needed with due account of the high content of hydrogen sulphide at the bottom layer and the risk of the region's seismicity. The issue of oil pipelines is also very important for the future of the region.

The Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) pipeline

On May 25th, 2005, the 1,800 km Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) pipeline officially opened for business some 13 years after its conception and at a cost of \$4 billion. The pipeline, built by a consortium led by Britain's BP, will bring Caspian oil from Azerbaijan across the Caucasus to the Mediterranean coast of Turkey, from where it will be tankered to markets worldwide. When it is fully operational it could transport 1m barrels a day, just over 1% of the world's current oil consumption¹⁹.

The BTC pipeline, though the most expensive option for exporting Caspian oil, was backed by America because it avoided Russia, thereby reducing the dependence of the Caucasus and Central Asia on Russian pipelines. The pipeline also provided an opportunity to bolster regional economies that the West is court-

ing, especially those of Georgia, Azerbaijan and Turkey and build support for America in the region²⁰.

The development of Caspian oil and gas make a significant contribution to world energy supplies, while providing attractive investment and business opportunities to international entities²¹. Oil Business of international petroleum industry²² could choice between Iranian options²³ and Black Sea area. There are many interests²⁴ and also, many scenarios: to rehabilitate and upgrade the 20-30 year old Central Asia-Center natural gas pipelines system from Turkmenistan to Russia and Ukraine²⁵. Also, there are a few success stories regarding the building gas stations, fuel terminals by western engineering giants²⁶.

Ukraine's state pipelines company is moved toward reversing the use of Odessa-Brody oil pipelines in Russia's favor. This pipeline, which was completed in 2001 to bring Caspian oil to the country and, to Poland and Western Europe with the hope to reduce Ukraine's dependence on Russia oil, diversifies Poland and, especially, Germany's supplies²⁷. In this question, one important player is Gazprom²⁸.

In the oil business Georgia has one important role²⁹. Western government and businesses are closely watching Georgia, where a pipeline is under construction to carry Caspian oil across The Caucasus through Georgia and Turkey to Western markets in 2005³⁰.

The Black Sea-Adriatic oil pipeline

The five countries - Romania, Serbia, Montenegro, Slovenia, Croatia and Italy - planning to build a crude oil pipeline which aims to link the Romanian Black Sea Port of Constanta to Italian Adriatic ports deciding to increase the annually transport capacity to 60 mm tons.

The 1,360 km pipeline, named "The Pan European Pipeline", aiming to link Constanta port to Adriatic Sea is seen as the short way for the Caspian crude oil to western markets.

The overall project was estimated at some \$ 1 bn.

Nabucco Gas Pipeline

The Nabucco project is a joint venture between Botas, Bulgargaz, Transgaz, MOL and OMV, and will receive financial advice from ABN Amro. The value of the project is estimated at €4.4bn. The pipeline will transport gas from the Middle East and the Caspian region through Turkey, Bulgaria, Romania and Hungary to Baumgarten in Austria.

The Strategic Goals of Project Nabucco Gas Pipeline³¹:

- Gas supply for Europe from Caspian Region/Central Asia/Middle East
- Raise transit role of participating countries
- Contribution to security of supply for partner countries and for Europe as a whole
- Strengthening the role of Austrian pipeline grid within the European network.

Nabucco Gas Pipeline³² is a new gas supply route to Europe from Turkey to Austria via Bulgaria, Romania and Hungary³³.

The Nabucco project is included in the EU Trans European Network programme (TEN). The European Union has supported the feasibility study of the project.

The joint venture agreement governs co-operation between the individual companies. The agreement incorporates adoption of the new name of the Nabucco consortium, Nabucco Gas Pipeline International Ltd, which replaced Nabucco Company Pipeline Study GmbH after completion of the feasibility study. Nabucco Company Pipeline Study GmbH was founded in June 2004.

Nabucco Gas Pipeline

Under its new name, the company has broadened its tasks and objectives, which now include all the activities of a Transmission System Operator (TSO). Nabucco Gas Pipeline International Ltd. is now responsible for drawing up the financing concept of the whole project, co-ordinating the next project phases and establishing the national Nabucco companies in the individual partner countries Turkey, Bulgaria, Romania, Hungary and Austria.

NOTES

¹ See, Anonymous, Special Report: Behind the crystal curtain - Russia's western border, Economist, 2003, Oct 25, p:25.

² See, Grigoryeva Yekaterina, Hostfeathers, Current Digest of Post-Soviet Press, 2003, Oct 22, p:15.

³ See, Vasilyeva Vasilina, Clone of Eurasec, Current Digest of Post-Soviet Press, 2003, Mar 26, p:13.

⁴ See, Dima Nicholas, The Black Sea Region: New economic cooperation and old geopolitics, Journal of Social, Political, & Economic Studies, 2003, Spring, p:77.

⁵ Summit Declaration on Black Sea Economic Cooperation.

⁶ The Black Sea Economic Cooperation Pact has used the European Union as a model. Unlike the EU, the BSEC does not constitute a regional organization in a legal sense since it is based on an agreement binding under international law. See, Nash Michael, The European Union as a Template, Contemporary Review, 2003 Jan, p:7.

⁷ The Black Sea Economic Co-operation Region, a treaty signed by eleven countries, is one of the most dramatic changes to have taken place in the region since the fall of the Berlin wall. Passage through the Bosphorus and Dardanelles straits is at the heart of the issues concerning the Black Sea because the transport of oil and gas from the Caspian sea is one of the region's pivotal questions, Vaner Semih, A strategic sea, UNESCO Courier, Jul 1998, p:43.

⁸ Applications to join came from Yugoslavia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Uzbekistan and Iran. Discussion however was referred to a future meeting, under the presidency of Moldavia, due to a lack of preparation. Ministers said that the issue was yet right for a decision, 27-Oct-99 Athens News Agency.

⁹ The disappearance of the Soviet Union from the political map of the world steered the search for a new geopolitical order into the channel of creating a "global power", while simultaneously giving rise to a demand for an alternative world scheme. Between the ruined world order and the one being sought (which remains unformed), there are transitional stages and elements of continuity. These include: 1) the preservation of the outward signs of Russia's superpower might (its natural resources, transcontinental communications, nuclear weapons, and orbital space program); 2) the emergence of signs of discord in the American-European transatlantic alliance. America's geographical distance from the Eurasian continent; the main storehouse of the world's resources; and the USA's dependency on oil imports result in the contradiction between the global nature of the United States' pretensions and the localized character of its geostrategic base. Attempts by the second Bush Administration to resolve this contradiction through world-wide military intervention are inadequate to the dynamics of development of global processes. In particular, they increase the probability of the global oil market's disintegration and of the disintegration of the world economy as a whole and raise the prospect of entering an era of "post-globalization". By Vladimir Maksimenko, The Temptation and Illusion of Global Administration.

¹⁰ The use of the concept "international society" helps one to consider critically the established concepts of the role institutions and culture play in the area of international economic policy. Institutions and culture determine the behavior of nations, imparting social expediency to their actions. Nuances in one's understanding of the responsibility of a state as a participant in international economic relations depend on the socio-cultural particulars of one society or another. The institutionalization of economic relations can hardly be reduced to the establishment of politically neutral behavioral rules and standards (there are none). Objectively, economic globalization blunts the effectiveness of using instruments of national economic policy; this motivates nations to support one another, and to take part in collective actions. Depending on regional specifics, it is possible to identify three ideal types of international society in which states that act as economic entities beyond national borders take part. These three types differ in the elements of culture (rational, values-oriented, or affective) which are most important for them. See Marina Strelzneva, International Societies of Economic Entities.

¹¹ Project Promotion Fund (31-Oct-03); Foreign Affairs (Yerevan, 18-Apr-03); Parliamentary Assembly (Baku, 11-Mar-03); Istanbul BSEC Summit (28-JUN-02, MPA); Istanbul BSEC Summit (25-JUN-02, AP); EU-Black Sea States Summit Meeting (15-APR-02); Technical Cooperation Fund by Black Sea Bank (5-JUL-01); Black Sea Earthquake Protection Agencies Association in Thessaloniki (9-JUN-01); Joint Statement - Transport (Sochi, 30-Mar-01); Istanbul Summit Declaration (18-Nov-99); BSEC ministers defer new member's decision (27-Oct-99); BSEC Environment Ministers in Thessaloniki (24-SEP-99); BSEC to Abol-

ish Double Taxation (19-OCT-98); Germany's bid for BSEC observer status (26-AUG-98).

¹² The BSEC is comprised of Russia, Ukraine, Turkey, Georgia, Romania, Bulgaria, Albania, Armenia, Azerbaijan, Moldova and Greece. 6 May 1998, reported by Athens News Agency.

¹³ A comprehensive account of Black Sea cooperative initiatives to date is given by Mustafa Aydin in "Europe's New Region: The Black Sea in the Wider Europe Neighbourhood", Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 5, No. 2, May 2005.

¹⁴ "The EU has acquired a considerable regionalist experience in its neighbourhood and this must be inserted into the ENP. There is for the EU the opportunity and time to calibrate its role in, and support for, the region - this is testified to by the fact that the EU still does not participate in the work of the BSEC." Fabrizio TASSINARI, "Security and Integration in the EU Neighbourhood. The Case for regionalism", CEPS Working Document No. 226/July 2005, p.17.

¹⁵ "A final political question is whether Russia would join in such an initiative. According to past experience, Russia will initially express its scepticism or hostility. However, when the invitations go out for the first meeting of the Black Sea Forum, it might become apparent that all the invitees except Russia were accepting, and then Russia would come along too." Michael Emerson, Centre for European Policy Studies, The Black Sea as Epicentre of the Aftershocks of the EU's Earthquake, CEPS Policy Brief, No. 79/July 2005.

¹⁶ For a detailed presentation, see M. Emerson, The Wider Europe Matrix, CEPS, 2004; and for an updated account, European Neighbourhood Policy – Strategy of Placebo, CEPS Working Paper No. 215, November 2004 (available at <http://shop.ceps.be>).

¹⁷ Michael Emerson, Centre for European Policy Studies, The Black Sea as Epicentre of the Aftershocks of the EU's Earthquake, CEPS Policy Brief, No. 79/July 2005.

¹⁸ The major opportunity for action is to integrate the former global enemy in a system of global solidarity and subsidiary in which the power centre have an exclusively character. See, Adrian Severin, Why NATO Needs Romania, Romania NATO, Edited by Adrian Nastase, p:356.

¹⁹ The strategic value of Caspian oil did not escape Adolf Hitler. He fatally over-extended his army's supply lines with a dash to secure the region's oil reserves, resulting in a decisive defeat at Stalingrad. Russia kept control of the region's oil until the break-up of the Soviet Union. Then western governments and oil companies, searching for fresh sources of oil in a bid to reduce reliance on the Middle East, advanced on the Caspian themselves. But the region has failed to live up to its early promise. Azerbaijan is never likely to become the new Kuwait. America's Energy Information Administration estimates that the Caspian region has oil reserves of between 17 billion and 33 billion barrels, rather than the 200 billion touted in the mid-1990s, plus a fair bit of natural gas. See, Andrew Neff, Global Insight, Washington, DC, Where business meets geopolitics, in Economist.com / Global Agenda, London, May 25, 2005.

²⁰ Upgrading an alternative route through Georgia to Supsa on the Black Sea would have made for a far shorter (and cheaper) pipeline. But Turkey complained that it would lead to an unsustainable level of shipping passing through the Bosphorus Strait that bisects Istanbul. See, Andrew Neff, Global Insight, Washington, DC, Where business meets geopolitics, in Economist.com / Global Agenda, London, May 25, 2005.

²¹ See, Askari Hossein, Caspian oil development: The sooner the better, Business Economics, 2003, Apr, p:43.

²² Russia wants to export more oil in China and Japan by Angarsk-Daqing line, see, Arvedlund Erin, Russian Oil Company Says

Profit Is Up 26%, The New York Times, 2003, Oct 23, p:2, and Changwei Pang, Diplomatic Games for oil, Beijing Review, 2003, Oct 9, p:40.

²³ Faryanegan M R, Iranian option most economically viable for exporting Caspian oil, Current Digest of the Post-Soviet Press, 2003, Mar 217, p:22.

²⁴ See, True Warren, A new pipeline era, Oil & Gase Journal, 2003 Jun 30, p:17. Also, see, Ignatova Maria, On your pipeline or under it, Current Digest of the Post-Soviet Press, 2003 May 14, p:17, Lee Julian, FSU oil exports through Iran set to incresase, Oil & Gas Journal, 2003 Ap 7, p:68, Farzanegan M R, Iranian options most economically viable for exporting Caspian oil, Oil & Gas Journal, 2003, Mar 17, p:22.

²⁵ See, Anonymous, Quick takes, Oil & Gaz Journal, 2003, Nov 17, p:8.

²⁶ See, Webster Paul, Russian dream, Canadian Bussiness, 2003, Feb 17, p:46.

²⁷ See, McFarlane Robert, East of the Oder: Save Ukraine From "Mother Russia", The Wall Street Journal, 2003, Oct 13, p:19.

²⁸ Butrin Dmitry, Gazprom protects Russian gas pipelines, Current Digest of the Post-Soviet Press, 2003, Sep 24, p:24.

²⁹ See, MacFarlane Neil, Is it catching, Worls Today, 2004, Feb 24, p:14 and, Cooper Christopher, Georgia Caught in US-Russian Pull, The Wall Street Journal, 2004, Jan 26, Sec:A, p:13, and Boese Wade, Russian Withdrawal from Moldova, Georgia Lags, Arms Control Today, 2003, Dec, p:43, Gordiyenko Anatoly, Baikova Yelena, Washington doesn't dictate, it just recommends, and ask you to take dictation, Current Digest of the Post-Soviet Press, 2003, Jul, p:18, Baikova Yelena, Gordiyenko Anatoly, Georgian wedge between Russia and the US, Current Digest of the Post-Soviet Press, 2003, May 14, p:22..

³⁰ Anonimous, Georgia Vote for Landmakers in Preview of a Presidential Race, The New York Times, 2003, Nov 3, Sec:A, p:3.

³¹ Nabucco Gas Pipeline, Time schedule
Environmental Assessment Study 2005 – Mid 2006

Construction phase Mid 2006 – End 2009

Start of Operation End 2009.

³² Nabucco Gas Pipeline, Figures
Length of the Pipeline appr.3,400 km

Capacity

T otal capacity T urkey 25 - 30 bcm/y

Expected offtake in Transit countries 8 - 10 bcm/y

Total capacity to Austria Baumgarten 17 - 20 bcm/y

Total Inves tment for plateau level 4.4 billion EUR.

³³ Reasons:

- Cost competitiveness vis-a-vis other newprojects
- Large gas fields in Central Asia/ Middle East
- Supply diversity – relative to already linked sources
- Nabucco partners take-off gas to partially meet their future gas demands.

SEMNAL

Adrian Cioroianu

Sic transit gloria... Cronica subiectivă a unui cincinal în trei ani și jumătate (mai 2001-octombrie 2004)

Editura: Polirom

Anul apariției: 2006

Cuprins

Noul Fanar, dar fără toți fanarioții • Talibul nostru de serviciu • Războiul rece s-a încheiat pe 11 septembrie. Ce începe acum? • Țigani sau rromi, periferie sau școlarizare • Mareșalul Antonescu și premierul Năstase • Schimbarea la față a președintelui Iliescu • Balada lupului de mare Băcescu • Istoryile istoricilor: cauzul Treptow • Președintele și premierul, doi oameni și ei • Ion Iliescu, prizonierul PSD • România și Holocaustul • Ion Iliescu și Miron Cozma: mărinimie sau recompensă? • Vadim, între Zidul Plângerii și casă • Ceaușescu: agent al economiei de piață!

Descriere

Volumul reunește cronici și comentarii politice scrise în cursul anilor 2001-2004 și publicate în *Ziua*, *Ziarul financiar*, *Formula As*, *Evenimentul zilei*, *Opinia studențească*, *Lumea ieșeanului*, *Cuget liber*, *Adevărul de Arad*, *Dilema* (ulterior, *Dilema Veche*), *Gazeta sporturilor*, *Ziarul de duminică*. Diversele subiecte abordate – Armagedon II, situația învățământului românesc, manualul unic, atacurile din 11 septembrie 2001 din Statele Unite, ideea regionalizării, disensiunile dintre premierul Năstase și președintele Iliescu, CNSAS, frații Bivolaru – prezintă o Românie pe care o știm cu totii, dar pe care fiecare o vede altfel: „Nu cred să mai existe – în jurul nostru sau pe o rază reperabilă – un popor care să uite atât de repede. De multe ori, această uitare are un rol curativ. Românul nu iartă – ci doar uită”. (Adrian Cioroianu) ■

Integrarea europeană și resentimentul “omului recent”

SORIN BORZA

This essay debates the various themes presented in the pro-European public discourse, from the perspective of Eastern Europe, defined as a space of the historical resentment. The essays warns upon the negative processes from the modern culture's levels, and invites to expressing a critical attitude towards such processes.

Retorica pro-occidentală se insinuează tenace de mai bine de un deceniu între temele inevitabile din discursului politic și cultural est-european. Subiectul este vascularizat de o serie de conceptualizări lejere (detașat-critice) ale binomului (deocamdată suspect) democrație funcțională-culturi majore. Pentru “culturile minore” – aşa cum e cultura românilor spre exemplu, democrația pare un mecanism labirintic. Democrația este (forțând o parafrază) un cuvânt mare care trimită la lucrurile cele mai simple. Noile democrații încep prin a vorbi pe înțeles despre felul în care funcționează democrația consolidată în Occident. Dar a vorbi despre democrație nu înseamnă că democrația a fost instituită. Europa vrea decentă și pragmatism din partea celor care trebuie să convertească politic și instituțional o idee spirituală și, de la o vreme, dezordonat prolixă. Sufocat de “expertize tehnice” și monitorizări principalul proiect al Europei sec. XXI apare demonetizat de exigența de mediocră rating. Uniunea Europeană și-a încropit cu greu o identitate publică trans-națională. O acceptăm mai degrabă în virtutea obișnuințelor conformiste de a nu “brusca” discursiv istoria. Vehicularea insistență a unor clișee publicitare comune nu re-formează o societate și nu produce automat solidaritate, ci mai degrabă iluzia pretențioasă a consensului.

Democrația de vitrină, disimularea și resentimentul

Democrația occidentală părea temporar dispusă să mimeze atrofia instinctelor sale istoric-legitimibile și asta de dragul unor valori pe care “stomacul politic” al Uniunii nu e în stare să le cuantifice în sume nete. Dincolo de retorica prevenitoare a

diplomaticiei de la Bruxelles teoriile unificării s-au trezit incapabile să gestioneze spiritual un paradox: populația din Europa civilizată s-a exprimat în câteva rânduri (inclusiv la urne) contra Tratatului Constituțional (Franța, Olanda), dar rămâne principalul promotor al proiectelor de Integrare. Sunt integrabile doar piețele de mărfuri sau poate fi integrată și mâna de lucru mult mai ieftină din Est? Dilemele socio-mentalitare ale omului european nu pot fi considerate simple detalii ale unui proces eminentă politic. Ele cer clarificări și soluții validate într-un orizont competițional al perspectivelor raționale. “Criza umanității europene” a rămas de la Husserl până în zilele noastre, leit-motivul “depresiei metafizice” a unei filosofii cu apetit abia camuflat pentru intoleranță (explicabilă pe alocuri) și dogmatism. Ideea husserliană pare azi tot mai seducătoare: “...sunt sigur de faptul că numita criză europeană își află rădăcinile într-un raționalism care a pierdut drumul adevarat. Aceasta nu autorizează însă părerea că raționalitatea ca atare sau în întregul existenței umane ar avea numai o importanță subordonată.”¹ Europa contemporană Tânjește după miracole, dar s-a trezit incapabilă să credă în ele și prea comodă ca să le managereze corect.

Din Estul Europei, spațiu tradițional al resentimentului istoric, tematica Unificării² e mai degrabă un pretext comod menit să tergiverseze dezbaterea pe fond a arhitecturii doctrinare care susține întregul proiect. Sunt câteva întrebări a căror răspuns e amănat politicos sub motivații dintre cele mai simpliste. Ele disconfortează instituțional și reactualizează la nivelul candidaților la Integrare ostilități de principiu. Aceste întrebări nu apar spectaculoase prin ineditul

lor, dar pot deveni constructive în măsura în care răspunsul la ele poate fi reformulat în afara orizontului inconsistent a unei **culturi a disimulării**. Retorica ideii “care dă bine” are un trecut notabil în țara unde virtuile non-acțiunii au prins patină de arhivă istorică și alură de impertinență. În Europa de Est politicul e vertebrat prin pofta de comisioane istorice. Și în surdina fiecărei întâlniri decisive rămâne nepusă și totuși imperativă întrebarea: Și noi ce câștigăm din afacerea asta?

Între timp, Europa civilizată fandează sprinten printre aluzii critice și resentimente. Noua clasă³ ridică osanale capitalismului inept patentând subversiv Libertatea Autorității în dauna Liberului Arbitru. **“Democrația de vitrină”** nu e un produs autohton sănătos la sănătos. “Politicienii rămân concentrați asupra propriilor scandaluri sau obsesiilor”⁴ nu doar fiindcă le convine, ci și pentru că o societate în derivă le oferă tot concursul. Acest simptom confirmă devitalizarea masivă a fibrei morale a politicului și vădește o lipsă covârșitoare de disciplină a conștiinței identitare. Cetățeanul Europei noi e, până la alte ordine, un **contras** de circumstanță. El trece resentimentar peste diferență și devine cu fiecare zi care trece tot mai vulnerabil la repetiție. Pentru acest tip de “om recent” urmează să achiziționăm și noi drepturile de *copyright*. Europa de Est a pornit “în căutarea timpului pierdut” și își pedepsește trecutul prin excesul de prudență. Abundă justificările, explicațiile și interpretările acolo unde vinovățiile n-au avut timp să moară. În țara unde informatorii fostei Securități predau lecții de morală capitalismul e inconsistent și participarea civică minimală.

Trauma istorică provocată de comunism induce sentimente contradictorii. Dincolo de regimul infantil al stării de revoltă neficace lucrează fără înțețare o rețea incoherentă de resentimente (anti-american, anti-comunist, anti-robotizare) care își amână maturizarea prin diverse manevre de temporizare. De la Rousseau încoaace și de *bonton* să detești corupția “sistemului” în timp ce, cu distinsă detașare, iezi cina cu administratorii săi. Arătând cu degetul către maladiile stângii intelectualii români cochetăază inexplicabil cu populismul. Agorafobia primului secretar comunist a fost schimbătură pentru ideofobie. Că politicienii au ieșit din birouri nu deranjează pe nimeni. Din păcate simpla “baie de mulțime” nu schimbă nimic dacă rămâne o manevră electorală. Camuflajul pitoresc (cizme de cauciuc și obligatoriu, fes) nu-i aduce pe noii lideri mai aproape de oameni. Ei nu sunt “mai recenti” decât erau tovarășii de la Centru trimiși de primul secretar să dubleze productivitatea muncii pe șantierele patriei. Un clișeu nu poate fi

dynamitat prin alte clișee noi. Ele cumulează și întăresc resentimentul public față de măștile tranziției. Nu întâmplător scena politică din România și din Est în general cunoște puține înfruntări și tot mai frecvente “demascări”. Tehnicile de demascare s-au diversificat și s-au adaptat admirabil la context: dacă inițial adversarii erau doar incompetenți ei sfârșesc azi prin a fi agenți ai unor forțe oculte sau pur și simplu mafioți. Printr-o ironie a sortii am devenit occidentali *avant la lettre*. Destinul Europei pare să fie, încă din stadiul legendar al începiturilor, o consecință a unor exerciții de dedublare. Cum altfel ar fi ajuns Zeus la frumoasa fiică a regelui Fenicie?⁵

Europa și incestul

Stim cu toții prea bine că Europa produce în mod tradițional mitologii imperiale. Ce poate fi, politic vorbind, Uniunea Statelor Europei câtă vreme economia vorbește clar germană ori, mai rar, franceză? Integrarea europeană nu se poate rezuma la efuziuni și declarații comune, căci Europa nu crede (o fi crezut vreodată?) în indulgențe restaurative sau complicități dezinteresate. Europa este structural pragmatică, decentă cu metodă și venal interesată. Seamănă tot mai mult cu o afacere de familie. Ea și-a ales drumul, dar pretinde pentru neinițiați, că ar ezita meditativ și inocent între “credința în Dumnezeu și un sistem bun de asigurări”.⁶

Catolică de complezență și aristocrată din inerție Europa civilizată contabilizează atent excesele politiciilor publice americane. A devenit brusc conștientă de propriul *libido* și cere imperios “microfonul” într-o lume unde America (lipsită de orice inhibiții naturale) interpretează solist partitura democrației cu două viteze: una pentru proprii cetățeni (buni plătitorii de impozite dar și privilegiați deținători de mega-imunitate), iar alta pentru “fundamentalisti” și inclasabili. Tocmai de aceea în sănul alianței Euro-Atlantice, America (cea a rachetelor intercontinentale, dar și a *kitsch*-ului patriotard) e acuzată deocamdată cu perdea de impertinență și ingratitudine⁷. În ochii noștri mijiji intransigent “America încarnează amenințarea compromisului...”⁸

Europa nu e azi vindecată de orgolii și nu înțelege să-și reprime frustrările. Are nostalgia prim-planului și orice altă ofertă compensativă și se pare un afront degradant. Dimensiunea primitiv-eroică propriului trecut compromite imaginea de sine a omului recent. Culturile majore ale Occidentului european (seduse de consumatorism) și-au devorat copiii. Niciunul nu i-a traumatizat acum decât degenerescența virilității unui continent care a fixat măsuri definitive și universale pentru istorie. Bătrânelul continent mai

speră. El șarjează nostalgie resuscitând discret mitologii virile. Și are, incontestabil, stil. Poate administra dezinvolt doze de dispreț și poate descumpări prin rafinamente și magisterii complicate principalul pol de securitate planetară. Se teme, și nu fără motive, că asta nu e suficient într-o lume unde armele tac politicos doar la comandă. Într-o vreme în care prețul petrolului cauzează depresii colective înțelepciunea a devenit un accesoriu negociabil. Nu cred că se impune prea multă perspicacitate intelectuală pentru a constata că în momentele de *forcing* ale istoriei retorica diplomaților e doar un artificiu de tehnică a devoalării unui raport de forțe. Pentru strategul excesul de diplomație se transformă în temporizare și conduce la handicap pozițional. Istoria post-modernă nu are apetit pentru preludii cultural-spirituale elaborate și nici nu tolerează frigidități diplomatiche. Subzistă cel care acționează decis (uneori impulsiv) fără a se lăsa pradă proceselor de conștiință ori remușcărilor. America e candidatul ideal pentru fotoliul de lider într-o lume unde comportamentele post-moderne riscă să submineze istoria. Omul european își trăiește deocamdată sincopa istorică profitând de scuzele pe care i le oferă cu dărsenie “culturile majore”. El și-a pierdut apetitul pentru competiție creatoare și consumă leneș rămășițele renascentiste ale unei arte fără moștenitori.

În Europa de Est poți întâlni ultimele modele exemplare de “om european”: insul traversat de revelații inutile și ratări explicabile. Anesteziat sub efectul invaziv al tehnologiilor omul european nu a devenit mai pragmatic în acțiunile sale, ci în mod paradoxal, mai dezorientat. Acțiunea pragmatică nu a fost niciodată “specialitatea” omului est-european (dostoievskian și idelist prin structură). Dar el are indiscutabil un ascendent față de omul occidental: știindu-se ratat poate asuma, în ultimul ceas, un proiect care să-i îngăduie să-și convertească creator ratarea.

Noua Europă e, fie că ne place, fie că nu, **fructul unui “război” al paradigmelor**. “Cei satisfăcuți în mod conservativ în tradiție și cercurile filosofice umane se înfruntă reciproc, aceasta repercutându-se în planul forțelor politice. Încă la începuturile filosofiei se declanșează și persecuția: oamenii care trăiesc în aceste idei sunt proscriși. Și totuși: *ideile sunt mai tari decât toate forțele empirice.*”⁹ Omul est-european și-a depășit inabilitatea politică și dacă a fost marele absent de la victoriile profitabile ale tehnologiei nu a încetat să se bucure în taină de “nesăbuință” de a consuma intens drama aşteptărilor. (Nu e un secret pentru nimeni faptul că nimic nu e mai dulce-ispititor decât “fructul oprit”)

În plan cultural, penuria mijloacelor e o formă de provocare. Și Estul a produs idei ori cărți uimitoare în parte fiindcă i-a fost interzis să se exprime liber în formele cele mai comune. **Uniunea Europeană odată ce va prinde viață în noile frontiere, va trăi ca rezultat al ciocnirii unor tipuri simptomatice de producție de cotidianitate. Se înfruntă “cele două Europe”**¹⁰, cea a conșientului (partea iluministă și liberală) și cea a subconșientului european (România, Grecia, Bulgaria-spațiul violențelor și a exceselor). Ca proces eminentă politic, Unificarea Europei e o consecință a unor acte tensionate de voință. Fără înfruntare a forțelor nu există certitudini politice. Și fără certitudini nu rămân urme în istorie. Așa cum s-a tot spus, istoria mare se afirmă și se impune. A te impune se traduce în termenii raționalității occidentale prin “a acționa și a reacționa competitiv”.

Pentru moment, Europa de Est ezită să acționeze decisiv și reacționează atipic într-un orizont imprevizibil și guvernat de o serie de cutume noi. Omul est-european e timorat de penuria reperelor morale și excesiv prevăzător. El dezvirginează cu pasiune tâmpă “mireasa mecanică” livrată pe credit de piața de capital. Și seamănă îngrozitor cu bunul sălbatic care își schimba acum câteva sute de ani aurul său pentru mărgelele de sticlă colorată ale nemiloșilor conquistadori...

La fel cu Vestul european, America speculează oboscală și lăcomia unei lumi convalescente dispuse să-și vândă ieftin complicitatea. Dar America nu seamănă prea bine cu Europa de Vest deși, într-un anume sens, îi este fică. “America nu a fost însă în nici un fel o simplă copie europeană, măcar pentru faptul că europenii ajunși aici erau marginalii și proscrișii Lumii Vechi. Ei veneau în acest fel cu un enorm bagaj de frustrare, dornici să reînceapă totul de la capăt, pe un pământ virgin.”¹¹ Ideea unei axe București-Londra-Washinton, catalogată în mod repetat drept o idee neinspirată a președintelui României, e încărcată o legitimitate psihanalitică subiacentă: Estul Europei și America poartă deopotrivă un bagaj conflictual consistent. Frustrări camuflate după cum s-a potrivit mai bine, prin universalizarea culturii de consum (America) ori, exhibarea unei culturi a disimilității (Europa de Est) ne solidarizează conjunctural.

Noua cruciadă

Cultura tradițional europeană și poate catolicismul social devenite între timp detaliu logistic ale cruciadei tehnologice și-au pierdut cumva relevanța. America a provocat cultura clasică la o înfrun-

tare inegală: i-a cerut, cu primitivă şiretenie, să “ia la ochi” cotidianul. Defularea prin consum apare drept singurul “sport” respectabil. Şi bineînţeles cotidianul a corodat fără milă exclusivismul rafinamentului culturii europene. O întreagă “industrie culturală” a înflorit rapid şi consecvent dinamitând vizuirea pur spirituală a actului de cultură. Principala urmă a Europei s-a concretizat în principal ca un export de naţionalism şi ideologie şi, doar în plan secund, ca o tentativă de însănătoşire morală a cotidianului. Europa nu poate renunţa la nimbul etic al actului de cultură. E singura formulă care i-ar permite reluarea dialogului cu o lume căreia i-a dat viaţă. “America încearcă să se dezică o dată pentru totdeauna de o anume Europă pe care, totuşi, o poartă în sânge şi a infiltrat-o în instituţii.”¹² America şi Europa se destă reciproc dar îşi sunt reciproc indispensabile. E învederat că nu principiul responsabilităţii le păstrează împreună, ci teama că, pentru prima dată de când ne ştim, am ajuns să fim cu toţii ameninţaţi, nu de puterea naturii asupra noastră, ci de puterea noastră asupra naturii.

În tot acest timp Rusia se comportă ca un ciclop rănit pentru că nu poate renunţa la pretenţia de a scrie istoria în Europa şi nu poate accepta să fie doar martor mut al declinului propriei puteri.¹³ În acest context perspectiva Integrării Europene nu e, aşa cum unii par dispuşi să credă, o simplă formalitate. Fie că ne place, fie că nu, drumul României şi Bulgariei spre vest trece prin estul extrem. E uşor de înţeles cum, acolo unde am fi tentaţi să închipuim tranşee, avem nevoie să construim poduri. Cum o vom face într-o vreme când “europenismul” a devenit suspect deopotrivă pentru asiatici, arabi şi americani?

Fără un exerciţiu tenace de luciditate formula Uniunii Europene riscă să devină alături de termeni imprecisi precum “mondializare”, “globalizare” “terorism transnaţional” o formulă şi un pretext pentru dezbatéri academice sterile. Rămân importante câteva întrebări care aşteaptă în Europa contemporană un răspuns serios. Dacă e vorba de Integrare în ce fel e preconizată? Iar dacă e vorba de Unificare cine şi de ce ar dori-o?

Orice proiecție a raporturilor socio-politice post-integrare a României şi Bulgariei în Uniunea Europeană poate fi pentru moment doar un scenariu calificat. Scenariile prefigurează tendinţe. Viitorul Europei se sprijină azi pe stocurile de indulgenţă dialectică livrate conspirativ pe traseul Universitaţi – Guvern – Administraţii locale.

Occidental tratează cu interes săracia care a produs la scară industrială rebuturi staliniste, dizidenţi patetici şi metrese imbecile. Şi toţi contează în

primul rând fiindcă profitul nu are mirosl. O istorie exigentă şi bănuitoare suflă fără ruşine în ceafa unui prezent care şi-a repudiat cu eleganţă perdanţii. De la Metternich (pentru care Orientul începea negreşit cu *Landstrasse*) la teoreticienii mileniului III paraigma occidentalismului nu a suferit modificări de esenţă.¹⁴ Naţiile bănuite de inconcluvenţă şi evazionism sunt privite cu superioară îngăduinţă de un Occident civilizat prin tradiţie şi mai nou, prin şantaj consumatorist. Solidaritatea e în Europa un slogan fără vârstă. Cu maniere ireproşabile şi moravuri inclasabile bătrânul continent îşi vine bine infidelităţile istorice. Şi cere ascultare necondiţionată în numele unei experienţe pentru care, de la Platon încoaace, depun mărturie o întreagă pleiadă de drept povători. Europa e o familie, dar una care a cunoscut trădarea şi păcatul. Plină de taine pe care cei inteligenţi le înțeleg prea bine, nevoind, tocmai de aceea să devină părtaşi.¹⁵

În aceste condiţii vechea idee de “Europa de la Atlantic la Urali” pare a fi o formulă politică complet neprecaută îmbrăţişată cândva cu oarecare entuziasm, dar lipsită de perspectivă. Uniunea Europeană e un proiect cu o istorie şi dimensiuni notabile. Dar dimensiunile lui nu garantează nimic în ceea ce priveşte aplicabilitatea. Cum se poate vertebraliza istoric un asemenea proiect? Ce liant poate asigura o atare construcţie politică? Există pentru “noua pace eternă” un preţ pe care naţiunile din Europa sunt dispuse să-l plătească?

Noblesse oblige

Ecuaţia belşug contra docilitate nu e o formulă infailibilă. Sunt o serie de voci critice care acuză consumerismul din interior. “Când eşuează capitalismul ne revoltă prin mizeria pe care o aduce sau o menţine; când reuşeşte, ne oripilează printr-o profunzime de urătenie şi de marfă proastă. Îngrămădire de mărfuri inutilă (...) nişte indivizi centraţi asupra lor însăşi, slab interesaţi de lume şi nevăzând în politică decât o anexă a gestionării întreprinderilor numite Franţa, Germania, Italia, Spania.”¹⁶ Chiar şi cei care găsesc această critică nejustificată de severă vor recunoaşte totuşi existenţa problemelor generate prin autocentrarea obsesivă a individului într-un sistem care nu-şi mai poate menţine sub control patologii.

De ce ar trebui să funcţioneze reţeta consumeristă în orizontul inform(oarecum dostoievskian) al Estului nu se ştie. Se înregistrează numeroase disfuncţionalităţi în chiar Vestul prosper, apărute în parte tocmai sub presiunea transferului de “aplomb social” excedentar din orizontul Estului “înfometat”.

Și ne e vorba doar de foamea de produse de consum, ci mai ales de setea de putere, de recunoaștere și de “istorie mare”. Europa de Est nu mai poate suporta “ipoteza lumii juste”¹⁷. Putem identifica un set de conjuncturi nefericite în virtutea cărora am ajuns dincolo de Cortina de Fier. Dar nu mai vrem să ne teoretizăm libertatea, de vreme ce tot avem şansa să o trăim pur și simplu. Pentru asta ar trebui să vrem și noi “în Vest”, chiar de ar fi să plătim pentru asta mai mult decât ne putem permite în actuala etapă.

Ispita americană a “Vestului sălbatic” (*Wild west*) a devenit în Europa contemporană tentația “abundenței occidentale”. Din păcate oamenii acceptă foarte greu faptul că vorbind despre “cornul abundenței” istorisim mituri. În actuala etapă a istoriei Europa de Est nu mai poate fi angajată politic resuscitând mitologii și nici prin manipularea unor sentimente de culpabilitate. Astă fiindcă soarta Uniunii Europene nu se poate desprinde de evoluția contemporană a ceea ce Max Weber definea drept “spiritului capitalismului”. Optimismul forțat care “împachetează” pentru public racilele sistemului ascunde adesea un miez penibil moral și o derivă identitară. Capitalul lucrează, nu gândește. Iar capitalismul e pentru moment numai un sistem suportabil pe care lumea îl acceptă fără să mai ia în serios miturile¹⁸.

În Est regimul totalitar comunist a refuzat metodnic să recunoască public legitimitatea rezervei firești și a ironiei față de utopiile oficiale. Și nu e de mirare că au fost unii dispuși să concedieze logica elementară într-o lume unde evazionismul (conștiințelor) era o formă socială de terapie. Tocmai de aceea Occidentul se bucură azi de o serie de “cecuri în alb”. “Un zvon despre Coranul înjosit provoacă mânia, o Biblie expusă într-un bazin cu urină e o admirabilă operă de artă contemporană.”¹⁹ Nici măcar simptomele depresiunii post-totalitare nu au temperat tonul pro-occidental în Europa de Est. Deocamdată nu s-a închis “formidabilul târg de păcăliți”²⁰ și nu se înregistrează nemulțumiri semnificative.

Reflecția sistematică asupra producției de mitologii ar putea oferi o perspectivă asupra repercuziunilor unui proces despre care vorbim foarte mult și știm efectiv puține. În împrejurarea în care experții se rezumă la un amestec de detașare și suficiență academică procesul Unificării Europene a fost privit mereu ca un fruct al gândirii și civilizației moderne.²¹ Există riscul ca această privire extrem codificată să livreze un concept redutabil (dar aproximativ) despre ce ar trebui să fie Uniunea Europeană și câteva instrumente inutilizabile de legitimare a

lui. Faptul că olandezii și francezii nu au agreat Tratatul Constituțional e un bun argument în acest sens. Și nu e doar un refuz al nuanțelor, aşa cum unii analiști ne îndeamnă să credem.²²

Impasul procesului de unificare ar trebui să conducă la anumite reposiționări conceptuale. Europa trebuie să aleagă degrabă dacă recurge la un “truc” administrativ sau relansează dezbatere pe un proiect care poate schimba istoria lumii. Pentru început trebuie stabilite regulile sub care poate fi regândit întregul proces. Modernitatea, care “gândește juridic”²³, forjează ontologii normative. Pentru noi este mai puțin important cum am dori să arate Uniunea Europeană. Contează cum pot fi gestionate structurile și realitățile care decurg din concretizarea unui proiect atât de consistent care promite să fie, pentru ceva vreme de aici înainte, o idee în mers. Deocamdată Europa unită e un proiect *mito-etic*²⁴ plin de intenții bune dar, subminat constant de retușuri politice inacceptabile și amendat periodic prin lipsa de susținere comunitară.

Cultura docilității și vicenia totalitară

Statele candidate reacționează disciplinat, pe de o parte pentru că au priorități și interese care nu se împlinesc decât sub umbrela Uniunii și, pe de altă parte, pentru că istoria Europei de Est e dominată de un exercițiu politic-guvernamental de extracție autoritară ale cărui reflexe se disting limpede până în zilele noastre.²⁵ Pe fondul acestui apetit totalitar al puterii a proliferat în comunism o **cultură a docilității** care i-a încurajat pe oameni să trăiască “disciplinat”. Comunismul (ca orice totalitarism) secretă continuu reguli și ierarhii pentru că ierarhiile legitimează supunerea. Prinși sub apăsarea friciei civile oamenii și cultura au tăcut sincron în schimbul privilegiului relativ de a fi “lăsați în pace”. Frica civilă nu a produs doar “literatură de sertar” ci și colaboraționiști. Collaborările cu securitatea sau numai cu regimul comunist pot părea infidelități benigne (prin prisma consecințelor) doar celor care nu înțeleg nici în ziua de azi necesitatea unei legi a lustrației.

La nivelul culturii tăcerea e expresia publică a complexelor istorice. Estul a rămas prizonierul propriei vocații a minoratului. Iar minoratul cultural, pe filiera culpei, întreține frustrările și minoratul politic. Ceea ce a permis Vestului să remodeleze politic și civic Europa de Est a facilitat deopotrivă și revenirea în forță la putere a giruetelor ideologice: foștii activiști de linia a II-a, comuniști insignifianți, au văzut în schimbarea de regim ocazia unei relansări a carierei personale. Fără angajamente ideologice sau etice de esență noii lideri dezvoltă strategii extreme de

supraviețuire: migrează de la stânga la dreapta spec-trului politic cu dezvoltarea unor scamatori. Și e ușor de înțeles cum s-a ajuns ca în România politica să fie comparată frecvent cu un circ.²⁶

Frustrările au stimulat apetitul public pentru aluzie și implicit. Exercițiul dublei lecturi a devenit o a doua natură. Discursul public al politicianilor rămâne succulent pentru că subconștientul colectiv prelucrează mesajul într-o cheie tradițională. Mai precis, demagogia practicată tenace de regimul communist a fixat o serie de reflexe imposibil de anulat. Nu există terapii-miracol contra maladiilor spiritului. Comunismul a îmbolnăvit cultura știind că asta va sfârși prin a îmbolnăvi pe om. **“Omul recent” își poate diagnostica impeccabil maladiile spiritului însă refuză să accepte faptul că vindecarea lui nu e posibilă fără tratamentul prealabil al maladiilor culturii.** Defectul major al culturilor minore rămâne lipsa virilității. Omul est-european are multe de de-testat (și pe bună dreptate). Handicapul lui cultural și civilizațional se înrădăcinează la nivelul prejudecății (totalitare) potrivit căreia ceva ar fi demn de respect public dacă își poate proba valoarea în condiții de piață. Prințipiu conform căruia “valorile se vând întotdeauna bine” e o reminiscență a propagandei. Private de apetitul pentru eroism și implicare culturile minore au patentat insidiosul și au rafinat până la perfecțiune **viclenia totalitară.** Forțând lectura realității într-un cîfru defensiv (așa numita receptare “printre rânduri”) culturile minore se prevalează mereu de un soi “eroism latent”, de acea pretenție suspectă de “rezistență din interior la sistem”. “Mă gândesc la intelectualii cu figuri sobre care spun că ei au făcut rezistența prin cultură. Ce rezistență domnule, să strecori câte o șopârlă care scapă de cenzură și după aia să-ți freci mâinile satisfăcut de cât de curajoas ai fost? Regimul știa de toate astea și le dădea voie cu îngăduință controlată. **Intelectualii sunt ființe ieftine;** repede îi poți cumpăra cu o iluzie mărunță, dacă ea le masează eul.”²⁷ Totalitarismele se hrănesc din lașitatea comună a supraviețuitorilor de profesie, spre deosebire de democrație care “contrar despotismului sau monarhiei, este regimul care se hrănește cu dușmanii săi...”²⁸. Dictatura trăiește atâtă vreme cât frica majoritară biruie public. În România **“eroismul cu delegație”** a devenit o modă printre intelectualii cu operă care au făcut concesii majore vechiului regim. Prea grăbiți să se bucure de avantajele statutului de colaboraționist o serie de *intello-crați*²⁹ și oameni de litere caută scuze (argumente) pentru “umanizarea” unei culpe care, nu-i aşa, implică doar o “imoralitate firească”, probă a adaptabilității individuale nefericită înșurubată într-un

orizont abnorm și totuși respirabil. Ideea lor ar fi că într-o societate totalitară nimic nu se pretează la expertize care să certifice moralitatea ori joscacia cuiva. Etica se suspendă de drept într-o lume unde se smulg unghii și convingerile sunt “re-educate” sistematic sub forță persuasivă a bastoanelor de cauciuc. Rămâne stabilit doar faptul că, de la cronicari încoace, “stă bietul om supt vremi, iar nu vremurile supt om”. Dar experții “eroismului complezent” uită tactic faptul că au existat oameni pentru care convingerile proprii nu își aveau rădăcinile la nivelul stomacului. Dar nu va fi nimeni atât de orb încât să nu vadă că, de la Christos încoace, nu trăiește omul numai cu pâine”...Cultura docilității a produs în România însușit mai multe victime decât torționarii din beciurile Securității. “Țara asta e atât de săracă și năpăstuită nu numai pentru că a avut politicieni cretini și mulțimi leneși, ci mai ales pentru că a avut intelectuali impotenți.”³⁰

Vocea dizidenților anticomuniști se aude azi tot mai șters în condițiile în care o serie de intelectuali colaboraționiști ai regimului Ceaușescu ocupă fotoliile în Parlamentul și în Guvernul României. Deconspirarea colaboratorilor fostei poliții politice e un demers amânat *sine die*. Ei sunt o parte importantă a corpului politic care girează procesul de Integrare. Și dacă oamenii au drept măsură a ființei faptele trecutului, Europa nu are prea multe motive să jubileze. Estul vine cu entuziasmul, dar și cu frustrările sale. Infantil și tenace, iritant și măcinat de complexe Estul își petrece așteptarea la porțe Uniunii disimulând consecvent o traumă.

Vrem să pedepsim cincizeci de ani de ingratitudine față de “excelența” noastră, prea încovoiată de inacceptabilă discreție. Spirite efeminate, otrăvite de complexul ratării prin lipsă de vizibilitate istorică am învățat să convertim ura în duplicitate culturală. Și cum pentru estici asumarea normei occidental-europene este astăzi o condiție de relevanță culturală și, poate mai acut, de supraviețuire viclenia a fost ridicată la rangul de virtute. Vrem atât de mult să trăim (să supraviețuim) și această voință epuizează orice dram de orgoliu cultural și politic. A dori să trăiești nu e un defect. El devine viciu în clipa în care nu mai conștientizezi faptul că ești cu atât mai om cu cât nu vrei să trăiești oricum.

Uniunea Europeană e pentru noi un fel de arcă a lui Noe. De aici și disperarea cu care mimăm consensul și angajarea fără a zăbovi prea mult asupra condițiilor în care merită să subscrim la valorile pe care Europa le pune în joc.

Estul și consensul

Din păcate rămâne cantonați în etapa în care judecările noastre preferă să aproximeze efectele de perspectivă ale acestui proiect. Dezbaterile actuale evită subiectele etichetate drept "delicate" luând în considerare împrejurarea că pot reactiva divergențele și se lasă direcționate în mod covârșitor pe culoare "liniștite" unde își fac veacul ***consensualitatea previzibilă și acordul de conjunctură***. Există în mod cert o arhitectură trivială a intereselor Europei amenințată de discernământul exclusivist al bancherilor. "În timp ce modernitatea în principiu, nu închide pe nimeni în condiția sa și decretează drept nule și neavene frontierele de clasă, de sex, de rasă, de naștere, zidul banilor creează din nou, în mod inevitabil bariere de castă."³¹ Cu asta se încheie, de regulă, inventarul amenințărilor imediate pe care le contabilizează euroscepticismul. Consemnată în literatura construcției Uniunii Europene ca pericole ale "totalitarismului liberal" cinismul marelui capital și "mcdonaldizarea" cotidianului sunt private drept pierderi colaterale detaliu suficiente compensate prin infuzia semnificativă de capital occidental. Nimeni nu protestează contra debilității de esență a bazelor unui proiect comunitar atât de serios, de vreme ce el încurajează și susține o lipsă confortabilă implicare a maselor. Democrația înseamnă domnia majorității și, prin derapaj negativ, a lucrurilor care merg oarecum de la sine.

Uniunea Europeană e ocazia de a dezangaja responsabilitatea individuală a națiunilor în favoarea unei ipotetice fraternizări. Chestiunea identității naționale e o temă oarecum derizorie și care descalifică și grevează asupra calității abordărilor. Oare cât de important poate fi ceea ce ne apropie dacă nu avem curajul să vorbim deschis despre ceea ce ne-ar putea despărți? "Democratizarea" care îngroapă culturi are alura unei gnoze adaptate spiritului insipid-previzibil al epocii. Mimăm cu asemenea tenacitate consensul încât îndoielile au devenit un stigmat. "Voința de a depăși fragmentarul a murit, iar acolo unde nu a murit încă, e timorată de opinia generală, care o suspectează de perversități politice antidemocratice."³² Recent Andrei Pleșu (observator a dinamicii europene și fost ministru de externe a României) spunea că "Se face, în acest sens, încercarea de a înlocui vechea uniformitate religioasă a continentului, cu un soi de *religie profană*, aceea a drepturilor omului și a guvernării democratice."³³

S-ar părea că omul european trebuie apărat cu orice preț, dacă va fi nevoie chiar și împotriva lui însuși. El își consumă preocupat vina de a fi părintele unei culturi care a dat singurul set convingător de

norme de civilizație. Orice contestare a acestei preeminențe apare ca un abuz. Occidentul reia periodic în discuție o serie de probe menite să confirme "teoria complotului": Europa care nu-și mai poate gestiona imaginea de "mater mundi" trăiește sentimentul unei deposedări. Leagăn al civilizației grecești și principală arenă a războaielor mondiale Europa trebuie să facă dovada că nu are nimic de recuperat (în planul vieții cotidiene dar și a istoriei mari) și e străină oricărei forme de resentiment.

NOTE

¹ Husserl, Edmund, *Criza umanității europene și filosofia*, trad. rom. Alexandru Boboc, Ed. Paideia, București 2003, p. 52

² Unii preferă termenul Integrare celui de Unificare cu argumentul că ultimul implică o prealabilă și subiacentă ruptură. A se vedea și în continuare.

³ Și nu am aici în vedere atât "birocrații" lui Milovan Djilas, cât "reziduurile active" ale nomenklaturii

⁴ Pasti, Vladimir, Miroiu, M., *Romania - starea de fapt*, Ed Nemira, București, 1997, p.127

⁵ Potrivit legendei grecești, Europa a fost frica regelui Feniciei, a cărei frumusețe a trezit iubirea lui Zeus. Travestit în taur, acesta a răpit-o și a dus-o în Creta, unde Europa i-a dăruit trei fii, ce aveau să devină regi sau prinți: Minos al Cretei, Radamantus al insulelor Ciclade și Sarpedon al Luciei. Mai târziu, ea s-a căsătorit cu regele Asterion al Cretei, care i-a adoptat copiii. Poporul a venerat-o mai apoi sub numele de Hellotis, organizând sărbători în cinstea ei.

⁶ Formularea aparține lui Peter Sloterdijk

⁷ Declarațiile cancelarului german Schroeder au reușit să irite Washintonul aşa cum rar s-a întâmplat în iulie 2005

⁸ Finkielkraut, Alain, *Imperfectul prezentului*, trad. Rom. Alice Georgescu, Ed. Hasefer, București 2005, p. 175

⁹ Husserl, Edmund, *Criza umanității europene și filosofia*, trad. rom. Alexandru Boboc, Ed. Paideia, București 2003, p. 49

¹⁰ Pecican, Ovidiu, *România și Uniunea Europeană*, Ed. Eikon, Cluj, 2003, p. 102

¹¹ Pecican, Ovidiu, *idem*, p. 34

¹² Pecican, Ovidiu, *idem*,

¹³ Zinoviev spunea că Moscova nu e și nu va fi niciodată cosmopolită, ci imperialistă. Rusia, vădit incomodată de bazele americane și de trupele staționate în România, privește cu ostilitate abia disimulată sub eticheta imperială, desfășurările de trupe din fosta aliată a blocului sovietic. Și, de aceea, s-a apucat deja să construiască (începând cu 2005) două baze navale militare la Marea Neagră, în replică la acțiunea SUA.

¹⁴ În 1938 Richard von Weizsäcker afirma fără prea multe menajamente retorice: "firește, sunt de părere că Europa se sfârșește la Zidul Berlinului", iar în aprilie 1996, Nicole Catala, deputată a dreptei din Franța declara: "Aștept cu neliniște modalitățile de aderare a unumitor țări din Est, România și Bulgaria în special. Putem oare acorda libertatea de mișcare cetățenilor și bunurilor din aceste țări, unde diferența, în ce privește nivelul de viață, față de Europa occidentală este colosală?"

Refacerea familiei europene sub cupola unui edificiu regional numit "Statele Unite ale Europei" e o idee care a prins în mod surprinzător la un lider care nu-și dorea în vreun fel să fie parte a acestui construct. În septembrie 1946 la Universitatea din Zurich, Winston Churchill pronunța celebrul său discurs în care propunea

o uniune a statelor europene în jurul Franței și Germaniei, limitând însă granițele acesteia la Europa Occidentală.

¹⁶ Bruckner, Pascal, *Mizeria prosperității. Religia economismului și dușmanii săi*, trad. rom. Vasile Zincenco, Ed. Trei, București, 2002, p. 16

¹⁷ Distorziune a gândirii prin care atribuim o cauzalitate firească asupra a ceea ce se întâmplă.

¹⁸ Ne confruntăm în continuare cu acea *décomposition des grands récits* despre care vorbea J. F. Lyotard

¹⁹ Ungureanu, Traian, revista Idei în dialog, nr. 6 (9), iunie 2005, p. 4

²⁰ expresia îi aparține lui Pascal Bruckner

²¹ Jurgen Habermas, noul Ratzinger al revelațiilor eurocratice a publicat o serie de scrisori deschise despre viitor

²² Dispută între funcționaliști și federaliști e mai inactuală ca oricând. Rougemont distingea cândva o doctrină *ortodoxă* a federalismului, care încă mai susținea termenii de națiune, de unificare națională sau de apărare împotriva unuia dintre cele două blocuri, și federalismul ca *ordine politică* ce colaborează cu cei care o acceptă din motive care nu le aparțin, pentru că nu există o victorie totală a unei doctrine care nu se vrea, măcar în subsidiar, una totalitară. Aceste formule apar, pentru moment lipsite de orice relevanță. Unificarea e concepută priorită ca un proces cu accente etico-juridice pronunțate. Cu toate acestea interesul comunitar nu e o sintagmă de care cineva să se poată prevala atunci când se ia o decizie pe care o națiune, oricare ar fi însemnatatea ei istorică și statistică, nu o împărtășește.

²³ Patapievici, Horia-Roman, *Omul recent*, ed. Humanitas, București, 2001, p. 36

²⁴ Etic și mitic deopotrivă

²⁵ Acest exercițiu a fost lipsit de caracterul pasional al dictaturilor din America de Sud, cât și de profetismul vizionar al țărilor sovietici. Mai puțin spectaculos, totalitarismul comunist a fost incomparabil mai temeinic.

²⁶ Nimic mai dezamăgitor decât înverșunarea cu care mulți vor să devină populari, în speranță că vor prinde ceva resturi de la mesele celor mari, de la Strasbourg.

²⁷ Miclea, Mircea, *R'Estul și Vestul*, ed. Polirom, Iași, 2005, p. 116

²⁸ Bruckner, Pascal, *Mizeria prosperității. Religia economismului și dușmanii săi*, trad. rom. Vasile Zincenco, Ed. Trei, București, 2002, p. 37

²⁹ Dacă există un limbaj al puterii, limbajul encratice, există și *intelocrații*, cei care l-au elaborat și l-au disemnat public.

³⁰ Miclea, Mircea, *R'Estul și Vestul*, ed. Polirom, Iași, 2005, p. 33

³¹ Bruckner, Pascal, *Mizeria prosperității. Religia economismului și dușmanii săi*, trad. rom. Vasile Zincenco, Ed. Trei, București, 2002, p. 19

³² Patapievici, Horia-Roman, *Omul recent*, ed. Humanitas, București, 2001, p. 127

³³ Pleșu, Andrei, *Europa - numele unui admirabil proiect, spațiul cătorva sumbre eșecuri*, articol în revista *Dilema Veche*, ian. 2005

SEMNAL

**Institutul Național pentru Studierea Holocaustului din România „Elie Wiesel”
Pogromul de la Iași (28-30 iunie 1941) – prologul Holocaustului din România**

Editura: Polirom

Anul apariției: 2006

Ediție îngrijită de George Voicu.

Descriere

La sfârșitul lunii iunie 2006 s-au împlinit 65 de ani de la mareea tragedie a evreilor ieșeni din 28-30 iunie 1941, cunoscută sub numele de Pogromul de la Iași. Prin ampioare, organizare și responsabilități, Pogromul de la Iași a fost începutul aplicării politicii de exterminare a populației evreiești de către regimul Antonescu.

Volumul cuprinde lucrările Conferinței Internaționale organizate la Iași, în perioada 28-30 iunie 2006, pentru comemorarea acestei tragedii. Organizată pe sesiuni de lucru, lucrarea prezintă mesajele transmise de personalități din țară și străinătate: Traian Băsescu, Mihai-Răzvan Ungureanu, ambasadorul Statelor Unite, Nicolas Taubman, ambasadoarea Israelului, Rodica Radian Gordon, dar accentul cade pe studiile participanților la conferință, ce tratează în detaliu violențele comise împotriva evreilor în zilele de 28-30 iunie 1941: „trenurile morții”, crimele comise pe străzile Iașului, asasinatelor din curtea Chesturii Iași, toate acestea fiind susținute de documente care atestă implicarea autorităților române în Pogromul de la Iași. ■

SORIN BORZA - Doctor în filosofie, predă științe politice la Facultatea de Științe Politice și Științele Comunicării, Universitatea din Oradea.

Prezențe românești*

Vitregite în perioada comunistă, științele sociale, cu precădere științele politice, erau aşteptate să renască și să se integreze în peisajul cercetării și cel academic. Din păcate, revirimentul acestora s-a lăsat așteptat. Deși fenomenul partidist a înregistrat o dezvoltare fulminantă, studiul partidelor și a sistemului de partide românesc, a partidelor în general, a rămas, cu puține excepții, la cote modeste. Numărul scăzut al studiilor despre partide reeditate este doar un exemplu în acest sens. Literatura existentă abordează viziuni generale, cu precădere doar despre sistemul de partide, o marotă fiind în acest sens, calculul numărului efectiv de partide.

Atât ca tematică, cât și ca modalitate de abordare, cartea lui Sergiu Mișcoiu constituie o excepție notabilă în tabloul zugrăvit anterior. Textul în limba franceză analizează, într-o manieră amănunțită, apariția și dezvoltarea unei adevărate “vedete” a eșichierului politic francez: Frontul Național.

Mult timp la periferia vieții politice franceze, atât ca pondere electorală, cât și ca imagine mediatică, fenomenul Frontul Național a dinamizat de câțiva ani sistemul politic francez. În fapt, asta este una dintre frazele cheie ale studiului: fenomenul Frontul Național. Căci, după cum bine a sesizat universitarul clujean, FN nu este un

* Sergiu Mișcoiu, *Le Front National et ses répercussions sur l'échiquier politique français 1972-2002*, EFES, Cluj-Napoca, 2005, 125 p.

simplu partid cu succese izolate: ascensiunea Frontului semnalează existența unei Franțe nemulțumite, iritate, ignorante. Dacă scorurile electorale ale acestei formațiuni politice au fost ignorante pentru o bună perioadă, intrarea liderului FN în turul doi al alegerilor prezidențiale din 2002 a fost receptată corespunzător și semnalul de alarmă tras.

De ce fenomen politic? Pentru că, argumentează Sergiu Mișcoiu, FN a reușit să producă mutații de amploare pe eșichierul politic: scufundarea Partidului Comunist, a accelerat reorganizarea dreptei, dar și remanierea socialismului. Iar în două ocazii, alegerile din 1998 și cele din 2000, a provocat adevarate şocuri electorale. și doar sistemul electoral (majoritar uninominal cu două tururi) a împiedicat FN să devină un partid parlamentar, cu potențial de șantaj, după terminologia lui Giovani Sartori.

Plecând de la premisa că Frontul Național este un fenomen politic complex, autorul propune un set de ipoteze îndrăznețe. Astfel, una dintre ele privește disparția sau cel puțin, diluția bipolarismului ce a dominat scena politică franceză timp de decenii. Locul bipolarismului a fost luat de tripolarism (attenție, nu tripartidism!), format din stânga și dreapta clasice, căroia li s-a alăturat ceea ce autorul numește “contra” politică sau zona contestatară, pluton de curente politice condus electoral de FN, încadrat de ecologii radicali, troikași sau grupuri antiglobalizare. Alegerile prezidențiale din 2002, votul

negativ acordat Constituției Europene sau, iată, mai nou, revoltele din suburbii Parisului sunt doar câteva dintre manifestările aceste zone a protestului.

Un alt argument al cărții este legat de eticheta “extremă-dreapta” aplicată Frontului. Originat, întradevăr, în această zonă cu două decenii în urmă, dispunând de o largă paletă de mesaje naționaliste sau xenofobe, FN a reușit să depășească rigorile clivajului stângădreapta. Dacă în chestiuni privind imigrarea sau UE, Frontul a rămas fidel dreptei extreme, în probleme sociale, formațiunea franceză s-a deplasat spre stânga eșichierului politic. De altfel, indică autorul, citând câteva sondaje, multe dintre voturile acordate FN au venit din partea unor grupuri presupuse a fi de stânga, ba chiar tradițional comuniste: şomerii și muncitorii necalificați.

Cartea este structurată pe trei mari secțiuni. În prima dintre ele, este analizată Franța ultimilor 30 de ani. O Franță care după acei *Trente glorieuse*, a alunecat spre criză. O criza politică, economică și socială. O criză ce a fost creuzetul perfect pentru apariția unei formațiuni ce punea sub semnul întrebării vechiul *establishment* și valorile propuse de celealte partide. Autorul insistă pe ezitările și greșelile acestora, identificând în multe dintre ele fermenti ai Frontului.

Capitolul cel mai consistent este dedicat fondării și dezvoltării Frontului Național. O suită de analizele istorice, doctrinare, ale dinamicii intrapartinice sau a celei electorale ajută la compunerea acestui tablou complex al dinamicii acestui formațiuni politice. De mare interes par a fi nu analiza mesajelor sau cea electorală, decriptate de către mass-media, ci cea a genezei și cea a explicării dinamicii acestui partid. Grupuscule sau mesaje de

extremă-dreapta au existat în permanentă în Franța postbelică (vezi, de pildă, poujadismul). Însă, amintirea regimului de la Vichy și a ocupației naziste au împiedicat coagularea acestora. Odată ce acestea au intrat în uitare, mai ales în rândul celor născuți după război, o mișcare extremistă a putut penetra și supraviețui în sistemul de partide. Nu întâmplător, mulți dintre liderii primelor structuri ale FN provințiale dintr-partizanii regimului de la Vichy. Nu doar condițiile istorice au permis apariția acestui partid. Anii '60-'70 au reprezentat o perioadă de efervescentă a ideilor politice, dintre care, pot fi amintite în acest context, cele care au dus la apariția curentului Noii Dreppte. Toate acestea au asigurat Frontului Național o serioasă fundație ideologică. De altfel, acesta s-a născut ca o derivație a unui grup sau mai degrabă club politic, Ordre Nouveau, fondat de un grup de intelectuali de dreapta și tradiționaliști.

Fără o legătură directă cu spațiul politic românesc, studiul lui Sergiu Mișcoiu (o dezvoltarea a dizertației sale de master de la Paris) prezintă senzația de *deja vu*: dinamica acestui partid, tipul de mesaje, importanța liderului carismatic, toate acestea aduc cu cele ale unui partid de factură asemănătoare din România, iar din acest punct de vedere, al deslușirii mecanismelor care stau în spatele unui partid extremist, textul se reliefază ca un instrument util și actual pentru politologul român. „Perfidia sociologică” (răspunsurile false date la chestionarele sondajelor de opinie, de către respondenții suporterii ai partidelor respinse de opinia publică sau media, p. 82), colectarea voturilor din rândul tuturor grupurilor socio-profesionale, simpatia manifestată din motive de protest mai degrabă decât din rațiuni economice sau culturale sunt alte ele-

mente care aseamănă FN cu partidele echivalente din România.

Faptul că sunt prea puține referințe la relația din Frontul Național și Europa (mai ales în contextul în care FN a reprezentat pentru mulți un model) sau deseori trimiteri la capitole anterioare sau viitoare nu diminuează cu nimic din meritele acestei analize. Analiză ce a fost realizată printr-o metodolo-

gie prea puțin folosită în cercetarea politică românească: studiul de caz. Metoda, dar și acribia cu care au fost colectate și însumate datele, fac ca acest studiu să poată constitui, măcar ca model, un punct de plecare pentru studiile individuale asupra partidelor politice actuale din România.

Ovidiu VAIDA

SEMNAL

Victor Neumann

Tentația lui homo europaeus. Geneza ideilor moderne în Europa Centrală și de Sud-Est

Editura: Polirom

Anul apariției: 2006

Cuprins

Tentația lui homo europaeus. Sens și motivație • Tranzitia de la medieval la modern • Reforma religioasă și criza de conștiință • O diaspora generatoare de convergențe? Ira-dierea iudaismului în Europa Centrală și de Sud-Est • Homo europaeus și revoluția intelectuală în Secolul Luminișor • Personalități, opere și tendințe • „Coridoare culturale” în Europa Est-Centrală

Descriere

Carte distinsă cu premiul „A.D. Xenopol” al Academiei Române.

Tentația lui homo europaeus evidențiază rolul instituțiilor, personalităților și scrierilor care au contribuit la contactele dintre Estul și Vestul continentului în perioada de tranzitie de la medieval la modern. Accentul cărții cade mai ales pe circulația textelor literare și filosofice formatoare ale gândirii moderne și, prin aceasta, pe dinamica mișcării oamenilor și ideilor în dublu sens pe tot cuprinsul Europei. Tentația lui homo europaeus cuprinde o amplă și documentată cercetare de istorie a culturii, a mentalităților și a ideilor politice. Ea probează existența și contribuția diverselor culte la viața spirituală și culturală, cât și acele confluente dintre ele ce au generat noi religii precum greco-catolicismul. Concluziile demonstrează tipologia relațiilor emițător – receptor, dar și vechile intenții și reușite intelectual-pedagogice de integrare europeană a regiunilor centrale și sud-est europene. ■

Summary

2. <i>Editorial</i>	Romulus Brâncoveanu	Recapitulation: Conditioning and Europeanization
5. <i>Romania. Day One.</i>	Alexandru Radu	How We Will Elect our Parliament Members
10.	Daniel Buti	Romanian Political Parties' Representation in the European Parliament
18.	Loredana Enăchescu	The Economic Aspects of Romanian Accession in European Union
24.	Daniel-Mihail Șandru	The Romanian Commercial Enterprises in European Union
31.	Monica Munteanu	The European Governance and the Dynamics of Formulating Public Policies in Romania
42.	Loredana Mihaela Nabăr	The European Policy for Social and Economical Cohesion
50.	Amanda Boșovcki	Social Representations of Corruption
57.	Alexandra Mihai	Towards a Europeanised Public Administration
64.	Silviu Jora	European Integration and Democratic Consolidation in Romania Towards a Universal Modus Operandi?
76. <i>European Concepts</i>	Alina Buzăianu	European Citizenship And Identity
80.	Alina-Ştefania Ujupan	Multi-level Governance Or Multi-level Participation
91.	Dorin Rusu	The Passion of a European Paradigm?
98.	Sorin Ștefan Denca	European Security and Defence Policy: constraints, opportunities and prospects
106.	Mădălina Virginia Antonescu	The Problem of Union's Democratic Legitimacy after the Failure of the "European Constitution"
112.	Marin Bălan	Dante's Universal Monarchy – An European Project
119. <i>EU and the Resources</i>	Paul Duță	On the negotiations of a New EU-Russia Treaty
127.	Dan Scarlat	The European Union and the Russian Resources
134.	Grațian Lupu	EU, BSEC and Energy Co Operation
141. <i>Opinions</i>	Sorin Borza	The European Accession and the Recent Man's Resent
149. <i>Reviews</i>	Ovidiu Vaida	European Presences Sergiu Mișcoiu, <i>Le Front National et ses répercussions sur l'échiquier politique français 1972-2002</i>

Uniunea Europeană. România. Prima zi coordonator: Romulus Brâncoveanu

"Sfera Politicii" este înregistrată în Catalogul Publicațiilor din România la numărul 4165.

Răspunderea pentru texte scrise aparține autorilor.

Pentru a reproduce un text din revistă este necesar acordul scris al redacției "Sfera Politicii".

Reproducerea textelor în alte condiții constituie o infracțiune și se pedepsește conform legilor în vigoare.

SFERA POLITICII

Vă invită să propuneți spre publicare texte originale care vizează domeniul politicii. Textele pot fi scrise în română sau engleză și este preferabil să abordeze subiecte de actualitate.

Sunt preferați autorii care au absolvit studii postuniversitare în domeniul științelor sociale sau sunt în curs de absolvire a unor astfel de cursuri, dar primul criteriu de selecție rămâne valoarea lucrării, care va fi estimată de referenți.

Lucrările trimise înainte de data de 15 a fiecărei luni vor fi luate în considerare pentru o eventuală publicare în numărul imediat următor.

Articolele sau alte lucrări vor fi citate în interiorul textului după modelul (Popescu, 2004, p. 67). Eventualele note ale autorului textului, vor fi trecute la sfârșitul acestuia. Articolele și volumele care fac parte din bibliografie vor fi menționate astfel:

POPESCU, Ion (2004) "Titlu articol", în *Sfera politicii*, anul XII, nr. 112, pp. 65-71

POPESCU, Ion (2004) "Titlu articol", în Ionescu, Ion (Ed.) *Titlu volum*, București: Editura X, pp. 100-121

POPESCU, Ion (2004) *Titlu volum*, București: Editura X

Fișierul trebuie să conțină, după bibliografie, o scurtă prezentare a autorului (nume, studii efectuate sau în curs, lucrări importante publicate).

Lucrările trebuie să aibă o lungime cuprinsă între 10.000 și 20.000 de semne (5-10 pagini), în fișier „.doc” sau „.rtf”, Times New Roman, 12 pt., la 1,5 rânduri.

Condițiile de redactare și cele pentru formatul fișierului – ca și diacriticele pentru textele în română – sunt obligatorii pentru luarea în considerare a lucrării spre publicare.

Materialele vor fi trimise pe adresa de e-mail:

sferapoliticii@rdslink.ro sau **redactia@sferapoliticii.ro**.

Pentru a vă putea forma o idee mai clară despre profilul revistei, accesați pagina de web: **www.sferapoliticii.ro**.

