



SIGMA

Suport pentru Consolidarea
Administrației și Managementului
în Țările Europei Centrale și de Est

DISTRIBUIRE GENERALĂ
OCDE/GD(96)45

Relevanta

INTERNAȚIONALIZAREA ELABORĂRII POLITICII

*OPȚIUNI INSTITUȚIONALE ȘI ORGANIZATORICE DE
INTEGRARE A ASPECTELOR INTERNE ȘI
INTERNAȚIONALE ALE ELABORĂRII POLITICII*

Documente SIGMA: Nr. 6



O inițiativă mixtă a
OECD/CCET și EC/PHARE
Finanțată în special de EC/PHARE

- Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale afiliată Open Society Institute, Budapesta, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

- Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

- Se aduc mulțumiri NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publica din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organisational support to the Project concerned.

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulate **“INTERNAȚIONALIZAREA ELABORĂRII POLITICII. OPȚIUNI INSTITUȚIONALE ȘI ORGANIZATORICE DE INTEGRARE A ASPECTELOR INTERNE ȘI INTERNAȚIONALE ALE ELABORĂRII POLITICII”**, drept de autor, OECD, Paris 1997. OECD nu poartă răspundere de calitatea traducerii acestui document.

*Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled **“THE INTERNATIONALISATION OF POLICYMAKING. INSTITUTIONAL AND ORGANISATIONAL OPTIONS TO INTEGRATE DOMESTIC AND INTERNATIONAL ASPECTS OF POLICY MAKING”**, copyright, OECD, PARIS 1997. OECD cannot be responsible for the translation of this document.*

© OECD, Paris, 1997.

Traducere: Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, 1999.

Tiraj: 400 ex.

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA — Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est — reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu Țările în Perioada de Tranziție ale OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare a administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțată în principal de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație interguvernamentală având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența și suportul său consultativ într-un șir larg de domenii din sfera economică spre țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est, din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est până acestea din urmă vor fi gata să-și asume obligațiile de membru al Uniunii Europene.

Phare și SIGMA lucrează pentru aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Fiind fondată în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD, acesta oferind informații și investigații de expert în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii antrenați în sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea de administratori publici cu experiență, precum și informație comparativă și cunoștințe tehnice conectate la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările beneficiare în căutările unor sisteme adecvate de administrare, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și supremația legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități autohtone la nivelul administrației centrale pentru ca aceasta să poată face față problemelor internaționalizării și planurilor de integrare ale Uniunii Europene;
- să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor beneficiare în ce privește reforma administrației publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

În cadrul activității efectuate, inițiativa acordă o înaltă prioritate facilitării de cooperare între guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea în Europa Centrală și de Est a rețelelor de practicieni din administrația publică, dintre acești practicieni și omologii lor din alte țări democratice dezvoltate.

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategiile Naționale, Managementul Procesului decizional, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciului Public și Supravegherea Administrativă. Plus la toate, există o unitate pentru servicii de informare care are menirea să difuzeze materiale curente și publicate tratând subiecte ce țin de managementul public.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, ale țărilor-membre ale OECD sau ale țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului. Opiniile aparțin autorilor respectivi.

CUPRINS

PREFAȚĂ	3
CUVÂNT ÎNAINTE	4
Derry Ormond	
Internaționalizarea elaborării politicii.....	6
Jackue Fournier	
PREGĂTIREA NAȚIONALĂ PENTRU ELABORAREA POLITICII INTERNAȚIONALE	20
Les METCALFE	
OPȚIUNI INSTITUȚIONALE PENTRU COORDONAREA NAȚIONALĂ UE.....	45
Rolf Kaiser	
CONCLUZII.....	52
Jackues Fournier	
DESCRIERI SUMARE ALE MECANISMELOR DE COORDONARE	57
pregătite de către țările participante:.....	57
Albania.....	578
Bulgaria.....	579
Republica Cehă.....	6057
Ungaria	63
Letonia	64
Lituania	6557
Polonia	66
România	57
Republica Slovacia	57
Slovenia	72

PREFAȚĂ

Această publicație este un produs al Seminarului “Internaționalizarea Elaborării Politicii”, organizat de SIGMA în iulie 1995 la Colegiul European Natolin, de lângă Varșovia. Seminarul a avut ca scop oferirea unei posibilități pentru specialiștii superiori din țările Europei Centrale și de Est de a discuta asupra implicării internaționalizării politicilor pentru sistemele guvernamentale și de a examina structurile și procesele pentru integrarea aspectelor interne și internaționale ale elaborării politicii. Având ca model experiența țărilor membre ale OECD și a diferitor “generații” ale țărilor membre din Uniunea Europeană, seminarul a permis participanților să compare diferite tipuri de mecanisme de coordonare și să extragă informații practice pentru perfecționarea sistemelor de elaborare a politicii.

CUVÂNT ÎNAINTE

Derry Ormond, Președinte al Serviciului Management Public, OECD

Unul din cele mai importante efecte ale internaționalizării conducerii este ridicarea pilonilor unei elaborări efective a politicii. De exemplu, constatăm că în țările OECD stabilirea unei priorități comparative este în mare măsură remunerată și disfuncționalitățile elaborării politicii sunt în mare măsură penalizate, atât în mod direct cât și în termeni ai valorii de oportunitate. De asemenea constatăm că internaționalizarea sistemului însuși dezvoltă ca răspuns schimbări globale, nu numai europene și aceasta se întâmplă în rezultatul faptului că țările OECD stimulează reformele în multe domenii ale managementului public. Pentru țările Europei Centrale și de Est, cât și altele, intrarea și participarea în cadrul dezvoltării sistemelor globale și Euro- atlantice cer o reformă minuțioasă și continua a administrării publice.

O adaptare efectivă la internaționalizare a țărilor Europei Centrale și de Est depinde de înțelegerea (nu este necesară o copiere) sistemelor, instituțiilor și legilor Occidentale. De asemenea depinde și de o investiție semnificativă în factorul uman și obținerea cunoștințelor, fiindcă la fel ca și țările din Occident, ele trebuie să se confrunte cu ajustări structurale și administrative, care în mod necesar vor cere dezvoltarea interdependenței. Ele necesită găsirea unor soluții adaptate la problemele importante cu care se confruntă toate conducerile în context nou : care sunt noile roluri ale Ministerului de Externe, Ministerului de Finanțe ? Unde ministerele de ramură corespund procesului general? Ce rol are centrul conducerii? Sunt necesare mai multe structuri orizontale? Noi mecanisme de coordonare?

Cele mai multe din țările Europei Centrale și de Est abordează problema internaționalizării din perspectiva integrării europene – o politică centrală e asemenea unei lovituri pentru multe din ele. Aceasta cere o concentrare concretă și empirică asupra problemelor. Însă concentrarea asupra aderării nu trebuie să distragă participanții la elaborarea politicii de la problemele mari cu care guvernele se confruntă în context internațional. Trebuie încurajate posibilitățile pe care le deschide internaționalizarea, astfel ca explorarea mixtă a soluțiilor referitor la problemele politice, pe care guvernele nu le pot rezolva de sinestătător (ex: protecția mediului înconjurător, crima internațională), sau schimburile interguvernamentale cu privire la opțiunile politice (strategiile reformei managementului public indică o străbateră de hotare crescândă a fluxului de idei reformatoare în țările OECD).

Ceea ce învață participanții la elaborarea politicii privitor la globalizare confirmă una din tezele fundamentale ale administrării publice: *elaborarea politicii este un sistem politico- administrativ , care poate și trebuie să fie esența scopului, managementului și adaptării.* Aceasta înseamnă că guvernele Centrale și Est Europene care, ca și altele, acum se confruntă zilnic cu presiuni conflictuale, apărute în urma creșterii interpătrunderii problemelor interne și internaționale, trebuie să-și îndrepte atenția asupra domeniilor- cheie :

- **Abordare strategică.** Eforturile de a armoniza politicile în contextul contemporan al dezvoltării rapide și multiaspectuale, cer o abordare strategică ce are la bază o perspectivă completă a problemelor și obiectivelor de lungă durată. Trebuie stabilit un șir de interese. Este necesar să fie determinate și urmărite în mod consecvent prioritățile, pentru a reduce riscul abaterii de la curs și urmărirea obiectivelor contradictorii.
- **Abordare coordonată.** Este de o importanță majoră dezvoltarea de către guverne a structurilor (ex: ministere, agenții)care sunt responsabile de sfere politice bine definite. Numai atunci pot fi stabilite în mod efectiv mecanisme de coordonare între toți participanții la elaborarea politicii de implementare. De asemenea, este importantă o atenție specială asupra coordonării sferelor complexe ale politicii, unde sunt implicate multe ministere, de exemplu integrarea europeană.
- **Îmbunătățirea legislativă și reglementată a sistemelor de management.** Guvernele trebuie

să continue consolidarea instituțiilor și proceselor care produc și implementează mecanismele legale. Aceasta este o cerință fundamentală a dezvoltării instituțiilor, care sprijină economiile de piață și asigură o bază pentru sistemele democratice pluraliste. De asemenea este necesar de a sprijini și aproximarea pregătirii procesului legislativ pentru piața internă europeană.

- **Dezvoltarea resurselor umane.** Nici un guvern nu poate funcționa bine fără a dezvolta la toate nivelurile de administrare un puternic capital al resurselor umane, cu aptitudini lingvistice și cunoștințe specializate în astfel de sfere ca economia, dreptul și administrarea publică. Aceste eforturi trebuie să fie însoțite de măsuri ce vor asigura funcționarilor superiori civili o carieră continuă, de asemenea și posibilități de câștigare a unei poziții internaționale, utilizând experiența acumulată.

INTERNAȚIONALIZAREA ELABORĂRII POLITICII

Jackue FOURNIER

CUPRINS:

INTRODUCERE	8
Tendințe și factori	8
Influența asupra elaborării politicii publice	8
Specificațiile construcției europene	9
Cazul țărilor Europei Centrale și de Est.....	9
1 - STRATEGIILE	10
Un concept global	10
Conceptul interactiv	11
Dimensiunea temporală	11
Probleme organizatorice și probleme fundamentale	11
Probleme de comunicare.....	12
II - ORGANIZAREA	13
“Banalizarea” afacerilor externe	13
Structuri de conducere și coordonare pentru afacerile europene	13
Componența guvernului și afacerile europene.....	15
Alți participanți.....	15
Gradul și eficacitatea coordonării	15
III - ASPECTE LEGALE ȘI DE REGLEMENTARE	16
Legislația internațională și cea internă.....	16
Legea Comunității	16
Implementarea legilor Comunității	17
Aproximarea legilor.....	17
IV - RESURSE UMANE	18
Direcții generale.....	18

INTRODUCERE

1. Toate țările din lume se confruntă acum cu ceea ce este numit în diferite moduri globalizarea sau internaționalizarea politicilor. Aceste cuvinte nu semnifică întocmai același lucru, însă ele indică anume aceeași direcție. În ceea ce privește ultima, o definim ca o exprimare a creșterii valorii dimensiunii internaționale în administrarea politicilor naționale. Această dimensiune afectează toate sferile activității publice. Ea are ramificație mondială, care justifică la fel și utilizarea termenului de globalizare.

2. Țările Europei Centrale și de Est ca și toate celelalte țări din lume, acum urmează să adapteze planificarea și scopurile politicilor lor publice la situația nouă, reieșind din globalizarea economiei și din internaționalizarea politicii. Aceste probleme apar pentru aceste țări într-o formă complet nouă în comparație cu situația precedentă și trebuie să se ocupe de ele într-o perioadă de timp foarte scurtă. Astfel este util ca ele să se adâncească în examinarea subiectului și să compare experiența lor unele cu altele, cât și cu țările din OECD, care s-au confruntat cu aceleași dificultăți.

Tendințe și factori

3. Fenomenul internaționalizării are dimensiuni tehnice, culturale și politice. Progresul tehnic în sfera transportului, în deosebi în prezent, în tehnologia informațională, a adus după sine o creștere fantastică a posibilităților de comunicare. În rezultat lumea într-adevăr s-a “micșorat”. Londra și Tokyo sunt atât de aproape unul de altul, de parcă ar fi două vile într-un sat alpin.

4. Libertatea comerțului și fluxului de investiții a permis constituirea unei sfere economice globale, în cadrul căreia strategia marilor corporații multinaționale tinde să devină principalul factor în localizarea activităților. Circulația ideilor, informației și a produsurilor apropie modelele de consum și provoacă apariția unui model de cultură, care, răspândindu-se ca niciodată în întreaga lume, este un factor pe care guvernele nu-l pot ignora.

5. În același timp, odată cu afirmarea identităților naționale, una din principalele tendințe a momentului actual, care se observă în seria de conflicte din Orientul Apropiat, Africa și Europa și în acțiunea instituțiilor internaționale este apariția unei conștiințe politice mondiale.

Influența asupra elaborării politicii publice

6. Nu mai există vreun domeniu în care acțiunea publică să fie dirijată, fără să fie luată în considerație atmosfera internațională. În special, aceasta corespunde realității în ceea ce privește politica economică a căror efecte asupra creșterii cursurilor de schimb și angajării în câmpul muncii sunt direct condiționate de mișcările principale, de strategia multinațională, acțiunea din partea organizațiilor internaționale, astfel ca Banca Mondială și FMI și de deciziile luate în cadrul summiturilor celor șapte.

7. Realitatea este la fel și în ceea ce privește politica socială, care în mare măsură ia în considerație cerințele competitivității economice, atât într-o formă pasivă, de exemplu: reducerea cheltuielilor sociale fără “ridicarea prețurilor”, cât și într-o formă pasivă: “exportarea” standardelor sociale țărilor în concurență.

8. Însă efectul globalizării este prea departe când este vorba de rezolvarea problemelor majore, de care depinde viitorul planetei noastre, de exemplu, cele ce țin de creșterea populației, (Conferința de la Cairo din

1994) și mediu (Rio 1992) sau cooperarea pentru combaterea flagelurilor sociale actuale (crima, drogurile, SIDA) și controlul asupra migrației populației.

9. Constrângerile, impuse de o astfel de situație, asupra cadrului și implementării politicilor guvernamentale, nu sunt toate de aceeași magnitudine. Ele reiese sau din fapte, ale căror realitate trebuie luată în considerație de către guverne, sau din normele legale, care le leagă. În alt caz, ele pot fi imperative. Este necesar de menționat, totuși că:

- în primul rând, ritmul internaționalizării politicilor a tins spre o accelerare rapidă în anii recentți. Aceasta, în primul rând, a fost determinată de “revoluția informațională”, care a fost constatată în ultimii douăzeci de ani, și mai ales după prăbușirea barierelor dintre Est și Vest.
- în al doilea rând acest fenomen este marcat, în special în Europa, de către procesul de construire a Uniunii Europene.

Specificațiile construcției europene

10. Pentru 15 țări ale Uniunii Europene, cât și pentru cele candidate la aderare, dimensiunea europeană implică fenomenului internaționalizării politicilor o natură unică. Acest specific, care distinge Europa de alte regiuni din lume, reiese atât din natura cuprinzătoare a conceptului european, cât și din forța constrângerilor, pe care acesta o impune statelor membre.

11. Construcția Europei a început cu crearea unei piețe comune, în cadrul căreia pot funcționa liber mecanismele competitive. Însă treptat, peste câțiva ani, dinamismul conceptului de concurență a dus în mod necesar la plasarea tuturor sectoarelor vieții economice sub disciplina Comunității, pe de o parte, pe de altă parte, construcția Europei care a cerut implementarea unui număr sigur de politici comune al căror diapazon și grad de constrângere devine, în mod progresiv, mai larg și mai adânc, a dus la concluziile Tratatului de la Maastricht.

12. Pe lângă aceasta construcția Europei a dat naștere introducerii procedurilor și a mecanismelor ce contribuie la integrarea legilor și politicilor interne cu cele ale Comunității. Astfel, noi trecem de la etapa simplei negocieri, care duce la concluzii ale acordurilor și aceasta este o treaptă extrem de importantă, care, desigur, leagă statele, însă le lasă libere să întreprindă măsuri ce necesită aplicare, la cea de integrare într-o serie de instituții care, chiar dacă există o oarecare repulsie când e vorba de “federalism” referitor la ele, au putere de decizie supranațională.

13. Statele europene membre s-au încadrat deplin în acest mecanism. Ele au fost de acord cu pierderea suveranității într-o serie de domenii și de aceea sunt nevoite să accepte consecințele. De acum înainte ele nu mai pot decide singure multe chestiuni. Lucrul guvernelor naționale și participarea lor în diferite organe ale Consiliului de Miniștri al Europei sunt permanent în interacțiune. Statele membre sunt nevoite să transpună în legislația națională sau să aplice direct în cadrul hotarelor proprii, directivele și regulamentele Comunității. Ele au fost nevoite să respecte aceste constrângeri, care afectau toate sferele activității guvernamentale și să introducă structurile și procedurile adecvate.

14. Țările candidate la aderarea în CE sunt în situații diferite, însă pentru nici una situația nu pare a fi mai calmantă, din motivul că ele trebuie să se pregătească de negocieri dificile, cât și să adapteze legislațiile și politicile lor la situația ce va urma în urma acestor negocieri. De asemenea ele trebuie să se echipeze pentru a putea rezolva aceste probleme în mod adecvat.

Cazul țărilor Europei Centrale și de Est

15. Problemele ce țin de internaționalizare apar într-o formă specific acută pentru țările Europei Centrale

și de Est. În mod paradoxal, tocmai în acest moment aceste țări au ajuns la un grad real de suveranitate și totodată ele trebuie să accepte anumite restricții în această privință. Problemele pe care ele trebuie să le rezolve în acest proces sunt în același timp numeroase, noi și urgente.

16. Problemele sunt numeroase: chestiunea aderării la Uniunea Europeană, pe care aceste țări o concep în diferite moduri, nu este nici într-un caz unică. Ea implică un proces larg al internaționalizării. În special, aceasta se referă la deschiderea comerțului internațional, construirea relațiilor cu noua Organizație Mondială de Comerț, problemele strategice și relațiile cu NATO, relațiile cu alte țări dezvoltate care au putut fi promovate prin intermediul OECD, intrarea în Consiliul Europei, etc.

17. Aceste probleme în mare măsură sunt noi. Cadrul de relații internaționale al acestor țări nu mai constă acum numai în recunoașterea lor. Solidaritatea geopolitică, fluxul de comerț, mecanismele economice, locurile întrunirilor și luarea deciziilor nu mai sunt aceleași. Ca rezultat, în ceea ce privește managementul public, există o mare necesitate de a reflecta asupra acestor probleme și de a amplasa mecanisme necesare pentru acțiuni efective.

18. În cele din urmă, problemele sunt urgente. Perioada de tranziție nu poate fi extinsă prea mult, fără un risc de securitate, climat sănătos economic, coeziune socială a țărilor implicate. Ele au nevoie de o stabilire cât mai repede posibilă a situației noi. Aceasta face ca dirijarea negocierilor într-o perioadă foarte scurtă de timp să fie, în special, complexă. Din acest punct de vedere iarăși este foarte important de a stabili structuri și proceduri adecvate de luare a deciziilor.

1 - STRATEGIILE

19. În ceea ce privește țările implicate, internaționalizarea este privită de ele atât ca o constrângere, cât și ca o oportunitate. Este o evoluție impusă din afară, însă poate fi și una dorită. Din ea pot deriva tot mai multe avantaje, dacă țara a definit sau a implementat deja o strategie, care are ca scop promovarea intereselor ei vitale. La pregătirea unei astfel de strategii e necesar de a fi luate în considerație principalele caracteristici ale procesului de internaționalizare.

Un concept global

20. Procesul de internaționalizare este atotcuprinzător. El include toate activitățile din țară. Aceasta, în special, se reflectă în procesul integrării europene. Toate politicile, toate ministerele sunt incluse. Fiecare are interesul să apere și să dovedească. Această primă caracteristică are câteva consecințe.

- Necesitatea de a vedea o perspectivă totală a problemelor și de a înțelege că nu este posibil să învingi pe toate fronturile. Este necesar de a fi stabilite o serie de interese și de a determina prioritățile.
- Necesitatea de a stabili obiective de lungă durată, fără de care există riscul abaterii de la curs și de a îndeplini cu succes obiective contradictorii.
- Necesitatea pentru a evita un concept fărâmițat. Este necesar de a fi formate pachete, în care se va face totul de a fi acceptate unele puncte, în timp ce pentru altele se va recurge la concesii.

- Necesitatea de a avea un sistem efectiv de coordonare și arbitraj, dacă condițiile de mai sus se vor îndeplini, care din punct de vedere al naturii, diversității și importanței problemelor date, trebuie să fie cât mai aproape posibil de centrul conducerii.

Conceptul interactiv

21. Internaționalizarea este un proces repetat: aceasta include influența mediului internațional asupra politicilor naționale, dar nu exclude și o influență a politicilor naționale asupra mediului internațional. Ponderabilitatea relativă a acestor doi factori va depinde de balanța de forțe stabilite între acei care le exercită: vizavi Europa, este mai favorabil pentru un stat fondator, care a participat la crearea Peții Comune în 1958, decât pentru un stat candidat, care în 1995 speră să adere la o Uniune deja stabilită. Însă întotdeauna există un spațiu pentru desfășurarea manevrelor și acest spațiu poate fi lărgit de o planificare strategică. Aceasta, în special, necesită:

- colectarea informației care poate fi cu atât mai mult utilă, cu cât a fost obținută mai departe de deciziile contradictorii și chiar înainte de a se forma primele atitudini față de ea;
- Căutarea de legături în alte țări; și,
- În cazul organizației internaționale, posedarea cunoștințelor adânci în ceea ce privește circuitul luării deciziilor în cadrul ei.

22. În cazul Uniunii Europene, de exemplu, este necesar de a putea întreprinde acțiuni ce depind de caz, la nivel de comisie, consiliu sau parlament. Înainte de aceasta este necesar de a menține o acțiune susținută și determinată în timpul legăturii cu serviciile comisiei, care urmăresc îndeplinirea unor scopuri bine definite. Această ultimă cerință este uneori foarte dificil de a fi satisfăcută, din cauza schimbărilor care au loc la reprezentarea statelor în instituțiile europene și în cadrul negocierilor dintre ele. Cu toate acestea este absolut esențială.

Dimensiunea temporală

23. Internaționalizarea se manifestă prin salturi: există perioade de activitate intensă, urmate de perioade de calm. Perioada de activitate intensă poate fi perioada de negociere inițială în vederea stabilirii condițiilor de activitate a unei noi organizații sau de schimbare a naturii uneia deja existente: Tratatul de la Roma și Tratatul de la Maastricht, Actul unic European. Alt exemplu este negocierea aderării noilor state membre. Acesta este momentul când regulile jocului sunt determinate și orice greșală la această etapă poate avea o pondere negativă grea în viitor. Importanța a ceea ce există în joc justifică formarea mecanismelor corespunzătoare de negociere a acestei trepte vitale.

24. Deseori urmează o perioadă de “croazieră”, procesul căreia constă doar în aplicarea deciziei luate. În ceea ce privește implementarea care afectează tot mai multe domenii și întotdeauna poate fi o ocazie de ajustare a politicilor definite mai înainte, aceasta nu poate fi lipsită de importanță. Așadar, iarăși după cum arată experiența țărilor vest - europene este necesară o formă de organizare adecvată. Aceasta nu este necesară la același nivel: centrul conducerii va fi direct implicat în primul caz, în timp ce intervenția sa poate fi mai puțin sistematică în cel de-al doilea.

Probleme organizatorice și probleme fundamentale

25. Dezvoltarea relațiilor de negociere și definirea priorităților țin de două serii de întrebări ce sunt legate între ele și care este util de a le distinge:

- prima constă în gradul de integrare al țării, considerată pregătită să accepte sau dornică să realizeze cerințele ei vizavi de instituția europeană. În cazul Uniunii Europene, cele două întrebări în această privință țin de principiul subsidiarității și de condițiile pentru adoptarea deciziilor Comunității (majoritar sau în unanimitate).
- Seria a doua cuprinde toate problemele fundamentale ce au legătură cu relațiile internaționale. În cazul UE, este considerat important conținutul politicilor comune și a modului în care acestea mai mult sau mai puțin iau în considerație interesele țării.

26. Alegerea care se află la baza acțiunilor celor mai multe țări europene, membre ale Uniunii sau care aspiră la aderare, scoate în evidență a doua categorie de considerente, adică obținerea celui mai mare beneficiu din integrarea, care nu este numai acceptată, dar și dorită. Din acest punct de vedere, ideea strategică va fi concentrată asupra problemelor fundamentale:

- a urmări o politică economică generală aptă să îndeplinească condițiile necesare pentru aderare sau de a atinge o nouă etapă (criteriile de la Maastricht)
- formularea cerințelor în apărarea sectoarelor economice amenințate de construcția europeană.
- optimizarea balanței fluxurilor financiare, generate de participarea în Uniune.

27. Principiul apartenenței la Uniune, a rămânerii în cadrul ei sau al acceptării integrării incontinuu, trebuie să fie evaluat de către o țară în funcție de judecata de a-și asigura cât mai bine interesele vitale. În cazul țărilor Europei Centrale și de Est, poate apărea o balanță între considerentele securității și cele economice: ce constrângeri economice este pregătită o țară să accepte în schimbul unei protecții mai bune?

28. Păstrarea identității naționale, fără îndoială, este una din condițiile cele mai esențiale în progresarea ideii europene. După cum se va vedea mai jos referitor la problemele de comunicare, opinia publică nu întotdeauna dorește să sacrifice trecutul și viitorul. Aceasta atrage după sine o vigilență a statelor în ceea ce privește extinderea puterilor supranaționale, care nu sunt justificate de interesul general al Comunității. Aceasta este esența principiului subsidiarității.

Probleme de comunicare

29. Din punctul de vedere al internaționalizării politicilor publice, problemele de comunicare sunt de o mare importanță. Este și de înțeles, țările sunt mai mult preocupate de afacerile interne, decât de cele externe. Mai mult ca atât, cele din urmă sunt complexe și opace. Adevărurile de bază sunt puțin cunoscute și mecanismele deciziei nu sunt atât de clare.

30. Această situație poate duce cu timpul la un reflex respingător față de instituțiile internaționale, responsabile de dificultățile interne. Țările Europei Occidentale au trecut prin această experiență în timpul ratificării tratatului de la Maastricht și în anul 1994 s-a observat că opinia publică în țările ce urmau să adere la Uniune era departe de a fi fermă în ceea ce privește favoarea propusă acestora.

31. În acest ultim caz, riscul devine din ce în ce mai mare, fiindcă calea spre aderare va crea constrângeri și dacă în îmbunătățirea situației economice, în general, se vor simți careva eșecuri, cu timpul se va forma o opoziție crescândă. Aceste considerente scot în relief: pe de o parte, importanța determinării orizontului temporal în planificarea strategică; pe de altă parte, necesitatea unui efort de comunicare vast, în dependență de care fiecare țară trebuie să-și stabilească obiectivele și să-și determine căile cele mai bune de a le realiza. Aceasta face să apară o serie de întrebări. Ce scop urmărește acest efort? Ce informație conține? Ce fel de mesaj este necesar să posedez? Ce orar?

II - ORGANIZAREA

“Banalizarea” afacerilor externe

32. Internaționalizarea politicilor obligă toate statele să revadă structurile și procedurile lucrului administrativ pentru a fi adaptate la noul context. Punctul de plecare este acela care s-ar putea numi “banalizarea” afacerilor externe. Ministerul cu același nume a obișnuit să dețină un monopol în acest domeniu, dar în prezent l-a pierdut.

33. Toate ministerele au chestiuni și împuterniciri legate de afacerile internaționale. Aspectul satisfăcător al funcționalității lor este evidențiat de măsura folosirii acestor chestiuni și împuterniciri în această direcție, care demonstrează importanța responsabilităților lor, le oferă o dimensiune suplimentară și uneori le permite să evite anumite constrângeri interne, de exemplu, în chestiuni legate de buget.

34. Aceasta mai mult sau mai puțin corespunde departamentelor guvernamentale centrale, dar și altor entități, cum sunt autoritățile regionale sau grupurile cu influență. Pentru țările Europei de Vest, o inițiativă întreprinsă la Brussels, deseori, își are corespondența sa la Londra, Paris sau Roma.

35. Aceasta predispune la un risc de două ori mai mare: riscul inconsecvenței și al slăbirii pozițiilor naționale. Diferite concepții sectorale pot duce la contradicții. Fiind diferite una de alta, aceasta nu permite o acțiune de comun acord. Obligațiile sectorale mențin în umbră pe cele naționale și centrul conducerii se pomenește într-un scurtcircuit din ambele părți, pierzând treptat controlul asupra afacerilor țării.

36. Pentru a evita consecințele negative ale acestei tendințe, este necesar de a crea noi tipuri de organizare și statele, de fapt, înfăptuiesc aceasta. Ele sunt sprijinite de două obiective principale:

- Primul și, fără îndoială, este cel mai esențial obiectiv, constă în stabilirea mecanismelor de coordonare între toți participanții la acțiune, care permite guvernului, considerat ca un tot întreg, să-și exercite pe deplin responsabilitățile prin menținerea controlului asupra politicii internaționale.
- Însă, de asemenea e și problema adaptării structurilor interne la noile realități internaționale pentru a îmbunătăți eficacitatea țării respective și de aici capacitatea ei de a influența pe altele. Determinarea poziției Ministerului Afacerilor Externe, crearea organelor noi de coordonare și acordarea unui rol mai mare centrului de conducere sunt noi tendințe principale, care au fost observate. Ele apar, în special, în problemele legate de afacerile europene.

Structuri de conducere și coordonare pentru afacerile europene

37. În cazul aplicării considerentelor menționate mai sus la tratarea problemelor europene de către diferite țări din Europa de Vest și Europa de Est, peste tot se observă tendințe comparabile. Dar ele nu duc în mod obligatoriu la soluții identice. Afacerile europene sunt structurate în trei niveluri, dintre care:

38. Primul nivel este acel al ministerelor – linie, în care sunt create birouri responsabile de afacerile europene. Acest tip de unitate nu există peste tot, ci numai în cadrul țărilor unde există prevederi de acordare a împuternicirilor. Însă numărul acestora este în creștere. Uneori ele se îmbină cu serviciile legate de afacerile internaționale, în general, și se află în legătură cu organul de coordonare expus mai jos. Unitatea în sine coordonează afacerile europene prin intermediul diferitor departamente și ministere în cauză. Ea acționează în direcția implementării directivelor Comunității și contrar direcției de pregătire națională în cadrul negocierilor Comunității.

39. Celui de-al doilea nivel aparțin ministerele, care, reieșind din responsabilitățile lor joacă un rol, de călăuză în dirijarea cel puțin a unor aspecte cu privire la afacerile europene. Acestea sunt:

- Primul, desigur, *ministerul afacerilor externe*, în ciuda faptului că nu-și mai poate menține monopolul, totuși păstrează un rol absolut esențial în toate statele. El nu mai reprezintă unica sau principala sursă de informație despre ceea ce se întâmplă în afara frontierelor naționale, însă rămâne a fi locul de reflectare și coordonare al tuturor aspectelor geopolitice ale internaționalizării. De asemenea, grație experienței și localizării serviciilor sale, acesta reprezintă organul cel mai bun pentru dirijarea negocierilor și realizarea activităților în afara frontierelor, în special, în cazul statelor deja membre cu reprezentanțele lor la Brussels.
- *Ministerul de finanțe sau economiei sau al relațiilor economice internaționale* – denumirea poate varia de la o țară la alta – constituie al doilea pol de atracție. Acesta reprezintă ministerul care are ca responsabilitate dirijarea politicii economice generale și, reieșind din aceasta, și realizarea condițiilor de integrare și dezvoltare a Comunității. Este responsabil de problemele concurenței și a comerțului extern, de aspectele vitale ale construcției europene. În cele din urmă este responsabil și de coordonarea acțiunilor diferitor sectoare din punct de vedere al repercusiunilor economice.
- În afară de polul politic și cel economic, există o tendință pentru constituirea periodică a unui pol legal, cel puțin în anumite țări, pe lângă *ministerul de justiție*. În Ungaria, de exemplu, acesta este ministerul care dirijează întregul proces de aproximare a legilor. În alte țări, de exemplu, în Franța acest rol îi revine altui organ.

40. Al treilea nivel este nivelul din care face parte organul responsabil de rolul de coordonare generală al guvernului în afacerile europene. Tendința generală constă în constituirea unui astfel de organ, al cărui rol ar fi elaborarea consensurilor, pregătirea chestiunilor legate de comerț și definirea priorităților. Dar localizarea și diapazonul responsabilităților variază de la o țară la alta. În Franța, Polonia, România și Marea Britanie, acest organ se află în centrul conducerii:

- în Franța, SGCI (Secretariatul General al Comitetului Interministerial pentru Cooperarea Economică Europeană) este strâns legat de serviciile Prim Ministrului și ale Președintelui Republicii și deține monopolul asupra instituțiilor cu reprezentanță permanentă la Brussels.
- În Polonia, Biroul pentru Integrarea Europeană este în cadrul Oficiului Consiliului de Miniștri, care ajută Prim - Ministrului să-și exercite funcțiile ca șef al guvernului.
- În România, departamentul pentru integrarea europeană formează o parte a oficiului Prim ministerial și este responsabil de coordonarea și administrarea ajutorului extern.
- În Marea Britanie, Secretariatul european al Cabinetului reprezintă un organ mai mic, dar mai efectiv, lucrează în strânsă legătură cu UKREP (cu reprezentanță la Brussels), întrunindu-se săptămânal.

41. În alte țări organul de coordonare face parte din ministerul afacerilor externe. Acesta e cazul Spaniei (Secretariatul de Stat pentru Coordonare Europeană, care joacă rolul mai mult de mediator, decât de arbitru și nu deține monopol asupra relațiilor cu Brussels). De asemenea, e și cazul organelor formate recent în Letonia și Republica Cehă. În Ungaria organul de coordonare face parte din ministerul industriei (inițial a fost atașat de ministerul relațiilor economice externe, în prezent desființat). În unele țări ca Germania nu există deloc vreun organ coordonator, conducerea fiind asigurată sau de ministerul afacerilor externe sau de ministerul economiei, în dependență de natura problemei.

Componența guvernului și afacerile europene.

42. Până acum am avut de afacere cu structuri administrative, însă administrarea afacerilor europene la fel poate fi justificată și printr-o ajustare precisă a componenței guvernului. În această privință trebuie luați în considerație doi factori:

- Pe de o parte negocierea și funcționarea sistemului european necesită foarte mult timp, în special, pentru persoanele de rang ministerial. Aceasta va duce la desemnarea unui ministru, în special responsabil de aceste probleme.
- Pe de altă parte, crearea unui minister al afacerilor europene nu reprezintă o idee dintre cele mai bune. După cum am văzut, conceptul european este atât global, cât și intersectoral. Un minister preocupat de afacerile europene va atrage după sine cele mai importante probleme, încălcând sferele ce țin de competența altor ministere, cât și de funcția de prim ministru.

43. Fără îndoială, o soluție este cea de intermediere. Acest fapt prevede ca responsabil de afacerile europene să fie un ministru și nu un minister, adică o persoană politică, sprijinită de structura coordonatoare discutată mai sus, care va fi în strânsă legătură cu prim ministrul, ministrul pentru afacerile externe și economiei, însă fără să dispună personal de serviciu. Aceasta reprezintă soluția franceză. În mod alternativ, va fi posibilă pentru miniștrii cel mai mult preocupați de afacerile europene (afacerilor externe, finanțelor, economiei) cu sprijinul unui secretar de stat sau a unui ministru subordonat pentru afaceri europene. În aceasta constă soluția Marii Britanii.

Alți participanți

44. Organizarea statului în vederea afacerilor internaționale nu se limitează la aspectele ce țin de guvern sau administrarea centrală. Este necesar introducerea a trei dimensiuni suplimentare, care sunt prezentate pe scurt în acest context. Ele țin respectiv de:

- participarea parlamentelor naționale în administrarea afacerilor internaționale. Aceasta e necesar nu numai din motiv de principiu, dar și de interes. Parlamentul se va asocia, într-un mod sau altul, la discuții care vor afecta activitățile sale legislative și principalele direcții ale țării. În ceea ce privește afacerile europene, această asociere poate fi un factor important pentru o înțelegere mai bună și o acceptare mai ușoară a disciplinelor Comunității. În această privință în Spania comitetul asociat pentru Comunitatea Europeană, comun pentru ambele camere pare a fi captivant.
- Rolul pe care îl joacă autoritățile descentralizate. Această întrebare apare, în special, în state federale ca Germania și în state mult descentralizate, ca Spania.
- Acțiunea ce trebuie realizată în situ cu instituțiile internaționale și în mod considerabil cu instituțiile europene (Comisie, Parlament, Curtea de Justiție). Această întrebare este diferită după natura ei de celelalte două de mai sus, dar prezintă o importanță deosebită. Pentru a influența acțiunea autorităților europene, este necesar de a înțelege mecanismele legale, comportamentul sociologic și criteriile ce au determinat alegerea politicii. Investiția făcută de state pentru îmbunătățirea eficacității acțiunii lor la acest nivel, prin intermediul reprezentanței lor permanente la Brussels, reprezintă unul din cele mai utile, lucruri care poate fi făcut în acest domeniu.

Gradul și eficacitatea coordonării

45. Toate structurile create de guvern vor avea un succes neînsemnat dacă ele nu-i pot permite

guvernului să realizeze cel puțin o parte din obiectivele de coordonare a politicii și dacă nu va îmbunătăți capacitatea pentru o acțiune efectivă. Un instrument util de evaluare a gradului de realizare a primului obiectiv îl reprezintă scara de evaluare a coordonării politicii realizată de profesorul Les Metcalfe (Coordonarea politicii de coordonare și reforma managementului public, IRAS, VOL.60, 1994, p.p. 271-290). Astfel de instrument a fost aplicat de către autor la dirijarea afacerilor europene în 12 state ale Comunității înainte de evaluările recente. Va părea interesantă utilizarea lui pentru evaluarea soluțiilor adoptate în țările Europei Centrale și de Est.

46. În baza considerentelor de mai sus, apare necesitatea ca guvernele să răspundă la unele întrebări - cheie, inclusiv:

- Rolul diferitor ministere, circuitelor informaționale și de comunicare, existența mecanismelor de coordonare;
- Rolul președintelui guvernului, ministrului economiei, ministrului afacerilor externe;
- Existența unui organ de coordonare generală, localizarea lui, rolul său;
- Ajustarea la toate structurile conducerii;
- Performanța totală a sistemului;

III - ASPECTE LEGALE ȘI DE REGLEMENTARE

Legislația internațională și cea internă

47. Internaționalizarea politicilor publice determină guvernele mai mult ca în trecut să acționeze la nivel internațional. Aceasta are ca rezultat creșterea numărului și extinderea diapazonului acordurilor internaționale, atât bilateral cât și multilateral. Această tendință abordează în termeni noi problema relației dintre legislația internă și cea internațională. La acest punct tendința comună pentru toate țările europene constă în afirmarea mai clară spre deosebire de trecut a supremației legislației internaționale asupra celei interne. Într-un mod sau altul, majoritatea constituțiilor moderne tratează autoritatea legislației ca fiind superioară și judecătorii aplică acest grad al legilor în procesele de judecată de care se preocupă.

48. Categoriile comparabile sunt găsite în constituțiile țărilor Europei Centrale și de Est. În conformitate cu articolul lui Michel Lesage “sunt aplicate o serie de formule începând cu primatul tratatelor ratificate asupra legilor interne (Bulgaria, Croația, Estonia), la afirmarea simplă că tratatele ratificate în corespundere cu legea formează o parte a legilor interne (România, Lituania), până la principiul aplicării directe al tratatelor ratificate și promulgate (Slovenia), sau formularea Ungariei, conform căreia sistemul legal al Ungariei garantează o armonie între angajamentele stabilite în acest domeniu al legilor internaționale și celor interne”. Cu toate acestea, “câteva constituții au rezerve în ceea ce privește primatul tratatelor asupra legilor față de tratatele cu privire la drepturile omului (Cehia, Slovacia, Slovenia).

Legea Comunității

49. Dacă luăm în considerație specificul construcției europene, analizele dispun de noi dimensiuni.

Pentru țările membre ale Uniunii Europene, legile Comunității sunt cu mult mai intruzive decât legile internaționale tradiționale. Faptul constă nu numai în aceea, că legile Comunității, adică tratatele însăși sunt impuse legilor interne, dar și, după cum este cunoscut, și legile derivate sau legislația secundară, adică toate directivele și regulamentele elaborate de către organele Comunității.

50. Textele de acest gen sunt numeroase (la 31 decembrie 1993 existau 1150 regulamente sau directive aplicabile statelor membre). Cu atât mai mult, că ele sunt elaborate de către Comisie sau mai adesea de către Consiliu, și spre deosebire de tratate, nu au fost prezentate parlamentelor pentru ratificare. Aceasta reprezintă o diminuare a supremației tradiționale a parlamentelor. Totuși, aceasta a fost acceptat în toate statele membre inclusiv în Marea Britanie, unde *Actul Comunităților Europene* din 1972 a introdus schimbări fundamentale în sistemul legal, care a plasat legile în vârful ierarhiei normelor legale.

Implementarea legilor Comunității

51. Această situație a făcut ca statele să introducă unele proceduri cu intenția, contrar direcției, să influențeze producerea textelor legale ale Comunității și conform direcției, să le permită de a transpune această producere în legislația lor internă.

52. Conform direcției, aceasta e o chestiune de orientare a viitoarelor texte legale, în măsura cât mai posibilă, într-o direcție favorabilă intereselor naționale. Pentru a obține acest rezultat sunt combinate diferite acțiuni, adică acțiunile administrațiilor naționale cu serviciile Comisiei, acelor ale membrilor guvernului cu organe diferite ale Consiliului de Miniștri al Comunității și, posibil ale grupurilor de influență socio-profesionale. Asocierea parlamentului cu această reflectare și acțiune, mai mult sau mai puțin realizată în dependență de țară, poate contribui la obținerea acestui rezultat.

53. Contrar direcției, aceasta e o chestiune de transpunere (exactă și la timp) a directivelor Comunității în legislația internă. Efortul făcut la acest punct în diferite țări pare a fi rodnic și începând cu 31 decembrie 1993, în dependență de țară au fost transpuse în legislația internă între 88 și 95% de texte aplicabile ale Comunității. Realizarea acestor sarcini implică stabilirea unor structuri corespunzătoare. În Franța “paza legală a Comunității” este menținută de Consiliul de Stat și SGCI, care se completează reciproc. În Marea Britanie diviziunea juristului trezorer reprezintă centrul principal de expertiză legală al Comunității.

Aproximarea legilor

54. În țările candidate la aderare, problemele apar în mod diferit, dar fiind în legătură cu ceea ce s-a menționat mai sus. În aceste țări legea Comunității nu este aplicabilă direct, însă obiectivele integrării ce și le-au stabilit și acordurile pe care unele din ele le-au încheiat deja, le obligă să ia în considerație legislația Comunității. Acesta reprezintă procesul de aproximare a legislațiilor, după cum este susținut în acordurile deja încheiate sau pe cale de a fi încheiate în lunile viitoare.

55. Această armonizare se referă atât la legislația existentă, cât și la cea viitoare. Ea include o serie de domenii importante: vame, societăți, taxe, potențial intelectual, protecția muncii, servicii financiare, concurență, sănătatea umană, a animalelor și plantelor, protecția consumatorului, standarde tehnice, transport și mediu. Aceasta necesită o muncă considerabilă. Prima măsură care trebuie luată și care a fost luată în majoritatea țărilor, reprezintă propunerea unor noi măsuri de control ale mecanismelor pentru asigurarea faptului că acestea corespund legislației Comunității. Astfel de procedură a fost introdusă în Polonia, de exemplu, (o considerare obligatorie a opiniei Departamentului pentru Integrarea Europeană) și în Ungaria (sub egida Ministerului de Justiție). Rămâne de văzut ce fel de amânare este implicată și care este calitatea controlului exercitat asupra procedurilor.

56. O problemă mult mai amplă constă în aducerea pachetului existent de texte interne în conformitate cu legislația europeană. Această sarcină este inseparabilă de procesul general de tranziție la economia de

pieșă al diferitor țări și constituie componentul său legal. Sarcina poate fi realizată numai treptat, în etape succesive, pe care e mai util de a le programa anticipat. Astfel guvernul ungar a adoptat tocmai un program de acest tip, care include o serie de sfere în care armonizarea s-ar produce în următorii 2-5 ani. Reieșind din aceasta a fost elaborat un plan precis de acțiuni pentru 1995 și ministrul de justiție a primit instrucțiunea să raporteze periodic referitor la progresul programului.

57. În ceea ce privește esența acestui lucru, nu este deloc ușor. Cum pot fi conectate categoriile legale ale legislației interne cu cele ale Comunității, dacă ele nu coincid neapărat? Care sunt limitele de adaptare și derogare ale legislației interne la legislația Comunității? Este oare necesar ca unele evoluții în legislația Comunității să fie anticipate, și dacă e așa, cum? Aceste sunt unele din întrebările la care trebuie găsite răspunsuri. Aceste întrebări trebuie să determine guvernele să examineze acordurile cu privire la relațiile dintre legislația internațională și cea internă; acordurile cu privire la armonizarea și evaluarea legislației, la progresul și dificultățile statului.

IV RESURSE UMANE

Direcții generale

58. O administrare bună a procesului de internaționalizarea politicilor necesită mobilizarea de către conducători a resurselor umane corespunzătoare. Această cerință, evident, implică oameni chemați să intervină în rezolvarea acestor probleme în guvern, organizații și administrații politice, dar se merge mult mai departe. Însăși întreaga societate civilă este preocupată de procesul de internaționalizare. Organizațiile socio-profesionale, asociațiile, sistemul educațional și media, toate trebuie să înțeleagă acest fenomen și să contribuie la conducerea lui.

59. Priceperile și deprinderile necesare de a fi perfecționate sunt cel mai mult legate direct cu diferite aspecte ale procesului de internaționalizare. Ele cuprind, în special:

- științele economice, ceea ce este legat de analiza tendințelor în comerțul internațional și globalizarea economiei mondiale; și:
- câteva ramuri ale dreptului, adică dreptul corporativ sau competițional, dreptul public național și internațional și în ceea ce privește conexiunea acestor discipline, dreptul Comunității.

Așadar, nu este surprinzător faptul, că economiștii și juriștii sunt cei mai mult întrebați. Însă un rol foarte important îl au aptitudinile lingvistice, fapt cărui i se acordă o atenție specială.

60. În cele din urmă, este necesar de a fi accentuată importanța *continuității* și *experienței* pentru menținerea și dezvoltarea fondului capital de resurse umane. Afacerile internaționale reprezintă o sferă în care progresul reprezintă un proces lent și nu se recomandă improvizarea. Este esențial pentru toate guvernele să constituie, treptat, la toate nivelurile de administrație legate de procesul internaționalizării, o rețea de specialiști superiori oficiali preocupați de aceste probleme, care să negocieze cu omologii lor străini și organizațiile internaționale.

61. Aplicarea acestor direcții generale în cazul afacerilor Comunității face să apară o serie de întrebări ce includ:

- direcțiile luate sau care urmează de să fie luate în sistemul educațional pentru a introduce și a dezvolta disciplinele legate de procesul internaționalizării și construcția europeană
- stipulările făcute sau care urmează să fie făcute pentru a răspunde la această chestiune la etapa inițială de instruire a viitorilor funcționari publici;
- acțiuni întreprinse sau care urmează a fi întreprinse în ceea ce privește instruirea funcționarilor publici;
- acțiuni întreprinse sau care urmează a fi întreprinse pentru instruirea în domeniul limbii;
- funcții, promovări și folosirea specialiștilor în sfera administrării – căi oferite lor pentru carieră;
- aprecierea și evaluarea rezultatelor cooperării internaționale în aceste sfere diferite.

PREGĂTIREA NAȚIONALĂ PENTRU ELABORAREA POLITICII INTERNAȚIONALE

**Capacități pentru Administrarea Coordonării Politicii Naționale în contextul Integrării
Europene**

Les METCALFE

CUPRINS:

INTRODUCERE	22
Constrângeri interne și externe	22
Schimbări cantitative și calitative	23
Elaborarea politicii europene ca negociere	23
Planul Foi.....	25
I - CONTEXTUL PREGĂTIRII NAȚIONALE	26
II - MODELUL CONVENȚIONAL: COORDONAREA– CONTROL CENTRAL.	27
III - ADMINISTRAREA COORDONĂRII POLITICII NAȚIONALE	28
IV - SCARA DE COORDONARE A POLITICII	29
V. COORDONAREA POLITICII EUROPENE ÎN ȘAPTE STATE MEMBRE ALE UE	32
Austria	32
Danemarca	35
Franța	36
Germania	37
Irlanda	39
Spania	40
Marea Britanie	42
CONCLUZII	43

INTRODUCERE

1. Guvernele naționale sunt în măsură crescândă implicate în elaborarea politicii internaționale. Deschiderea către mediul internațional și creșterea interdependenței globale creează noi deziderate care necesită răspunsuri noi. Faptul de a permite guvernelor naționale să facă față internaționalizării și globalizării reprezintă ceva mai mult decât o extindere a metodelor tradiționale implicate în relațiile internaționale. Aceasta implică o participare continuă în cadrul numeroaselor organizații internaționale specializate, care constituie o parte a tendinței generale de internaționalizare a conducerii. Mai mult ca atât aceasta include participarea în cadrul sistemelor de integrare regională așa cum este Uniunea Europeană. Fiecare din acești factori necesită, în special, mult timp și atenție din partea politicienilor și funcționarilor, din motivul că interesele naționale se află în joc. Aceste cerințe nu pot fi satisfăcute de metodele obișnuite ale diplomației și a mijloacelor stabilite de dirijare a afacerilor externe. Ele necesită răspunsuri noi, adecvate diferitor circumstanțe și cerințe. Managementul intern al relațiilor externe necesită o revedere și o reproiectare din partea guvernelor.

2. Necesitatea unui nou concept de pregătire a politicii internaționale este importantă, în special, când sunt luate în considerație relațiile dintre guvernele naționale și instituțiile Uniunii Europene. Dezvoltarea UE până în prezent și evoluția ei în perspectivă, arată mai mult o creștere decât o micșorare a randamentului de lucru al guvernelor naționale. Procesele adâncirii și extinderii integrării europene necesită în continuare creștere o reexaminare fundamentală a căilor pe care guvernele naționale organizează și administrează relațiile lor externe. Întrucât obligațiunile față de Uniunea Europeană nu sunt unicele pentru guvernele naționale, importanța și complexitatea problemelor de care se preocupă și sensibilitatea politică internă a lor, reprezintă o recompensă în pregătirea națională minuțioasă pentru elaborarea politicii europene. Pregătirea națională pentru participarea la elaborarea politicii europene reprezintă cel mai sever test al capacităților de conducere vizavi de orice alt aspect al relațiilor internaționale.

3. Datorită oportunității practice directe și implicării vaste a ei în managementul relațiilor internaționale, această foaie va atrage atenția asupra faptului cum guvernele naționale “acționează împreună” pentru a reprezenta interesele lor pe diferite arene, în care politicile europene sunt formulate și decise. Materialul prezentat mai jos este abordat atât din punct de vedere empiric, cât și analitic. Modul de abordare empiric concentrează atenția asupra faptului cum statele membre ale UE își pregătesc pozițiile politicii naționale pentru a negocia la nivel european. Aici sunt luate în considerație diferite contexte, cerințe la accesul de negociere și participarea la negociere în calitate de membru. În ceea ce privește modul analitic, principalul scop constă în stabilirea unui concept sistematic și standardizat pentru evaluarea capacităților naționale de guvernare în pregătirea politicii internaționale. Este explicată o metodă de analiză a capacităților de coordonare ale politicii. Această metodă permite de a face comparații între guverne și facilitează procesul schimbului de experiență. O atenție specială se va acorda necesității mijloacelor efective de administrare a coordonării politicii între ministerele, care participă direct și indirect la procesul politicii europene.

Constrângeri interne și externe

4. Participarea națională la elaborarea politicii europene atrage după sine două seturi de constrângeri: extern și intern. Este necesar ca la proiectarea procesului de management să se ia în considerație ambele. În ceea ce privește cele externe, mediul UE generează un set comun de cerințe, pe care toate țările trebuie să le respecte într-un mod mai mult sau mai puțin standardizat, de exemplu, prin crearea Reprezentanței Permanente și deciderea privitor la alegerea adecvată a ministrului sau a ministerului în calitate de reprezentant național în Consiliu sau la întrunirile Comisiei. Privitor la cele externe, este necesar ca fiecare țară să dezvolte un sistem interguvernamental de pregătire a politicii și de coordonare adaptat la circumstanțele și cerințele proprii, inclusiv cadrul constituțional și distribuirea puterii guvernamentale și a autorității.

5. Trăsăturile distinctive și cerințele dificile ale procesului politicii europene necesită o pregătire

specială a proceselor de coordonare în cadrul guvernelor naționale pentru asigurarea faptului că miniștrii și persoanele oficiale sunt bine pregătite și instruite pe deplin la timp, în locul și pentru întrunirile potrivite. Însă la început, merită de a fi observat faptul, că un sistem format, care depinde de sistemul general de coordonare a politicii interne poate reprezenta interesele naționale la nivel european sau la foruri internaționale. Dacă în sistemul intern există careva puncte slabe sau neajunsuri, e foarte probabil ca ele să fie expuse în cadrul negocierilor internaționale la un preț economic și politic foarte mare. În mod contrar, încercările prevăzute de a îmbunătăți și a promova capacitățile de coordonare ale politicii naționale în vederea unei administrări mai efective a relațiilor externe, probabil, pot avea beneficii suplimentare la indicarea căii de consolidare a capacităților de coordonare a politicii interne.

6. Din punctul de vedere al perspectivei naționale, UE se prezintă atât ca o concentrare de speranțe, cât și ca o sursă de temeri. Speranțele sunt determinate de așteptările pozitive ale progresului economic în alte direcții prin intermediul ajutorului reciproc. Însă nu există beneficii garantate. Un exemplu important l-au constituit așteptările în performanța economică a programului anului 1992 de a completa Piața Internă, care încă nu s-a materializat din cauza unui nivel înalt de șomaj. Temerile iau naștere din transferul suveranității și autorității în elaborarea deciziilor la nivel internațional. Aceasta deseori echivalează cu pierderea controlului și puterii la nivel național și reprezintă asemenea unei amenințări la independența națională și identitate. Totuși nu există un motiv *a priori* de a presupune că internaționalizarea, în general, sau integrarea europeană, în special, reprezintă un joc sero-sum. Guvernele naționale nu cedează cu ușurință responsabilitățile lor instituțiilor europene Ele devin participanți ai unui proces complex al internaționalizării politicii. În cadrul acestui proces există un grad important de latitudine pentru ele de a exercita influență asupra deciziilor în beneficiul lor propriu. Dar, pentru a realiza aceasta ele trebuie să fie pregătite să abordeze o gamă largă de probleme ale politicii, care apar în procesul politicii europene și să fie suficient de organizate pentru a putea juca un rol deplin în elaborarea politicii europene.

Schimbări cantitative și calitative

7. Paradoxal, ca motiv de temere a pierderii controlului, integrarea europeană prevede o muncă mai mare pentru politicienii și persoanele oficiale naționale. Ele trebuie să participe la procesul de luare a deciziilor complexe și importante, dacă acestea sunt efective în ceea ce privește reprezentarea intereselor naționale. În special, în UE elaborarea politicii solicită cerințe dificile pentru administratorii naționali de a pregăti și a coordona mijloacele lor conform câtorva curente paralele de elaborare a politicii sub o presiune severă de timp. Fiind departe de eliberarea guvernelor naționale de responsabilități și reducerea cerințelor față de ele, integrarea europeană generează capacități de lucru substanțiale și continue, care sunt în creștere odată cu adâncirea și extinderea continuă a integrării europene. Pe lângă aceasta sunt necesare schimbări calitative și cantitative în structurile administrative și sistemele de management.

8. Integrarea europeană pune capăt hotarului dintre elaborarea politicii interne și celei externe la nivel național. Ministerele de externe nu mai reprezintă niște portari ai afacerilor externe, care țin sub control accesul la mediul internațional și joacă rolul dominant în toate fazele de pregătire a politicii. În elaborarea politicii europene ministerele în funcție sunt implicate direct în procesele politicii UE. Miniștrii și persoanele oficiale participă direct în calitate de experți și reprezentanți în comitete și consilii. Adâncirea integrării europene face să crească extinderea acestei interpretări și face tot mai obscură deosebirea dintre politica internă și externă. De aceea, administrarea în corelație cu procesul politicii europene necesită o redefinire a rolului ministerelor de externe și ministerelor funcționale, cât și reorganizarea relațiilor lor unul cu altul.

Elaborarea politicii europene ca negociere

9. Acest proces de adaptare și promovare guvernamentală trebuie să ia pe deplin în considerație cerințele elaborării politicii internaționale ca proces al negocierii și al acordului. Uniunea Europeană este unică prin complexitatea, diversitatea și persistența cerințelor, care se răsfrâng asupra participanților

naționali la elaborarea politicii. Fiecare stat membru trebuie să formuleze și să reprezinte interesele sale naționale în privința unei game largi de sfere ale politicii, de exemplu, de la agricultură la educație, de la inovația tehnologică la protecția mediului înconjurător. Fiecare trebuie să încerce să asigure coerența și compatibilitatea reciprocă a pozițiilor variate de negociere proprii printr-o coordonare adecvată între ministere și interesele implicate. În afară de aceasta, acestea sunt responsabilitățile ce trebuie să fie administrate continuu. Spre deosebire de negocierile internaționale, care au ca scop atingerea unui acord, precum este încheierea unui tratat, acestea continuă la nesfârșit. Astfel ele necesită capacități permanente de administrare a pregătirii politicii și de coordonare interministerială. Este important de a reține necesitatea unor capacități de coordonare permanente și puternice. Astfel, la o abordare a accesului la negociere, interesele temporale pot obstructiza eforturile în vederea formării unui fundament efectiv și de lungă durată.

10. Negocierea obținerii accesului creează o “încărcătură culminantă” a problemei. Prioritatea politică de asigurare a securității în comunitate și dificultățile întâmpinate în procesul stabilirii unui acord referitor la volumul mare al noii politici și legislații necesită crearea unei echipe dedate acestei sarcini. Presiunile de scurtă durată nutresc iluzia, că după ce a fost atins nivelul aderării, lucrurile vor deveni mai ușoare și mulțimea de cerințe cu privire la administrare se vor termina. Însă lucrurile niciodată nu se întorc înapoi “la normal”. Experiența arată contrariul. Comunitatea creează o situație diferită, dar deloc ușoară. După obținerea accesului, obligațiunile în calitate de membru vor fi satisfăcute pe parcursul perioadei de tranziție, aflate în negociere. Aceasta înseamnă o investiție considerabilă a capacităților de implementare a politicii la nivelul normelor europene. Însă, pe lângă aceasta, pe agenda europeană continuă să apară noi probleme. Este necesar de a fi luată în considerație și evaluată implicarea noilor oportunități, cât și a problemelor pentru a stabili pozițiile de negociere națională, care reflectă dorințele și posibilitățile de realizare. De când elaborarea politicii europene operează în baza unei proceduri de vot majoritar, analizele posibilităților de realizare trebuie să includă evaluări ale suportului de coalitție din partea altor guverne, cât și a oportunității în viziunea unei perspective pur naționale.

11. Pe deasupra, există tendința unei viziuni stricte în ceea ce privește procesul politicii europene. Este acordată prea multă atenție nivelului de vârf, adică celui de la Brussels. Perceperile publice și politice tind să fie concentrate asupra luării deciziilor în cadrul instituțiilor europene. Aceasta este de înțeles: este considerat punctul culminant al procesului; este important; este relativ ușor de a prezenta un tablou despre ceea ce se întâmplă la masa negocierilor și aceasta corespunde perceperilor populare privitor la negocieri în general și la elaborarea politicii europene, în particular. Dar această percepere este incompletă. Ea arată numai vârful iceberg - ului și nu consideră mare volumul de muncă pentru pregătirea la nivel național. Munca de pregătire se desfășurează, de asemenea și la nivel european. Însă resursele Comisiei și sistemului Consiliului de Miniștri fiind mici și limitate, marea parte a muncii de pregătire a politicii trebuie făcută la nivel național, în cadrul administrării statelor membre. Dacă nu este făcută, interesele naționale vor suferi, fiindcă politicienii și persoanele oficiale, intenționat sau neintenționat, vor continua cu politici contradictorii la nivel european. În consecință eficiența procesului politicii europene va fi deteriorată. Reprezentanții prost instruiți vor prezenta cazuri vagi și incomplete și permanent vor apela la reprezentanța lor permanentă sau la fondul național pentru recomandări și instrucțiuni. La o etapă mai târzie implementarea politicii va fi împiedicată de dificultăți în cazul unei interpretări slabe a directivelor și regulamentelor proiectate ale politicii.

12. Cu toate că este dificil de a număra sau de a obține estimări sigure în privința timpului consumat la diferite faze ale negocierilor, este cert faptul că cea mai mare muncă este “lucrul de acasă”. Probabil 90% din timpul și eforturile depuse la elaborarea politicii internaționale este într-adevăr lucrul de pregătire, care este efectuat la nivel național. Aceasta nu reprezintă numai o pregătire tehnică realizată de o echipă de experți, dar și o fază interguvernamentală a procesului de negociere, în care obiectivele ulterioare de pe arena politicii europene sunt determinate. Odată ce politica internă și cea europeană se interpenetrează tot mai mult, importanța pregătirii naționale crește tot mai mult. Sunt necesare eforturi planificate de a reconcilia divergențele naționale și a defini interesele politicii naționale în viziunea unei perspective europene. Dacă acest lucru nu este îndeplinit, grupurile, pur și simplu, încep să desconsidere nivelul național și trec de la el direct la cel european. Rezultatul e mai mult ca probabil să fie parțial la nivel național și supraîncărcat la nivel european, decât să se prevadă îmbunătățiri în eficacitatea elaborării politicii.

13. Ce se poate de făcut pentru a asigura o administrare eficientă a elaborării politicii internaționale de către guvernele naționale? Ce fel de adaptare și dezvoltare a capacităților sunt necesare de a fi asigurate pentru ca reprezentanții să ajungă la masa acordurilor la timpul convenit, la locul convenit și să prezinte la un nivel instructiv înalt cazurile guvernelor lor. O parte a răspunsului la această întrebare reprezintă, fără doar și poate, pregătirea tehnică: cunoașterea subiectului, agendei, problemelor și opțiunilor. Altă parte a răspunsului constă în dobândirea aptitudinilor rechizite de negociere pentru definirea intereselor și a obiectivelor, elaborarea strategiilor și tacticilor (inclusiv formarea coaliției). Partea a treia a răspunsului constă în coordonarea efectivă dintre ministerele implicate în negocierile politicii europene. Ultima parte este subestimată și neînțeleasă.

14. O elaborare eficientă a politicii europene necesită mai degrabă o muncă comună a ministerelor, decât niște acțiuni independente din partea lor sau, în cel mai rău caz, urmărirea diferitor scopuri. Coordonarea între ministere este deseori neglijată sau devine arena unor politici birocratice și a conflictelor interguvernamentale neconstructive. În multe cazuri ea nu este tratată ca administrare benevolă. Administrarea este privită deseori, în termeni foarte restrânși, nu mai mult decât o administrare individuală a organizațiilor. Însă în procesul guvernării este esențial ca (a) să fie dezvoltate relații bune de lucru între diferite organizații și (b) administrarea dintre organizații să nu fie lăsată la voia întâmplării. Politicile publice rareori țin în exclusivitate de responsabilitatea organizațiilor individuale. Diviziunea muncii între organizațiile implicate în domenii speciale ale politicii este eficientă numai dacă legăturile dintre ele sunt administrate cu atenție. Altfel, disputele cu privire la jurisdicții se vor destrăma, iar dezacordurile cu privire la politică vor slăbi reprezentarea intereselor naționale.

Planul Foi

15. Următoarele secțiuni arată modul de administrare a problemelor coordonării de către guverne a mijloacelor naționale în procesul politicii europene. În afară de legătura practică și directă cu țările membre și cu cele care aspiră la aderare, procesul politicii UE are o semnificație mai largă. Întrucât este cel mai înalt dezvoltat (deși departe de complet) sistem al integrării regionale și cooperare supranațională din lume, el dezvăluie foarte clar tipurile de capacități necesare pentru a permite guvernelor naționale de a lucra efectiv într-un mediu important și dinamic. O examinare a greșelilor și problemelor, bazată pe experiența țărilor UE, duce la anticiparea și depășirea lor. Investițiile alocate în scopul formării capacităților pentru administrarea internă sau a relațiilor externe cu atât mai mult justifică valoarea lor.

16. Pentru a explora mai adânc aceste probleme, această Foaie este împărțită în trei părți principale. Prima scoate în evidență elementele principale ale cadrului de lucru constituțional-național, care alcătuiesc și constrâng procesele de coordonare a politicii naționale. De asemenea sunt expuse unele puncte slabe ale gândirii convenționale cu privire la coordonarea politicii guvernamentale. Aceasta arată, în special, o necorespondență a modelului unitar al controlului central. Acest model este nepotrivit, și probabil, impracticabil în guvernele alcătuite din ministere interdependente, care trebuie să conlucreze și să administreze afacerile interne proprii.

17. A doua secțiune propune o abordare diferită a coordonării politicii, având în centrul atenției capacitățile și procesele de administrare a proceselor dintre ministere cu privire la sferile interdependente. Această abordare se sprijină pe o viziune a guvernelor naționale, mai degrabă ca rețele ale organizațiilor, decât ca structuri monolitice întregi. La baza ei se află Scara Coordonării Politicii, elaborată special pentru analiza pregătirii politicii europene și coordonării ei în statele membre ale UE. Scara distinge diferite capacități de coordonare. Aceste capacități sunt legate una de alta în mod sistematic. Caracterul efectiv al proceselor de coordonare la nivel înalt depinde de gradul de încredere al nivelurilor subordonate. Scara asigură o măsură independentă a capacităților de coordonare, care permite compararea diferitor tipuri de sisteme ale conducerii.

18. Secțiunea a treia conține rezumate ale sistemelor de coordonare ale politicii naționale în șapte state membre ale UE. Țările selectate – membri fondatori și ulteriori aderați – ilustrează unele posibilități și

probleme ale coordonării politicii europene. Există diferențe esențiale în nivelurile capacităților de coordonare între țări, la fel și în ceea ce privește căile de administrare și de utilizare. Scara coordonării politicii reprezintă un instrument analitic de evaluare a capacităților de coordonare și determină unde și cum aceste capacități de importanță strategică națională pot fi consolidate.

I - CONTEXTUL PREGĂTIRII NAȚIONALE

19. Pregătirea națională a elaborării politicii internaționale se plasează în cadrul contextului constituțional și politic, care impune constrângeri și creează probleme, dar care oferă și posibilități. În timp ce nu este posibil de a crea o clasificare corectă a contextelor naționale și de a o utiliza pentru grupurile tipice ale sistemelor de coordonare, este posibil de a defini principalii parametri în cadrul cărora se realizează coordonarea și pregătirea. În ceea ce privește facilitatea și dificultatea în pregătirea națională, se disting patru parametri, care au o influență deosebită asupra lor:

- (i) Structura de stat. Statele unitare prevăd un context mai facil de pregătire și coordonare decât statele federale.
- (ii) Balanța dintre autonomia ministerelor și autoritatea centrală. Prevederile constituționale pot oferi ministerelor și miniștrilor mai multă sau mai puțină autonomie și prevăd un rol mai mare sau mai mic al centrului conducerii.
- (iii) Organizarea grupului politic. Mai degrabă majoritatea guvernelor decât coaliția lor simplifică – dar nu elimină – problemele ajungerii la o viziune comună și la poziții convenite de negociere.
- (iv) Supravegherea parlamentară poate crea mai multe sau mai puține presiuni puternice a ajunge la un acord al pozițiilor de negociere. Pe de o parte, aceasta reduce diapazonul discreției executive. Pe de altă parte, aceasta consolidează legitimitatea democratică a negocierilor.

20. Configurația acestor patru parametri în cazuri individuale are influență asupra căii de pregătire a politicii naționale. Ei pot face problema mai dificilă și mai oșitoare. Ei pot limita discreția executivă. Ei, însă, nu determină și nu dețin controlul total al procesului. Ei nu creează obstacole de netrecut spre o administrare efectivă a pregătirii și coordonării politicii naționale. Există, însă, o înțelegere în proiectarea și dezvoltarea sistemelor de coordonare, care au capacități suficiente de a face față cerințelor în creștere față de ele. Totuși, depășirea obstacolele și crearea condițiilor pentru un management intern eficace al relațiilor interne, depinde parțial de modul de abordare al limitelor modelului convențional al coordonării.

II - MODELUL CONVENȚIONAL: COORDONAREA– CONTROL CENTRAL.

21. Tabloul oficial al pregătirii naționale pentru elaborarea politicii internaționale reflectă gândirea convențională în funcționarea procesului politicii. Pregătirea politicii presupune un lucru în conformitate cu modelul *top-down*, în care politicienii fac decizii care sunt elaborate mai detaliat de către demnitari. Acțiunea administrativă este programată în conformitate cu prioritățile politice. Acest model abordează guvernele ca sisteme monolitice, care dispun de o conducere politică unificată. El evidențiază în principal *structurile* definite, în deosebi structurile de nivel înalt, în timp ce afirmă că există *capacități* adecvate și *procese* corespunzătoare de administrare a pregătirii politicii în cadrul lor. Deseori, după cele discutate mai sus, aceste afirmații nu sunt justificate. Modelul top-down desemnează o parte anume a guvernului în calitate de «coordonator» al problemelor cruciale. «Coordonatorul» poate fi oficiul Prim - Ministrului sau al Președintelui, Cabinetul, ministerul de externe, de finanțe sau careva instituții de «coordonare» create special. Cu alte cuvinte, coordonarea este identică cu controlul central.

22. O problemă a modelului de control central al coordonării este faptul că se acordă puțină atenție contribuțiilor coordonării orizontale între ministere. Există o presupunere interioară centrală în ceea ce privește dorința și abilitatea ministerelor în funcțiune de a coordona unul cu altul. Însă în practică eficacitatea sistemului de coordonare depinde enorm de «coordonarea fără coordonator». Aceasta reprezintă o coordonare directă, deseori neoficială, orizontală, fără un coordonator central, care ar supraveghea ce se întâmplă. Dacă aceste capacități nu sînt promovate în mod adecvat și misterele în funcție nu pot împărti volumul de lucru cu privire la pregătire și coordonare, o mare parte din acesta va cădea pe umerii instituțiilor de coordonare de nivel înalt, care riscă să devină supraîncărcate de un număr mare de probleme ce vor necesita decizii detaliate. Astfel conceptul structural duce la riscul supracentralizării și a răspunsurilor întârziate. Acesta reprezintă un punct slab extrem de important, fiindcă elaborarea politicii internaționale deseori poate necesita răspunsuri rapide. Ritmul schimbării și sincronizarea deciziilor nu sînt subordonate atât de mult controlului național, deoarece ele țin de deciziile interne.

23. Altă problemă ce pune la îndoială funcționalitatea întregului model constă în dificultatea de a conveni asupra localizării autorității coordonatoare. Există câteva candidaturi. Preocupat de afacerile internaționale, este firesc, ca ministerul de externe să se pretindă în rolul cheie în ceea ce privește coordonarea pozițiilor de negociere naționale. Dar aceasta nu poate fi o responsabilitate exclusivă. La nivel politic la un rol la fel pretind președintele, miniștrii și cabinetele, ministerul economiei și cel al finanțelor cât și cele implicate permanent. Dacă fiecare își va înainta pretențiile proprii pentru stabilirea dominației, dezacordurile în ceea ce privește responsabilitățile coordonării pot degenera într-o luptă de puteri birocratice. În realitate nici un minister sau instituție centrală nu poate deține un monopol. Coordonarea nu poate fi egalată cu un control central unitar. Într-un sistem al guvernului bine administrat, există o diviziune a muncii, cât și a responsabilității operaționale în coordonare. Coordonarea este un proces colaborativ, la care contribuie expertiza ministerelor în funcție, cât și cercetarea instituțiilor centrale. Coordonarea constă în efortul diferitor părți ale sistemului, îmbinate unul cu altul, și mai puțin în încercările unei singure părți de a controla pe celelalte.

24. Modelul convențional *top - down* (de sus în jos) descrie mai degrabă modul legitimării și autorizării politicilor, decât mecanismul în care ele sunt administrate cu eficacitate în practică. Administrarea efectivă necesită o recunoaștere a pluralismului organizațiilor (ministere și alte organe), ce trebuie să fie implicate în pregătirea efectivă și în coordonare. Este un proces adaptiv de rețea și nu unul al controlului ierarhic. Administrarea politicilor publice, de obicei, implică o cooperare susținută a multor organizații și nu o acțiune pur independentă. Însă deseori cooperarea trebuie administrată cu ajutorul mijloacelor non-ierarhice. Aceste mijloace non-ierarhice ale coordonării laterale și orizontale sunt importante, în special, în participarea administrativă la elaborarea politicii internaționale. Controlul central deseori nu este necesar sau nu este efectiv în sensul că expertiza și informația necesară de a pregăti pozițiile politicii sînt localizate în ministere și nu există o valoare suplimentară în suprapunerea controalelor ierarhice. Este aplicat principiul subsidiarității. Totuși, coordonarea centrală poate fi necesară pentru evitarea inconsecvențelor și contradicțiilor și asigurarea

unei compatibilități reciproce a pozițiilor interdependente de negociere.

25. Din această perspectivă este mai important de a fi considerate primordiale *capacitățile și procesele* de coordonare, decât punerea accentului convențional pe *structuri*. În special este important de a considera fluxul de informație necesar pentru pregătirea pozițiilor de negociere și strategiilor, capacităților și proceselor necesare de informare a deciziilor guvernamentale. Deseori, informația necesară trebuie obținută dintr-o gamă variată de surse din afară, interne și externe și după aceea asamblate și răspândite în cadrul și printre ministerele responsabile de diferite fațete ale politicii.

III - ADMINISTRAREA COORDONĂRII POLITICII NAȚIONALE

26. Modelul convențional tinde să trateze guvernele naționale ca monolite. Aceasta acordă o importanță primară structurilor create, care sunt prevăzute să funcționeze într-un mod *top-down* ierarhic sub controlul unui coordonator central. Acest model nu corespunde practicilor diverse ale statelor membre sau procesului politicii europene. Este foarte rigid. De asemenea un fapt nespecific îl reprezintă modul funcționării procesului de coordonare pentru alinierea pozițiilor de negociere ale diferitor ministere. Pe deasupra, aceasta spune puțin despre capacitățile necesare pentru o funcționare eficace a acestuia. Deseori răspunsurile rapide și ajustările flexibile sunt solicitate de către administrările naționale. Acolo unde ministerele pot da răspunsuri independente sau unde coordonarea orizontală directă între ministere poate asigura coerența și scopurile comune sau cel puțin, evită incoerența, sunt motive bune de a acționa în mod corespunzător. Aceasta nu exclude posibilitatea unor măsuri elaborate și mai centralizat pentru coordonarea politicii. Uneori ele pot fi importante în rezolvarea unor probleme dificile și a unor chestiuni generale ce țin de politică care afectează interesele câtorva ministere.

27. O problemă importantă în proiectarea sistemelor de coordonare constă în susținerea flexibilității, adică abilitatea de a răspunde în diferite moduri la diferite probleme - ministerele în demisie să administreze pregătirea lor proprie, însă cu asigurarea mijloacelor de administrare sub aspect de dependență. Un răspuns la această întrebare nu constă în intenția de a propune o alternativă modelului convențional. În schimb următoarea secțiune a documentului evidențiază o metodă pentru analiză, comparație și proiectare a sistemelor de coordonare.

28. Punctul de plecare al acestei discuții constă în viziunea guvernului ca rețea de organizații interdependente. Un guvern național este alcătuit din ministere și numeroase alte feluri de organizații, fiecare cu funcții proprii, dar interdependente în diferite moduri și la diferite grade. Procesele administrative în cadrul organizațiilor individuale conduc operațiile interne. Dar pentru a administra procesul interdependenței e necesară o coordonare între organizații, fapt ce reprezintă problema generală a managementului public. Dificultățile coordonării interorganizaționale sunt, în special, evidente în contextul politicii europene, fiindcă există o necesitate permanentă de a fi luată în considerație interacțiunea diferitor sfere ale politicii din punct de vedere național. Din această perspectivă coordonarea efectivă necesită felurite procese specifice între organizații și capacități din cadrul organizațiilor pentru administrarea acestor procese. Procesele necesare pentru o coordonare efectivă pot fi considerate sub formă de scară cu o serie de trepte. Scara de coordonare a politicii, care este indicată mai jos, are un șir de proprietăți specifice, care necesită o înțelegere clară în evaluarea implicărilor practice.

- (i) Este o scară calitativă, ce evidențiază capacitatea de coordonare de tipuri diferite. Fiecare treaptă a scării reprezintă diferite tipuri calitative ale capacității de coordonare.
- (ii) Ordinea capacităților definite în scară este importantă. Fiecare nivel mai înalt este situat

deasupra și este adăugat unui nivel subordonat. Asemenea unui grup de trepte, grupul nivelurilor mai înalte depinde de stabilitatea celor de jos. Fundamentul slab submină eficacitatea nivelurilor mai înalte.

- (iii) Existența nivelului mai înalt al capacităților de coordonare nu înseamnă că acesta trebuie utilizat întotdeauna. Dacă problemele privind coordonarea pot fi rezolvate direct între ministere, nu există nici o necesitate a mai multor procese de coordonare centralizată.
- (iv) cu toate că capacitățile de coordonare pot fi folosite într-un mod top-down, pentru a le dezvolta, este important ca acestea să fie zidite de la temelie în sus.

29. Scara de coordonare politică a fost formată inițial pentru a servi ca instrument de măsură. Aceasta permite de a se face comparație între diferite sisteme de coordonare. Pe lângă comparațiile trans - secționale mai pot fi folosite și cele longitudinale, astfel ca să fie posibilă monitorizarea schimbărilor într-un sistem. Dincolo de aceste utilizări scara mai poate fi folosită și ca instrument de diagnosticare și planificare. Aceasta prevede mijloace senzitive de identificare și diagnosticare a surselor de eșecuri în coordonare. Diagnozele mai precise pot facilita o concentrare asupra eforturilor de dezvoltare.

IV - SCARA DE COORDONARE A POLITICII.

10. REORGANIZAREA ȘI REFORMA;

9.PRIORITĂȚI GUVERNAMENTALE;

8.LIMITE CENTRALE PENTRU MINISTERE;

7. ARBITRAREA;

6.CONCILIEREA;

5.CONSENSUL ÎNTRE MINISTERE;

4.MINISTERELE VORBESC ÎNTR-O VOCE;

3.CONSULTAȚIILE ÎNTRE MINISTERE;

2.COMUNICAREA ÎNTRE MINISTERE;

1.PREGĂTIREA POLITICII ÎN MOD INDEPENDENT DE CĂTRE MINISTERE.

Înainte de a continua, fiecare treaptă a scării va fi explicată pe scurt . Aceasta va explica procesele de coordonare implicate în fiecare din ele și capacitățile de administrare necesare.

Nivelul 1. Pregătirea politicii independente de către ministere

30. Nivelul de bază al coordonării constă în pregătirea de către ministerele individuale a pozițiilor de negociere în cadrul sferei lor de competență. Ele păstrează autonomia și independența acțiunilor lor în cadrul jurisdicției proprii. Diviziunea muncii între ministere este bazată pe o repartizare bine definită și recunoscută

a responsabilităților politicii europene. Procesele și capacitățile necesare pentru pregătirea politicii independente de către ministere sunt intra - organizaționale. Aici pare a fi o lipsă de coordonare. Însă în realitate aceasta și definește hotarul dintre coordonarea interioară și coordonarea dintre ministere, stabilește sferile de independență, unde ministerele trebuie să conlucreze. În ceea ce privește ultimele sfere, nivelurile mai înalte a capacității de coordonare devin importante.

Nivelul 2. Schimbul de informație între ministere

31. Întrucât ministerele nu sînt complet independente unul față de altul și elaborarea politicii europene evidențiază sferile de interdependență, este necesară o coordonare între ministere. Prima treaptă în formarea capacităților este comunicarea. Schimbul de informații între ministere este necesar cu atît mai mult, cã ministerele trebuie să fie conștiente de direcțiile și inițiativele privitor la politica dusă de alții. Poate pãrea elementar, însă aici problemele nu lipsesc. Comunicarea dintre organizații este cu mult mai dificilă și mai sensibilă, decît comunicarea în cadrul organizațiilor. În politicile birocratice puterea constă în informație. Pentru a depăși barierele în comunicare și chiar tendințele de comunicare greșită, sunt necesare norme și convenții care să oblige persoanele oficiale și politicienii să mențină fluxurile adecvate de informație în exteriorul organizației. La o comunicare sistematică reprezentanții sunt probabil mai puțin «surprinși» la Brussels de ceea ce fac colegii lor în alte ministere. Schimbul de informație nu încalcă principiul independenței ministerelor. Dar aceasta nu înseamnă că diferite părți ale aceluiași guvern național operează cu o bază de date mai mult sau mai puțin comună. Aceasta nu sugerează că investițiile mari în tehnologia informațională sunt esențiale. Se utilizează multe rețele și surse de zvonuri neoficiale.

Nivelul 3. Consultarea între ministere

32. Cu toate că în unele contexte ministerele pot găsi viziunile din afară nebinevenite, totuși, când consultarea devine normă, aceasta aduce cu sine multe beneficii importante. În timp ce nivelul 2 de coordonare implică administrarea schimbului de informație dintre ministere, nivelul 3 introduce consultația și conexiunea inversă. Ministerele nu numai că utilizează informația primită din afară în scopurile lor proprii, ci și răspund la aceasta oferind comentarii, propuneri și critici către ministerul expeditor. Aceste consultații și procese de conexiune inversă asigură ministerul expeditor cu un dispozitiv de viziuni cu privire la felul de politică ce se dezvoltă. Aceasta poate ajusta prompt pozițiile sale de negociere. Întrucât acesta reprezintă doar un sfat, el poate fi recunoscut, dar lipsit de considerație. Consultarea extensivă dintre ministere are o latură efectivă și importantă în vederea sporirii coeziunii guvernamentale. Ministerele înțeleg interesele lor reciproce și cu atît mai mult obiectivele. Ele pot anticipa reacțiile fiecăruia la diferite propuneri cu privire la politică. Totuși la acest nivel de coordonare, responsabilitatea o dețin ministerele individuale și ele pot da acordul în mod diferit.

Nivelul 4. Vorbind cu o voce.

33. Următoarea treaptă a coordonării solicită dorința din partea ministerelor de a evita dezvăluirea în public a divergențelor de păreri. Aceasta necesită acțiuni interministeriale pentru a atinge unele acorduri în ceea ce privește prezentarea și negocierea pozițiilor. Comunicarea și consultarea pot dezvălui altor guverne diferențele de interese și obiective dintre ministere. Există totuși și unele dezavantaje în dezvăluirea diferențelor. Din punct de vedere național există un beneficiu în ceea ce se numește «vorbind cu o voce». Menținerea unui front comun în public consolidează pozițiile de negociere, chiar dacă ministerele recunosc, că într-adevăr există diferențe în cadrul politicii și perspectivei. Pentru a apăra interesele naționale împărțite este esențial un efort chibzuit de a menține linia obișnuită și forme convenite ale cuvintelor. Pentru a evita prezentarea viziunilor divergente, ministerele trebuie să se verifice reciproc, înainte de a face comentarii publice. Aceasta reprezintă o coordonare «negativă», care nu face decît să mascheze dezacordurile. Dar chiar și asumarea acestui grad de coordonare este o presiune importantă asupra funcționarilor și politicienilor de a «acționa împreună». Pentru a governa în coaliție chiar și acest nivel jos de coordonare este dificil de a-l menține.

Nivelul 5. Consensul între ministere.

34. În scopul evitării dezacordurilor ministerele ar putea să atingă acorduri în sfera politicilor de interdependență. Procesele coordonării pozitive prevăzute să atingă consensul pot fi adăugate la coordonarea negativă, necesară de a asigura că ministerele vorbesc cu o voce. Crearea consensului necesită o rezolvare mai intensivă a problemei între ministere pentru a identifica și a defini sferele interdependenței și a stabili dispute și dezacorduri care, de altfel, vor slăbi pozițiile de negociere națională. Acest nivel de coordonare necesită capacități de administrare a conflictelor între ministerele implicate. Este important ca procesele de administrare a conflictelor să fie dirijate de către ministerele preocupate de acestea. Ele caută să găsească un consens fără vreo intervenție din afară.

Nivelul 6. Concilierea.

35. Uneori, ministerele ating un punct, în care ele nu pot rezolva conflictele pe bază de consens și există pericolul ca divergențele interguvernamentale să erupă în public. Dezacordurile vor face imposibil ca diferite părți ale guvernului să vorbească cu o voce. În asemenea situații există riscul să apară dificultăți privind o coordonare mai serioasă și de lungă durată, adică ministerele vor pierde încrederea unul în altul. Gradul de încredere reciprocă necesar pentru o coordonare efectivă începe să se evaporeze. În aceste circumstanțe pe scenă apare o capacitate nouă de coordonare. Pentru prima dată ministerele se confruntă cu o situație când ele nu se pot bizui pe eforturile proprii de a ține sub control coordonarea. E nevoie de un ajutor din afară. Pentru a preîntâmpina ministerele de fixarea unor suporturi proprii de negociere și dezvoltarea unor relații ostile între ele, este nevoie de medierea unei părți terțe neutre. Coordonarea administrării conflictelor și reconcilierea divergențelor reprezintă un proces de conciliere sau de intermediere. Partea terță neutră acționează în calitate de catalizator în procesul de adaptare și ajustare, dar nu ca o autoritate ierarhică.

Nivelul 7. Arbitrarea între ministere.

36. Arbitrarea capacităților e necesară atunci, când concilierea și medierea conflictelor ministeriale nu izbutesc să rezolve conflictele interministeriale. Arbitrarea diferă de conciliere prin faptul că încearcă să ajute părțile aflate în dispută să rezolve divergențele lor: rezolvarea necesită acordul lor. Arbitrul ia în considerație viziunile și interesele adversarilor, dar ia o decizie independentă care se referă la părți. Arbitrajul introduce un element de autoritate ierarhică în procesul de coordonare, care nu este prezent în treptele precedente. Arbitrajul se prezintă ca o cedare judecătorului a unei dispute, când eforturile de “stabilire a unui consens în afara curții” eșuează. Analogia este potrivită și utilă. În primul rând, aceasta accentuează faptul că arbitrarea trebuie utilizată cumpătat, cel mai bine este să fie rezervată pentru cazurile nivelurilor de mai jos ale scării. Aceasta contrazice presupunerea obișnuită că coordonarea întotdeauna implică control ierarhic central. În al doilea rând, arbitrarea este un proces de coordonare cu reacție negativă, care acționează în cazul când procesele nivelurilor de mai jos nu sunt suficiente de a administra coordonarea. Dacă caracterul inadecvat al nivelurilor de mai jos dă naștere la o serie de probleme care necesită arbitraj, procesele arbitrării sunt repede supraîncărcate și resursele de pregătire a politicii devin supracentralizate și încetinesc.

Nivelul 8. Determinarea limitelor pentru ministere.

37. Centrul conducerii poate juca un rol mai activ prin stabilirea parametrilor în cadrul cărora ministerele funcționează. Instrucțiunile determină un cadru al bugetului și constrângeri referitoare la politici, în cadrul cărora vor funcționa ministerele. La acest nivel centrul stabilește limite și determină mai degrabă ceea ce nu trebuie să facă ministerele, decât ceea ce trebuie să facă. Cadrul este stabilit, însă ministerele au direcția și flexibilitatea să dezvolte politicile lor și pozițiile de negociere din cadrul lor.

Nivelul 9. Stabilirea priorităților guvernamentale.

38. Centrul guvernului poate merge mai departe în cârmuirea procesului de pregătire a politicii europene prin stabilirea priorităților și trasarea liniilor principale ale politicii naționale. Prioritățile clare oferă un model și o direcție bine definită a lucrului ministerelor și stabilesc contextul politicii pentru o coordonare orizontală între ele, de asemenea și o intervenție centrală. Însă este important de a menționa că acesta nu este un proces într-o singură direcție. Nu este nici o prezentare de sus în jos (top - down) a obiectivelor definite politic. Dezvoltarea realistă a priorităților de guvernare depind, de funcționarea efectivă a nivelurilor de mai jos în cadrul procesului de coordonare al politicii. În vârful acestora sînt necesare capacități de gândire strategică.

Nivelul 10. Reorganizare și reforme.

39. Toate nivelurile precedente ale scării s-au referit la procesul de coordonare a politicii. Crearea unei capacități pentru reorganizare sau reformă la nivelurile de sus devine importantă atunci când un sistem de coordonare existent va fi adaptat noilor circumstanțe. În timp ce o reformă sau un proces de reorganizare a unei rețele de organizații guvernamentale este o operațiune extrem de complexă, există presupunerea că ea poate fi cel mai efectiv dirijată prin formarea în continuare și folosirea capacităților și proceselor determinate pentru coordonarea interministerială. Capacitățile la acest nivel reprezintă mai degrabă niște capacități de administrare a transformării de sinestătătoare, decât capacități ce se bazează pe «terapia de șoc». Încercând să determine schimbările prin exercitarea presiunii externe și forțarea ritmului de schimbare, «terapia de șoc» prezintă puțin probabil o cale spre succes. Dirijând astfel de reforme complexe, apare necesitatea unui proces de lungă durată, de investiții în capitalul uman și social cu capacități necesare pentru administrarea coordonării. Din această perspectivă scara coordonării politicii se prezintă ca un instrument de diagnosticare și evaluare a punctelor puternice și a celor slabe înainte ca un sistem și un cadru de formulare a planurilor de administrare a dezvoltării capacităților necesare să asigure, că interesele naționale sunt reprezentate efectiv.

V. COORDONAREA POLITICII EUROPENE ÎN ȘAPTE STATE MEMBRE ALE UE

Austria

Condiții

40. Austria este una din țările care recent și-a asigurat calitatea de membru al UE. În experiența acestei țări găsim unele lecții utile pentru viitorii candidați potențiali. Este necesar de a face în prealabil trei observări importante. Prima: este important de a avea o perspectivă clară în timpul negocierilor. Procesul nu este rapid. A doua: este necesar de a găsi unele puncte de reper, care vor asigura o structură și un cadru adecvat pentru dirijarea pregătirilor și consultărilor. Altfel rezultatul poate fi confuz, aducând pagubă intereselor naționale. A treia: este esențial de a înțelege deosebirea dintre negocierile cu privire la aderare și cele interguvernamentale convenționale. Caracterul negocierilor este distinctiv, fiindcă ele se plasează între guvernul național candidat și UE care este o organizație internațională.

41. Pentru asigurarea unui rezultat bun este nevoie de o bună pregătire la nivel național. În Austria pregătirile au început încă înainte de înaintarea cererii oficiale de aderare din 1989. În anul 1984 ministerele

federale au început să examineze implicările comunității cu resursele din Lander și cele două laturi ale industriei. Ținând cont de tradiția austriacă, s-a creat un model de consultare extensivă.

42. Lucrările de pregătire au demarat în două inițiative separate, care ulterior au fost unificate. Una a fost lansată de către Ministerul de Externe, iar alta de către Cancelaria Federală. Atenția Comitetului Ministerului de Externe era concentrată asupra pregătirii negocierilor ca o extindere a responsabilităților sale obișnuite în relațiile externe. Cancelaria s-a concentrat asupra coordonării interguvernamentale, cu o preocupare specială de a asigura implicarea și consultarea intereselor interne. Ministerul de Externe a creat un grup plenar larg, apoi a stabilit subgrupe care erau preocupate de chestiuni speciale. Comitetul Cancelariei Federale a fost recunoscut ca un grup plenar larg.

43. Pentru un timp cele două inițiative au înaintat paralel. Însă distincția dintre negocierea internațională și cea internă, pe care ele se bazau, curând s-a dovedit a fi artificială și treptat s-a destrămat. Interpătrunderea celor două comitete a contribuit mai degrabă la o comasare a lor decât la o separare. Ulterior ele au convenit la o președinție de alternativă.

44. Pentru a se asigura că nici o problemă nu a fost creată fără necesitate, au fost stabilite două practici și la nivel legislativ s-a introdus o clauză compatibilă a CE. Toată legislația din anul 1987 mai întâi a fost verificată în ceea ce privește compatibilitatea sa cu cea a CE. Totodată, a fost introdusă practica de a informa Comisia privitor la planurile legislative ca dublă verificare.

45. În iulie 1989 a fost prezentată o cerere oficială de aderare, iar opinia pozitivă a Consiliului de Miniștri a fost primită doi ani mai târziu în anul 1991. Negocierile au început în anul 1993 după summitul de la Edinburgh și au fost încheiate la mijlocul lui 1994. Intervalul de timp de la înaintarea cererii și până la aderare a fost de 3 ani și jumătate. Trebuie să menționăm, că această aderare a fost precedată de o etapă de muncă asiduă. Un factor important, care a determinat lungimea duratei de timp de la cerere până la aderare a fost capacitatea accesibil limitată și cerințele concurenței de nivel european, atât din partea Comisiei, cât și din cea a Consiliului. Aceste cerințe implică o muncă asiduă necesară pentru a stimula piața internă în vederea perfecționării negocierilor Tratatului de la Maastricht și a pachetului bugetar Delors II.

Stabilirea cadrului de negociere

46. Un factor important al administrării negocierilor, în general, și a structuralizării discuțiilor cu privire la chestiunile speciale constă în stabilirea unui set de instrucțiuni pe care fiecare le-a înțeles. Materialul negocierilor a fost divizat în 29 capitole. Negocierile curente au fost dirijate de o echipă de 15-16 funcționari din ministerele federale. Acest miez al grupului de negociatori trebuia să mențină relații consultative cu un grup consultativ mai larg de 60-70 persoane. Grupul consultativ, la rândul său, a stabilit linii deschise de contact și schimb de informație cu partenerii publici.

47. Caracterul negocierilor de aderare nu reprezintă unul oferit sau luat între egali. Calitatea de membru necesită o acceptare prin asquis-ul Comunității. Aceasta nu este total o situație de «ia sau lasă», iar opțiunile de negociere pentru țările aplicate sunt limitate. Elementele discreționale se află în timpul și în termenii perioadei de tranziție. Excepțiile unice reale, așa cum au fost fermierii arctici din Finlanda, au stabilit unele priorități, care pot fi negociate odată cu primele principii.

48. Negociatorii nu au pornit de la poziția de la care ei ar trebui să ia în considerație totul de la început. Acordul Arealului Economic European deja a acoperit 60 la sută din asquis-uri. Comisia a elaborat un cadru comun de monitorizare necesar pentru a fi realizat de către patru țări aplicate (fiecare a negociat separat). Odată cu implicarea chestiunilor sensibile, ca neutralitatea, sprijinul agricol, protecție, protecția mediului, transportul tranzit și controalele vamale, se pot face excepții limitate de la practica standardizată.

49. Inițial au fost organizate o serie de întruniri de pre - negociere cu Comisia, adică 130 întruniri (probă acquis) în Brussels și 70 întâlniri ulterioare. Ele au fost organizate pentru discuții și nu pentru decizii. În

multe cazuri acestea au prezentat niște acorduri încheiate automat, care au fost elaborate anterior în cadrul grupurilor speciale. De asemenea ele au identificat sferile dezacordurilor și problemelor irezolubile. Acestea au vizat chestiunile politice sensibile, care au putut fi evidențiate ca probleme ce necesită o atenție deosebită, astfel ca: munca în timp de noapte a femeii, vuietul avioanelor, energia nucleară (puterea și deșeurile), transportul, tranzitul și standardele cu privire la mediu. Astfel au putut fi concepute acorduri specifice, de exemplu:

- acordul - summit bilateral, privind limitarea pagubelor aduse mediului de către trafic (aceasta a introdus un cadru de administrare referitor la implementare);
- menținerea controalelor necesare la hotare, pentru a menține agricultura pentru o perioadă de timp;
- casele suplimentare: o perioadă de tranziție de 5 ani spre o politică non-discriminatorie.

Negocierile au implicat o conlucrare cu președențiile ulterioare ale Consiliului și s-a conștientizat că în faza luării deciziilor, negocierile au fost conduse mai mult de statele membre, reprezentante ale Consiliului decât de Comisie.

Învățătura extrasă din practica Austriei:

- asumarea necesității de adaptare la UE și nu o altă cale;
- importanța unui dialog structurat, adică a unui cadru, a unei proceduri și foruri unde miniștrii se pot întâlni cu omologii lor din țările membre;
- toate părțile să utilizeze aceeași hartă, ca ghid de observare a avansării lucrurilor și ca instrument de dirijare a negocierilor;
- pregătirea intereselor interne în cadrul și în afara conducerii. Ministerele trebuie să dezvolte noi capacități și grupurile interesate trebuie să-și reorienteze eforturile lor;
- clauza compatibilă a UE a amânat lucrul care nu era necesar pentru o perioadă mai târzie;
- dezvoltarea individuală: instruire; instruirea juriștilor cu scopul de a progresa în operarea argumentelor juste; înțelegerea metodei de lucru a instituțiilor UE, fiindcă sunt necesare răspunsuri rapide, odată ce negocierile sunt în proces;
- există o necesitate permanentă de a răspândi larg informația pe frontul intern. Dacă există o preocupare internă și o sensibilitate politică, este important de a le lua în considerație în procesul negocierilor, chiar dacă există o mică șansă a unui succes real. Critica privitor la eșuarea unei concesiuni sau schimbări este mai bună decât critica privitor la lipsa acesteia. «Interiorii» au riscul de a fi acuzați de eșec, dacă ei anticipează rezultatele negocierilor în loc să străbată procesul;
- fii răbdător, fiindcă aderarea este un proces complex și de lungă durată.

Danemarca

Condiții:

50. Danemarca s-a alăturat la CE în 1973 împreună cu Israel și Marea Britanie. Sistemul de coordonare europeană al acestei țări și-a luat forma repede după aderare și a rămas în linii mari același până în prezent. Este un sistem bine dezvoltat. În termeni de capacitate este comparabil cu sistemul din Franța și Marea Britanie. Danemarca este un stat unitar, fapt care ușurează sistemul de coordonare. Este neobișnuit faptul că un sistem înalt dezvoltat coexistă cu guverne minoritare și cu o puternică supraveghere de către Parlament. Danemarca se deosebește de alte state membre prin aceea, că Parlamentul acordă o atenție deosebită pregătirii politicii europene.

Instituțiile principale:

51. Sistemul danez, după cum operează în prezent, acordă Ministerului Afacerilor Externe un rol-cheie în procesul de coordonare. Situația nu a fost permanent așa. Alocarea responsabilităților a fost disputa principală în procesul obținerii calității de membru. Însă după aderare dezbaterile privind modul cel mai bun de reprezentare a intereselor daneze pe arena europeană a dus la un sistem în care Ministerul Afacerilor Externe a obținut rolul primar vizavi de Ministerul Economiei. Determinarea clară a responsabilităților în domeniu ale ministerelor este ajustată de o coordonare interministerială condusă de Ministerul Afacerilor Externe. Sistemul bine stabilit al coordonării centrale instituționalizează o atitudine suspicioasă și sceptică a danezilor față de avansarea integrării europene.

52. Este util de a considera operațiunea sistemului de la temelie în sus. Procesul coordonării interministeriale este condus de un model bine definit al Comitetelor Speciale (21) cu privire la chestiunile politicii europene. Reprezentarea ministerelor în aceste comitete speciale depinde de sarcinile lor (spre exemplu, în programul de concurență, programul vamal, piscicol, etc.) și responsabilitățile ministerelor. Există de asemenea reprezentanți ai grupului de interese în unele comitete. Comitetele speciale provoacă la lucru discutând propunerile esențiale ale Comisiei. La această etapă sunt căutate soluții de consens. Orice problemă nerezolvată sau divergențele cu privire la politică dintre ministerele din cadrul Comitetelor Speciale sunt prezentate înaintea Comitetului UE.

53. Comitetul UE este comitetul oficial de cel mai înalt nivel, prezidat de Ministerul de Externe. Este alcătuit din secretariate permanente a 10 ministere, în mare măsură, preocupate de businessul UE. În timp ce cele mai multe divergențe sunt rezolvate la nivelul Comitetelor Speciale, cele care țin de rezolvarea Comitetului UE pot fi rezolvate prin conciliere. Comitetul UE nu are autoritate de arbitraj. Rolul său constă în interpretarea și aplicarea instrucțiunilor guvernamentale, dar nu de a impune soluții. Problemele politice sensibile și conflictele majore sunt identificate și filtrate la considerarea unui alt comitet, Comitetul Pieței Comune al Cabinetului.

54. Comitetul Pieței Comune este prezidat de către Ministerul de Externe, care de asemenea ține de secretariat (același este aplicabil și pentru Comitetul UE). Comunitatea membrilor este alcătuită din Prim-ministru și miniștri responsabili de ministerele legate de UE. Funcțiile Comitetului constau în stabilirea politicii daneze vizavi de UE. Comitetele speciale și Comitetul UE lucrează într-un cadru stabilit de ele. Considerat în termeni de structură, acesta este un mod de coordonare a politicii europene foarte dezvoltat și în aparență centralizat, însă după cum acesta operează în practică, există o bază considerabilă de luare a deciziilor într-un mod descentralizat prin consens în cadrul structurii Comitetului Special. Tocmai aici este efectuat cel mai mare volum de muncă în pregătirea politicii și coordonarea interministerială. Însă faptul că există o structură bine dezvoltată și bine administrată nu numai că asigură funcționarii cu un cadru pentru formularea politicii și stabilirea deosebirilor, dar și creează o situație în care administratorii anticipează ciocnirea de interese și caută soluții de consens. Cultura consensului caracteristică țărilor nordice semnifică

faptul că multe probleme sunt soluționate fără activarea procesului de coordonare central.

55. Combinarea unui sistem de coordonare înalt dezvoltat și a unei culturi puternice a consensului, favorizând luarea deciziilor în mod descentralizat, constituie o caracteristică distinctivă a abordării daneze a administrării coordonării politicii europene. Totuși, influența și implicarea Parlamentului în proces a făcut ca Danemarca să se deosebească de alte țări. Nici un guvern din cele 12 nu au o supraveghere de către Parlament atât de puternică asupra participării în cadrul procesului politicii europene. Aceasta probabil se va schimba, din cauza dificultăților în ratificarea Tratatului de la Maastricht, a proiectului IGC 1996 și aderarea a încă 3 state (Austria, Finlanda, Suedia), unde parlamentul pare să joace un rol puternic. Totuși, sistemul danez se distinge prin supravegherea executivului efectuată de Comitetul Relațiilor de Piață a Parlamentului, care este constituit pe bază de părți (componenta reflectă balanța părților în Parlament).

56. Comitetul Relațiilor de piață ia în considerație toate propunerile politicii europene și indică dacă instrucțiunile propuse de miniștri sunt acceptabile (în mod tehnic, guvernul poate înainta mai departe dacă propunerile nu sunt acceptate). Cu alte cuvinte se aprobă dacă majoritatea Comitetului nu este împotriva în ceea ce a propus guvernul. Astfel negocierile daneze în mod unic se bazează pe mandatul Parlamentului. Pentru a căuta aprobări anterioare miniștrii trebuie să relateze Comitetului după negociere.

57. Coordonarea puternică a politicii, deseori depinde de un control central intens și de un executiv independent consolidat de un singur partid politic majoritar în guvern. Experiența daneză arată că diferite condiții pot rezulta într-un sistem foarte dezvoltat. În ciuda conducerilor minoritare, o combinație a culturii administrative bazată pe consens, un sistem al comitetului bine organizat și o supraveghere mai minuțioasă de către Parlament au produs un sistem efectiv. Totuși trebuie de menționat, în încheiere, că acest sistem este orientat mai mult spre a asigura o protecție a intereselor naționale, decât să contribuie la integrare europeană.

Franța

Condiții:

58. Fiind unul din membrii fondatori ai Comitetului UE, Franța are un sistem pentru coordonarea politicii europene bine stabilit și dezvoltat. Deși a făcut reforme de descentralizare și regionalizare a administrării publice franceze, problema constă în faptul că sistemul de bază pentru coordonarea politicii europene este unul centralizat, cu o concentrare clară și un proces de arbitraj ferm stabilit. Mai mult ca atât, odată ce Franța tradițional joacă rolul de lider la nivel european, coordonarea politicii este de asemenea importantă din acest punct de vedere.

Instituțiile principale:

59. Responsabilitatea centrală pentru coordonarea politicii europene o poartă Secretariatul General al Comitetului Interministerial pentru Cooperarea Economică Europeană (SGCI). SGCI se subordonează Prim-ministrului și autoritatea prim-ministerială în sfera problemelor europene este delegată de el. SGCI este o organizație alcătuită din 130-140 funcționari. Diviziunea muncii în cadrul ei reflectă principalele direcții ale politicii europene. Poziția SGCI este consolidată prin faptul că reprezintă canalul oficial de recepționare și distribuție a informației de la Reprezentanța permanentă franceză din Brussels.

60. SGCI nu este instituția centrală coordonatoare de bază. Chestiunile principale vor ajunge în orice caz la Prim-ministru și Președinte. Însă Ministerul de Externe cu Secretariatul de Stat pentru afacerile europene, precum și Ministerul Economiei și al Finanțelor nu dețin un rol de lider în sferele lor de competență. Totuși SGCI deține rolul cheie în procesul pregătirii și coordonării interministeriale a proceselor ce țin de politica europeană. Locul său în sistem, responsabilitățile și resursele umane puse la dispoziția sa, indică asupra faptului că are o influență majoră asupra efectului coordonării politicii europene în guvernul francez.

61. Un factor cheie în stabilirea influenței SGCI în sistem constă în faptul că acesta reprezintă canalul oficial de comunicare între ministerele franceze și Reprezentanța permanentă de la Brussel și viceversa. Notificarea pozițiilor de negociere către Reprezentanța Permanentă la fel este canalizată prin acest organ. Aceste fluxuri de informație pe parcursul interpertrunderii conducerii franceze cu procesul politicii europene asigură o bază solidă guvernului, volumul de muncă în negocierile europene fiind în creștere.

62. Accentuarea fluxului de informare nu sugerează că SGCI pur și simplu îndeplinește rolul de cutie poștală și oficiu de sortare pentru mesajele de transmisiune internă. Nici nu se sugerează că acesta reprezintă canalul de bază al comunicării. El nu deține și probabil nu a putut ajunge la un monopol al informației. Totuși, fiindcă reprezintă un nod al numeroaselor fluxuri de informație, el desigur, îndeplinește funcții cu privire la coordonare, asigură funcționalitatea ministerelor, care au rolurile lor în procesul de coordonare și este garantul reprezentării coerente a Franței la nivel european. SGCI este responsabil de asigurarea, că ministerele pregătesc anticipat pozițiile lor de negociere. Când este necesar organizează întruniri mixte pentru dezbaterile problemelor (inconștiente, contradictorii, duplicare, goluri) care ar putea contrar să afecteze prezentarea cazului francez pe diferite arene. În acest context, funcționarii francezi, având un rol reprezentativ la Brussels sau chiar dacă nu-l au, învață să anticipeze necesitățile negocierii în evaluarea cadrului politicii naționale.

Procese de coordonare.

63. Sistemul francez deseori este descris ca un sistem centralizat. E mai exact să spunem, că acesta este un sistem cu niște capacități puternic dezvoltate. Aceste capacități au o influență mare asupra funcționării întregului sistem. Structura de arbitrar are un rol special în administrarea franceză și în societatea franceză în general. Aceasta este reflectat în poziția și importanța SGCI. Dar ar fi extrem de greșit să considerăm acest organism ca fiind mijlocul principal de coordonare. Ca și în alte sisteme bine dezvoltate și efective, majoritatea muncii de zi cu zi ce ține de coordonare este efectuată de funcționari ai ministerelor funcționale corespunzătoare. Unde există o interdependență a politicilor, acolo există presiuni și stimulente de a găsi acorduri și de a obține compromisuri. Unul din factorii forte în asigurarea muncii de coordonare reciprocă a acestor procese este SGCI, care, asigură un flux de comunicare atât direct cât și indirect.

Germania

Condiții:

64. Ca și Franța, Germania este și ea membru fondator al CE. Însă există, totuși, deosebiri esențiale. Germania este cel mai de proporții și cel mai important din punct de vedere economic membru al UE. Ea dispune de o constituție federală, care nu numai că distribuie responsabilitățile între diferite niveluri ale conducerii, dar și oferă ministerelor federale poziții independente. Cancelarul Federal dispune de ceva împuterniciri de a coordona, în general, și în sfera europeană, în special, prin formularea instrucțiunilor. Însă tradițiile administrative și politicile de coaliție militează împotriva coordonării puternice, directe, centrale. În ciuda prezenței sale majore, ea are un profil de lider mai mic decât Franța.

Principalele instituții:

65. Principalele generalizări, care pot fi făcute privitor la elaborarea politicii europene în Germania, constau în faptul că capacitățile centrale nu sunt înalt dezvoltate ca în Franța și Marea Britanie. Ar fi greșit să susținem că sistemul este descentralizat. Aceasta sugerează un proces chibzuit cu responsabilități delegate din centru. Însă este mai potrivit de a înțelege sistemul german mai degrabă în dezvoltarea sa de jos în sus, decât invers.

66. Trei factori cheie instituționali influențează și limitează coordonarea politicii europene în Germania. Unul este federalismul, care distribuie responsabilitățile între diferite organizații și diferite niveluri de conducere și astfel mărește capacitatea de funcționare a coordonării. Într-un stat unitar mai multe probleme de coordonare sunt dirijate în cadrul organizațiilor și capacitățile de coordonare se pot dezvolta mai rapid în cadrul unei autorități centralizate, decât în cazul unui sistem federal. Al doilea factor constă în autonomia constituțională a ministerelor federale. Ministerele individuale sunt destul de profesioniste și disponibile de a pregăti și a dezvolta pozițiile lor de negociere, în dependență de sferile lor de responsabilitate. Însă independența lor face să devină mai dificilă asigurarea acordurilor cu privire la politicile comune și evitarea divergențelor de păreri. Astfel, Cancelarul poate promulga instrucțiunile, elaborarea și interpretarea lor, însă, lasă un spațiu destul de mare și ministerelor. În al treilea rând, politicile de coaliție tind să consolideze tendințele centripete ale procesului politicii. Aceasta produce o preferință pentru politicile de consensuri și evitarea conflictelor, decât pentru managementul conflictual.

67. Dacă divergențele dintre ministere nu pot fi ameliorate cu ajutorul compromisului și a reglării reciproce, se formează o aversiune în forțarea problemelor, fiindcă nu reprezintă un proces garantat de arbitraj. Federalismul, independența funcțională a ministerelor și politicile de coaliție sunt împotriva unei conduceri centrale și abate elaborarea politicii, care poate necesita confruntarea și dirijarea conflictelor între ministere. Căutarea unei culturi a consensului duce la găsirea de compromisuri și la cea mai de jos categorie de acorduri. Suferind eșec în aceasta, ministerele și miniștrii pot, pur și simplu, cădea de acord să nu fie acceptați și să încerce iarăși la o etapă mai târzie.

68. Coordonarea politicii europene este complicată prin faptul, că Lander are dreptul constituțional de a participa la procesul politicii federale și astfel și în dimensiunile sale din UE. Însă, după câțva timp, guvernul federal necesită discreție pentru a purta negocierile la nivel european.

69. Cancelarul și Oficiul Cancelariei au un rol important, însă limitat. Cancelarul este implicat în toate fazele procesului politic. Ministerul Afacerilor Externe și cel al Afacerilor Economice reprezintă ministerele principale de sprijin: primul în Consiliul General, completând cu personal Reprezentanța Permanentă, iar ultimul se preocupă de politicile specializate și menține comunicări cu Reprezentanța Permanentă. Ministerul Finanțelor are un rezumat bazat pe observarea tuturor aspectelor cu privire la venituri și cheltuieli și este reprezentat la adunările consiliului, când pe ordinea de zi figurează chestiunile financiare.

Procesul de coordonare.

70. Coordonarea politicii europene în guvernul german depinde mult de procesul de adaptare reciprocă a acordurilor benevole între ministere. Cancelarul poate elabora instrucțiuni privitor la politică și să ia inițiative particulare, însă pluralismul sistemului la nivel federal și între nivelul federal și Lander nu este balansat și compensat de către capacitățile centrale de coordonare. Aceasta creează dificultăți garantului că reprezentanții germani la negocierile europene «vorbesc cu o voce». Aceasta mărește probabilitatea ca divergențele dintre ministere să nu fie rezolvate sau să nu fie găsit cel mai de jos numitor comun al compromisurilor pentru a atinge cele mai bune rezultate. În timp ce este clar că capacitățile centrale pentru coordonarea politicii europene nu sunt dezvoltate la cel mai înalt nivel în Germania, este necesar de menționat că standardele generale de competență și resursele disponibile la nivel ministerial sunt înalte. Lipsa arbitrajului și capacităților de conducere la centru nu are o importanță atât de mare, dacă coordonarea politicii se poate baza pe relații de lucru orizontale și o căutare benevolă a consensului.

Irlanda

Condiții

71. Sistemul irlandez de coordonare a politicii reprezintă un sistem guvernamental mult mai mic decât cel al Franței, Marii Britanii sau Germaniei și din acest motiv poate prezenta un interes deosebit. În timp ce acordurile constituționale aparțin Ministerului de Stat, cultura administrativă și practicile au similarități istorice cu sistemul britanic, a existat o evoluție de la perioada de aderare (1973) încoace. Un factor important în această evoluție a fost recunoașterea faptului că negocierile de aderare și ulterior influența membrilor asupra administrării irlandeze a fost subestimată. Extinderea interacțiunilor cu procesul politicii europene și lărgirea intereselor afectate nu au fost realizate pe deplin. S-a înțeles foarte repede, în special, când Irlanda a trebuit să preia Președenția Consiliului de Miniștri în anul 1975, că volumul de muncă a crescut mult și a devenit mult mai complex decât în perioada anterioară.

Instituțiile principale

72. Responsabilitatea oficială pentru politica europeană îi revine Cabinetului și conducerea politică îi revine lui Taoiseach (Prim ministru). Inițiativa în negocierile de aderare o deține Departamentul Finanțelor, acesta fiind ministerul economic primar. Ulterior rolul cheie în coordonarea politicii europene i-a revenit Departamentului pentru Afaceri Externe.

73. Aici există un comitet cu mult mai bine dezvoltat în coordonarea politicii europene, decât în administrațiile largi. Comitetele existente, în special Comitetul pentru Comunitățile europene a specialiștilor superiori civili se întrunește destul de des. Un sprijin de nădejde îl constituie coordonarea orizontală descentralizată. Fluxul de informație, procesul de comunicare și consultare funcționează mai bine pe bază neoficială, decât pe bază oficială. Există o tradiție bine stabilită de asigurare a unui front unic și o poziție de acord comună asupra problemelor curente aflate în negocieri.

Procese de coordonare

74. Procesele neoficiale și descentralizate ale coordonării politicii în Irlanda sunt posibile, parțial datorită unei administrații de proporții mici în această țară și parțial datorită unei culturi înalte de adaptare reciprocă și acomodare între ministere. O valoare deosebită o prezintă acordurile ce evidențiază divergențele și care asigură faptul că reprezentanții «vorbesc cu o voce». Aceste consolidări sunt argumentate de o căutare deliberativă de a fi la curent cu performanțele europene, fiind dispuși să se adapteze și să răspundă în lumina lor.

75. Totuși, capacitatea limitată a sistemului, în special în centru, implică coordonării politicii irlandeze, în primul rând, un caracter reactiv. Există o capacitate mică de a dezvolta o strategie de lungă durată sau de a stabili avantaje ale politicii guvernamentale, care duc dincolo de ajustările crescânde din sferele specifice ale politicii. În exemple specifice, după cum este considerat programul piscicol, guvernul irlandez poate mobiliza și concentra resurse și forțe. Dar astfel de ajutoare de scurtă durată cu scopuri speciale tind să consolideze tabloul unui sistem preocupat de tacticele politicii europene, însă, duc lipsă de capacități centrale necesare să dezvolte și să administreze o strategie de lungă durată, care necesită schimbări coordonate în unele sfere ale politicii și la nivelul ministerelor implicate.

Spania

Condiții:

76. Experiența Spaniei prezintă un interes specific, fiindcă ea s-a confruntat cu problema aderării la comunitatea de membru atât de recent. Spania a devenit membru deplin al UE la 1 ianuarie 1986. Tranziția de la o aderare negociabilă la negociere în calitate de stat membru a reprezentat o problemă considerabilă și ceva șocant pentru administrația spaniolă. Reprezentarea intereselor naționale spaniole la Brussels a necesitat (i) multă pregătire pentru a asigura sistematizarea și clarificarea negocierilor privitor la opțiuni și priorități și (ii) cu mult mai multă coordonare între ministere pentru a asigura coerență între pozițiile de negociere ale problemelor legate de politică.

77. Comparând situația Marii Britanii, Danemarcei și Irlandei, care au aderat în 1973, CE a continuat să se miște înainte cu pași rapizi. Perioada “eurosclerozei” s-a sfârșit și după Delors UE a căpătat un dinamism nou. Pe frontul intern Spania a recurs la transformări politice, înlocuind regimul lui Franco cu un sistem parlamentar, cu o structură regională și nu federală. Calitatea de membru în CE a adus cu sine o transformare politică în câțiva ani.

Instituțiile principale

78. În primul rând, merită de a fi luate în considerație ajustările instituționale până la aderare. Câțiva ani înainte ca Spania să devină membru, a existat necesitatea pregătirii și coordonării politicii în cadrul ministerelor preocupate de problemele europene. De la crearea inițială din 1977 responsabilitățile pentru coordonarea și reprezentarea intereselor Spaniei au fost înșușite de un nou minister - Ministerul Relațiilor și Comunităților Europene. Acest minister a fost inițial separat de Ministerul Afacerilor Externe, dar numai până la aderare, după care ele au fost integrate într-un singur organism. Totuși, schimbarea guvernului în anul 1981 a dus la o reorganizare administrativă și la absorbția Ministerului pentru Relații cu CE de către Ministerul afacerilor Externe. Funcțiile sale au fost grupate în cadrul Secretariatului de Stat pentru Relațiile cu CE. După alegerile generale din octombrie 1982, Filip Gonzalez și-a luat angajamentul să asigure calitatea de membru. Termenul de aderare a Spaniei a fost stabilit la mijlocul anului 1985.

79. În centrul guvernării principalele mijloace de pregătire și coordonare le-a reprezentat un consiliu interministerial: Consiliul pentru Coordonarea relațiilor cu CE. Funcțiile lui au fost definite în 1983 și au constat în coordonarea eforturilor tuturor ministerelor de a studia, discuta, aproba și de a ridica profilul de propuneri alternative pentru pozițiile de negociere. Consiliul Prezidat de Secretariatul de Stat pentru Relații cu CE (care a fost responsabil față de ministrul Afacerilor Externe), a avut doi vice - președinți: unul din Ministerul Președinției și altul din Ministerul Economiei și Finanțelor. Toate ministerele au fost reprezentate prin Secretariatele Tehnice Generale, care au prezentat DG-urile de la ministerele lor.

80. Acest grup larg se întrunea o dată pe lună. Pregătirea pentru munca sa și administrarea procesului a fost încredințată Forței Tasc din ministerele preocupate, în special, de integrarea europeană: Economie și Finanțe, Agricultură, Industrie, Muncă, Securitate Socială, Secretariatul de Stat pentru Relații cu CE și Președinția Guvernului. Astfel coordonarea spre deosebire de pregătirea pozițiilor de negociere, a depins relativ mult de acest grup mic.

81. Dincolo de implicarea ministerelor centrale de guvernământ, au fost făcute eforturi de a implica în procesele de pregătire guvernele autonome regionale. Au fost organizate peste 250 adunări cu reprezentanți ai guvernelor autonome. Un număr similar de adunări a fost organizat cu angajații organizațiilor și cu sindicatele.

82. Astfel în perioada negocierilor de aderare s-a făcut un efort comun, concentrat asupra implicării

ministerelor, guvernelor regionale, angajaților și sindicatelor în procesul de pregătire a politicii și coordonării pozițiilor în negocierile europene. Aceasta nu sugerează ideea că sistemul a funcționat perfect. Însă crearea instituțiilor noi a oferit procesului un profil înalt.

Tranziția la comunitate.

83. A existat un sens în aceea că aderarea negociată necesită un efort special, fiindcă în dependență de importanța lui se formează un angajament de a lucra împreună și de a implica organizațiile și conducerea centrală din afară în acest proces. După aderare situația și sistemul s-au schimbat.

84. Aderarea la comunitate în anul 1986 a adus cu sine noi cerințe, care au început să fie simțite din perioada anului 1985, care a fost ca o perioadă de încercare în participarea cu statut de observator. Situația negocierii a devenit cu mult mai complexă. Negocierile vizau un set larg de probleme. Reprezentanții guvernului spaniol la nivel diplomatic, oficial și politic au fost implicați pe deplin în elaborarea politicii CE. Ei erau nevoiți să ia în considerație regulile și direcțiile privitor la toate problemele, nu numai acelea legate de interesele Spaniei. În continuare negocierile (și astfel pregătirea și coordonarea pozițiilor de negociere) au trebuit să se bazeze pe diverse poziții ale altor state membre. După aderare, unii credeau că după emoțiile negocierilor de aderare vor avea un spațiu de a răsufla mai ușor, dar foarte repede și-au dat sama că s-au înșelat.

85. Pentru a răspunde cerințelor crescânde din partea comunității membrilor a fost introdus un nou sistem de coordonare a politicii europene: Secretariatul de Stat pentru CE și Comisia Interministerială pentru Afacerile Economice cu CE. Resursele Secretariatului de Stat au crescut. Intenția originală a acestor schimbări a constat în crearea unui sistem mai riguros și mai centralizat. Informația de la Bruselss prin Reprezentanța Permanentă, parvenea prin Ministerul Afacerilor Externe (Secretariatul de Stat pentru CE), după care se transmitea Secretariatului General Tehnic în fiecare minister în funcțiune. Acesta la rândul său, a fost responsabil de distribuirea informației în cadrul ministerului.

86. Instituția centrală care este concentrată asupra divergențelor și problemelor este Comisia Interministerială pentru Afaceri Economice cu CE. Chestiunile care implică diferite ministere au fost prevăzute să fie rezolvate aici. Dacă nu, acestea se atribuiau Comisiei Delegate a Guvernului pentru Afaceri Economice și, în ultimă instanță, Consiliului de Miniștri.

87. Sistemul nu a funcționat după cum a fost planificat. Comisia Interministerială a fost prevăzută să coordoneze politicile economice referitoare la CE, să fie informat despre deciziile făcute de către ministere în jurisdicțiile lor proprii, să rezolve divergențele dintre ministere, unde politicile lor sunt interdependente și să creeze chestiuni prioritare dificile sau înalte în colaborare cu Comisia Delegată. Însă nu a rezistat acestor ambiții mari. Inițial a funcționat ca un mijloc al schimbului de informație, promovând consultarea și a făcut posibil evitarea divergențelor de către coordonarea negativă. Aceasta nu asigură un mijloc de arbitraj sau un termen de perioadă lungă a elaborării politicii. În perspectivă este prevăzut un termen de scurtă durată. Însă, chiar din aceste considerente, sistemul a dat dovadă de puncte slabe în perioada de după aderare. Rezultatul a fost acela, că reprezentarea intereselor spaniole a fost fragmentată. Lipsa de coerență datorită unei pregătiri insuficiente a adus la o coordonare imperfectă între ministere. Sub presiunea timpului reprezentanții s-au aflat în procesul negocierilor fără niște poziții de negociere suficient pregătite și bine-coordonate.

88. Un factor major al acestor insuficiențe a fost lipsa de resurse. Necesitatea a fost subestimată, nu numai în termeni de expertiză și de pregătire specializată, dar și în termeni de timp și eforturi necesare ministerelor să coordoneze unul cu altul. Coordonarea efectivă a politicii europene a necesitat mai multe resurse umane într-o combinație adecvată cu expertiza tehnică și diplomatică. Lipsa resurselor adecvate pentru coordonarea interguvernamentală a semnat, că fiecare minister a tins să se apropie independent de Brussels și să dezvolte linia sa proprie independentă a politicii.

89. Resursele insuficiente au constituit numai o parte din problema coordonării la Madrid. În afara

problemelor cantitative referitor la resurse, a existat o problemă calitativă de proiectare a structurilor și proceselor de coordonare, care satisfac necesitățile reale ale politicii spaniole și ale administrației. Aceasta a fost problema culturii administrative într-o perioadă rapidă și cu schimbări în continue. Conceptul tradițional al coordonării – fără doar și poate unic pentru guvernul spaniol – egalează coordonarea cu controlul central. Această viziune ierarhică a coordonării a prevăzut că “NU EXISTĂ COORDONARE FĂRĂ COORDONATOR.” Coordonarea a depins de intervenirea autorităților de mai sus.

90. Însă coordonarea politicii europene depinde de un set de procese mai complicate și mai diferențiate și nu corespunde unui model ierarhic predominant. Chiar sistemele centralizate, ca cele ale Franței și Marii Britanii, nu depind pur și simplu de eforturile coordonatoare ale autorităților centrale. Într-adevăr, eficacitatea lor depinde de ministerele ce își asumă responsabilitatea pentru o bună coordonare reciprocă. Fără aceasta mașina centrală de coordonare va deveni curând supraîncărcată.

91. Pe deasupra, a devenit din ce în ce mai clar faptul, că în Spania dezvoltarea Guvernelor Autonome Regionale necesită procese mai extensive de consultare și participare. Aceasta dă naștere unor dificultăți în asigurarea unei coordonări efective, care deja sunt cunoscute Germaniei., unde federalismul dezvoltă o serie de probleme, care necesită o coordonare între diferite niveluri ale conducerii.

92. După ce a aderat la CE, Spania s-a confruntat cu o serie de probleme, din cauză că a neglijat unele cerințe, crezând că calitatea de membru de la sine va ușura coordonarea politicii naționale. După un început nesigur, au fost făcute eforturi serioase de a forma capacități și de a consolida regularitatea prin reforme organizaționale, tehnologii informaționale și de investiții și programe de instruire.

Marea Britanie

Condiții:

93. Sistemul de coordonare al politicii europene al Marii Britanii este foarte dezvoltat și bine administrat. El este proiectat să asigure în prealabil, că ceea ce afirmă și la ceea ce convin reprezentanții guvernului britanic, în special la adunările UE, corespunde cu ceea ce afirmă alții în alte ministere. Pe deasupra, au fost convenite în prealabil câteva poziții de negociere: reprezentanții știu limitele lor, sunt încrezuți că ei pot acționa și dispun de un sistem care permite răspunsuri rapide la condițiile în schimbare. Fondarea sistemului britanic al coordonării politicii europene este conceptul Cabinetului guvernului și a doctrinei responsabilității ministeriale colective, care cere ca ministerele (și funcționarii în procesul elaborării politicii UE) să vorbească cu o voce.

94. Planurile instituționale pentru coordonarea politicii europene corespund unui cadru mai general al conducerii britanice. Sistemul britanic este unitar și centralizat. Cabinetul, care este prezidat de către Prim-Ministru, se consideră inima sistemului. Caracterul unitar al sistemului și potențialul pentru o coordonare apropiată este sprijinit de o tendință stabilită de lungă durată, mai degrabă a unei părți a conducerii, decât a coaliției guvernamentale.

95. Principalele instituții ale coordonării centrale sunt Secretariatul European a Oficiului Cabinetului și Departamentele Coordonării Europene ale Oficiului de Externe și ale Comunității. Ele lucrează în strânsă legătură cu Reprezentanța Permanentă a Marii Britanii. Secretariatul European ca parte a sistemului Cabinetului, are responsabilitatea pentru asigurarea integrității sistemelor de coordonare și independența ministerelor funcționale speciale. Personalul este selectat din cadrul ministerelor. Secretariatul European caută să fie asigurat că prioritățile (i) sunt stabilite și se poate baza pe ele,(ii) în practică conflictele potențiale sunt identificate anticipat și se rezolvă și (iii) ajustările sunt realizate rapid în lumina circumstanțelor schimbătoare.

96. Oficiul de Externe și cel al Comunității au responsabilitatea de mediatori speciali: unde sunt câteva ministere, care au un interes legitim într-o problemă specială a politicii, acolo se va căuta un acord reciproc acceptabil înainte de negocieri. Dacă acesta nu este posibil în mod benevol, Secretariatul European asigură un sistem de arbitraj, care este destinat să producă decizii guvernamentale clare asupra unor chestiuni specifice, care sunt obligatoriu atribuite ministerelor funcționale. Există presiuni puternice pentru a ajunge la unele concluzii și pentru a ameliora unele divergențe dintre ministere înainte de începerea negocierilor. Aceste presiuni sunt re consolidate printr-o asistență din partea trezoreriei în ceea ce privește implicațiile financiare ale dezvoltării politice europene. Trezoreria menține supravegherea financiară, bazată pe o înțelegere modernă a bugetului UE și finanțelor.

Procesele de coordonare.

97. În timp ce instituțiile centrale pentru coordonare sunt bine stabilite și administrate eficient în cadrul Guvernului Britanic, sistemul coordonării nu acționează într-un mod «top-down» (de sus în jos), pur și simplu. Eficacitatea sistemului depinde în mare parte de responsabilitățile ministeriale clar definite și de tradițiile bine stabilite ale comunicării orizontale, precum și de rezolvarea în comun a problemelor între ministerele funcționale. Există o “cultură a consultării” care generează așteptări și stimulări pentru funcționari în diferite ministere pentru a răspunde deplin și prompt la propunerile și cererile adresate unuia altuia. Există prevederi întemeiate că ministerele și funcționarii vorbesc cu o voce. Sunt depuse eforturi mari de a menține o linie comună. Eșecurile, evidente în prezent, sunt considerate ca serioase și periculoase pentru o linie normală a proceselor.

98. Oficiul de Externe joacă un rol de mediator și de conciliere important, în cazul când ministerele nu sunt apte să rezolve divergențele prin consensuri. Secretariatul european are responsabilitatea de a asigura arbitrajul conflictelor irezolvabile. De asemenea, joacă rolul-cheie în dirijarea procesului de determinare a limitelor și priorităților în contextul lucrului Cabinetului, cu implicarea trezoreriei și a Oficiului de Externe. Acesta dispune de resurse umane cu mult mai mici, decât cele de care dispune SGCI.

CONCLUZII

99. Acest document a încercat să concentreze și să structureze discuțiile capacităților naționale, solicitate de elaborarea politicii internaționale. Elaborarea politicii internaționale de către diferite organe internaționale înaintea cerințe față de guvernele naționale. Ele trebuie să pregătească și să coordoneze pozițiile naționale ale politicii pentru a apăra și promova interesele naționale și de a participa în deplină măsură la luarea deciziilor la nivel internațional.

100. Problema internaționalizării și cerințele ei față de guvernele naționale, de regulă, sunt subestimate. Internaționalizarea este privită ca un transfer al suveranității de la autoritățile naționale, care par să solicite mai puțină activitate, mai degrabă să reducă capacitățile de muncă, decât să contribuie la creșterea lor. Însă considerat ca un proces de administrare a independenței, internaționalizarea impune guvernele naționale să atragă atenția la direcția deciziilor și politicii, care afectează interesele vitale naționale.

101. Nicăieri acest fapt nu e mai aproape de adevăr decât în Uniunea Europeană. Departe de a înlătura guvernele naționale de la elaborarea politicii supranaționale și interguvernamentale, integrarea necesită participarea continuă a statelor membre în procesul politicii europene și depinde de aceasta. Calitatea de membru al UE este, probabil, testul cel mai sever al abilităților unei țări de a-și administra afacerile în contextul internațional. Procesul de adâncire și extindere, care continuă să progreseze, a creat un sistem, care solicită cerințe grele din partea guvernelor naționale, în vederea pregătirii și coordonării pozițiilor de

negociere pe care intenționează să le realizeze. Ele trebuie să negocieze continuu pe bază multilaterală, asupra unui spectru larg de politici.

102. Ca răspuns la aceste probleme toate statele membre și candidații în membri trebuie să-și dezvolte sistemele lor proprii de administrare cu privire la coordonarea politicii între ministere și alte organizații guvernamentale și non-guvernamentale, trezind interes față de politica europeană. Sistemele s-au dezvoltat în mod diferit ca formă și eficacitate. Sistemele, aflate în proces de operațiune, într-o serie de țări au fost descrise pentru a ilustra diversitatea formelor de coordonare. Eficacitatea coordonării nu depinde de conformitatea lor cu un model convențional ierarhic de sus în jos, care echivalează coordonarea cu controlul central. Din punct de vedere pluralistic, în sistemele multiorganizaționale de conducere, coordonarea efectivă depinde de faptul, dacă ministerele au capacitățile corespunzătoare de administrare a coordonării reciproce.

OPȚIUNI INSTITUȚIONALE PENTRU COORDONAREA NAȚIONALĂ UE

Rolf KAISER

CUPRINS

I. PROBLEMELE COORDONĂRII NAȚIONALE A POLITICII UE.....	47
II. OPȚIUNI INSTITUȚIONALE PENTRU CENTRUL COORDONĂRII.....	48
A. Ministerul de Externe ca centru de coordonare	48
B. Secretariatul Special ca centru al coordonării.....	49
C. Coordonarea “strânsă” din centru	49
D. Descentralizarea arbitrajului interministerial.....	50
III - CONCLUZII.....	50

I. PROBLEMELE COORDONĂRII NAȚIONALE A POLITICII UE.

1. Procesul de luare a deciziilor al CE este structurat în trei faze principale, fiecare din ele cerând o coordonare națională sau cel puțin, participare națională:

- în fază de formulare a politicii CE, au fost create centre de lucru de către comisie, având ca bază câteva sute de experți independenți. Mai mult de jumătate din acești experți sunt funcționari civili naționali, care participă semioficial;
- în faza de negociere în baza propunerilor făcute de comisie au participat la 200 de grupuri de lucru alcătuite din funcționari civili naționali (o parte din capitală și cealaltă din Reprezentanțele permanente de la Brussels);
- faza finală, cea a luării deciziilor, a întrunit 20 de Consilii Ministeriale (cele mai cunoscute fiind cel General, ECOFIN, Agriculturii, Industriei, Pieței Interne și al Mediului), multe din care au convenit la întruniri lunare, ceea ce reprezintă mai mult de 120 întruniri pe an.

2. În finalul acestui șir se plasează summit-urile CE (Consiliile Europene, similare cu cel care a avut loc recent în Cannes), care sunt în mod regulat ținute în lunile decembrie și iunie (la sfârșitul fiecăror 6 luni ale președinției CE) cu unele summit-uri suplimentare extraordinare, ce au avut loc frecvent în anii precedenți.

3. De asemenea trebuie de menționat întrunirile săptămânale ale Comitetului Reprezentanților Permanenți (COREPER- ambasadorii naționali ai CE), care se preocupă atât de coordonare și orientare, cât și de numărul în creștere al litigiilor aduse înaintea Curții de Justiții a Europei, care solicită o unitate legală solidă a CE în fiecare capitală.

4. Aceste probleme au dus în mod tipic la următoarele reflecții și concluzii în țările membre ale CE:

- pe de o parte, cuplajul considerabil al intersecției sectorale în procesul de afaceri CE («pachete») dă naștere unor necesități mai mari pentru orientări politice strategice în capitalele naționale.
- pe de altă parte, volumul mare de afaceri ce trebuie tranzacționate, frecvent confruntându-se cu detalii precise ale regulamentelor, necesită niște *organe coordonatoare și de elaborare a deciziilor de nivel înalt*, la nivel ministerial și de Secretariat de Stat, Secretariat permanent, în cazul amenințării de o supraîncărcare de informație și în cazul necesității zilnice de luare a deciziilor.
- aceasta a condus la o adaptare pragmatică a tradițiilor administrative a multor țări la un proces *cu multe etape și multe rânduri* de dezvoltare și finalizare a pozițiilor politicii naționale europene. Aceasta implică o delegare a autorităților, o rezolvare a problemelor tehnice la cel mai jos nivel posibil, recurgând în cele din urmă la o discuție plină în Cabinet.
- această diviziune a muncii, totuși, nu exclude necesitatea unei atenții dedicate schimbului centralizat de informație, care servește ca legătură esențială între sferele administrative și politice, ca un organizator al întrunirilor și, în cele din urmă, ca cel ce transmite instrucțiuni reprezentanței permanente a țării în CE la Brussels.

II. OPȚIUNI INSTITUȚIONALE PENTRU CENTRUL COORDONĂRII

5. Dat fiind natura unui proces în mai multe rânduri cu multe etape, cuvântul «centru» este utilizat aici în mod conștient, în sensul că el nu explică sută la sută competența în exclusivitate a întregii coordonări a CE în sistemul guvernamental. Pe lângă liniile de elaborare a politicii interne clasice, sunt distribuite diferite roluri între diferiți participanți-actori, astfel precum este Prim - Ministrul, ministerele, agențiile speciale. Interesul față de aceste concepte diferite rezidă în diferențierea sarcinilor și în amestecul și greutatea competențelor adoptate în urma diferitor soluții tipice.

6. Tipurile de opțiuni ale *mecanismului opțiunilor de guvernare* pot fi identificate, fiind concentrate asupra: Ministerului de Externe, secretariatului special, centrului guvernului, modelului descentralizat cu arbitrarea.

A. *Ministerul de Externe ca centru de coordonare*

7. Este clar că în majoritatea țărilor UE, centrul de coordonare este localizat în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, cu toate că este separat de unitățile «clasice» ale politicii externe. Fiind în dependență de mărimea totală a ministerului, această entitate a coordonării în cadrul Ministerului Afacerilor Externe poate fi prezidată începând de la un director general până la un Secretar Permanent de Stat, de exemplu, cazul danez de coordonare al CE (Secretarul de Stat al Departamentului Afacerilor Economice al Ministerului Afacerilor Externe) sau în cazul Spaniei (Secretarul de Stat pentru Comunitățile Europene - SECE).

8. Funcțiile principale ale acestor entități constau în sprijinul acordat Ministerului Afacerilor Externe pentru exercitarea responsabilității politice în domeniul integrării generale a politicii, adică de a acționa ca un centru de distribuire a informației și documentelor de convocare și arbitrare a adunărilor interministeriale convocate în vederea pregătirii discuțiilor în cabinet, precum și finalizării și transiterii instrucțiunilor reprezentanței permanente a țării la Brussels. Contactele dintre aceste entități și prim-miniștri sunt foarte apropiate și practic zilnice, punctul final de contact al PMO fiind Șeful politicii Externe sau Consilierul pentru Politica Europeană.

9. Ca exemplu, procesul danez de coordonare a politicii europene reprezintă un sistem închis în trei straturi, care, pe de o parte, produce un număr considerabil de decizii și coordonări, ce țin de ministerele responsabile, pe cealaltă parte, însă, asigură legătura de interacțiune sectorală a elaborării politicii UE în planificarea negocierilor naționale. Rolul central al “postului monitoringului central, de organizare și de tranzacție” îi este acordat Departamentului Afacerilor Economice al Ministerului Afacerilor Externe, sub conducerea propriului Secretar de Stat. Aceste trei etape de jos în sus sunt considerate:

- - fiecare minister implicat cel mai mult în sfera politicii (ministerul ce asigură conducerea) prezidează un *comitet* sectoral special *interguvernamental*, datat problemelor europene, întrunindu-se săptămânal cu reprezentantul Ministerului Afacerilor Externe și Prim-ministru, dacă apare necesitatea. Structura reprezentanței daneze în CE la Bussels reflectă aceste comitete sectorale. Problemele cele mai controversate fiind:
- Un nivel intermediar, unde Secretarul de Stat al Departamentului Afacerilor Economice prezidează *comitetul special* săptămânal, alcătuit din secretarii de stat sau funcționarii civili superiori din alte ministere;
- O întrunire aproximativ lunară, unde Ministerul Afacerilor Externe prezidează comitetul guvernamental al miniștrilor implicați în politica europeană. Secretarul de Stat al Afacerilor Economice în cadrul Ministerului Afacerilor Externe are funcția de secretar al acestui comitet guvernamental.

10. În final se pare că acest proces (la nivelurile căruia se finalizează deciziile de importanță crescândă) facilitează cu mult greutatea muncii întregului Cabinet, ale cărui priorități constau în preocuparea de unele chestiuni neatrinse.

B. Secretariatul Special ca centru al coordonării.

11. Mai aproape de centru, adică după împuternicirile Prim-ministrului, ceea ce de fapt nu ține de funcțiile acestuia, este soluția franceză: Secretariatul Principal Permanent al Comitetului interministerial pentru Cooperarea economică Europeană (SGCI) cu un număr de angajați de 130-140 persoane.

12. Câteva sute de întruniri interministeriale privitor la poziția națională a Franței în UE sunt convocate de SGCI în fiecare an pentru arbitrarea și atingerea consensurilor și toată informația de la reprezentanța permanentă din Brussels, ca și instrucțiunile în adresa reprezentanței, trebuie să treacă prin această organizație.

13. SGCI este considerată în mare măsură ca *punct de articulație* între sfera strategico-politică și sfera administrativă (ultima fiind sprijinită de 6-12 persoane oficiale, în cea mai mare parte, reprezentanți ai birourilor ministeriale ale afacerilor internaționale). Controversele interministeriale care nu pot fi rezolvate la nivelul SGCI pot fi atribuite *cabinetului* Primului - Ministru (o semnificație deosebită are cuvântul englez «*cabinet*», care se referă la Consiliul de Miniștri).

14. Legături apropiate există între Președinția Republicii, care în Franța este interesată, în special, în elaborarea politicii supranaționale și externe, împreună cu Ministerul Afacerilor Externe (*Quai d'Orsay*) și cu ministrul împuternicit cu afacerile externe, care din 1981 are responsabilitatea față de instrucțiunile principale ale politicii de integrare europeană, precum și de promovarea adaptării economiei franceze în viziunea peții interne.

15. Acest ministru, care lucrează cu un personal restrâns se deosebește mult de soluția «Ministerului European» multisectoral, care într-un timp anumit a oferit idei în câteva țări ale CE, dar care din cauza implicării abuzive ca «superministru» a fost departe de a fi ales.

C. Coordonarea «strânsă» din centru

16. 16. Stabilitatea constituțională a țărilor membre ale UE variază în funcție de gradul de autonomie al miniștrilor sau evidențierea unei conduceri colective și / sau prerogative constituționale a Prim-ministrului de a interveni în conducerea politicii ministeriale.

17. 17. Practica coordonării politicii UE reflectă compensări diferite din punct de vedere național în triumful Cabinet – Prim – Ministru - Miniștri.

18. 18. Modelul de coordonare al politicii UE al Marii Britanii, dacă îl considerăm ca un exemplu remarcabil, reflectă tradiția unei direcții centrale puternice a elaborării politicii. În timp ce Ministrul Afacerilor Externe deține responsabilitatea politică, Secretariatul European al Oficiului Cabinetului, prezidat de un funcționar civil, de obicei, nu din cadrul Ministerului de Externe (Foreign Office), acționează ca o entitate puternică de coordonare interministerială și ca un centru de informație interguvernamental, de transmisiune și instruire cu privire la problemele CE, care de asemenea susține componența delegației Marii Britanii la diferite discuții ale CE și organe de luare a deciziilor.

19. 19. În termeni ai direcției strategice – abilitatea în stabilirea legăturilor între sferile politicii («împachetate» pentru negocieri și «despachetate» în timpul negocierilor) și intervenția coerentă a funcționarilor civili ai Marii Britanii în organele europene - acest sistem a fost apreciat de colegii din alte țări ale UE de câteva ori în anii recentți, ca fiind unul din cele mai coerente și eficiente operațiuni de pe arena

UE. Considerând această evaluare, a fost menționată frecvent desemnarea Secretariatul European în cadrul Oficiului Cabinetului cu amplasarea cât mai aproape posibil de localizarea geografică a Prim-ministrului, Trezorerului, cât și a Oficiului de Externe.

D. *Descentralizarea arbitrajului interministerial*

20. Multe state membre ale UE, cu excepția Franței și Marii Britanii, sunt caracterizate printr-un grad înalt de autonomie ministerială, în cadrul unor instrucțiuni generale ale politicii, lansate de președintele guvernului sau de Cabinet. Această caracteristică este accentuată frecvent de coaliția de guvernare alcătuită din mai multe partide politice prin sistemul proporțional de votare al alegerilor naționale. În aceste cazuri, politicile sunt generate inițial în cadrul ministerului de conducere supus unei arbitrări intensive împreună cu alte ministere și după aceea, introduse în Cabinet pentru aprobarea finală. Este rezonabil de a aștepta ca administrarea UE să sufere eșec în cadrul acestui model în astfel de țări.

21. Un exemplu remarcabil reprezintă soluția de coordonare a UE a Germaniei. Dezvoltarea inițială a pozițiilor față de politică în contextul UE este înalt sectoralizată și ține de o expertiză considerabilă a serviciului civil și de continuitatea în cadrul ministerelor (accentuată de o rată joasă a rotației personalului dintre ministere, iarăși fiind o caracteristică a guvernului cu un înalt grad de autonomie ministerială). Fiecare ministru are o *Masă Europeană* pentru coordonare internă și dirijare a fluxului de informație.

22. *Arbitrarea interministerială* este convocată de către ministerul responsabil la etapele ulterioare, cât și de toată ierarhia serviciului civil și, dacă este necesar, întrunește miniștrii.

23. Rezultatele *arbitrării interguvernamentale* sunt formulate în instrucțiuni și adresate Reprezentanței Permanente a Germaniei la Brussels în perioada unei întruniri interministeriale săptămânale a funcționarilor civili la Ministerul Economiei, ultimul, desigur, servind drept suport central de transmitere și distribuire a informației. În afara acestor instrucțiuni săptămânale (chiar înainte de întrunirile COREPER de la Brussels), întrunirile Consiliului Europei (lunare sau mai puțin) sunt de asemenea pregătite în perioada dezbaterilor interministeriale la nivelul serviciului civil din Bonn.

24. Un nivel mai înalt al orientării și coordonării problemelor majore este asigurat de adunările aproximativ de o lună ale *Comitetului Secretarilor de Stat pentru afacerile europene*, prezidat de un secretar de stat parlamentar din Ministerul de Externe sau Staatminister. Membri permanenți sunt Ministerul de Externe, al Economiei, Industriei și Agriculturii, la fel și conducerea Reprezentanței Permanente în Comunitatea Europeană. Legătura cu centrul guvernului (Cancelaria de Stat sau *Bundeskansleramt*) este asigurată de prezența frecventă a Cancelarului *Staatsminister*, care este sprijinit atât de Unitatea Afacerilor Externe a *Bundeskansleramt-ului*, cât și de o unitate Europeană separată, alcătuită din funcționari oficiali. Divergențele ce apar pe parcurs țin de competența cancelarului și în ultimă instanță de întregul Cabinet.

III - CONCLUZII

25. Întrucât scopul și profunzimea activităților Uniunii Europene continuă să se extindă, structurile și procesul coordonării naționale a politicii UE trebuie să satisfacă cerințele a două *scopuri principale da,r conflictuale*:

— numărul considerabil de afaceri care necesită tranzacționare, descentralizare selectivă și

delegare a împuternicirilor pentru a putea preveni supraîncărcarea cu detalii a eşaloanelor ce elaborează deciziile din capitalele ţărilor;

- un concept pur sectoral va nega necesitatea și va omite posibilitățile unui *centru sau a unei concentrări* a deciziei rapide naționale a politicii UE, cu o viziune intersectorală și cu o capacitate de a intra într-o «legătura de politici» în sferile politicii.

26. Întrucât cadrele constituționale și tradițiile administrative diferă, nu există o “*soluție bine schițată*”, ideală. Fiecare țară are nevoie de croitorul propriu al structurilor și procedurilor, al controlului central versat pentru tranzacția de business descentralizată.

CONCLUZII

Jackues FOURNIER

O dezbatere productivă și cuprinzătoare

27. După cum indică lista participanților, toate cele 11 țări incluse în programul SIGMA au fost reprezentate la Varșovia. Cele mai multe din delegații au fost alcătuite din 3 persoane, ce dețineau funcțiile de Prim-ministru, Ministrul Afacerilor Externe, sau ale organelor administrative desemnate pentru afacerile europene. În afară de echipa SIGMA, au frecventat seminarul și o mulțime de experți din țările membre ale OECD, reprezentând generații din țările care acum sunt membre ale UE.

28. Fiind prezent un tablou calitativ și divers, în timpul celor 4 sesiuni de discuție a fost posibilă realizarea unor schimbări foarte productive și de un spectru larg în ceea ce privește strategia, organizarea, aspectele legale și regulatorii, resursele umane. Este normal faptul că problemele au fost concentrate asupra integrării europene, aceasta fiind obiectivul comun al politicii țărilor reprezentante. În finalul celor expuse am încercat să identific, deși subiectiv, câteva linii de bază ale ideii.

Există încă o cale lungă pentru a fi parcursă

29. Experiența țărilor care sunt deja membre ale UE, modul în care ele își pavează calea spre aderare și în care ele și-au organizat afacerile lor împreună, evident, este un fapt util pentru țările care urmează să pășească pe aceeași cale. Aceasta a prezentat un interes deosebit în timpul prezentării subiectului. Totuși, schimbările au arătat de asemenea natura specifică a problemelor, cu care se confruntă acum țările Europei Centrale și de Est, datorită faptului că ele au început mult mai târziu să se încadreze în acest proces.

30. Ele au început la momentul, când țările membre la etapă actuală au deja un sistem economic adaptat la acest proces. Deși cu prezența unor divergențe, ele au, totuși, un fond comun de principii și instituții, politici economice și culturale. Țările Europei Centrale și de Est au o cale mai lungă și mai anevoioasă de parcurs în acest sens. Adaptarea legilor lor la legislația UE provoacă o ruptură bruscă cu trecutul. Această ruptură este exprimată în mare măsură de procesul de tranziție la economia de piață spre care au purces aceste țări. Nu e nici o îndoială că s-au făcut pași considerabili în această direcție, dar mai este încă o cale lungă de parcurs și chiar dacă cineva ar dori să scurteze această călătorie, aceasta va necesita mult timp.

31. Aceste țări vor ajunge, așadar, mai târziu ca altele la timpul cunoscut ca *acquis communautaire*, or patrimoniul comunității va fi încă în creștere. Membrii fondatori ai Comunității Europene au început de la zero. Nu au avut nimic ca moștenire. Anume ele au elaborat legislația și practicile europene. După aceea a fost altfel. Fiecare generație de noi aderenți s-a confruntat cu patrimoniul Comunității, care permanent a fost în extindere și pe care ele au fost nevoite să-l accepte.

32. Astăzi acest patrimoniu constă din mai mult de 1000 de directive și regulamente ale Comunității. Documentul «Hârtia albă» destinat pregătirilor pentru integrare, a fost schițat de comisie în primăvara anului trecut și este o mărturie a mulțimii de sfere implicate și a rețelei dense de obligațiuni. Piața comună a devenit singura piață, care treptat a implicat politica economică. Acum a fost adăugat pilonul doi și trei pentru a completa construcția edificiului.

33. În rezultat, viitorii aderenți se vor confrunța cu dificultăți și constrângeri suplimentare. Nimeni nu percepe integrarea ca ceva ușor.

Importanța maximă a comunicării

34. Un mare număr de participanți la seminar au accentuat importanța soluționării problemelor de comunicare. În prezent opinia publică din țările Central și Est europene simpatizează ideea integrării

europene, așteptând de la aceasta o asigurare a securității politice și a progresului economic. Totuși, constrângerile care trebuie acceptate, consensurile care trebuie făcute și scara timpului implicat, pot schimba această atitudine, în special, ca și cum ar încerca să facă din Europa un țap ispășitor al problemelor interne. Unele țări din Europa de Vest și de Nord au supus aceasta opiniei publice în timpul ratificărilor Tratatului de la Maastricht sau când s-au alăturat la UE.

35. Informația publică, după cum a fost menționat la seminar, trebuie să fie supusă unui *scop bine determinat și bine chibzuit*, dar acesta poate fi efectiv numai dacă este *obiectiv*.

36. *Informația trebuie să fie supusă cu atenție unui scop*, pe care trebuie să-l atingă un anumit număr de audienți cu cerințe diferite. Acei implicați direct în procesul de integrare, entitățile economice și sociale (întreprinderi, sindicate) și opinia publică trebuie toate să fie puse în acțiune într-un sens larg, însă nu pe aceeași cale, nici pe aceleași canale.

37. *Informația trebuie gândită cu atenție* pentru a servi ca balanță între apropierea politico-culturală ce accentuează valorile și principiile ideii europene și concepția apropierii economice, ce reliefează avantajele specifice ale unei peți comune în ceea ce privește nivelul de trai și de dezvoltare. Ultima concepție poate părea mai eficace, dar experiența a arătat că ea trebuie dirijată cu atenție.

38. *Informația trebuie să fie obiectivă*, urmărind ca obstacolele și neajunsurile să fie neapărat recunoscute și explicate. Aceasta implică, în special, claritatea modului de funcționare a mecanismului comunității. Lucrul acesta este necesar, fiind o condiție esențială pentru un suport motivat și dificil, că instituțiile din Brussels sunt izolate și relativ opace. O cerință dublă: distribuirea cât mai largă a responsabilităților și capacităților de sinteză și de pregătire.

O cerință dublă: distribuirea cât mai larg posibilă a responsabilităților și a capacității pentru sinteză și pregătire

39. În ceea ce privește baza de organizare, necesară conducerilor privind dirijarea afacerilor europene, au apărut două cerințe care mai mult se completează decât se confruntă reciproc.

40. În primul rând, *este necesară o răspândire cât mai largă în conducere și în structura serviciului civil a responsabilităților cu privire la problemele europene*. Aceasta cuprinde în întregime elaborarea politicii publice. Toate ministerele vor avea omologii lor la Brussels și problemele la adresa lor vor fi diferite. Nu este posibil de a lăsa afacerile europene pe seama unei mâini de specialiști. Cazul Danemarcei cu cele cu cele 21 comitete speciale reprezintă ceva specific, fiecare cuprinzând reprezentanți ai diferitor ministere și fiind prezidate de către un ministru preocupat direct de aceasta. Însă astfel de structuri există aproape pretutindeni, într-o formă sau alta, fiind necesară o organizare corespunzătoare a distribuirii informației și instruirii.

41. În al doilea rând, *fiecare țară trebuie să se asigure că se află în poziția de a satisface termenii majori, stabiliți de calendarul european*, spre exemplu, negocierile de aderare, convorbirile și amendamentele în îmbunătățirea tratatelor, summit-urile regulate. Așadar, este nevoie de o viziune în ceea ce privește selectarea priorităților, îmbinarea pachetelor ce conțin probleme diferite, în cazul când negocierile sunt decisive. În acest scop, guvernul trebuie să aibă în centru, o echipă de generaliști competenți în afacerile europene, care cunosc bine lucrul instituțiilor Comunității și rolul cărora constă în elaborarea sintezelor și pregătirea trade-offs-urilor pentru conducătorul statului sau al guvernului.

42. *Necesitatea unificării acestor două nivele de organizare a dus la crearea unor organe de coordonare în cele mai multe țări ale UE*. Aceste organe, în general, sunt responsabile de următoarele: răspândirea informației; monitorizarea progresului de procedură sectorală și arbitrarea acelor probleme ce implică politica generală de conducere; pregătirea sintezelor și pachetelor, precum și dirijarea progresului instruirii și a activităților de comunicare.

43. Discuțiile din cadrul seminarului au demonstra, că asemenea organ a existat sau, cel puțin, a fost pe cale să fie înființat în cele mai multe țări din Est și Vest, însă poziția lui varia de la o țară la alta: în centrul guvernului, în ministerul afacerilor externe, sau altundeva. La seminar au participat un anumit număr de funcționari din aceste organe. S-a constatat că este necesară și folositoare adeziunea în cadrul SIGMA, care va ajuta aceste organe să implementeze măsurile și procedurile de care ele sunt răspunzătoare.

44. Compartimentarea ministerială, care a fost numită în timpul seminarului «feudalism» administrativ și la care s-a renunțat și procedurile ferm instituite pentru consultarea interdepartamentală sunt probleme ce nu sunt specifice managementului afacerilor europene. Totuși, este important ca acestea să fie rezolvate în domeniul respectiv și, dacă încercarea se va încununa cu succes, aceasta va constitui o contribuție majoră la reformarea statului, în general, și lag răbirea lucrului asupra legislației

Accelerarea lucrului în legislație

45. Toți participanții la seminare au considerat că peste câțiva ani, una din sarcinile primordiale ale țărilor prezente la Varșovia, va fi aproximarea legilor în termeni ai acordurilor de asociere, principalele linii ale acestei aproximări fiind mai clar definite în recenta publicație a “Hârtiei Albe”. Acest subiect deseori a fost menționat ca fiind prioritar în acțiunile de viitor.

46. Dacă aproximarea va fi făcută într-o perioadă rezonabilă de timp, astfel ca să nu fie încetinit prea mult procesul de aderare, mecanismul de elaborare a standardelor legale trebuie să funcționeze corect. Aceasta înseamnă, că trebuie acordată o atenție prioritară problemelor legate de proiectul legilor și regulamentelor. Această problemă a devenit o temă actuală într-o serie de țări, caracteristicile ei principale fiind următoarele:

- ce tipuri de texte legale sunt implicate? E necesară într-adevăr legea în toate cazurile? Ar fi posibilă extinderea sferei vizate de regulamente (permițând conducerii de a promulga reguli generale nu în domeniile rezervate pentru lege) sau delegarea împuternicirilor de la nivel legislativ la cel executiv, creând posibilitatea ca guvernul să ia măsuri sigure într-o perioadă de timp limitat și în condiții definite care vor respecta legea?
- care sunt proiectele procedurilor? Cum pot fi rezolvate mai rapid disputele dintre majoritate și opoziție sau dintre elementele variate ale majorității? Ce împuterniciri se vor acorda conducerii pentru a asigura că proiectul său este considerat și votat de către parlament?

Utilizarea optimă a resurselor umane.

47. În mai 1995, cu o lună înainte de organizarea seminarului de la Varșovia, a fost organizată o întrunire la Budapesta cu privire la instruirea funcționarilor guvernamentali ce a vizat aderarea la UE. Unii participanți au fost prezenți la ambele întruniri, fapt ce a dezvoltat legătura dintre ele. Conceptul de la Varșovia a fost mai larg, odată ce a trecut de hotarele serviciului public, cuprinzând întreaga societate și a inclus nu numai probleme de instruire, dar și probleme legate de recrutare, carieră, etc.

48. Este foarte evident că aceste probleme sunt de o primă importanță, deoarece fac parte dintr-o sferă în care cerințele cooperării după cum au fost exprimate la sfârșitul seminarului ca fiind cele mai stringente. În afară de necesitatea instruirii inițiale și ulterioare a funcționarilor publici, din discuții au decurs următoarele probleme:

- importanța *instruirii de bază* la nivel de școală și universitar;
- avantajul stabilirii *mobilității internaționale* universitare între serviciile publice naționale și serviciul civil al Comunității;

- - efectele pozitive ale *campaniilor de informare* asupra managerilor superiori și participanților la elaborarea politicii ;
- - importanța *aptitudinilor lingvistice și pregătirea pentru negocieri*.

Rezultatul

49. Seminarul de la Varșovia a demonstrat încă o dată necesitatea și importanța schimbului de viziuni și experiență între țările Europei Centrale și de Est și cele din Vest. Participanții au fost de părerea că discuțiile problemelor esențiale ale integrării europene să fie precedate de următoarele:

- - *analize, consultații și informații* cu privire la necesitățile specifice ale unei țări;
- - *întuniri suplimentare, multinaționale*, organizate pe bază regională și legate de probleme ce urmează a fi determinate.

Acest tip de schimb va fi cel mai efectiv, dacă fiecare țară își va aduce contribuția proprie prin intermediul experților lor. Definirea și implementarea strategiei de integrare, care este cea mai potrivită intereselor externe, depinde de fiecare stat în parte. În acest domeniu ca și în alte domenii de lucru, programul SIGMA este proiectul care contribuie la dezvoltarea elaborării politicii și a proceselor de implementare prin facilitarea schimburilor de experiență națională și sprijinirea analizelor comparative a problemelor distribuite.

**DESCRIERI SUMARE ALE MECANISMELOR DE COORDONARE
PREGĂTITE DE CĂTRE ȚĂRILE PARTICIPANTE :**

**Albania,
Bulgaria,
Republica Cehă,
Ungaria,
Letonia,
Lituania,
Polonia,
România,
Republica Slovacia,
Slovenia**

Următoarele descrieri sumare au fost pregătite de către fiecare țară participantă, înainte de seminarul din Varșovia. Scopul a constat în asigurarea participanților cu informație privitor la coordonarea aspectelor interne și internaționale ale politicii în fiecare guvern, inclusiv responsabilitățile, calitatea de membru și procedurile diferitor organe implicate în această problemă.

ALBANIA

Principalii participanți ai domeniului cooperării relațiilor externe ai guvernului albanez sunt: Consiliul de Miniștri (include Departamentul pentru Dezvoltare Economică și Coordonarea Asistenței Externe, Departamentul Administrare Publică), Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Finanțelor. O linie de ministere și instituții: Ministerul Transporturilor, Industriei și Comerțului, Turismului și Construcției, Ministerul Educației, Justiției, Energiei și Resurselor Minerale, etc., care participă în cazul cooperării sectoarelor lor de responsabilitate.

Competența Consiliului de Miniștri este deosebită și majoritatea deciziilor legate de relațiile externe sunt aprobate de Consiliul de Miniștri, după ce au fost pregătite și proiectate de către diferite ministere și instituții. În această direcție, Consiliul de Miniștri are un rol de coordonator. Consiliul de Miniștri are trei comitete interministeriale, ce activează ca organe consultative.

Comitetul Politicii Economice examinează chestiuni legate de (compilare, alcătuire, redactare) implementarea și evaluarea politicii economice, proiectarea bugetului și reformelor macro-economice. Examinează propuneri referitor la politici, protecție socială, asigurare socială, sănătate, instruire, etc.

Comitetul Politicii de Securitate Națională este preocupat de problemele ordinii publice, apărare, politică externă, integrarea europeană, coordonarea și armonizarea legislației.

Ministerul Finanțelor este responsabil, în general, de reforma macro-economică a țării. El este ca un corespondent al instituțiilor și agențiilor străine, care sunt preocupate de asigurarea asistenței în acest domeniu (FMI etc.). Ministerul de Finanțe este, de asemenea, responsabil de toate creditele oferite Guvernului. El aprobă toate negocierile și acordurile cu privire la credite, indiferent de sectorul în care aceste credite vor fi oferite.

Ministerul Afacerilor Externe este responsabil de politica externă și relațiile diplomatice ale țării. Recent, în acest minister a fost stabilită funcția de Secretar al Relațiilor Economice Externe, însă această funcție urmează a fi consolidată în viitor. Totuși Ministerul este implicat, într-o oarecare măsură, în activitățile economice externe și de asistență tehnică, în principal cu donatori bilaterali.

Departamentul Administrării Publice din cadrul Oficiului Prim Ministrului, are ca scop coordonarea activităților în domeniul reformei administrării publice în Albania. El acționează ca departament de contact al tuturor programelor inițiate de PHARE cu privire la reforma administrării publice.

Departamentul pentru Dezvoltare Economică și Coordonare a Asistenței Externe (subordonat Consiliului de Miniștri) reprezintă instituția cheie a cărei responsabilitate constă în pregătirea și implementarea Programului guvernamental de Investiție Publică (finanțat din resurse interne și externe), pregătirea programului economic al Guvernului și coordonarea cu toată asistența externă, cât și prezentarea informației cu privire la această asistență. Departamentul este responsabil de ecranizarea tuturor cerințelor referitor la investiții și alocării în buget, de investiție guvernamentală referitor la finanțarea externă. Departamentul este principalul corespondent al tuturor donatorilor externi bilaterali și multilaterali, la fel și a instituțiilor de finanțare internațională.

Totuși ministerele și instituțiile principale sunt implicate în procesul fazei de programare și negociere și în special, se preocupă de aspectele tehnice ale problemelor abordate. În cazul creditelor rolul Departamentului este aproape de Ministerul de Finanțe și în coordonare cu el. El reprezintă și organul de coordonare al asistenței și resurselor externe, fiind coordonatorul instituțiilor albaneze și al donatorilor externi.

O excepție prezintă Ministerul Transporturilor, Industriei și Comerțului, care în afară de responsabilitățile politicii și problemelor din aceste trei sectoare, de asemenea sunt responsabile de negocierea și monitorizarea acordurilor de comerț extern..

BULGARIA

Odată cu adoptarea Regulamentului Consiliului de Miniștri Nr. 66 (22 martie 1995; Gazeta oficială 29/95) a fost stabilit un nou mecanism de coordonare și implementare a obligațiilor Republicii Bulgaria față de UE. Au fost stabilite următoarele organe:

Comitetul guvernamental pentru Integrarea Europeană.

Comitetul este prezidat de către Prim Ministru și este alcătuit din 9 membri ai Guvernului. Se întrunește lunar, de asemenea, pot fi invitați și alți miniștri și conducători ai instituțiilor centrale.

Comitetul elaborează politica generală a Bulgariei cu privire la UE, servește drept călăuză în dezvoltarea și integrarea procesului de integrare și îl promovează ca prioritate., aprobă documentele în legătură cu procesele de implementare ale Acordului European, propune decizii Guvernului și administrează coordonarea activităților administrării publice în relațiile sale cu Comisia Europeană.

Comisia de coordonare privitor la integrarea europeană.

Comisia este prezidată de către Secretarul Consiliului de Miniștri responsabil de problemele integrării europene. Și este alcătuit din 20 viceministri și conducători ai organelor publice. Se întrunește de două ori pe lună. Comisia coordonează unitățile respective ale ministerelor și organelor, pregătesc raporturi și propuneri pentru agenda Comitetului guvernamental, coordonează lucrul operațional de implementare a deciziilor Comitetului, efectuează controlul în ceea ce privește îndeplinirea sarcinilor Bulgariei conform cerințelor Acordului, definește sarcinile grupului de lucru, coordonează activitatea lor și propune proiecte de hotărâri pentru Comitetul guvernamental.

Secretariatul pentru Integrarea Europeană

Este subordonat președintelui Comitetului guvernamental pentru Integrarea Europeană.

Grupurile de lucru cu experții

Atașate de Comitetul guvernamental, ele se preocupă de diverse probleme europene, inclusiv aproximarea legilor. Grupurile sunt prezidate de către membrii Comisiei de Coordonare, desemnați corespunzător de Comitet.

Organizarea și funcționarea noului mecanism pentru aproximarea legilor în corespundere cu legislația europeană vor fi specificate de un viitor regulament, propus de Ministerul Justiției.

În noile instituții, de asemenea sunt incluse programe de lungă și scurtă durată, elaborate de către organizațiile internaționale; informare; instruire și adoptarea legislației serviciului civil pentru crearea unei stabilități și a unui profesionalism înalt.

CEHIA

Procesul elaborării și coordonării problemelor politicii aparține ministerului responsabil de acest domeniu din punct de vedere “material”. De exemplu, problema cu privire la politica spațiului locativ ține de Ministerul Economiei sau problema legată de privatizarea căilor ferate ține de competența Ministerului Transportului.

Dacă o problemă include alte aspecte (deseori include), de exemplu aspectul financiar, internațional, de privatizare etc., sunt consultate ministerele implicate. După aceasta problema este pregătită de ministerul responsabil pentru a fi discutată și decisă de Cabinet. Dacă problema este de o importanță extremă și necesită mai multă perspicacitate, ea poate fi discutată la Consiliul de Miniștri, care este un organ consultativ, prezidat de Prim-ministru, cu o participare flexibilă a miniștrilor în corespundere cu agenda în discuție. Adunările Consiliului de Miniștri sunt organizate în ziua de marți, cu o zi înaintea întrunirilor Cabinetului.

Consiliul de consultanți ai Prim Ministrului examinează problemele pregătite pentru agenda Cabinetului și pregătește relatări cu privire la politică pentru Prim Ministru. În același timp Consiliul legislativ al Guvernului elaborează relatări cu privire la problemele legislative pentru membrii Cabinetului.

Apoi Cabinetul discută problemele, luând în considerație toate aspectele, inclusiv cele internaționale și face decizii finale. În dependență de gradul de implicare al legislației, orice inițiativă este discutată în Cabinet, care face o relatare cu privire la ea, înainte de a fi transmisă Parlamentului.

Grupurile de lucru sunt create în ministerele preocupate de aspectele Acordului European. *Oficiul pentru Legislație și Administrare Publică* conduce grupurile de lucru în privința aproximării legilor în conformitate cu legislația europeană. Aceste grupuri sunt alcătuite din reprezentanți ai tuturor ministerelor și agențiilor de stat. Întrunirea grupului are loc o dată în 1 sau 2 luni.

Grupurile de lucru raportează *Comitetului de lucru*, care este alcătuit din liderii grupurilor și reprezentanți ai tuturor ministerelor. Comitetul de lucru este responsabil de determinarea strategiilor. Este condus de Ministrul adjunct al Afacerilor Externe. Comitetul de lucru raportează *Comitetului guvernamental pentru integrarea europeană*.

Comitetul guvernamental pentru integrarea europeană a fost format pentru a se preocupa de problemele integrării europene. Este prezidat de Prim Ministru și este alcătuit din miniștrii implicați.

Acest Comitet este responsabil de sarcinile strategice și coordonarea activităților legate de Acordul European și viitoarea calitate de membru a Cehiei în UE. Comitetul raportează cabinetului, care ia decizii finale.

Organele ce lucrează asupra problemelor europene au corespondenți în organele mixte ale Cehiei și UE.

Organele Cehiei	Organele Cehia-UE
Grupul de lucru pentru aproximarea legilor	Subcomitetul pentru aproximarea legilor
Comitetul de lucru	Comitetul de asociere
Comitetul guvernamental	Consiliul de asociere

ESTONIA

În anul 1993, în scopul analizării chestiunilor integrării europene, a fost format un Comitet din membrii Parlamentului, funcționari civili superiori ai diferitor ministere, experți ai universităților și alte organizații de știință (în total 44 persoane)

Pe lângă structurile analitice ale Ministerului de Externe, care a jucat un rol important în dezvoltarea relațiilor între Estonia și Uniunea Europeană (UE), au fost instituite unități importante în cadrul Ministerului de Finanțe și Economie. În 1994 în cadrul Ministerului de Justiție a fost organizat un Departament al Dreptului European.

Cancelaria de Stat a pregătit traducerea documentelor legale din alte limbi în estoniană și viceversa. Centrul de Traducere legislativă și Suport va fi și el gata să planifice examinări din partea experților străini ale proiectelor actelor legale, dacă va fi considerat necesar de către Guvern.

Urmărind Acordul Comerțului Liber și a Problemelor legate de Comerț, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1995, Estonia și Uniunea Europeană au stabilit un spațiu de comerț liber și au semnat Acordul European la 12 iulie 1995. Acordul va fi ratificat în viitorul apropiat, după ce ambele părți își vor completa procedurile proprii de ratificare.

În martie 1995 Guvernul a adoptat principiile de coordonare a activităților ale instituțiilor de guvernământ cu privire al procesul de integrare, ca fiind următoarele:

- Ministrul pentru Afacerile Europene fără portofoliu, inclus în noul Cabinet la mijlocul lui aprilie 1995, este responsabil de pregătirea direcțiilor strategice pentru Estonia în procesul de integrare Europeană. Biroul Ministrului va fi organizat la Cancelaria de Stat (adică Cabinetul și Oficiul Prim Ministrului), însă Euro - Ministrul va înlocui Ministrul Afacerilor Externe în perioada absenței sale, fapt ce va crea condiții bune pentru o imediată colaborare cu structurile principale ale Ministerului Afacerilor Externe, unde în noiembrie 1994 a fost stabilit un grup de lucru preocupat de problemele UE.

- Comitetul funcționarilor de guvern superiori a fost stabilit ca un organ de coordonare a procesului integrării europene între diferite ministere. Întreunirile comitetului sunt convocate și prezidate de Ministrul pentru Afacerile Europene cel puțin o dată în lună. Comitetul este responsabil de a asigura că politicile și activitățile corespund cu integrarea în UE. Unul din obiectivele inițiale ale Comitetului este definirea priorităților cu privire la strategia de pre-aderare și armonizarea legilor. Comitetul este responsabil de proiectarea regulamentelor și a ordinelor pentru a fi prezentate la Guvern. De asemenea, organizează cooperarea grupurilor de experți cu publicul.

Revizuirea procedurii elaborării politicii ale guvernului precedent, trebuie de subliniat că intențiile lor pentru coordonarea deciziilor lor cu problemele internaționale au fost consecvente. În același timp a lipsit un mecanism pentru aplicarea acestor intenții. În cele mai multe cazuri efectul internațional posibil al deciziilor a fost considerat principal la etapa finală a elaborării politicii.

Contactele cu Ministerul Afacerilor Externe care acționează în calitate de coordonator al procesului internațional al integrării și contactelor cu alte ministere nu a fost încă bine reglementat. Parțial, coordonarea luării deciziilor a fost facilitată de comisiile cooperării interdepartamentale stabilite pentru rezolvarea problemelor, însă rezultatele activității lor analitice nu sunt larg disponibile.

Pentru a analiza influența reală a unor decizii importante, au fost organizate câteva seminare interministeriale brainstorming.

Contactele funcționarilor civili superiori cu colegii lor au făcut posibilă compararea procedurilor de elaborare a politicii ale diferitor state.

Una din formele cele mai practice de instruire a funcționarilor civili superiori vor fi deplasările de lucru în alte țări sau organizații internaționale. Aceste deplasări și vizite de studiu trebuie să includă o mare parte de timp dedicat examinării problemelor practice de management. La fel este necesară și o urmărire consistentă, odată ce sesiunile de instruire și studiu fiind terminate, de a fi răspândite lecțiile audiate în perioada deplasării. Deplasările vor ajuta persoanele responsabile de serviciul civil estonian să acumuleze experiență privitor la modelele europene de management organizațional ce vor fi de valoare în elaborarea strategiei de dezvoltare corespunzătoare pentru Estonia.

Participarea la conferințele și seminarele internaționale este de asemenea importantă pentru pregătirea funcționarilor civili superiori, pentru examinarea sistematică și considerarea aspectelor internaționale în elaborarea deciziilor și evidențierea tendințelor strategice relevante în procesul de integrare.

Institutul Estonian de Administrare Publică în cooperare cu diferite instituții europene (EIPA, Institutul Finlandez de Management Public, RIPA Internațional, Școala daneză de Administrare Publică, etc.) a inițiat câteva cursuri noi cu introducerea sistemelor legislative și administrative ale statelor Europene.

UNGARIA

La sfârșitul toamnei lui 1994, Guvernul Ungar a emis un decret guvernamental cu privire la procedurile și regulile noi de coordonare a responsabilității cu privire la integrarea țării cu Uniunea Europeană. În stabilirea acestor reguli și proceduri a fost depus un efort, atât pentru a corespunde cu regulamentele în vigoare în cadrul țărilor membre ale Uniunii Europene, cât și pentru satisfacerea cerințelor

ce țin de sarcinile specifice ale Ungariei și structurile instituționale pentru a asigura o cât mai efectivă implementare a mecanismelor.

Guvernul poartă deplina răspundere pentru:

- implementarea Acordului European
- dezvoltarea în continuare a cooperării între Ungaria și Uniunea Europeană (UE), și
- pregătirea Ungariei pentru negocierile de aderare.

În mod regulat Guvernul – cel puțin odată în an sau mai des, în dependență de problemă – să revadă statutul general al procedurii de integrare și să se decidă asupra sarcinilor de mai departe. Guvernul aprobă principiile importante ale celor mai esențiale negocieri cu Uniunea Europeană, inclusiv liniile de conducere pentru Consiliul Asociației și Comitetul Asociației.

Responsabilitatea Guvernului nu afectează responsabilitatea individuală a fiecărui minister. Fiecare minister este responsabil de implementarea sarcinilor specifice de integrare desemnate pentru instituția lui de lege în cadrul sferei sale de autoritate.

Comitetul interministerial pentru Integrarea Europeană a fost stabilit să coordoneze pregătirea și implementarea deciziilor Guvernului și să coordoneze activitățile ale ministerelor preocupate de afacerile europene. Președintele Comitetului este Ministrul Afacerilor Externe, în timp ce membrii reprezintă secretari de stat din fiecare instituție. Comitetul de asemenea include reprezentanți permanenți ale diferitor instituții guvernamentale și este în drept de a invita ocazional experți individuali pentru a asista la întruniri.

Comitetul Interministerial se întrunește, de regulă, odată în lună. Grupurile de lucru strategice și subcomitetele operează în cadrul comitetului, abordând probleme prioritare. Aceste organe funcționează în baza unui plan anual de lucru și informează permanent comitetul. Ca șef al Comitetului de Lucru cu privire la Coordonarea Economică, *Președintele Oficiului pentru Afacerile Europene al Ministerului Industriei și Comerțului* este responsabil de coordonarea sarcinilor economice în cadrul Comitetului Interministerial. Dacă nu se convine la un acord privitor la o oarecare problemă, acesta urmează a fi prezentată Cabinetului Economic al Guvernului.

Comitetul Interministerial este responsabil de pregătirea raportului anual cu privire la realizările sale, care este prezentat Guvernului de către președinte. Comitetul face decizii în baza consensului general. Dacă nu se convine nici la un consens, membrii sunt nevoiți să voteze. În cazul unui număr egal de voturi, votul Președintelui este decisiv. Sarcina Secretariatului Comitetului este realizată de Departamentul pentru Integrarea Europeană al Ministerului Afacerilor Externe. Aceste sarcini includ pregătirea întrunirilor, managementul deciziilor Comitetului, coordonarea internă și externă necesară pentru implementarea deciziilor și pregătirea unui *aide-memoire* după fiecare întrunire.

Decretul guvernului stabilește regulile reprezentanței Ungariei în instituțiile asociate Ungare-UE. Guvernul este reprezentat în Consiliul Asociației Ungaria-UE de către Președintele Oficiului pentru Afacerile Economice al Ministerului Industriei și Comerțului, cu obligațiunea de a consulta Ministrul pentru Afacerile Europene și Ministrul Finanțelor înainte de fiecare decizie.

Delegația Ungariei în Uniunea Europeană ce reprezintă interesele Ungariei la Brussels, formează o parte integrală a structurii instituționale a afacerilor europene. Delegația este condusă de către

Ambasadorul Plenipotențiar, care raportează direct Ministerului pentru Afaceri Externe.

În ultimele 6 luni, noul sistem de responsabilități și coordonare a demonstrat că el poate asigura în mod convenit implementarea și coordonarea intențiilor Guvernului privitor la politica sa de integrare și că acesta corespunde unei reprezentări corecte ale intereselor Ungariei în afacerile europene pe scena internațională. La această etapă sistemul descris mai sus, își poate îndeplini satisfăcător funcțiile, cu toate că sarcinile crescânde pot necesita o dezvoltare a lui în continuare, la o etapă ulterioară a procesului ungar de integrare.

LETONIA

Coordonarea aspectelor interne și internaționale ale problemei de elaborare a politicii este reflectată în actele administrative care sunt adoptate de către Consiliul de Miniștri pentru fiecare minister, în special. Actele administrative includ funcții, obiective, responsabilități și descrieri ale structurilor fiecărui minister. De exemplu, regulamentul adoptat de către Consiliul de Miniștri la 22 noiembrie 1994 relatează: “Ministerul Afacerilor Externe pregătește noi proiecte de lege, acte legale și proiecte cu privire la acordurile internaționale, care țin de competența ministerului; el consultă instituțiile de stat și face concluzii privitor la actele legale și acordurile internaționale în sfera relațiilor publice internaționale”.

De asemenea, de către Parlament este elaborat și aprobat conceptul politicii externe.

Există o procedură specială, după care se rezolvă problemele, dacă ele sunt negociabile:

- funcționarii civili de stat
- Întrunirea autorităților ministeriale principale
- Întrunirile Secretarului de Stat
- Comitetele
- Lucrul conceptual al Consiliului de Miniștri
- Prim Ministrul

Pentru a realiza coordonarea unor sarcini atât de specifice ca aproximarea legislației pentru integrare în Uniunea Europeană (EU), a fost înființat prin decretul Cabinetului de Miniștri un organ special de coordonare – *Biroul pentru Integrarea Europeană*. Principala sarcină a Biroului include:

- efectuarea aproximării actelor legale și regulamentelor pentru a asigura conformarea lor cu actele legale și regulamentele UE;
- participarea la distribuirea ajutorului furnizat de UE și statele membre pentru procesul de integrare; și,
- coordonarea participării funcționarilor civili în programele de instruire ale UE în cooperare cu

Școala de Administrare Publică.

Au fost stabilite douăzeci și patru de grupuri de a realiza aproximarea legislației. Ele sunt alcătuite din reprezentanți ai diferitor ministere și organizații publice și sunt coordonate de către Biroul pentru Integrarea Europeană.

Cel mai mult considerate sunt aspectele internaționale, însă sunt situații unde aspectele interne sunt mai importante în dependență de situația politică, de exemplu problemele ce țin de relațiile dintre Statele Baltice.

Un aspect important al relațiilor dintre Statele Baltice este soluția câtorva probleme practice de cooperare. În această sferă, un rol mare îi revine Consiliului Baltic de Miniștri și celor 19 comitete – ramuri, care sunt responsabile de problemele de coordonare zilnice și de viitoarea cooperare.

Este necesar de a menționa următoarele priorități: comerțul, transportul, vamele, controlul hotarelor, asigurarea, etc. Guvernele celor trei state baltice adoptă decizii și rezoluții mixte, conform cărora se armonizează actele legale. În prezent sarcina principală a Letoniei constă în consolidarea cooperării între cele trei State Baltice și orientarea lor spre Uniunea Europeană, urmând regulamentelor și recomandărilor ei. Letonia extrage multe idei valoroase din experiența țărilor Nordice implicate în acest proces.

LITUANIA

În Lituania nu sunt Euro - instituții special responsabile de coordonarea procesului de integrare europeană. La etapa actuală, responsabile de coordonarea procesului de integrare și a politicilor interne și internaționale sunt următoarele instituții:

- Seimul (Parlamentul)
- Guvernul
- Ministerul Afacerilor Externe
- Alte ministere și departamente
- Banca Lituaniei

Activitățile curente legate de coordonare, stabilire și menținerea relațiilor între Republica Lituania și organizațiile internaționale sunt elaborate de către Ministerul Afacerilor Externe.

Dacă există un dezacord privitor la aspectele interne și internaționale într-o problemă specială, Ministerul Afacerilor Externe prezintă materialul în legătură cu problema în cauză Guvernului, pentru examinare.

Secția pentru Afaceri Internaționale a Oficiului Prim Ministrului reprezintă o unitate consultativă a Prim Ministrului, care prezintă problemele la adunările Cabinetului și conduce implementarea deciziilor adoptate.

Guvernul, de asemenea, coordonează diferite probleme dintre ministere.

După procesul de aderare la UE, au fost inițiate negocierile privitor la Acordul Comerțului Liber între Lituania și UE. Au fost formate echipe speciale de negociere pentru a coordona și pregăti lucrul pentru negocieri și pentru a întreține convorbiri. Ele sunt alcătuite din reprezentanți ai diferitor ministere și alte instituții. Conducătorul echipei de negocieri cu UE este Ministrul adjunct al Afacerilor Externe.

La 15 februarie 1994, conform Decretului Nr. 105p al Guvernului a fost formată o echipă de lucru pentru pregătirea și menținerea negocierilor privitor la Acordul Comerțului Liber între Lituania și UE. Reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Externe, ai Ministerului Agriculturii, ai Ministerului Industriei și Comerțului și ai Departamentului Vamal au fost incluși în echipă. Conducătorul echipei a fost Directorul Departamentului Economie al Ministerului Afacerilor Externe. Textele, anexele și procesele verbale ale Acordului au fost pregătite de către Secția Comerț a Departamentului.

La 15 noiembrie 1994 Prim Ministru a emis un decret Nr. 594p cu privire la stabilirea unei echipe de lucru responsabilă de lucrul de coordonare și negocieri privitor la Acordul European. Echipa, condusă de Ministrul adjunct al Afacerilor Externe, este alcătuită din 28 membri din diferite ministere și instituții, care se întrunesc regulat, când sunt puse în discuție diferite aspecte ale lucrului de pregătire.

POLONIA

După intrarea în vigoare a Acordului European la 1 februarie 1994, chestiunea zilnică de coordonare a armonizării proceselor în toate sferile cuprinse în Acord a căpătat o importanță specială. Realizarea activităților de ajustare, care sunt după natură multiaspectuale a necesitat consolidarea coordonării eforturilor întreprinse de administrarea publică și monitorizarea progresului în domeniu.

În timp ce Ministerul pentru Afacerile Externe este responsabil de dialogul politic cu Uniunea Europeană, *Oficiul Plenipotențiar al Guvernului pentru Integrarea Europeană și Asistență Externă*, reprezintă organul principal de coordonare în ceea ce privește sferile integrării europene și în procesul de ajustare a sistemului economic și legal polonez la cerințele Acordului European. Oficiul a fost creat prin Rezoluția Nr. 11 din 26 ianuarie 1991 a Consiliului de Miniștri. Rezoluția conține o serie de concepte, resurse umane și informații cu privire la pregătirea proceselor de integrare europeană ce țin de sarcinile principale ale Oficiului.

Principiile conceptuale ale sistemului de coordonare a activităților întreprinse în legătură cu implementarea prevederilor Acordului European, au fost elaborate de Oficiul Plenipotențiar al Guvernului. Elementele sale de bază includ:

- Activitățile *Oficiului Plenipotențiar al Guvernului pentru Integrarea Europeană și Asistență Externă*. Oficiul include Departamentul pentru Asistență Externă (asistența externă fiind tratată ca un instrument al integrării) și Departamentul pentru Integrare Europeană. Ultimul include Unitatea Economică, Unitatea Legală, Unitatea de Informație și Comerț și Centrul pentru Documentarea Europeană. În afară de sarcinile specificate în Rezoluția Consiliului de Miniștri Nr. 11/91, Oficiul de asemenea a fost împuternicit de către Consiliul de Miniștri cu sarcina de asigurare a faptului că actele normative guvernamentale sunt compatibile cu legislația UE (Rezoluția Consiliului de Miniștri Nr. 16 din 29 martie 1994).

La nivel interguvernamental

- Întrunirile *Comitetului Interministerial cu privire la Acordul European*, care este prezidat de Plenipotențiarul Guvernului pentru Integrarea Europeană și Asistență Externă și constituie forumul de bază pentru coordonarea activităților întreprinse de ministere și organele guvernamentale centrale. Participanții sunt reprezentanți de nivel înalt a principalelor departamente sau unităților pentru integrarea europeană în ministere și instituții centrale.
- Pregătirea întrunirilor Consiliului Asociației Polonia UE, la fel și a Comitetului Asociației Polonia-UE și subcomitetelor acestuia prin intermediul cooperării permanente între Oficiul Plenipotențiar al Guvernului, Ministerul Afacerilor Externe și alte ministere.
- Așa numitele *întruniri K-3* la nivel de Sub - Secretari de Stat însoțiți de Directori principali, organizate de Plenipotențiarul Guvernului. Aceste consultații cuprind probleme actuale, care necesită soluții urgente, care au loc în primul rând și în principal cu participarea a trei instituții cel mai mult implicate în implementarea Acordului European: Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul de Cooperare Economică Externă și Plenipotențiarul Guvernului. Întrunirile K-3 sunt preocupate de în primul rând de dezvoltarea unei poziții comune poloneze pentru viitoarele întruniri ale Consiliului Asociației Polonia UE sau Comitetului Asociației Polonia UE, la fel și activități de lungă durată legate de calitatea de membru a Poloniei în UE. Aceste întruniri la fel prevăd și răspunsul la documentele și propunerile importante pentru Polonia.
- *Consultațiile Ad hoc* organizate de Plenipotențiarul Guvernului cu ministerele interesate, dacă este necesar;

În afara structurilor guvernamentale:

- *Comitetul* Parlamentar (Seim) cu privire la Acordul European, care - de partea Parlamentului - monitorizează implementarea prevederilor Acordului European.

ROMÂNIA

Principalele instituții implicate în activitatea relațiilor externe sunt Președenția, Parlamentul și Guvernul.

1. Conform Constituției, Președintele reprezintă Statul Român și, în această măsură, încheie tratate internaționale din numele României și le prezintă pentru ratificare Parlamentului.
2. În ceea ce privește parlamentul, Guvernul are obligațiunea de a prezenta rapoarte și orice altă informație cerută de acesta, inclusiv activitățile în domeniul politicii externe. Ambele Camere ale Parlamentului au Comitetele lor proprii pentru relații externe și recent a fost înființat un Comitet bicameral special pentru Integrarea Europeană.
3. În ceea ce privește instituțiile guvernamentale, cele implicate în relațiile externe sunt:

<i>Instituțiile guvernamentale</i>	<i>Competența în domeniul relațiilor externe</i>
Ministerul Afacerilor Externe	- responsabil de promovarea relațiilor politice ale țării și de obiectivele politicii externe; - coordonarea activităților ce implică relațiile externe ale instituțiilor guvernamentale;
Ministerul Comerțului	- promovarea și monitorizarea relațiilor comerciale ale țării cu țările străine;
Ministerul Apărării	- promovarea și administrarea relațiilor militare ale țării cu țările străine, structurile securității Euro - Atlantice și organizațiile internaționale competente în sfera securității (NATO, WEU, OSCE, UN);
Ministerul pentru Integrarea Europeană al Guvernului României	- coordonarea activităților tuturor instituțiilor guvernamentale implicate : procesul de integrare European și Euro - Atlantic, obiectivul principal al politicii externe; - administrarea programelor de asistență oferite României în contextul integrării;
Consiliul pentru Coordonare, Strategie și Reforme Economice	- acomodarea strategiei României pentru reforma Economică cu tendințele economice internaționale și cu obiectivele principale ale politicii externe ale țării; - asigurarea suportului internațional și asistența în procesul reformelor economice;
Ministerul Finanțelor	- promovarea și administrarea relațiilor financiare ale României cu alte țări și cu instituțiile financiare internaționale, împreună cu Consiliul de Coordonare Economică, Strategiei și Reformei și Banca Națională a României;
Agenția română pentru Dezvoltare	-promovarea și monitorizarea investițiilor străine în România; - asigurarea suportului internațional programelor de dezvoltare a țării.

Alte instituții guvernamentale ce țin de relațiile externe în domeniile lor specifice de activitate sunt

4. Ministerul Muncii și Protecției Sociale
5. Ministerul de Interne
6. Ministerul Industriei
7. Ministerul Agriculturii
8. Ministerul Transporturilor
9. Ministerul Comunicațiilor
10. Ministerul Mediului
11. Ministerul Educației
12. Ministerul Culturii
13. Ministerul Științei și Tehnologiei
14. Ministerul Sănătății
15. Ministerul Tineretului și Sportului.

Pentru problemele cu privire la integrarea europeană și administrarea Acordului European și Strategia Națională, a fost stabilit un mecanism la nivel sectoral și central alcătuit din următoarele structuri:

Un comitet interministerial

Prezidat de către Prim Ministru, el este alcătuit din ministere, șefi ai altor instituții guvernamentale și agenții responsabile de problemele integrării; alte organe, inclusiv NGO-urile, pot participa la întâlniri ale comitetului cu invitație.

Comitetul este responsabil de raportarea și evaluarea implementării Acordului European. El face propuneri privitor la implementarea obiectivelor stabilite în Acord și elaborează linii de conducere pentru integrarea cu Uniunea Europeană.

Departamentul pentru Integrare Europeană

Ca organ executiv guvernamental el coordonează politica României și face propuneri referitor la integrarea europeană. Este direct subordonat Prim Ministrului și este condus de un secretar de stat.

Departamentul coordonează și sprijină implementarea prevederilor guvernului privitor la Acordul European și la Strategia Națională. El monitorizează armonizarea legilor României cu legislația europeană, la fel și consecvența programelor de dezvoltare, restructurându-le și reformându-le conform Acordului European și Strategiei Naționale. În cooperare cu Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Comerțului, asigură operarea convenită a Comitetului Asociației Uniunii România - Uniunea Europeană. El administrează programele de asistență PHARE.

Organele structurale în cadrul administrării centrale și locale

Preocupate de integrarea europeană ele sunt responsabile de implementarea, monitorizarea, analiza, și evaluarea măsurilor și acțiunilor în propriile lor sfere.

Comitetul parlamentar special

Comitetul este alcătuit din membrii a două camere ale Parlamentului. El este responsabil de armonizarea procesului și de relațiile cu Parlamentul European prin intermediul Comitetului Asociației Uniunii Parlamentare România - Europa

Consiliul legislativ

Consiliul este prevăzut să fie înființat în viitor; el va fi responsabil de supravegherea armonizării legilor României cu legislația UE

REPUBLICA SLOVACIA

Chiar de la începutul existenței sale ca stat suveran și independent, Republica Slovacia a identificat pe deplin scopurile ei de lungă durată spre integrare cu UE, întâi pe bază de asociere și mai apoi, ca stat membru cu drepturi depline.

În prezent, după ce Acordul European a intrat în vigoare la 1 februarie 1995 și Republica Slovacia a devenit un membru asociat al Uniunii Europene (UE), întregul proces de integrare a căpătat noi dimensiuni și strategia generală în această privință poate fi caracterizată ca un concept consistent de sisteme al strategiei generale de pre-aderare. Noul Guvern, printre alte aspecte ale Declarației sale de Program, a subliniat determinarea sa fermă de accelerare a întregului proces al integrării Slovaciei cu Uniunea Europeană.

Unele caracteristici principale ale noului concept și strategie pot fi caracterizate ca următoarele:

- Întregul proces de integrare se mișcă de la nivelul declarațiilor politice la nivelurile și sferile de implementare practică ale Acordului European în ceea ce privește toate părțile sale de bază.
- Procesul de integrare europeană este sprijinit de procesul ulterior al instituționalizării și / sau crearea a instituțiilor.
- Întregul proces al integrării europene este înțeles ca un proces obligator care cuprinde diferite aspecte ale vieții socio-economice generale și dezvoltate.

În această privință, conform conceptului de sistem al Slovaciei pentru integrarea europeană, întregul proces al strategiei de pre-aderare este necesar să cuprindă nu numai nivelul legislativ al integrării, adică aproximarea legilor (care în sine reprezintă vertebra întregii strategii de pre-aderare, adică baza legală), însă în același timp este necesar să cuprindă toate alte niveluri și sfere de integrare:

- Integrarea Europeană principalul centru al tuturor politicilor interne și externe,
- politica generală macro-economică și socială ca parte a pregătirii de lungă durată a societății pentru aderare,
- educația și instruirea în toate aspectele UE ca parte a programelor regulate la instituțiile superioare, ca și în cadrul programelor serviciului de instruire pentru funcționarii civili,
- cooperarea regională în cadrul grupului Vishehrad și cu toate celelalte țări asociate,
- integrarea tuturor infrastructurilor, producției, serviciilor, mărfurilor, etc., conform normelor și standardelor UE și în această ordine de idei pregătirea sistematică a condițiilor pentru liberalizarea comerțului, mișcarea de mărfuri, oameni, servicii și capital, adică pregătirea așa numitei integrări “fizice”,
- dezvoltarea unui mediu și condiții favorabile pentru integrare, adică în relație cu OECD, WTO, etc.,
- procesul de creare a instituțiilor care cuprinde toate ministerele, departamentele, instituțiile de cercetare, facultățile, departamentele universitare, etc.,
- programele de asistență tehnică, servicii consultative și cooperarea cu PHARE, TEMPUS, dar și cu alte programe bilaterale și multilaterale de acest fel, și
- sistemele informaționale și tehnologia informațională și integrarea lor cu sisteme similare și baze de date existente deja în cadrul UE și a statelor membre.

Toate aceste procese și sisteme abordează aspecte variate ale integrării Europene și necesită o alcătuire consecvent instituțională. În această privință, procesul integrării europene în Republica Slovacia are următoarea structură:

- *Consiliul Guvernului Republicii Slovacia pentru integrare a RS cu UE* a fost format ca organ consultativ și de coordonare al guvernului pentru toate aspectele integrării europene. În această privință, Consiliul coordonează toate procesele de implementare a Acordului European, sprijină guvernul în coordonarea tuturor activităților ministerelor individuale, coordonează toate activitățile legate de Consiliul Asociației Uniunii Slovacia-UE, Comitetul Asociației Uniunii Slovacia-UE și sub-comitetele sale, Comisia Europeană, OECD, etc.;
- Consiliul este prezidat de către unul din cei trei Prim Miniștri; Ministrul Afacerilor Externe – vice - președinte și secretarii de stat ai tuturor ministerelor și ai altor organe centrale și instituții sunt membri ai Consiliului.
- Activitățile Consiliului sunt sprijinite direct de *grupurile de lucru*, care sunt alcătuite din directori ai departamentelor pentru integrare europeană în toate ministerele și organele centrale.

În afară de aceasta, departamentele specializate pentru integrarea europeană au fost formate în toate ministerele și alte organe centrale pentru a coordona și a implementa procesele specifice ale integrării în cadrul ministerelor speciale și ale altor organe centrale, organizații subordonate și instituții.

O altă unitate de coordonare a fost formată direct în cadrul Oficiului Guvernului. Acest nou *Departament de Coordonare al Integrării europene în cadrul Oficiului Guvernului* este direct subordonat Vice - Prim - Ministrului - Președintele Consiliului Guvernului pentru Integrare Europeană. Principalele obligațiuni și responsabilități ale acestui departament sunt coordonarea tuturor ministerelor pentru integrarea europeană, în special pentru a asigura un concept de sisteme consecvent de implementare a Acordului European în toate ministerele și organele centrale, indiferent de orice specific ministerial.

Departamentul de Coordonare al Integrării europene în cadrul Oficiului Guvernului asigură serviciul de informații necesare pentru însuși Oficiul Guvernului și servește ca centru național de informare și coordonare pentru integrarea europeană, în relație cu UE și cu instituțiile și organele sale individuale. Directorul departamentului, care de asemenea, este și coordonatorul Consiliului Guvernului, în această măsură coordonează sub-comitetele de lucru, alcătuite din specialiști naționali și experți din UE.

Comitetele specializate ad hoc sunt create pentru a rezolva o serie variată de probleme referitor la integrarea Europeană, dacă și când acestea apar și necesită mai multă atenție sistematică și / sau soluții de către specialiști ad hoc. În acest sens, sub-comitetele reprezintă surse științifice și de cercetare în corespundere cu cerințele integrării și implementării.

Pentru necesitățile specifice de coordonare în sfera aproximării legilor, a existat o Secție specializată în cadrul Oficiului Guvernului. În viitorul apropiat ea va fi transformată în Institutul pentru Aproximarea Legilor (este deja aprobat de Guvern), care mai departe va consolida procesul de instituționalizare totală a problemelor legate de integrarea Europeană, în general, și continuarea armonizării legilor Slovaciei cu legislația Uniunii Europene. În această privință, unul din principalele scopuri ale tuturor activităților specifice a fost legat de pregătirea Hârtiei Albe a UE și adaptarea ei de mai târziu la condițiile specifice și prioritățile naționale ale Republicii Slovacia.

SLOVENIA

Oficiul pentru Afacerile Europene a fost înființat recent în cadrul Ministerului Afacerilor Externe cu scopul coordonării interne a activităților diferitor ministere competente ale Republicii Slovenia în sfera

integrării Europene. În comparație cu alte departamente din minister, Oficiul reprezintă un organ mai mul autonom condus de Directorul Oficiului.

Oficiul este coordonatorul național pentru relațiile cu Uniunea Europeană. El a coordonat negocierile referitor la Acordul Asociației și a formulat chestiunile politicii generale în ceea ce privește integrarea Europeană.

Oficiul pentru Afacerile Europene coordonează, de asemenea, și strategia de pre-aderare, în timp ce anul trecut a fost formată o Comisie specială pentru a armoniza legile Sloveniei cu legislația UE în cadrul implementării Hârtiei Albe. Comisia este alcătuită din reprezentanți ai departamentelor legale ale tuturor ministerelor și alte agenții guvernamentale. Comisia este prezidată de Ministru fără portofoliu (Șeful Oficiului Guvernamental pentru legislație) și este sprijinit de un Secretariat format în cadrul Oficiului Guvernamental pentru legislație.