

POLITICA DE COEZIUNE A UE

Determinanți, mecanisme, instrumente

Contribuția autorilor:

Gabriela Drăgan: 1; 2.2; 2.3; 3; 4; 5; 6.1; 6.3; 7.2

Leonard Orban: 6; 7.2; 7.3; 7.5

Gabriela-Carmen Pascariu: 1; 2; 3.4; 4.2; 4.4; 5.3; 7.1

Delia Ionică: 6.4; 6.5; 7.3; 7.5

Ramona Frunză: 2.1; 7.1

Cătălina Tuluca: 7.4; 8

**GABRIELA DRĂGAN
LEONARD ORBAN
GABRIELA-CARMEN PASCARIU**
(Coordonatori)

DELIA IONICĂ RAMONA FRUNZĂ CĂTĂLINA TULUCA

POLITICA DE COEZIUNE A UE
Determinanți, mecanisme, instrumente



EDITURA UNIVERSITARĂ
București, 2013

Redactor: Gheorghe Iovan
Tehnoredactor: Ameluța Vișan
Coperta: Angelica Mălăescu

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Politica de coeziune a UE : determinanți, mecanisme, instrumente /

Gabriela Drăgan, Leonard Orban, Gabriela-Carmen Pascariu (coordonatori),
București : Editura Universitară, 2013
ISBN 978-606-591-722-4

I. Drăgan, Gabriela
II. Orban, Leonard
III. Pascariu, Gabriela-Carmen
IV. Delia Ionică
V. Ramona Frunză
VI. Cătălina Tuluca

339.924(4)

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786065917224

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2013
Editura Universitară
Director: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE
comenzi@editurauniversitara.ro
O.P. 15, C.P. 35, București
www.editurauniversitara.ro

CUVÂNT ÎNAINTE

În România s-a vorbit mult despre dezideratul aderării la Uniunea Europeană, dar s-a explicat mai puțin ce înseamnă integrarea europeană. Astfel că, odată cu intrarea în Uniunea Europeană, partidele politice și instituțiile statale, chiar și mediul privat din România s-au întâlnit cu procesul integraționist european pe care l-au tratat preponderent ca subiect de politică externă în loc să compatibilizeze intern conținutul și modul de operare al politicilor europene. Astfel că, după aproape un ciclu bugetar european de șapte ani, performanțele societății românești în Uniunea Europeană sunt mai degrabă tot la nivelul așteptărilor sporite, adesea generând frustrări și critici izvorâte din miturile necunoașterii și percepțiile politicianiste ale momentului. Politicienii din România au învățat foarte repede metodele greșite ale politicianilor demagogi din alte state membre ale Uniunii Europene, aruncând vina asupra Bruxelles-ului pentru toate neîmplinirile lor locale și asumându-și individual sau partidist succese cauzate de aplicarea eficientă a unor politici europene.

Volumul alcătuit de Drăgan-Orban-Pascariu, *Politica de coeziune a UE. Determinanți, mecanisme, instrumente*, se numără printre puținele scrieri autohtone care abordează politicile publice europene. De altfel, autorii își încep analiza politicii de coeziune cu o extinsă explicație/prezentare a ceea ce Uniunea Europeană definește a fi politici publice europene, cu scopul familiarizării actorilor instituționali, academici, economici și politici de la noi cu acest gen de politici. Faptul că și în exprimările politice interne se pronunță destul de rar termenul "politică publică", chiar și atunci când se face referire la procesul guvernării, demonstrează precaritatea culturii politice a actorilor principali de pe scena politicii noastre interne. Din această cauză, autorii menționați subliniază importanța cunoașterii și aplicării în viața socială și economică internă nu doar a politicilor publice locale/sectoriale, dar și a politicilor publice europene. Desigur, în primul rând cu scopul internalizării acestora și aplicării lor cât mai eficiente de către actorii decizionali români, în colaborare și coordonare cu colegii lor din celelalte state membre și cu sistemul instituțional al Uniunii Europene.

Politica de coeziune a Uniunii Europene și Instrumentele Structurale au devenit subiecte sensibile în România ultimilor ani, și aceasta nu datorită vreunui avânt spre inovare și eficientizare, cât pentru rezultatele modeste înregistrate în România, după aderarea la Uniunea Europeană. Sunt sigur că această situație i-a impulsionat pe autorii volumului de față să abordeze subiectul politicii europene de coeziune, dimpreună cu o seamă de articulații ale operării ei. Merită atenționat asupra ghidajului asocierii aplicării politicii de coeziune cu mecanismele Pieței Interne, prin aceasta

autorii poziționând corect această politică europeană în complexul structural de politici ale Uniunii Europene. Semnalăm și preocuparea pentru prezentarea sistematică a actorilor elaborării și implementării politicii europene de coeziune. Insistența asupra aspectului implementării este importantă nu doar ca specificitate a acestei politici, dar mai ales ca îndrumar pentru implementarea tuturor politicilor publice europene.

Pe lângă aspectele teoretice și metodologice prezentate de autorii volumului, firește în relație cu politica europeană de coeziune, volumul se sprijină, în demersul analitic, pe materialul factual și experiențele României din perioada 2007-2013. Să o spunem deschis, o etapă incipientă în parcursul integraționist european al României, dar cu multe semne de întrebare în ceea ce privește voința și capacitatea factorilor decizionali din București de a merge convergent cu sensurile benefice ale politicilor europene. Motiv pentru care cetățenii României, ca și mulți cetățeni europeni din numeroase state membre, și-au exprimat nedumerirea, chiar nemulțumirea. Căci a devenit de neînțeles cum o țară ca România, cu acute stări de subdezvoltare și dezechilibre sociale și teritoriale în agravare, să nu utilizeze posibilitățile de a investi Fondurile Structurale în programe de dezvoltare economică și socială a țării. Iar autorii acestui volum atenționează că politica europeană de coeziune și instrumentele ei de aplicare nu trebuie să se îndrepte numai către discrepanțe/decalaje, ci și să contribuie la creșterea competitivității ariilor de intervenție și a întregii Uniuni Europene. Remarcăm și analiza aplicată asupra politicii de dezvoltare regională, o chestiune care a înregistrat numeroase arierate în spațiul românesc.

Lucrarea de față nu are doar valențe analitice extrase din prezent și trecutul nu prea îndepărtat. Autorii propun și câteva analize prospective, luând ca bază de studiu Cadrul Financiar/Bugetar European 2014-2020. Sugerând a se trage învățăminte din experiența managementului Fondurilor Structurale în perioada 2007-2013, volumul include câteva capitole despre viitorul politicii de coeziune și înfățișează unele cazuri de bune practici, cu preponderență din Polonia.

Inițiat ca o lucrare cu caracter didactic, volumul *Politica de coeziune a UE. Determinanți, mecanisme, instrumente* beneficiază de o documentare serioasă, fiind util nu numai mediului academic, dar și celui economic și politic din România. Iar din acest punct de vedere, susțin că este o carte necesară și publicată într-un context național și european când se dezbate insistent acest subiect al politicii europene de coeziune, cu toate conotațiile conjuncturale, dar mai ales din perspectiva restructurării post-criză a Uniunii Europene și a întregului Spațiu Public European.

Prof. dr. Vasile Pușcaș
Catedra Jean Monnet *Ad Personam*
Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca

CUPRINS

1. POLITICA DE COEZIUNE ÎN SISTEMUL POLITICILOR PUBLICE EUROPENE	15
1.1. Politicile publice. Concept, stadii, caracteristici	15
1.1.1. Ciclul de viață al politicilor publice	16
1.1.2. Politici publice europene versus politici publice naționale	18
1.2. Sistemul politicilor publice europene	19
1.2.1. Metoda comunitară versus metoda interguvernamentală	19
1.2.2. Principiile subsidiarității și proporționalității	21
1.2.3. Delimitarea competențelor în cadrul UE	23
1.3. Politica de coeziune a UE în cadrul sistemului de politici publice europene	27
Capitolul pe scurt	30
2. RAȚIONALITATE ȘI EVOLUȚII SPECIFICE ÎN POLITICA DE COEZIUNE A UE	32
2.1. Integrare, dezvoltare regională și disparități în economia europeană.....	32
2.1.1. Disparități, aglomerări, dezvoltare economică. Abordări teoretice	33
2.1.2. Convergență versus divergență în cadrul UE. Decalaje de dezvoltare versus decalaje de competitivitate	37
2.2. Evoluții determinante în politica de coeziune	45
2.2.1. Începuturile politicii de coeziune	46
2.2.2. Reforma din 1988	50
2.2.3. Reforma din 1993	55
2.2.4. Reforma din 1999	58
2.2.5. “Lisabonizarea” politicii de coeziune	67
2.3. Politica de coeziune a UE, o politică de sine stătătoare?	70
Capitolul pe scurt	75
3. CADRUL LEGAL, ACTORI INSTITUȚIONALI, MECANISME SPECIFICE POLITICII DE COEZIUNE ÎN PERIOADA 2007-2013	77
3.1. Cadrul legal al politicii de coeziune a UE.....	77
3.2. Proceduri decizionale în cadrul politicii de coeziune	79
3.3. Actori instituționali implicați în elaborarea și implementarea politicii de coeziune	83
3.4. Mecanisme specifice politicii de coeziune. Principii, obiective, instrumente specifice în perioada de programare financiară 2007-2013	88
3.4.1. Principii de programare	88
3.4.2. Obiectivele politicii de coeziune 2007-2013	91

3.4.3. Instrumentele financiare specifice perioadei 2007-2013	93
Capitolul pe scurt	100
4. FINANȚAREA POLITICII DE COEZIUNE A UE	102
4.1. Noua procedură bugetară anuală, introdusă prin Tratatul de la Lisabona	103
4.2. Dinamica alocărilor financiare pentru politica de coeziune	106
4.3. Cadrul financiar multianual 2007-2013	109
4.4. Principali contribuitori, principali beneficiari ai fondurilor UE	112
Capitolul pe scurt	115
5. MANAGEMENTUL FONDURILOR STRUCTURALE ȘI DE COEZIUNE ÎN UE	118
5.1. Ciclul de viață al politicii de coeziune	118
5.2. De la un cadru de reglementare la altul	120
5.3. Gestionarea programelor care implică utilizarea FSC	127
5.3.1. Etape specifice gestionării FSC	128
5.3.2. Atribuțiile autorităților de management	129
5.3.3. Monitorizarea și evaluarea utilizării FSC	133
5.3.4. Responsabilități partajate ale statelor membre și ale Comisiei Europene în utilizarea FSC	135
Capitolul pe scurt	137
6. VIITORUL POLITICII DE COEZIUNE A UE ÎN PERIOADA 2014-2020	139
6.1. Cadrul general al negocierilor privind viitorul CFM.....	139
6.2. Principalele elemente cuprinse în propunerea Comisiei Europene privind cadrul financiar multiannual 2014 - 2020	141
6.3. Poziția statelor membre. „Prietenii coeziunii” versus „Prietenii mai bune cheltui”	149
6.4. Poziția Consiliului European. Principalele elemente ale acordului la care s-a ajuns la reuniunea Consiliului European din 7- 8 februarie 2013	150
6.5. Principalele elemente ale acordului la care s-a ajuns la reuniunea Consiliului European din 7-8 februarie 2013 din perspectiva României ..	153
Capitolul pe scurt	155
7. POLITICA REGIONALĂ ÎN ROMÂNIA	157
7.1. Dezvoltarea regională în România. Decalaje de competitivitate față de media europeană	157
7.1.1. Analiza comparativă a decalajelor regionale în cazul României	159
7.2. Managementul FSC în România	168
7.2.1. Cadrul strategic și programatic al politicii de coeziune a UE pentru perioada 2007-2013	169
7.2.2 Cadrul administrativ-teritorial	176

7.2.3. Cadrul instituțional	179
7.3. Absorbția FSC în România în perioada 2007-2013	184
7.3.1. Evoluția implementării programelor operaționale între 2007 și 2012	185
7.3.2. Principalele obstacole în absorbția fondurilor structurale și de coeziune în perioada 2007-2013	188
7.4. Bune practici în accesarea și utilizarea FSC în România	192
7.5. Provocări specifice perioadei 2014-2020. Cerințe pentru gestionarea FSC în România, în perioada 2014-2020	195
7.5.1. Documentul de poziție al serviciilor Comisiei Europene privind elaborarea Acordului de Parteneriat și a programelor operaționale în România pe perioada 2014-2020	197
7.5.2. Sume care ar putea fi alocate României în cadrul politicii de coeziune în perioada 2014-2020	202
Capitolul pe scurt.....	203
Anexa nr. 7.1. Condiționalități ex-ante pentru accesarea fondurilor europene 2014-2020, conform propunerii de Regulament general 2014-2020	206
Anexa nr. 7.2. Condiționalități ex-ante cu caracter orizontal	215
8. EXEMPLE DE BUNE PRACTICI ÎN POLITICA REGIONALĂ A EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST. CAZUL POLONIEI	222
8.1. Experiența poloneză în politica regională	222
8.1.1. Cadrul general	222
8.1.2. Contextul socio-economic	224
8.1.3. Cadrul instituțional și administrativ pentru implementarea politicii de coeziune	230
8.2. Polonia și politica de coeziune 2007-2013	234
8.2.1. FSC și obiective ale politicii de coeziune în Polonia în perioada 2007-2013	237
8.2.2. Implementarea politicii de coeziune în Polonia. Bune practici în utilizarea FSC	241
8.3. Polonia și politica de coeziune a perioadei 2014-2020	244
8.3.1. Poziția Poloniei referitoare la propunerile legislative privind viitorul cadru financiar multianual al Uniunii Europene, 2014-2020	244
8.3.2. Rezultate ale încheierii acordului Consiliului European din 7-8 februarie 2013 privind viitorul cadru financiar multianual 2014-2020 din perspectiva alocărilor pentru Polonia	246
Capitolul pe scurt	246
Bibliografie	247

TABELE

Tabelul 2.1. Dinamica disparităților intra-UE prin extinderea către Est, la nivel regional	38
Tabelul 2.2. Perspectivele financiare (UE-25) ajustate în vederea extinderii 2004 (în prețuri 2004)	60
Tabelul 2.3. Obiectivele politicii regionale 2000-2006 raportat la perioada de programare 1994/1999	62
Tabelul 2.4. Prezentarea comparativă a Inițiativelor Comunitare în perioada 1994-1999 și 2000-2006	65
Tabelul 3.1. Politica de coeziune 2007-2013 (336,1 miliarde euro)	92
Tabelul 4.1. Ponderea FSC în bugetul UE, 1987-2011	106
Tabelul 4.2. Evoluția alocării financiare consacrate fondurilor structurale, pe perioade de programare	108
Tabelul 4.3. Structura bugetului UE pe țări și structura cheltuielilor în 2011	115
Tabelul 6.1. Propunerile Comisiei Europene privind structura viitorului cadru financiar 2014-2020	147
Tabelul 7.1. Indicele competitivității (IC) în statele UE27	158
Tabelul 7.2. PIB pe cap de locuitor exprimat în PCS la nivel NUTS II	160
Tabelul 7.3. Decalaje interregionale în UE27, PIB/locuitor (Euro), anul 2010	161
Tabelul 7.4. Gradul de concentrare a industriilor din România pe județe (nivelul NUTS III)	162
Tabelul 7.5. Total populație activă la nivel regional (mii persoane)	166
Tabelul 7.6. Densitatea autostrăzilor (număr de kilometric)	167
Tabelul 7.7. Structura regiunilor NUTS II în România	178
Tabelul 7.8. Legătura dintre fondurile de preaderare și fondurile post-aderare	179
Tabelul 7.9. Structura instituțională specifică gestionării instrumentelor structurale (martie 2013)	182
Tabelul 7.10. Alocările financiare pentru România prin FSC, 2007-2013, mld. euro	184
Tabelul 7.11. Evoluția ratei de absorbție, la nivelul fiecărui PO, în perioada 2009-2013	188
Tabelul 7.12. Arhitectura Politicii de coeziune, 2014-2020	196
Tabelul 8.1. Indicatori ai economiei poloneze	224
Tabelul 8.2. Principalii parteneri la export ai Poloniei, 2012	227
Tabelul 8.3. Principalii parteneri la import ai Poloniei, 2012	228
Tabelul 8.4. Diviziunea administrativă a Poloniei	231

FIGURI

Figura 2.1. Relația dintre gradul de aglomerare și disparitățile regionale	35
Figura 2.2. Indicele producției industriale (%) în UE	40
Figura 2.3. Performanța de inovare la nivelul statelor europene	40
Figura 2.4. Exporturile și importurile la scară globală, anul 2010	41
Figura 2.5. Investițiile străine directe în UE (% din PIB)	42
Figura 2.6. Coeficientul Gini – disparități privind nivelul venitului în UE	43
Figura 2.7. Dinamica unor indicatori macroeconomici în ECE (%)	43
Figura 2.8. Topul dezvoltării economice la nivel mondial, 2010 - PIB (miliarde USD)	45
Figura 3.1. Procedura legislativă ordinară	82
Figura 4.1. Ponderea FSC în bugetul UE, 1987-2011	107
Figura 4.2. Evoluția alocării financiare consacrate fondurilor structurale, pe perioade de programare	108
Figura 4.3. Orientarea tematică a finanțărilor prin politica regională, 2007-2013	112
Figura 4.4. Alocări bugetare în cadrul politicii de coeziune a UE (mld. euro și %)	112
Figura 7.1. Dispersia PIB-ului regional pe cap de locuitor (% din PIB-ul național pe cap de locuitor)	160
Figura 7.2. Investițiile străine directe în România (milioane Euro), decembrie 2010	163
Figura 7.3. Repartizarea regională a investițiilor străine directe (% din total), 2010	164
Figura 7.4. Distribuția cheltuielilor cu C&D pe regiuni (% PIB) vs. persoane cu studii superioare (%), anul 2011	165
Figura 7.5. Gradul de ocupare a forței de muncă în profil regional (%)	165
Figura 7.6. Alocarea CSNR pe Programe Operaționale	175
Figura 8.1. Poziționarea geografică a Poloniei	223
Figura 8.2. Împărțirea administrativă în Polonia	231
Figura 8.3. Regiunile de convergență ale Poloniei	237
Figura 8.4. Harta cooperării transfrontaliere în Polonia	240
Figura 8.5. Amplasarea geografică a regiunii Wielkopolska	242

CADRANE

Cadran 2.1.	Prevederi ale Actului Unic European în domeniul coeziunii	51
Cadran 2.2.	Principiile utilizării fondurilor structurale	52
Cadran 2.3.	Politica de coeziune a UE și realizarea Strategiei Lisabona/ Europa 2020	68
Cadran 2.4.	Obiectivul coeziunii la nivelul statelor membre UE	71
Cadran 3.1.	Tratatul de la Lisabona. Obiectivul coeziunii la nivelul UE	78
Cadran 3.2.	Tratatul de la Lisabona. Obiectivul coeziunii la nivelul statelor membre	79
Cadran 3.3.	Proceduri decizionale	80
Cadran 3.4.	Procedura legislativă ordinară, pe scurt	80
Cadran 3.5.	Principiile politicii structurale	89
Cadran 3.6.	Cadrul legal	94
Cadran 3.7.	Direcții de acțiune/priorități în cazul FEDR	95
Cadran 3.8.	Noi instrumente financiare: IEPV și IPA (beneficiază de transfer din FEDR)	97
Cadran 4.1.	Tratatul de la Lisabona. Dispoziții financiare	103
Cadran 4.2.	Noua procedură bugetară anuală introdusă prin Tratatul de la Lisabona	105
Cadran 4.3.	Cadrul financiar multianual	110
Cadran 5.1.	Cadrul legal al perioadei de programare financiară 2000-2006 ..	122
Cadran 5.2.	Cadrul legislativ specific perioadei 2007-2013	123
Cadran 5.3.	Perioada de programare financiară 2014-2020, propuneri ale CE	126
Cadran 5.4.	Cadrul legal european privind gestionarea și controlul programelor operaționale	128
Cadran 5.5.	Funcțiile autorității de gestionare, Art.60, Regulamentul 1083/ 2006	130
Cadran 5.6.	Funcțiile autorității de certificare	131
Cadran 5.7.	Funcțiile autorității de audit	132
Cadran 5.8.	Funcțiile Comitetului de monitorizare	133
Cadran 5.9.	Înteruperea sau suspendarea plăților	136
Cadran 6.1.	Tratatul Lisabona – Cadrul financiar multianual, Art.312	141
Cadran 6.2.	Orientări strategice bugetare	143
Cadran 6.3.	Cele mai importante schimbări propuse de CE, în raport cu actuala perioadă de programare	148
Cadran 6.4.	Cadrul financiar multianual pentru perioada 2014-2020	151
Cadran 7.1.	Documente strategice și programatice naționale	169

Cadran 7.2.	Elaborarea și aprobarea PO	174
Cadran 7.3.	Programele Operaționale sub Obiectivul Convergență	175
Cadran 7.4.	Nomenclatorul Unităților Teritorial Statistice (NUTS) în UE	176
Cadran 7.5.	Concluziile Consiliului European din 7 - 8 februarie 2013, privind aplicarea condiționalității	199
Cadran 8.1.	Zone economice speciale	229
Cadran 8.2.	Prevederi privind administrația locală	233

1. POLITICA DE COEZIUNE ÎN SISTEMUL POLITICILOR PUBLICE EUROPENE

1.1. Politicile publice. Concept, stadii, caracteristici	15
1.1.1. Ciclul de viață al politicilor publice	16
1.1.2. Politici publice europene versus politici publice naționale.....	18
1.2. Sistemul politicilor publice europene.....	19
1.2.1. Metoda comunitară versus metoda interguvernamentală.....	19
1.2.2. Principiile subsidiarității și proporționalității.....	21
1.2.3. Delimitarea competențelor în cadrul UE.....	23
1.3. Politica de coeziune a UE în cadrul sistemului de politici publice ale UE	27
Capitolul pe scurt	30

Politicile europene, indiferent de procedura de elaborare, metoda de decizie sau categoria de competențe în care sunt încadrate, sunt, în fapt, asimilabile categoriei de politici publice. Deși analiza politicilor publice este extrem de complexă și nu face obiectul prezentei lucrări, ne propunem totuși în acest capitol introductiv să ne oprim asupra aspectelor esențiale care pot să ne sprijine în înțelegerea rolului pe care politica europeană de coeziune (PC) îl "joacă" în procesul de integrare, precum și a modului de elaborare și aplicare a PC în sistemul de guvernare multi-nivel, specific funcționării acesteia în cadrul Uniunii Europene.

1.1. Politicile publice. Concept, stadii, caracteristici

În general, politicile publice pot fi definite ca reprezentând un ansamblu coerent de acțiuni formulate printr-un proces politic specific, adoptate și implementate de o autoritate publică investită cu putere și legitimitate asupra unui domeniu specific al societății și/sau a unui teritoriu, ca răspuns la o problemă specifică apărută în sistemele socio-economice. O politică publică se prezintă sub forma unui program de acțiune propus de autoritățile publice, fiind un răspuns la o situație neașteptată (structurală sau conjuncturală) apărută în sistem.

Politicile publice pot fi grupate într-o varietate de categorii, în funcție de aspectele metodologice vizate. Principalele clasificări identificabile în literatura de specialitate privind politicile publice aplicate la nivel macroeconomic sunt:

- a. *Politici de distribuire, de reglementare și de redistribuire*¹, în funcție de obiectivul urmărit și de impact; politicile de distribuire urmăresc alocarea resurselor, cele de reglementare stabilirea regulilor jocului, cele de redistribuire obiective legate de echitate, justiție socială, solidaritate;
- b. Politici *internaționale*, politici *regionale* și politici *naționale*², în funcție de nivelul de decizie și de aplicare;
- c. Politici *structurale* și politici *conjuncturale*; cele structurale urmăresc funcționarea pe termen lung a economiei și vizează oferta, structurile productive, funcționarea piețelor, în timp ce politicile conjuncturale sunt politici de relansare economică și de asigurare a echilibrului macroeconomic pe termen scurt (spre exemplu, politica monetară sau politica fiscală);
- d. Politici *sectoriale* (agricolă, de turism, industrială) și politici *orizontale* (mediu, sănătate, cercetare, fiscale), în funcție de sfera de cuprindere și de acțiune;
- e. Politici *liberale* și politici *intervenționiste*, în funcție de rolul oferit statului de intervenție în funcționarea pieței.

Analiza oricărei politici publice trebuie să aibă în vedere aplicarea unei metodologii integrate, care să țină cont de aspecte precum: justificarea intervenției (dacă și de ce se intervine), cine intervine (la ce nivel trebuie luată decizia și de către ce autoritate), care este cel mai adecvat sistem de intervenție (tipurile de instrumente, metode de aplicare, acțiuni concrete) și, în final, dacă sistemul de intervenție aplicat își atinge scopul și la ce costuri (o analiză cost-beneficiu).

1.1.1. Ciclul de viață al politicilor publice

Primul care a pus în discuție și a analizat o politică publică sau un program guvernamental (conform terminologiei americane), din perspectiva ciclului de viață, este Harold D. Lasswell (1956). El a propus metoda de analiză a politicilor ca proces și a creat prima "hartă conceptuală" a stadiilor parcurse de o politică publică. Lasswell descrie șapte astfel de stadii: informare (intelligence), promovare (promotion), recomandare (prescription), invocare (invocation), aplicare (application), finalizare (termination) și evaluare (appraisal).

Dar, cel mai cunoscut și folosit model de abordare procesuală a unei politici publice este cel creat de Charles O. Jones în 1970 și inclus în lucrarea sa "*An Introduction to the Study of Public Policy*". Jones împarte procesul

¹ Wallace, H., Pollack, A.M., Young, R.A. (2011), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Institutul European din România, p. 42.

² Dobrotă, N. (1999), *Dicționar de Economie*, Editura Economică, pp. 351-357.

politic specific unei politici publice în cinci stadii, fiecare stadiu fiind caracterizat printr-un număr specific de activități³:

- *Identificarea problemei (problem identification)*: în acest stadiu, problema care va face obiectul unei politici/reformei unei politici deja existente este adusă în atenția guvernului (inclusă în agenda de lucru a acestuia). Acest lucru presupune înțelegerea evenimentelor și definirea lor în termeni de problemă publică, interese/nevoi vizate și ierarhizarea acestora, reprezentare și acces la autorități;
- *Dezvoltarea programului (program development)*: în acest stadiu, problema este preluată de guvern și transformată în "program" sau "politică publică", devenind obiectul acțiunii publice și fiind astfel oficializată (acord politic). Se formulează soluții pentru problema respectivă, pe care guvernul și le însușește în scopul definirii cursului său de acțiune. Etapa este, în fapt, un cumul între etapa elaborării soluțiilor și etapa deciziei propriu-zise;
- *Implementarea programului (program implementation)*: este etapa în care mijloacele, instrumentele prin care vor fi atinse obiectivele sunt puse la dispoziție și, prin implicarea personalului administrativ, politica respectivă este pusă în practică;
- *Evaluarea programului (program evaluation)*: în acest stadiu sunt apreciate rezultatele obținute, urmare a acțiunilor guvernului. Presupune precizarea criteriilor de evaluare, măsurarea datelor puse la dispoziție, analizarea lor;
- *Finalizarea programului (program termination)*: acțiunea publică care a generat politica ajunge la final iar programul este sistat. Poate urma organizarea unei noi acțiuni, situație în care, ciclul anterior se constituie într-un stadiu intermediar.

Rolul esențial în adoptarea unei politici este însă asocierea care se poate face între nevoie de intervenție clar definită și capacitatea unui sistem de instrumente și măsuri de intervenție de a soluția problema apărută, fie din punct de vedere funcțional, fie raportat la obiectivele stabilite. Altfel spus, decizia de adoptare a unei politici publice va depinde de *oportunitatea, adecvarea și eficacitatea* acelei politici.

Dincolo de diferitele situații specifice, o politică publică este întotdeauna justificată prin așa numitul "eșec al pieței", înțeles în sensul că fie cea mai bună situație posibilă nu a fost atinsă (eșecul în atingerea eficienței privind alocarea resurselor), fie rezultatul obținut nu este adecvat (obiectivele stabilite prin acord politic nu pot fi atinse sau cel puțin nu în orizontul

³ Jones, C. (1970), pp. 230-231 citat în Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (coordonatori), *Dicționar de Politici Publice*, Collegium, Polirom, 2009, pp.24-25.

acceptat de așteptare). În general, sunt considerate eșecuri ale pieței cazurile de monopol, externalitățile negative, oferte/rezultate inadecvate în cazul bunurilor publice sau a resurselor în proprietate sau gestiune comună, informațiile asimetrice⁴. Interpretarea poate fi adaptată și politicilor publice europene, dar prin raportare la ce presupune eficiența în funcționarea Uniunii ca sistem: alocarea optimă a resurselor, stabilitate, convergența performanțelor economice, dezvoltarea echilibrată a teritoriului, competitivitatea, altfel spus raportarea la rezultatele pe care piața internă și uniunea economică și monetară (ca sisteme/mecanisme de integrare) ar avea potențialul să le obțină. De asemenea, Uniunea Europeană și-a stabilit ca rezultat al negocierilor interguvernamentale între statele membre obiective dincolo de piețele funcționale și eficiența economică, obiective asociate modelului economiei sociale de piață și dezvoltării durabile, cum ar fi: ocupare, nondiscriminare, coeziune socială, solidaritate, protecția mediului, etc., aspecte care nu sunt funcționale (în sensul că nu sunt esențiale pentru funcționarea UE), dar sunt relevante din punct de vedere al obiectivelor comune stabilite și a viziunii strategice asupra dezvoltării Uniunii.

Rezultă, în consecință, că justificarea intervenției publice este asociată limitelor pe care le are un sistem socio-economic la un moment dat de a produce rezultate în acord cu opțiunile politice existente. Perspectiva politică, doctrinară este însă extrem de dinamică (interesele, obiectivele, acordurile se modifică permanent) iar paradigmele, foarte diferite, plasându-se pe o gamă foarte largă de abordări ce rezultă din diferitele combinații de liberalism și intervenționism, echitate și eficacitate, bunăstare individuală și bunăstare socială, economic și social. De aici, o diversitate extrem de complexă a mix-ului de politici care poate fi adoptat în diferitele situații specifice și care fac de multe ori dificile opțiunile pentru conturarea celui mai adecvat sistem de intervenție.

1.1.2. Politici publice europene versus politici publice naționale

Procesul de integrare europeană este, în fapt, un proces gradual, care reflectă un anumit transfer de competențe din plan național în plan supranațional, care înseamnă, în cele din urmă, renunțarea la anumite atribute ale suveranității (fie în domeniul economic, fie în cel politic). Integrarea economică include două procese care se susțin reciproc, un proces de *integrare a piețelor* și unul de *integrare a politicilor*. **Integrarea piețelor**, care se materializează într-o circulație transfrontalieră semnificativă a bunurilor, serviciilor, capitalului și a forței de muncă⁵, reprezintă

⁴ Lipsey, R., Chrystal, K.A. (1999), *Economia pozitivă*, Editura Economică, p. 468.

⁵ Pe o piață a bunurilor și/sau a serviciilor perfect omogenă sau pe o piață financiară de un anumit tip, gradul de integrare economică s-ar putea măsura și prin gradul de convergență al prețurilor.

esența procesului de integrare economică. Cele mai multe grupări integraționiste regionale⁶ au început cu integrarea piețelor, eliminarea barierelor fiind formalizată prin tratate și transformată apoi în reguli obligatorii pentru guverne, companii, persoane fizice. Respectarea acestor reguli înseamnă, în fapt, respectarea legii, fiecare instituție, persoană fizică sau juridică putând apela la justiție în cazul în care legislația respectivă este încălcată. Uniunea Europeană a mers însă mult mai departe de simpla liberalizare a piețelor, printr-un proces complex de integrare a politicilor statelor membre.

În cazul integrării la nivelul politicilor, delimitarea conceptuală este mult mai dificil de realizat. **Integrarea politicilor**, respectiv realizarea de politici comune, poate acoperi diferite categorii de politici și de instrumente, al căror grad de „obligativitate” și „caracter comun” poate varia foarte mult (de la consultare și cooperare, coordonare sau armonizare, la politici comune sau centralizare deplină)⁷. Procesul de integrare produs la nivelul diferitelor politici a permis apariția acestei noi categorii de politici publice – cea europeană, supranațională, care s-a dezvoltat pe măsură ce statele membre (mai exact guvernele acestora) au considerat că interesele lor particulare sunt mai bine servite de politicile europene decât de politicile naționale/autohtone.

1.2. Sistemul politicilor publice europene

Sistemul politicilor publice europene s-a conturat treptat, pe măsura creșterii gradului de integrare europeană, impunând o coordonare/armonizare tot mai puternică a politicilor naționale și un număr tot mai mare de acțiuni comune. Obiectivele tratatelor au devenit și ele tot mai complexe, dincolo de dimensiunea predominant economică specifică primei etape a construcției europene, intervenind tot mai pronunțat, în ultima perioadă, și dimensiunea politică.

1.2.1. Metoda comunitară versus metoda interguvernamentală

Chiar dacă la o primă „privire”, politicile europene ar putea fi considerate a reprezenta mai degrabă un triumf al „interguvernamentalismului” (proces în care dominante sunt statele membre), decât al „supranaționalismului”

⁶ Conform site-ului OMC, acordurile comerciale regionale (ACR) au devenit dominante începând cu anii 90. La 10 ianuarie 2013, 546 de notificări de ACR fuseseră primite de GATT/OMC, din acestea 354 fiind deja în vigoare (printre cele mai importante: ASEAN, MERCOSUR, NAFTA, UE, etc), http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

⁷ Drăgan, G., Drăgoi, C. (2013), Uniunea Europeană. *Etape, instituții, mecanisme*, Editura ASE, p.15.

(proces în care instituții europene sunt cele care beneficiază de autonomie și autoritate publică), în realitate, politicile europene (mai exact, ale UE) sunt rezultatul unor modalități variate și hibride de elaborare, care se plasează dincolo de clasică dihotomie interguvernamentalism – supra-naționalism⁸.

Se spune frecvent că, dintr-o anumită perspectivă, construcția europeană reprezintă confruntarea între două modele de guvernare, unul cunoscut ca „metoda comunitară”, specifică supranaționalismului, celălalt ca „metoda interguvernamentală”. Pe de o parte, Europa supranațională, a cărei primă descriere poate fi regăsită în Declarația Schuman (9 mai 1950) este transpusă în practică prin așa-numita „**metodă comunitară**”, care așază în prim plan instituțiile comunitare. Pe de altă parte, „Europa patriilor” (*Europe des patries*), promovată atât de Charles de Gaulle cât și de Margaret Thatcher, care presupune menținerea statelor în prim-plan, a dus la apariția și dezvoltarea așa-numitei **metode interguvernamentale**.

Metoda comunitară sau, mai nou, metoda Uniunii, se sprijină pe câteva principii simple, menite să garanteze echilibrul între diferitele interese care coexistă în interiorul Uniunii. Metoda presupune integrarea prin complementaritate a proceselor de integrare a piețelor și a proceselor de integrare a politicilor, etapizat, în baza unei logici de integrare cumulativă, de la simplu la complex, prin transferul tot mai puternic de competențe către un sistem supranațional de decizie. În procesul de integrare europeană, aplicarea metodei comunitare a presupus: integrarea prin cele patru libertăți fundamentale ale pieței interne; armonizarea/coordonarea politicilor și adoptarea de politici comune (rolul acestora a crescut pe măsura aprofundării integrării); integrarea în etape, de la uniunea vamală, la uniunea economică și monetară, și de la economic la politic, flexibil, în funcție de capacitatea și, ca excepție, în funcție de disponibilitatea de participare a statelor membre (principiul „geometriei variabile”), în cadrul unui proces de „creștere funcțională”; instituții comune cu rol în creștere în sistemul de guvernare al UE, care asociază, prin modul de funcționare și procesul decizional, metoda supranațională, cu cea de cooperare interguvernamentală.

În contrast, **metoda interguvernamentală** este metoda tradițională de cooperare internațională și înseamnă, literal vorbind, o metodă de decizie aplicată „între guverne”. Se aplică în acele domenii considerate „vulnerabile”, precum securitatea și apărarea, fiscalitatea, aderarea de noi state, etc.

Deși sunt considerate modele alternative, cele două metode au coexistat dintotdeauna în procesul de integrare. *Tratatul de la Maastricht*, de pildă, este un bun exemplu de coabitare (deși, mai degrabă, forțată), ducând la crearea unei structuri puternic federale în plan monetar, Banca Centrală

⁸ Wallace, H., lucr.cit., p.7-8.